

Oulun kaupungin tarkastuslautakunta
Arviointikertomus

2019



OULU

Oulu Capital
of Northern
Scandinavia



Oulun kaupungin tarkastuslautakunta

Arviointikertomus 2019

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

Paino: Monetra Oulu Oy, Painatuspalvelut, 2020

Kuvat: Oulun kaupungin mediapankki

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

Sisältö

Puheenjohtajan katsaus	7
1 Tarkastuslautakunta arviointitoiminta	9
2 Erityiset arviointikohteet	12
2.1 Kestävän liikkumisen edistäminen	12
2.2 Rakennetun ympäristön esteettömyys.....	20
2.3 Valvonnan toteutuminen ikäihmisten palveluissa	28
2.4 Museo- ja tiedekeskus Luupin toiminta ja tuloksellisuus	36
2.5 Työllisyysenhoito ja työmarkkinatuen kuntaosuus	45
2.6 Lasten ja nuorten pääsy mielenterveyspalveluihin	52
2.7 Lastensuojelu – lasten sijoitukset kodin ulkopuolelle	65
2.8 Digiteknologiaa hyödyntävien uusien toimintamallien käyttöönotto	75
2.9 Valtuuston mahdollisuus ohjata talousarvion sitovilla toiminnan tavoitteilla	79
3 Talousarvion sitovien tavoitteiden toteutumisen arviointi	85
3.1 Toimialojen sitovien tavoitteiden toteutumisen arviointi.....	85
3.2 Liikelaitosten ja rakennusomaisuuden taseyksikön sitovien tavoitteiden toteutumisen arviointi	91
4 Tytäryhteisöjen tulostavoitteiden ja konsernitavoitteiden toteutumisen vuosittaisesta arvioinnista	93
5 Kaupungin ja kaupunkikonsernin talouden arviointia	95
5.1 Kaupungin talousarvion toteutumisesta.....	95
5.2 Kaupunkistrategian talousindikaattoreiden tavoitetasojen ja vuoden 2019 sitovien tavoitteiden toteutuminen	98
5.3 Kaupungin ja kaupunkikonsernin talouden tilasta.....	98
6 Tarkastuslautakunnan kannanottojen vaikuttavuuden seuranta	105
Allekirjoitukset	109



POOLIN
SÄÄNNÖT

VA
YSTÄVYYDESTÄ

1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

11

12

13

14

15

16

17

18

19

20

21

22

23

24

25

26

27

28

29

30

31

32

33

34

35

36

37

38

39

40

41

42

43

44

45

46

47

48

49

50

51

52

53

54

55

56

57

58

59

60

61

62

63

64

65

66

67

68

69

70

71

72

73

74

75

76

77

78

79

80

81

82

83

84

85

86

87

88

89

90

91

92

93

94

95

96

97

98

99

100

Puheenjohtajan katsaus

Kuntalaiskuuleminen toteutui osana tarkastuslautakunnan vuoden 2019 arviointikertomuksen valmistelutyötä, sillä tarkastuslautakunta **kysyi kuntalaisilta arviointi-aiheita** ja valitsi niistä useita arviointinsa kohteeksi. Kuntalaisten mielestä tärkeitä aiheita olivat muun muassa vanhustenhoito, lasten ja nuorten mielenterveyspalvelut, esteettömyys, työttömyys ja lastensuojelu, ja nämä ovatkin eri näkökulmista osa nyt valmistunutta arviointikertomusta.

Lautakunta painotti tänä vuonna kaupunkilaisten näkökulmaa myös niin, että arviointikertomuksessa 2019 erityisen arvioinnin kohteet esitetään siinä järjestyksessä, kuinka paljon kaupunkilaiset näitä palveluita käyttävät.

Tarkastuslautakunnan arviointikertomuksen valmistelu perustuu kuntalain 121 §:ään ja itse kertomuksen sisältö laadukkaaseen arviointi- ja tarkastustyöhön. Arviointikertomuksen johtopäätökset ja kannanotot välittävät valtuustolle, kaupunginhallitukselle ja toimivalle viranhaltijajohdolle lautakunnan arviointikohteista saamiin tietoihin perustuen asioita, joihin tulee kiinnittää huomiota.

Tarkastuslautakunta teki valmistelussaan neljä muutakin kyselyä. Yhdessä muiden isojen kaupunkien kanssa se teki **valtuustokyselyn** tavoitteenaan saada valtuutettujen näkemyksiä arviointikertomuksen hyödyntämisestä ja vaikuttavuudesta. Lisäksi toteutettiin ensimmäisen kerran **kysely tarkastuslautakunnan arviointitilaisuuksiin osallistuneille** henkilöille. Näiden kyselytulosten perusteella tarkastuslautakunta kehittää arviointikertomusta ja arviointitilaisuuksia. Lisäksi tarkastuslautakunta itsearvioi omaa työtään vuosittain **itsearviointikyselyllä** sekä aika ajoin kokouksen jälkeen käydyillä arviointikeskusteluilla. Neljäs **kysely liittyi** valmisteltuun **arviointiin** ja koski lasten mielenterveysongelmien ehkäisyä ja hyvinvoinnin tukemista kouluterveydenhuollossa.

Kaupunkistrategian Oulu2026 linjauksen mukainen **sitova tavoite talouden tasapainottamisesta ei toteutunut** vuonna 2019. Usean vuoden jatkuneet alijäämäiset tilinpäätökset heikentävät kaupungin tulevaisuuden näkymiä. Vuosikate on aleneva eivätkä ulkoisen arvioijan säästöehdotuksetkaan riitä tasapainottamaan taloutta. Koronaepidemian aiheuttamat talousvaikutukset lisäävät menoja entisestään.



Arviointikertomuksen rakentaminen edellyttää tiivistä yhteistyötä viranhaltijoilta, luottamushenkilöiltä sekä muilta työhön osallistujilta. Kaikki nämä tahot ansaitsevat suuret kiitokset. Tuntuva lisähaaste valmistelulle oli se, että koronaepidemian vuoksi viimeisten kuukausien valmistelutyö jouduttiin tekemään etätyönä. Erityiskiitos ulkoisen tarkastuksen yksikön henkilökunnalle.

Arviointikertomuksen 2019 tehtävänä ja tavoitteena on tukea ja auttaa kehittämis ehdotuksillaan valtuustoa ja muuta organisaatiota toteuttamaan kaupungille laadittua strategiaa. Käsitykseni mukaan nyt aikaansaatu arviointikertomus antaa hyviä onnistumisen eväitä tässäkin mielessä.

*Marja-Leena Kemppainen
tarkastuslautakunnan puheenjohtaja*



KENTÄTYYLIT 1840-1890

1. Kuvasto, 1840-1850
2. Kuvasto, 1850-1860
3. Kuvasto, 1860-1870
4. Kuvasto, 1870-1880
5. Kuvasto, 1880-1890
6. Kuvasto, 1890-1900
7. Kuvasto, 1900-1910



1 Tarkastuslautakunta arviointitoiminta

Tarkastuslautakunnan tehtävät

Tarkastuslautakunta on ainoa suoraan kaupunginvaltuuston alainen lakisääteinen lautakunta, jonka tehtävänä on kuntalain 121 § 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 samassa kokouksessa tilinpäätöksen kanssa. Lautakunta voi antaa valtuustolle muitakin tarpeellisia pitämiään selvityksiä arvioinnin tuloksista.

Lautakunta tuottaa kaupunginvaltuustolle objektiivista arviointitietoa toiminnan ja talouden ohjausta, kehittämistä sekä tulevaa päätöksentekoa varten. Kuntalaistiivistelmä ja arviointikertomuksen verkkoversio ovat kuntalaisten ja muiden kaupungin sidosryhmien käytettävissä kaupungin verkkosivuilla.

Lisäksi tarkastuslautakunta tekee valtuustolle ehdotuksen tilinpäätöksen hyväksymisestä ja vastuuvapauden myöntämisestä tilivelvollisille. Ehdotuksessaan se ottaa huomioon tilintarkastajan tilintarkastuskertomuksessa antaman lausunnon. Lautakunnan lakisääteisiä tehtäviä on myös sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuuden noudattamisen valvonta. Jos kaupungin taseessa on kattamattomia alijäämiä, tarkastuslautakunnan tehtävänä on arvioida talouden tasapainotuksen toteutumista tilikaudella sekä voimassa olevan taloussuunnitelman riittävyttä.

Lautakunta valmistelelee valtuuston päätettäväksi tilintarkastuspalvelujen hankinnan. Kaupungin ja konsernin tytäryhteisöiden nykyinen tilintarkastusyhteisö oli BDO Oy. Ulkoisen tarkastuksen yksikkö avustaa tilintarkastajaa ja tarkastuslautakunta seuraa tilintarkastussopimuksen toteutumista. Lautakunnalla on myös muita tehtäviä kaupungin hallintosäännön 80 §:ssä.

Tarkastuslautakunnan kokoonpano

Varsinaiset jäsenet

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

Krista Silegren 8.9.2019 saakka
 Pekka Hetta 9.9.2019 alkaen
 Kaisu Tuomi

Varajäsenet

Taisto Vähäaho
 Pirjo Kuisma 31.3.2019 saakka
 Sami Kyllönen 1.4.2019 alkaen
 Eeva-Maarit Valkama
 Kirsi Karppinen
 Julia Haaranieniemi
 Heidi Hietalahti
 Helena Lotvonen
 Niko Pesola 16.6.2019 saakka
 Pekka Huhtala 17.6.2019 alkaen
 Aki Lehtola 16.6.2019 saakka
 Tommi Hedberg 17.6.2019 alkaen
 Tuomas Aarni



Takana: Pertti Kutilainen, Pekka Hetta, Janne Koskela, Kaisu Tuomi, Kari Myllyniemi, Pirjo Kuisma, Matti Alatalo, Matti Lukka
Edessä: Anna-Kaisa Lepistö, Marja-Leena Kempainen

Lautakunta työskentelee myös jaostoina. Jaostojen puheenjohtajat ovat Marja-Leena Kempainen ja Anna-Kaisa Lepistö.

Tarkastuslautakunnan alaisessa ulkoisen tarkastuksen yksikössä lautakunnan arviointikertomusta ovat valmisteet kaupunkitarkastajat Pirjo Kiviniemi ja Heli Mäkelä, tarkastaja Sari Hanhela sekä kaupunginrevisori Pirjo Mäkinen, joka on myös lautakunnan esittelijä.

Arviointitoiminta käytännössä

Tarkastuslautakunnan arviointityö on lakisäteisesti suunnitelmallista. Lautakunta arvioi toimintaa ja taloutta määrittelemiensä *arviointiperiaatteiden* mukaisesti. Sillä on koko toimikaudelleen suunnitelma arviointikohteista sekä kuntalain tarkoittama vuosittainen *arviointisuunnitelma* (Oulussa työohjelma). Arviointikohteiden valinnassa käytetään asia- tai aihepohjaista lähestymistapaa, jolloin arviointi voi kohdistua poikkihallinnollisesti useaan hallintokuntaan. Lautakunnan toimikauden aikana arvioidaan vähintään kahden tytäryhtiön toimintaa. Tarkastuslautakunnan arviointitehtävä kattaa kaikki palvelujen järjestämistavat ja niiden tuloksellisuusarvioinnin.

Tarkastuslautakunnan arviointikertomuksen valmistelun vuosikello:

Kuukaudet	Valmistelun vaihe
Kesäkuu	Arviointiperiaatteista päättäminen Arviointisuunnitelman (nelivuotinen) tarkentaminen Vuoden työohjelmasta päättäminen
Elo–syyskuu	Arviointien 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 (2020 Kesäkuu)	Arviointikertomus kaupunginvaltuustossa Arviointikertomuksesta viestintä eri sidosryhmille

Lautakunta kysyi kuntalaisilta arviointiaiheita

Lautakunta kysyi ensimmäisen kerran arviointiaiheita kuntalaisilta kaupungin verkkosivuilla ja sai 55 vastausta. Lastensuojelu, päihdepalvelut ja mielenterveyspalvelut olivat eniten esillä ehdotuksissa. Lautakunnan toteuttamista arviointiaiheista viisi liittyy kuntalaisten ehdotuksiin.

Monipuoliset tietolähteet

Tarkastuslautakunta käyttää työnsä *tietolähteinä* kaupunkistrategiaa, talousarviota, toimintakertomusta ja tilinpäätöstä, kaupungin neljännesvuosiseuranta- ja kuukausiseurantaraportteja, ohjeita ja sääntöjä, valtuuston ja muiden toimielinten päätöksiä, kaupungissa tehtyjä ja teetetettyjä selvityksiä ja kyselyjä sekä muuta asiakirja-ainestoa. Lisäksi sen käytössä ovat tilintarkastajan raportit. Lautakunta voi tehdä myös omia kyselyjä arvioinnin tietoperustan laajentamiseksi.

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

Tarkastuslautakunta järjestää arviointikohteisiin ja teemoihin liittyviä *arviointitilaisuuksia*, joihin se kutsuu arviointikohteittain vaihdellen kaupungin toimielinten sekä yhtiöiden hallitusten puheenjohtajia, kaupunkikonsernin johtoa, toimialojen ja liikelaitosten sekä tytäryhteisöjen johtoa sekä muita asiantuntijoita. Syksyn 2019 yhdeksään arviointitilaisuuteen osallistui 38 henkilöä. Kutsutut valmistautuvat arviointitilaisuuksiin etukäteen toimitettujen kysymysten avulla. Lautakunta kutsuu tarvittaessa myös kokouksiinsa asiantuntijoita.

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 tehtävien toteuttamistapoja jatkuvan kehittämisen periaatteen mukaisesti. Syksyllä 2019 toteutettiin valtuustokysely yhdeksän kaupungin yhteiskyselynä. Lisäksi se kysyi ensimmäistä kertaa palautetta arviointitilaisuuksista niihin osallistuneilta. Ulkopuolisen asiantuntijan laatuauditointi arviointikertomuksesta ja arviointiraportista hankittiin viimeksi vuonna 2017. Lautakunta myös itsearvioi vuosittain toimintatapojaan.

Arviointikertomuksen sisältö (lukuohje)

Tarkastuslautakunta esittää arviointikertomuksessa:

- *harmaalla pohjalla kunkin arvioinnin kohteen arviointiasetelman (mm. arviointikysymys ja arvioinnin rajaus)*
- *valkoisella pohjalla 1) keskeisiä perustietoja arviointikohteesta, 2) kaupungin asettamat tavoitteet kohteelle sekä muita arviointikriteereitä, 3) arvioinnin pohjalta tuotettua arviointitietoa ja -havaintoja, jota visualisoidaan muun muassa liikennevalovärein,*
- *sinisellä rajatusti tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä arvioinnista ja*
- *sinisissä laatikoissa tarkastuslautakunnan kannanotot, joihin kaupunginhallitus kokoaa vastineet ja antaa valtuustolle oman lausuntonsa siitä, mihin toimiin on ryhdytty.*

2 Erityiset arviointikohteet

2.1 Kestävän liikkumisen edistäminen

Tarkastuslautakunta arvioi, onko kestävän liikkumisen edistämässä edetty valtakunnallisten ja Oulun kaupungin tavoitteiden suuntaan ja miten vaikuttavaa toiminta on ollut. Arviointi kohdistui yhdyskunta- ja ympäristöpalvelujen toimintaan, ja painopiste oli joukkoliikenteen järjestämisessä. Siitä tarkasteltiin taloudellisuutta ja tuottavuutta, palvelujen laatua sekä toiminnan vaikuttavuutta.

Kestävällä liikkumisella tarkoitetaan kävelyä, pyöräilyä ja muuta kevyttä liikennettä, joukkoliikennettä sekä ekotehokasta autonkäyttöä. Siihen kuuluu myös liikkumistarpeen vähentäminen esimerkiksi etätyöllä, sähköisillä neuvotteluilla ja sähköisellä asioinnilla. Arviointi ei sisällä maankäytön suunnittelua kestävän liikkumisen edistäjänä.

Arviointikriteerit ovat Oulun kaupunkistrategia 2026, Oulun kaupungin ympäristöohjelma 2026, Oulun seudun joukkoliikennestrategia 2030, Oulun seudun joukkoliikenteen palvelutasosuunnitelma 2018–2023 sekä Oulun kaupungin talousarvio 2019.

Liikenteen päästöt ovat viidesosa kasvihuonepäästöistä

Kasvihuonekaasupäästöt vuonna 2018 olivat vuoden 2020 ennakkotietojen mukaan Oulussa 1 445,1 kt CO₂-ekv ja liikenteen päästöt niistä 284,5 kt CO₂-ekv eli viidesosa. Suhde on sama koko maassa. Vuodesta 2010 vuoteen 2018 tieliikenteen päästöt Oulussa ovat vähentyneet 7,5 %. Asukasta kohden kaikki päästöt olivat 7,1 ja siitä liikenteen päästöt 1,4 t CO₂-ekv vuonna 2019.¹

Vuoden 2018 tietojen mukaan valtaosa eli 96 % Oulun liikenteen päästöistä syntyy tieliikenteestä, ja niihin vaikuttavat sekä läpiajoliikenne että paikallinen liikenne. Ou-

lussa kunnan kadut ja tiet aiheuttavat 40 % tieliikenteen päästöistä. Päästöjen lisäksi liikenteen ympäristövaikutuksia ovat ilmanlaadun heikkeneminen, melu ja vaikutukset pohjavesiin.²

Marinin hallituksen hallitusohjelmassa on tavoitteena, että *Suomi on hiilineutraali vuonna 2035*: päästöt ja hiilinielut ovat tuolloin yhtä suuret. Liikenteen päästöt on määrä puolittaa vuoteen 2030 mennessä (vertailuvuosi 2005).³

Liikenne- ja viestintäministeriön *Toimenpideohjelmassa hiilettömään liikenteeseen* tavoitteena on, että henkilöautojen suoritteen eli ajoneuvokilometrien kasvu taittuu ja kääntyy hienoiseen laskuun vuonna 2025. Raideliikenteen, linja-autoliikenteen, pyöräilyn ja kävelyn yhteenlasketun matkustussuoritteen tulisi kaksinkertaistua vuoteen 2045 mennessä.⁴

Liikenne- ja viestintäministeriön *Kävelyn ja pyöräilyn edistämishjelmassa* kävelyn ja pyöräilyn vuoden 2030 tavoitteeksi on asetettu 30 %:n matkamäärien kasvu. Se tarkoittaisi noin 450 miljoonaa uutta kävely- ja pyöräilymatkaa vuonna 2030 ja 35–38 %:n kulkutapaosuutta kävelylle ja pyöräilylle nykyisen 30 %:n sijaan.⁵

¹ Ympäristöohjelman vuoden 2019 alustavat raportointitiedot, Oulun seudun ympäristötoimi, maaliskuu 2020.

² CO₂-raportti Oulun kasvihuonekaasupäästöt 2010-2018. Ennakkotieto vuodelta 2019. Julkaisematon raportti 4/2020.

³ <https://valtioneuvosto.fi/marinin-hallitus/hallitusohjelma/hiilineutraali-ja-luonnon-monimuotoisuuden-turvaava-suomi>

⁴ Toimenpideohjelma hiilettömään liikenteeseen 2045. Liikenteen ilmastopolitiikan työryhmän loppuraportti. LVM Helsinki 2018.

⁵ Kävelyn ja pyöräilyn edistämishjelma. LVM Helsinki 2018.

Kestävän liikkumisen edistämistä koskevat tavoitteet

Oulun kaupunki on osallistunut poliittisilla päätöksillään kaikkiaan 13 sitoumukseen ja sopimukseen, joissa keskeisin tavoite on kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen.

Kaupunkistrategia 2026:n (2018) linjauksena on *Kasvamme kestävästi. Tiivistämme kaupunkirakennetta ja edistämme ympäristöystävällistä liikkumista. Olemme hiilineutraali kaupunki v. 2040.*

Sitova tavoite **vuoden 2019 talousarviossa** on *Kestävän liikkumisen edistäminen; joukkoliikenteen saavutettavuus ja palvelutaso nousee. Mittari: joukkoliikenteen matkamäärä kasvaa (matkaa/asukas, seudullinen). Vastuutahona on yhdyskuntalautakunta.*

Kaupunginvaltuuston päätöksessä 17.12.2018 § 120, joka koskee kaupunkistrategian toimeenpanoa, visiota täydentäviä tavoitteita vuodelle 2026, valtuustokauden indikaattoreita ja vuoden 2021 tavoitetasoja, on asetettu vuoden 2026 tavoitteeksi, että *ympäristöystävällisten liikkumis-
muotojen suhteellinen osuus kasvaa 50 prosenttiin.*

Kaupunkistrategiaa toteuttavassa **Ympäristöohjelma 2026:ssa** (2019) yhtenä painopisteenä on kaupunkistrategian mukaisesti *Kasvamme kestävästi* ja siinä yhtenä tavoitteena *ympäristöystävällinen liikkuminen*. Tavoitteen saavuttamiseksi on määritelty kahdeksan toimenpidettä ja niille mittarit.

Kestävää liikkumista koskevia linjauksia ja tavoitteita on lisäksi kaupunginvaltuuston päättämässä Oulun yleiskaavassa (2016), Oulun keskustavisiossa 2040 (2017), Oulun arkkitehtuuriohjelmassa (2017) ja maankäytön toteuttamishjelmissä. Kaikissa näissä on *tavoitteena kävelyn ja pyöräilyn edellytysten parantaminen ja joukkoliikenteen käytön ja sen sujuvuuden lisääminen*. Myös uusia joukkoliikennetkaisuja mahdollistetaan.

Tavoitteiden toteutuminen

Talousarvion sitova tavoite joukkoliikenteen saavutettavuuden ja palvelutason noususta toteutui: Oulun seudun matkamäärä oli 9,7 miljoonaa eli 6,5 % edellisvuotta enemmän. Seudun asukasta kohden matkoja kertyi 37 (35 vuonna 2018). Yli 90 % matkoista oli Oulun kaupungin sisäisiä matkoja; tarkasti niitä ei ole nykyjärjestelmällä mahdollista erottaa kaikista Oulun seudun matkoista. – Joukkoliikenteestä enemmän alkaen sivulta 15.

Ympäristöohjelman tavoitteet ja mittarit ovat näkyvissä oheisessa taulukossa ja niiden toteumaa on selostettu taulukon alapuolella. Koska ympäristöohjelma tuli voimaan kesken vuoden, kaikista mittareista ei ole tietoja vielä vuodelta 2019.

Ympäristöohjelman 2026 toimenpiteet ja mittarit ympäristöystävällisen liikkumisen edistämiseksi

Toimenpiteet	Mittarit
Laaditaan kestävän kaupunkiliikkumisen suunnitelma vuoden 2022 loppuun mennessä	Kulku- ja vapaa-ajan matkailun valtakunnallisen henkilöliikennetutkimuksen mukaan
Joukkoliikenteen palvelutarjontaa ja palvelutasoa kehitetään erityisesti parhaan käyttäjäpotentiaalinalueilla	Moottoriajoneuvoliikenteen, pyöräilijöiden ja kävelijöiden määrät eri pisteissä
Kävely- ja pyöräilyverkostoa ja pyöräilyn palveluja kehitetään ympärivuotisen käytön lisäämiseksi	Joukkoliikenteen matkamäärä ja matkamäärä/asukas/vuosi (seudullinen)
Kestävää liikkumista edistetään liikenteen hallinnan ja ohjauksen keinoin	Bussipysäkkien saavutettavuus (300 m ja 700 m)
Joukkoliikenne aloitetaan uusille alueille jo rakentamisen alkuvaiheessa	Asukkaiden määrä joukkoliikenteen runkolinjojen vaikutusalueella (400 m)
Mahdollistetaan eri liikkumis- ja muotoja hyödyntävät matkakäytöt	Kävely- ja pyöräilyinvestointien osuus yhdyskuntalautakunnan yhdyskuntatekniikkaa koskevista investoinneista (% ja €/asukas)
Mahdollistetaan raide- ja raitioliikenteen kehittäminen	Baanaverkoston kokonaispituus (km)
Luodaan edellytykset vähäpäästöiselle joukkoliikenteelle ja vähäpäästöisten autojen käytölle	Liikennekäytössä olevat henkilöautot/1000 asukasta, sähköautojen määrä (kpl) ja kaasuautojen määrä (kpl)

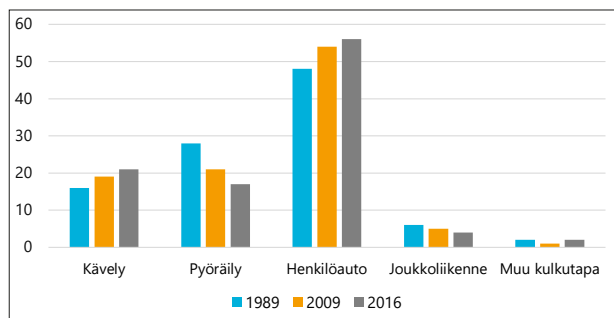
Kulku- ja vapaa-ajan matkailun valtakunnallisia henkilöliikennetutkimuksia tehdään harvakseltaan. **Vuonna 2018 valmistuneen henkilöliikennetutkimuksen mukaan Oulussa oli julkisen liikenteen osuus matkoista 4 %, pyöräilyn 17 % ja kävelyn 21 %, yhteensä 42 %.** Henkilöauton osuus matkoista oli 56 % ja muun 2 % (esimerkiksi moottoripyörä). Kanta-Oulussa kestävän liikkumisen

osuus matkoista oli suurempi, 45 %, ja henkilöauton osuus pienempi, 52 %.⁷ Kuutoskaupungeista autoilun ja pyöräilyn osuudet olivat suurimmat Oulussa ja kävelyn ja joukkoliikenteen osuudet alhaisimmat.⁸ Seuraava henkilöliikennetutkimus tehdään vuonna 2022, jolloin saadaan tietoja nykyisten toimien vaikuttavuudesta.

⁷ Henkilöliikennetutkimus 2016. Suomalaisten liikkuminen. Liikenneviraston tilastoja 1/2018.

⁸ Kuutoskaupunkien ekologisen kestävyuden indikaattorit 2018. Helsingin kaupunki 2018. Kulkumuotojakaumaa ei selvitetä kaupungeissa säännöllisesti ja sen toteutustavat vaihtelevat. Näin ollen kaupunkien kulkumuotojakaumat eivät ole suoraan keskenään vertailukelpoisia.

Oulun kulkutapajakauma vuosina 1989, 2009 ja 2016, % matkoista



Lähde: Vuoden 1989 tiedot yhdyskunta- ja ympäristöpalveluista ja vuosien 2009 ja 2016 henkilöliikennetutkimuksesta 2016. Eri vuosien tiedot eivät ole täysin vertailukelpoisia mm. siksi, että kuntarakenne on muuttunut vuonna 2013.

Moottorijoneuvoliikenteen, pyöräilijöiden ja kävelijöiden määristä eri mittauspisteissä ei ole raportoitu. Joukkoliikenteen matkamääristä tarkemmin sivulla 16.

Vuonna 2019 päiväkotien ja kirjastojen saavutettavuus on parantunut edellisestä vuodesta ja koulujen ja päivittäistavarakauppojen saavutettavuus säilynyt edellisen vuoden tasolla. **77 % kaupunkilaisista asuu enintään 300 m:n ja 95 % enintään 700 m:n etäisyydellä**

bussipysäkeistä. Enintään 300 metrin etäisyydellä asuvin osuus on kasvanut kahdella prosenttiyksiköllä edellisestä vuodesta. Asukkaiden määrä tehokkaan joukkoliikenteen vaikutusalueella (Kontinkangas-keskusta-Linnanmaa, 400 m) oli noin 26 000 ja runkolinjojen vaikutusalueella noin 93 000 asukasta.⁹

Baanaverkoston pituus oli 5 km vuoden 2019 lopussa. 10 vuoden aikana suunnitellaan toteutettavaksi 11 baanaa, yhteensä 76 km. Koko verkoston toteuttamisen kustannukseksi arvioidaan ympäristöohjelmassa 4–5 miljoonaa euroa. Yleisesti kävely- ja pyöräilyinvestointien osuudeksi yhdyskunta- ja ympäristöpalvelut arvioi noin 30 % kaikista yhdyskuntatekniikan investoinneista. Vuonna 2020 pyöräilyolosuhteiden parantamiseen on suunniteltu käytettävän 7,4 miljoonaa euroa eli 21 % yhdyskuntatekniikan investoinneista.

Täyssähköautojen ja ladattavien hybridien määrä kaksinkertaistui vuoteen 2018 verrattuna. Myös kaasuautojen määrä on kasvanut vuosittain. Kaikkia edellä mainittuja oli vuonna 2019 yhteensä 1 075 eli 1,2 % liikennekäytössä olevista henkilöautoista. Kaikkien henkilöautojen määrä 1 000 asukasta kohden kasvoi ja oli 449 vuonna 2019 (edellisenä vuonna 442). Vuodesta 2015 kasvu on ollut 14 autoa/1 000 as eli 3,2 %.¹⁰

Muita toimia kestävä liikunnan edistämiseksi

Tavoite	Toimet
Kävely- ja pyöräilyolosuhteiden parantaminen	Oulun keskustan kävelyn ja pyöräilyn kehittämissuunnitelma laadittu 2016 Oulun seudun pyöräilyn pääreitittämisen suunnitelma 2030 laadittu 2017 Kevyen liikenteen verkostoa lisätty katurakentamisen yhteydessä Pyöräilyolosuhteita parannettu: pyöräpysäköintipaikat, opastusjärjestelmä, pyöräteiden talvikunnossapito Kaupunkipyöräjärjestelmä käyttöön elokuussa 2019 Kävelykatu Rotuaaria laajennetaan 2020
Ekotehokas auton käyttö	Muun muassa Kiertokaari Oy:llä biokaasun latauspiste ja kaupungissa 238 kaasuautoa v. 2019 Sähköautojen latauspisteiden yleissuunnitelma laadittu 2016 Joukkoliikenteen käyttövoima tulee ratkaistavaksi lähivuosina.
Liikkumistarpeen vähentäminen	Asemakaava-alueelle rakennettuja asuntoja 98 % kaikista asunnoista v. 2019. Tiiviillä alueilla asuvin osuus 56 % kaupungin väestöstä. Kaupungin verkkosivuilla on yhteensä 75 sähköistä asiointipalvelua. Etäneuvottelujen määrä on kasvanut vuoden 2015 10 440:sta vuoden 2019 36 900:an. Etätöitä tehdään aiempaa enemmän.
Pysäköinnin kehittäminen	Pysäköintinormien muutos 2018: keskustassa ja aluekeskuksissa autojen pysäköintipaikkaveloitetta lievennetty ja pyöräpysäköinnille laadittu mitoitus. Tavoitteena on helpottaa täydennysrakentamista. Pysäköintiohjelma 2040 hyväksytty 2019: tavoitteena mm. minimoida pysäköinti-infrainvestointeja sekä lisätä kestävien liikummisluotojen kulkutapaosuutta.

Ympäristöohjelmassa mainittu **kestävän kaupunkiliikunnan suunnitelma** on sateenvarjosuunnitelma, jossa on määrä ideoita ratkaisuja kestävien kulkumuotojen

osuuden kasvattamiseksi kiinnittäen erityisesti huomiota joukkoliikenteen kehittämistarpeisiin. Suunnitelman on määrä olla valmis vuoden 2021 alussa.

⁹ Ympäristöohjelman vuoden 2019 alustavat raportointitiedot, Oulun seudun ympäristötoimi, maaliskuu 2020.

¹⁰ Sama

Kuntalaisten tyytyväisyys liikenneolojen kehitykseen

Kaupunki- ja kuntapalvelututkimuksissa 2016 ja 2018 on selvitetty kuntalaisten tyytyväisyyttä liikenneoloihin. Vuonna 2018 jalankulkijoista tyytyväisiä oli 82 %, pyöräilijöistä 79 % ja autoilijoista 72 %.

Sekä jalankulkijoiden että pyöräilijöiden tyytyväisyys oli lisääntynyt vuodesta 2016 kaksi prosenttiyksikköä, ja pyöräilijöiden tyytyväisyys oli korkealla tasolla vertailuryhmän keskiarvoon (61 %) nähden. Autoilijoiden tyytyväisyys oli vähentynyt kaksi prosenttiyksikköä. Vaikka Oulussa autoilijoiden tyytyväisyys oli vähäisempää kuin muilla ryhmillä, se oli kuitenkin suurempaa kuin vertailukuntien keskiarvo (67 %). Vertailukuntia olivat Helsinki, Espoo, Lahti, Turku ja Vantaa.

Joukkoliikenteen järjestäminen

Joukkoliikennejaosto vastaa Oulun seudun joukkoliikenteestä

Julkisen henkilöliikenteen järjestämistä ohjaavat EU:n palvelusopimusasetus ja liikennepalvelulaki sekä hankintalaki ja erityisalojen hankintalaki. Kaikille avoimen joukkoliikenteen järjestämisessä toimivaltainen viranomainen Oulun seudulla on vuonna 2014 toimintansa aloittanut Oulun yhdyskuntalautakunnan joukkoliikennejaosto, joka toimii Oulun kaupungin sekä Iin, Kempeleen, Limingan, Lumijoen, Muhoksen ja Tyrnävän kuntien alueella. Vuonna 2019 kunnissa asui yhteensä noin 261 500 asukasta, alueella tehtiin 9,7 miljoonaa matkaa ja joukkoliikenteen järjestämiseen käytettiin 27,4 miljoonaa euroa.

Katu- ja viherpalvelut -yksikössä toimiva viisihenkinen joukkoliikennetiimi valmistelee joukkoliikennettä koskevat asiat joukkoliikennejaoston päätettäväksi. Jaosto on määritellyt joukkoliikenteen palvelutason kuntien esittämien palvelutarpeiden pohjalta eli suunnitellut linjastot ja aikataulut, määritellyt hinnat sekä ostanut tarvittavan liikenteen.

Kaupunkitasolla joukkoliikenteen järjestämistä ohjaa Oulun kaupunkistrategia ja sitä toteuttava ympäristöohjelma eli tavoitteet hiilineutraaliudesta vuoteen 2040 mennessä ja ympäristöystävällisen liikkumisen 50 %:n kulkutapaosuudesta vuonna 2026.

Seudun joukkoliikenteen palveluja koskevat tavoitteet määritellään joukkoliikennestrategiassa ja palvelutasosuunnitelmassa. Viimeisimmän **Oulun seudun joukkoliikenteen palvelutasosuunnitelman** on jaosto päättänyt huhtikuussa 2018 vuosiksi 2018–2023. Uuden palvelutasoluokituksen mukainen liikennöinti otetaan vaiheittain käyttöön vuosien 2018–2020 aikana. Joukkoliikennejaoston toukokuussa 2019 päättämässä **Oulun seudun joukkoliikennestrategiassa 2030** seudun kunnat ovat määritelleet tavoitteet ja toimenpiteet 2020-luvulle.

Taloudellisuudesta ja tuottavuudesta

Joukkoliikenteen taloudellinen tulos vuonna 2019 oli erittäin hyvä. Se oli parempi kuin talousarviossa ja parempi kuin edellisenä vuonna. Tulot olivat 19,4 miljoonaa euroa eli ylittyivät 0,9 ja menot olivat 27,4 eli ylittyivät 0,1 miljoonaa euroa. Toimintakatteeksi muodostui -8,1 miljoonaa euroa, mikä oli 0,7 miljoonaa euroa parempi kuin talousarviossa. Edelliseen vuoteen verrattuna tuloja kertyi 1,2 miljoonaa (6,7 %) ja menoja 0,8 miljoonaa (2,9 %) enemmän, jolloin toimintakate parani 0,4 miljoonaa euroa (5,2 %). Oulun kaupungin talousarviossa joukkoliikenne on nettositova valtuustoon nähden.

Tulojen kasvu johtui lisääntyneestä matkustajamäärästä ja menojen kasvu liikenteen lisäämisestä uuden linjastosuunnitelman mukaisesti sekä indeksin noususta. Menoista 25,3 miljoonaa euroa (92 %) oli liikennöintikustannuksia. Vuorojen määrä oli noin 410 800, 51 600 (14 %) suurempi kuin edellisenä vuonna.

Matkustajatulot olivat 15 miljoonaa euroa ja kattoivat 55 % kaikista menoista. Kelan koulumatkatuki mukaan luki matkustajatulot ylsivät 16,9 miljoonaa euroon, noin 62 %:iin menoista. Seudun kuntien ja valtion osuudet olivat yhteensä 10,5 miljoonaa euroa josta Oulun osuus 8,1 miljoonaa euroa, noin 30 % kaikista menoista.

Varsinaisista liikennöintikustannuksista asiakastulot ilman Kela-tukia kattoivat 59 %, kun edellisenä vuonna osuus oli 55 % ja vuonna 2015 53 %. Joukkoliikenteen matkojen hinnoittelu perustuu vyöhykemääriin, joille matkat ulottuvat. Hinnat ovat olleet samat vuodesta 2015. Kertalippua edullisempaa matkustaminen on arvolipulla ja kausilipulla, ja lisäksi on useita ilmaisiin matkoihin oikeutettuja tai alennetulla hinnalla matkustavia asiakasryhmiä.

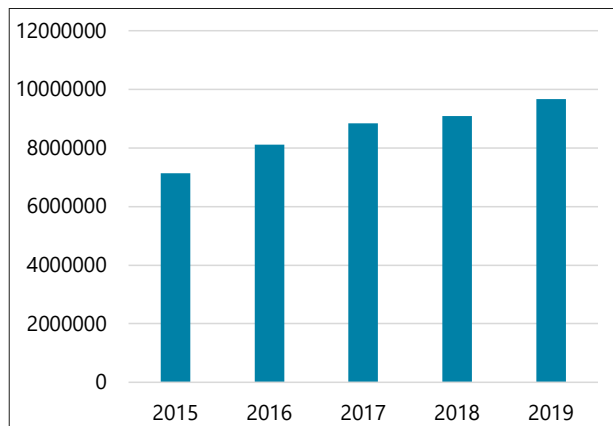
Joukkoliikenteen tuotot, kulut ja keskeiset suoritteet vuosina 2015–2019

	2015	2016	2017	2018	2019	Muutos 2015–2019, %
Tuotot, 1 000 €	16 023	17 518	17 942	18 143	19 358	20,8
Kulut, 1 000 €	-23 791	-24 515	-25 383	-26 676	-27 449	15,4
Toimintakate, 1 000 €	-7 768	-6 997	-7 441	-8 533	-8 091	4,2
Muutos edellisestä vuodesta %		-9,9	6,3	14,7	-5,2	
Oulun nettomenot €/asukas	39,1	34,9	36,8	41,9	39,3	0,5
Matkamäärä kpl	7 141 837	8 113 141	8 840 301	9 084 529	9 672 671	35,4
Liikennöintikustannukset €	22 567 997	22 987 489	23 565 520	24 655 012	25 273 610	12,0
Linjakilometrit kpl	9 069 391	9 224 890	9 436 933	9 866 802	10 217 824	12,7
Asiakastulot €	11 997 126	12 755 278	13 404 020	13 573 303	14 954 620	24,7

Vuodesta 2015 vuoteen 2019 joukkoliikenteen matkamäärä on kasvanut Oulun seudulla 2,5 miljoonaa matkaa, 35 %. Matkamäärä seudun asukasta kohden on kasvanut viidessä vuodessa yhdeksällä 37 matkaan vuonna 2019. Yleisesti joukkoliikenteen matkamääriin vaikuttaa muun muassa työllisyystilanne, joka on Oulun seudulla kohentunut viime vuosina. Seudun matkoista 40 % tehtiin neljällä runkolinjalla, jotka liikennöivät 15–20 minuutin vuorovälillä, laajoilla liikennöintiajoilla ja mahdollisimman suorilla reiteillä. Muualla vuoroväli on harvempi.

Viidessä vuodessa kulut ovat lisääntyneet 3,7 (15,4 %) ja tuotot 3,3 miljoonaa euroa (20,8 %). Asiakastulojen kasvu (ilman Kela-osuuksia) on ollut 25 %. Oulun kaupungin menot ovat nousseet 0,3 miljoonaa euroa (4,2 %). Tuotoista Kelan, muiden kuntien ja valtion osuudet eivät ole merkittävästi muuttuneet viisivuotiskaudella. Kulujen suuruuteen vaikutetaan linjastosuunnittelulla, aikatauluilla ja kilpailuttamisen onnistumisella. **Joukkoliikenteen tunnusluvut kertovat positiivisesta kehityksestä**, ainoastaan kustannukset seudun asukasta kohden ovat kasvaneet.

Matkamäärät 2015–2019



Joukkoliikenteen tunnuslukuja 2015–2019

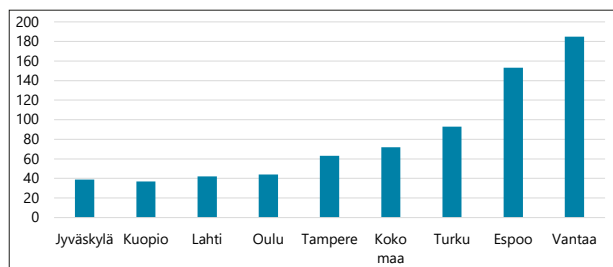
	2015	2016	2017	2018	2019	Muutoksen suunta
Matkustajaa/ linjakilometri	0,79	0,88	0,94	0,92	0,95	
Kustannus / matka, €	3,16	2,83	2,67	2,71	2,61	
Kustannus/ kilometri, €	2,49	2,49	2,50	2,50	2,47	
Asiakastulot /matka, €	1,68	1,57	1,52	1,49	1,55	
Asiakastulot/ kilometri, €	1,32	1,38	1,42	1,38	1,46	
Asiakastulot liikennöintikustannuksista, %	53	55	57	55	59	
Kustannukset /seudun asukas, €	94,8	96,8	99,2	102,9	105,0	
Matkat/seudun asukas	28	32	35	35	37	

Värien selitys: vihreä= positiivinen kehitys vuodesta 2015, keltainen=lähes ennallaan, punainen= negatiivinen kehitys vuodesta 2015

Joukkoliikennepalveluja kehitetään edelleen, ja niinpä kokonaisenot kasvavat lähes neljänneksellä 33,8 miljoonaan euroon vuodesta 2019 vuoteen 2022. Oulun kaupungin nettomenot kasvavat 3,7 miljoonaa euroa (46 %)¹¹. Kustannuksia aiheuttavat Linnanmaan kampusalueen yhteyksien lisäys ja palvelutasoparannukset palvelutasosuunnitelman ja joukkoliikennestrategian mukaisesti. Taloussuunnitelman mukaan **tulojen lisäys** on 2,6 miljoonaa euroa eli se **kattaa 42 % lisääntyneistä menoista**.

Kuntaliiton sivuilla on vertailutietoa joukkoliikenteen kustannuksista. Palvelut järjestetään seudullisina, mutta kustannusvertailu on tehty kunnittain. Tässä vertailussa Oulun kaupungin kustannus asukasta kohden oli 44 euroa vuonna 2018, kun koko maan keskiarvo oli 72 euroa.

Paikallisliikenteen järjestäminen ja tukeminen sisältäen joukkoliikennepalvelujen ostot, euroa/as. (2018)



Lähde: www.kuntaliitto.fi/kustannusrakenne

Vaikuttavuudesta

Oulun seudun joukkoliikenteen tavoitteena on puollittaa linja-autoliikenteen päästöt vuoteen 2030 mennessä¹². Joukkoliikennestrategian mukaan tämä on mahdollista, kun vuodesta 2025 alkaen edellytetään kopäiväautoihin uusia käyttövoimia, joita ovat uusiutuva diesel, biokaasu tai sähkö. Niiden elinkaari päästöt ovat vain 80–90 % fossiiliseen dieseliin nähden. **Tavoitteena on, että vähintään 15 % linja-autoliikenteestä kulkee sähköllä vuonna 2030.**

EU:n puhtaan kaluston direktiivi tulee voimaan Suomessa elokuussa 2021. Siinä vähimmäisvaatimuksena on puhtaisten ja O-päästöisten ajoneuvojen osuus 41 % vuosina 2021–2025 ja 59 % vuosina 2025–2030. **Seudun pitkien välimatkojen vuoksi Oulun on vaikea täyttää sähkökaluston osuutta direktiivin mukaisesti.** Vuonna 2019 muutamissa kohteissa tuli voimaan uusia liikennöintisopimuksia, joissa vaadittiin vähäpäästöistä kalustoa. Yhden kohteen neljä autoa kilpailutettiin edellyttäen biokaasua käyttövoimana.

Mahdollisuudet asiakkaiden palvelutarpeeseen vastaamiseen ovat nykyjärjestelmässä paremmat kuin aiemmassa liikennöintijärvetoisessa järjestelmässä, koska linjasto- ja

aikataulusuunnittelua tekee joukkoliikennejaosto. Oulun seudun **joukkoliikenteen palvelutasosuunnitelmassa 2018–2023 on tavoitteena parantaa joukkoliikenteen palvelutasoa sekä lisätä sen houkuttelevuutta ja käyttöä.**

Seudun joukkoliikenne ulottuu noin 50 kilometriä keskustasta etelään ja pohjoiseen. Parhaiten se palvelee noin 8 km:n vyöhykkeellä keskustasta ulospäin sekä kuntakeskusten ja keskuskaupungin välillä. Tiiviisti asutulla alueella (asukastiheys vähintään 20 as/ha) asui noin 115 000 asukasta vuonna 2019, ja kaavoituksella ja täydennysrakentamisella asutusta tiivistetään edelleen. Palvelutasosuunnitelman mukaan valtaosa seudun asukkaista olisi 15 minuutin vuorovälillä arkisin liikennöitävän joukkoliikenteen piirissä vuonna 2023. Tuolloin joukkoliikennepalveluiden ulkopuolella asuisi edelleen reilu 10 prosenttia seudun väestöstä (23 500 asukasta). Oulun kaupungin saavutettavuus nopeutuisi oleellisesti listä, Tyrnävältä ja Kempeleen kunnan itäosista.

Kuuden suurimman kaupungin vertailussa Oulun julkisen liikenteen saavutettavuus on huonoin, mitä selittää kaupungin laajuus ja rakenne. Oulussa tiiviisti asuttujen alueiden osuus kaikista asutuista alueista oli suurten kaupunkien alhaisin, 11 % vuonna 2018. Tiiviillä alueilla asuvien osuus kaupungin väestöstä oli Oulussa 57 %, kun se muissa kaupungeissa oli vähintään 80 %.¹³

Palvelutasosuunnitelman Oulua koskevien päätavoitteiden mukaisesti palvelutasoa parannettiin vuonna 2019 lisäämällä vuoroja noin 14 % edelliseen vuoteen verrattuna (suunnitelmassa tarjonnan kasvu noin 13 %). Uudet bussiyhteydet (muun muassa Kivikkokangas-keskusta) ja yhteyksien lisääminen Haukiputaalle, Kempeleeseen, Kiiminkiin ja Oulunsalon lentoasemalle edistivät keskustan saavutettavuutta julkisilla kulkuneuvoilla. Linnanmaan yhteydet toteutuvat vuosina 2019–2020.

Oulun seudun joukkoliikennestrategian tavoitetila vuonna 2030 on, että joukkoliikennematkustus on tuplaantunut vuodesta 2018 ja yhä useampi on valinnut kulkumuodokseen joukkoliikenteen. Yhdyskunta- ja ympäristöpalvelujen mukaan matkamäärät kasvavat viiveellä liikenteen lisäyksestä. Siirtymää tavoitellaan autoliikenteen puolelta. Kaksinkertaistuminen merkitsisi noin 18 miljoonaa matkaa eli lähes 70 matkaa/asukas tämän hetkiselällä asukasluvulla.

Strategiassa on neljä tavoitetta, joille on määritelty toimenpiteet ja niille yhteistyötahot ja mittarit. Osa toimista on luonteeltaan jatkuvia ja osalle on määritelty aikataulutavoite. Strategiassa on tarkasteltu myös raideliikennettä. **Strategiassa ei ole esitetty arviota siitä, millaisia taloudellisia resursseja kaksinkertaistumistavoitteen**

¹¹ Oulun kaupungin talousarvio 2020 ja taloussuunnitelma 2021–2022

¹² Oulun seudun joukkoliikennestrategia 2030

¹³ Kuutoskaupunkien ekologisen kestävyuden indikaattorit 2018. Helsingin kaupunki 2018.

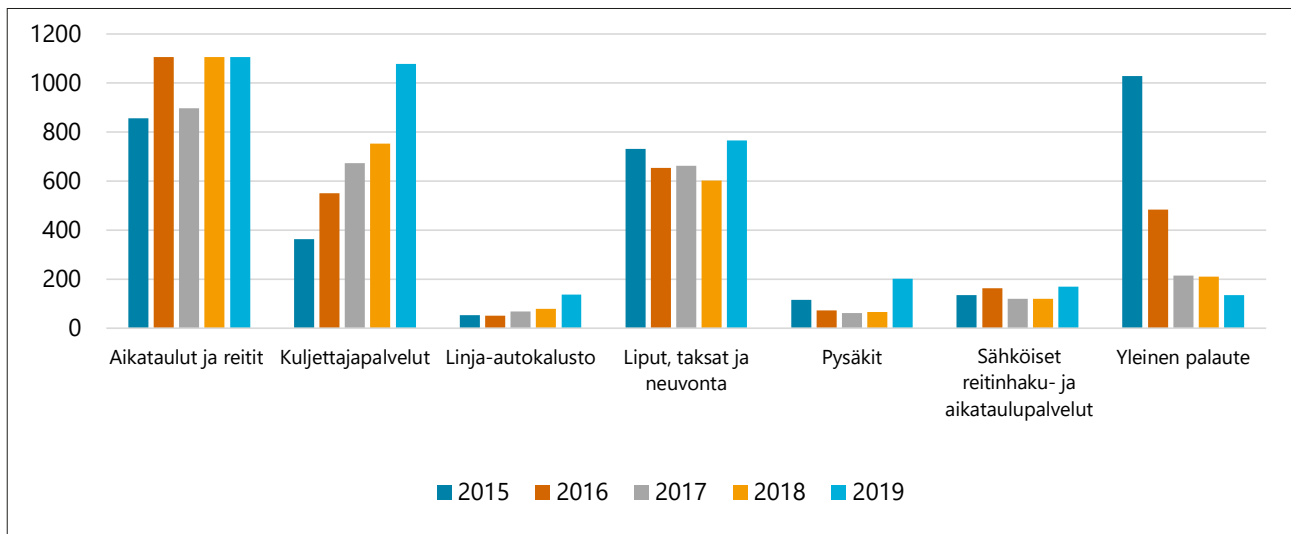
toteutus seudun kunnilta vaatisi. Ympäristöohjelman mukaan Oulun kustannusten lisäys olisi 6 miljoonaa euroa.

Palvelujen laadusta

Oulun joukkoliikenteen **asiakastyytyväisyystutkimuksia on tehty säännöllisesti**, keväällä ja syksyllä, vuodesta 2017 alkaen. Yleisarvosana on ollut tasaisen hyvää välillä 3,95–4,03 (asteikko 1–5).

Joukkoliikennetiimin saamien **asiakaspalautteiden** kokonaismäärä oli 3 593 vuonna 2019, hieman korkeampi kuin vuonna 2015. Yhdyskunta- ja ympäristöpalvelujen mukaan palautteen määrä kasvaa aina, kun tehdään reitti- ja aikataulumuutoksia. Valtaosa palautteesta koskee niiden lisäksi kuljettajapalveluja. Yleisen palautteen vähenemistä selittää palautteiden tarkempi luokittelu vuoden 2015 jälkeen.

Kirjalliset palautteet aiheittain



Asiakastyytyväisyystutkimukset ja -palautteet otetaan huomioon liikenteen suunnittelussa. Reitti- ja aikataulusuunnittelua tehdään kahdesti vuodessa, kesä- ja talviliikennöintikaudelle. Osassa liikennöintisopimuksista on käytössä asiakastyytyväisyysbonus, jolloin liikennöitsijällä on asiakastyytyväisyyskyselyn tulosten perusteella mahdollisuus saada suoriteperusteisen liikennöintikorvauksen päälle korkeintaan viiden prosentin lisäkorvaus.

Strategiatyön yhteydessä tehdyssä asukaskyselyssä eniten **kannatusta saaneita joukkoliikenteen käyttöä lisääviä toimia** olisivat suosituimmuusjärjestyksessä lippujen hintojen tuntuva alentaminen, joukkoliikenteen nopeuttaminen (bussikaistat, liikennevaloetuuksien parantaminen, suuremmat yhteydet), nykyisten linjojen vuorovälien tihentäminen ja bussimatkan maksaminen helpottaminen (esimerkiksi lähimaksaminen).

Busseissa maksamista ollaan kehittämässä, koska tähän saakka maksun on voinut suorittaa ainoastaan käteisellä, Waltti-kortilla tai mobiililipuilla. Maksaminen Waltti-kortilla ja mobiilipuilla on lisääntynyt kolme vuotta peräkkäin joka kuukausi. Käteisen rahan käyttö on vähentynyt, ja **käteismaksuista halutaan luopua** ajan mittaan, sillä tavoitteina ovat turvallisuus, nopeus ja helppous. Pankki-korttimaksamista selvitetään erillisessä hankkeessa.

Joukkoliikenteen esteettömyys on parantunut matlalattiabussien myötä. Pysäkinäytöt ja myöhemmin käyttöön otettavat pysäkkikuulutukset (infojärjestelmän kilpailutus vuonna 2021) helpottavat matkustamista.

Valtakunnallisissa kuntalaiskyselyissä **Oulun joukkoliikenteen käyttäjiltä saama palaute parani vuodesta 2015 vuoteen 2017.** Kuntaliiton ARTTU2-tutkimusohjelmassa on mukana 40 kuntaa ja suurista kaupungeista Espoo, Jyväskylä, Oulu, Tampere, Turku ja Vantaa. Vuoden 2017 kuntalaiskyselyssä oli Oulun otos 1 800 henkilöä ja vastaajia 639 (35,5 %). Joukkoliikenteen käyttäjiä oli 66 % vastanneista eli noin 3 prosenttiyksikköä enemmän kuin 2015. Vastanneista 46 % piti palveluja hyvin hoidettuina (27 % vuonna 2015). Saatavuutta ja saavutettavuutta piti hyvänä 47 % (27 % vuonna 2015). Yli 100 000 asukkaan kuntien keskiarvo oli molemmissa noin 68 %, eli Oululle jäi parantuneesta tuloksesta huolimatta vielä kehitettävää.

FCG Oy:n Kuntapalvelut Oulussa -tutkimuksessa **2018 joukkoliikenteeseen tyytyväisten osuus oli 52 %, 9 prosenttiyksikköä enemmän kuin vuonna 2016.** Vertailukuntien keskiarvon muutoksen suunta oli laskeva (Helsinki, Espoo, Lahti, Turku ja Vantaa), mutta tyytyväisten osuus niissä oli edelleen keskimäärin 70 %.

Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä

Kestävän liikkumisen edistämisestä

Talousarvion sitova tavoite joukkoliikenteen saavutettavuuden ja palvelutason noususta toteutui: seudun matkamäärä kasvoi 6,5 % edelliseen vuoteen nähden.

Ympäristöohjelman toimenpiteitä edistettiin. Mittareille ei ole asetettu tavoitearvoja eikä kaikista mittareista ole vielä käytettävissä numeraalista tietoa, joten toteutumisen astetta ei voida arvioida. Ohjelma on tuore, ja sen laajempi vaikuttavuuden arviointi on mahdollista tehdä vasta tulevina vuosina. Ympäristöohjelma sisältää yleispiirteisen menoarvion siitä, mitä keskeiset toimet kestävän liikkumisen edistämisessä maksaisivat.

Kaupungin tavoitteena on nostaa ympäristöystävällisten liikkumismuotojen suhteellinen osuus 50 %:iin vuoteen 2026 mennessä. Viimeisimmän henkilöliikennetutkimuksen mukaan kävelyn osuus on kasvanut mutta joukkoliikenteen ja pyöräilyn osuus vähentynyt. Kävelyn osuuden muutosta selittää keskustan asukasmäärän kasvu. Joukkoliikennettä ja pyöräilyä on kehitetty erityisesti viime vuosina, eikä toimien vaikuttavuus vielä näy suhteellisessa osuudessa. **Kävelyn ja pyöräilyn kulkutapaosuus yhteensä on korkea Oulun kaupungissa jo nyt (38 %) ja valtakunnallisen vuoden 2030 tavoitteen tasolla.**

Kestävien liikkumismuotojen kasvutavoite on vaativa, koska autoilun osuuden tulisi laskea nykyisestä 56 %:sta. Henkilöauton käyttö on lisääntynyt ja näyttää lisääntyvän edelleen. Väestömäärän kasvu ja liikkumistarpeen lisäys ovat vaikuttaneet asiaan. Henkilöliikennetutkimuksen mukaan kestävien liikkumismuotojen käyttöä kasvaa sitä suuremmaksi mitä lähempänä kaupungin ydinalueita asutaan. Maankäyttö on avainasemassa luotaessa edellytyksiä kestävälle liikkumiselle. Hyvistä toimita huolimatta kulkutapaosuudet muuttuvat hitaasti.

Kuntalaisista erityisesti jalankulkijat ja pyöräilijät ovat olleet tyytyväisiä liikenneolojen kehitystyöhön, mutta myös autoilijoiden tyytyväisyys on Oulussa suurempi kuin vertailukunnissa keskimäärin.

Joukkoliikenteen järjestämisen tuloksellisuudesta

Vuoden 2019 taloudellinen ja toiminnallinen tulos oli erittäin hyvä. Viiden vuoden jaksolla talousarvion toimintakatetavoite jäi toteutumatta ainoastaan vuonna 2018. Oulun kaupungin kustannus on kasvanut vain 0,4 miljoonalla eurolla vuodesta 2015, ja asukasta kohden se on pysynyt 39 eurossa.

Palvelutarjonnan lisäys ja kohdentaminen ovat olleet tuloksellisia, koska viisivuotisjaksolla matkamäärät ovat kasvaneet 35 % mutta kustannukset vain 15 %. Tuotot ovat kasvaneet viidenneksellä ja asiakasmaksujen osuus liikennöintikustannuksista on noussut eli **kannattavuus on parantunut, vaikka lippujen hinnat ovat vuoden 2015 tasolla.** Kustannus linjakilometriä kohden on säilynyt samalla tasolla koko tarkastelujakson ajan, mutta matkaa kohden se on laskenut. Matkamäärä linjakilometriä kohden on noussut 0,79:stä 0,95:een eli 20 %. Joukkoliikenteen tuottavuuden voidaan arvioida parantuneen.

Hyvän kehityksen taustatekijänä voidaan pitää määrätietoista kehittämistyötä. Myös viime vuosien suotuisa työllisyyskehitys ja Oulun seudun asukasmäärän kasvu ovat auttaneet asiaa.

Joukkoliikenteen matkustajamäärien kasvusta huolimatta sen kulkutapaosuus ei ole kasvanut ja on matala kuutoskaupunkeihin verrattuna. Seudullisen joukkoliikennestrategian matkamäärien kaksinkertaistamistavoite on kunnianhimoinen ja konkretisoi omalta osaltaan kaupungin hiilineutraalisuustavoitetta 2040.

Joukkoliikenteen **kilpailutuksissa on vaadittu ympäristöystävällisiä ratkaisuja.** Merkittävä vähennys päästöihin on saatavissa lähivuosina EU:n puhtaan kaluston direktiivin toteutuksen myötä.

Asiakkaiden tyytyväisyys on joukkoliikennejaoston omien kyselyjen perusteella ollut hyvä vuodesta 2017 alkaen. Kuntalaiskyselyissä tyytyväisten osuus on kasvanut, minkä perusteella **palvelutarpeeseen vastaamisessa on edetty hyvään suuntaan,** vaikka tyytyväisyys ei vielä ole yhtä hyvä kuin vertailukunnissa keskimäärin. Asiakkaille positiivisia seikkoja ovat olleet ainakin tarjonnan lisäys, yhteyksien paraneminen, vakaana pysyneet lippujen hinnat, infojärjestelmät sekä lipputuotteiden ja maksujärjestelmien kehittäminen. **Joukkoliikenteen käytön suurimmiksi esteiksi asukkaat ovat maininneet heikot yhteydet ja aikataulujen sopimattomuuden.**

Viestintää on kehitetty, kun yhdyskunta- ja ympäristöpalvelujen viestinnän ammattilaisen työpanosta on ollut käytettävissä vuonna 2020. Myös markkinoinnille on tarvetta.

Tarkastuslautakunnan kannanotot

Joukkoliikennematkustamisen nopeus, helppous ja sujuvuus ovat avainasemassa, kun tavoitellaan lisää matkustajia. Yhdyskunta- ja ympäristöpalvelujen tulee parantaa Oulun keskustan liikennejärjestelyjä, koska niillä on suuri merkitys joukkoliikenteen sujuvuudelle. Pysäkkikatoksia tarvitaan lisää, ja pysäkkialueiden siisteydestä ja kunnossapidosta on pidettävä huolta.

Maksamisen helppoutta, esimerkiksi pankkikorttimaksamista, ja lipputyyppejä erilaisiin tarpeisiin tulee edelleen kehittää.

Tarkastuslautakunta pitää tärkeänä, että joukkoliikennestrategian mukaisesti panostetaan reaaliaikaiseen ja vuorovaikutteiseen viestintään ja markkinointia kehitetään.

Kaupungin tulee motivoida työntekijöitään joukkoliikenteen käyttäjiksi ja siten edesauttaa strategisen tavoitteen toteutumista.

Pyöräilyn edistämiseksi on tehty investointeja ja muita toimia. Yhdyskunta- ja ympäristöpalvelujen on tarpeen tuottaa mitattua tietoa niiden taloudellisuudesta ja vaikuttavuudesta.

2.2 Rakennetun ympäristön esteettömyys

Tarkastuslautakunta arvioi kaupungin toimia rakennetun ympäristön esteettömyyden edistämiseksi. Arviointi rajattiin rakennusvalvonnan, yhdyskunta- ja ympäristöpalvelujen ja Oulun Tilapalvelut liikelaitoksen toimintaan.

Tavoitteena oli arvioida sitä, ovatko esteettömyydelle lainsäädännössä, viranomaisten ohjeissa, Passeli kaupunki kaikille -esteettömyysstrategiassa, vammaispoliittisessa ohjelmassa, kaupunkistrategiassa 2026 sekä vuoden 2019 talousarviossa asetetut tavoitteet toteutuneet tai millaisilla toimilla tavoitteita on edistetty. Arviointi kohdistui toiminnan tarkoituksenmukaisuuteen ja tuloksellisuuteen (vaikuttavuuteen). Painopiste oli rakennusvalvonnan arvioinnissa.

Arviointiaan varten tarkastuslautakunta kuuli toimialojen edustajia ja esteettömyyskoordinaattoria sekä haastatteli vammaisneuvoston ja vanhusneuvoston puheenjohtajia.

Esteettömyys koskee lähinnä fyysistä ympäristöä kuten rakennuksia, ulkoalueita ja julkisia liikennevälineitä. Rinnakkainen käsite on saavutettavuus, joka liittyy aineettomaan ympäristöön kuten tietoon, verkkosivuihin, palveluihin ja asenteisiin. Yhteistä molemmille käsitteille on, että niin fyysisen ympäristön kuin vaikkapa verkkosivujen ja palvelujen pitäisi olla kaikille sopivia ja kaikkien saatavilla toimintakyvystä riippumatta.

Esteettömyys muodostuu yhtenäisestä ketjusta. Jokaisen ketjun osan tulee olla esteetön, jotta esteettömyys toimii. Esimerkkinä on palvelupiste, jonka lähellä on esteettömiä autopaikkoja, rakennuksen ovet aukeavat automaattisesti, palvelupisteen tiski on esteetön, tilassa on induktiosilmukka, opasteet toimivat kaikille ja asiakas osataan kohdata arvostavasti.

Eriyisen hyvin esteettömyyden vaatimukset tulee toteuttaa julkisissa rakennuksissa ja yleisillä alueilla, joilla käyttäjiä on paljon, sekä sellaisissa kohteissa, joiden käyttäjinä on paljon henkilöitä, joiden liikkumis- tai toimintakyky on rajoittunut. Esimerkkeinä näistä ovat vanhus-, vammais-, sosiaali- ja terveyspalveluja tarjoavat toimipaikat, monitoimitalot sekä keskusta-alueet, joilla on julkisia palveluja.

Esteettömyys yhdistetään arkipuheessa usein vammaisten tarpeisiin, mutta kuka tahansa voi tarvita esteettömyyttä. Tarve voi syntyä esimerkiksi erilaisten sairauksien ja vammojen samanaikaisuudesta, ja edellä kuvatulla tavalla esteettömyys liittyy muuhunkin kuin liikkumiseen. Esteettömyys mahdollistaa ihmisen kotona asumisen ja liikkumisen eri toimintaympäristöissä, ja se antaa mahdollisuuden itsenäiseen elämään ja osallisuuteen yhteisössä.¹

¹ <https://www.ouka.fi/oulu/rakennusvalvonta/esteettomyys>

Esteettömyyttä koskeva lainsäädäntö ja valtakunnalliset ohjeet

Esteettömyyden edistämiseen velvoittavat Suomen **perustuslaki** (731/1999) § 6, joka edellyttää yhdenvertaista kohtelua, ja **yhdenvertaisuuslaki** (1325/2014), joka velvoittaa viranomaisen edistämään yhdenvertaisuutta ja kieltää syrjinnän. Viranomaisen, koulutuksen järjestäjän, työnantajan sekä tavaroiden tai palvelujen tarjoajan on tehtävä **asianmukaiset ja kulloisessakin tilanteessa tarvittavat kohtuulliset mukautukset**, jotta vammaisen henkilö voi yhdenvertaisesti muiden kanssa asioida viranomaisten kanssa, saada koulutusta, työtä ja yleisesti tarjolla olevia tavaroita ja palveluita sekä suoriutua työtehtävistä ja edetä työuralla.

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus (2006, Suomi hyväksyi lopullisesti ja saattoi voimaan 2016) asettaa jäsenvaltioille velvoitteita siitä, kuinka vammaisten mahdollisuuksia nauttia ihmisoikeuksista tulee edistää. Yksi keskeisimpiä edellytyksiä vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumiseksi, yhdenvertaisuuden takaamiselle ja yhteiskunnallisten osallistumismahdollisuuksien turvaamiselle on esteettömyys.

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 117 e §:n mukaan rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava, että rakennus ja sen piha- ja oleskelualueet suunnitellaan ja rakennetaan niiden käyttötarkoituksen, käyttäjämäärän ja kerrosluvun edellyttämällä tavalla siten, että esteettömyys ja käytettävyys otetaan huomioon erityisesti lasten, vanhusten ja vammaisten henkilöiden kannalta. Lakia täydentää 1.1.2018 voimaan tullut **valtioneuvoston asetus rakennuksen esteettömyydestä**, jota sovelletaan uudisrakennuksiin sekä korjaus- ja muutokohteisiin siltä osin kuin **esteettömyyden parantaminen on rakennuksen ominaisuudet sekä toimenpiteen laatu ja laajuus huomioon ottaen tarkoituksenmukaista**. Uusi asetus sisältää aiempaa vähemmän rakentajia velvoittavia esteettömyysmääräyksiä.

Laki ja asetus jättävät tulkitsemisen varaa. Suomen rakentamismääräyskokoelmassa olevan ympäristöministeriön ohjeen mukaan rakennusvalvontaviranomainen valvoo rakennustoimintaa, ja sillä on laaja säännösten soveltamis- ja harkintavalta. **Oulun rakennusvalvonta on tehnyt esteettömyyslinjaukset**, ja suurten kaupunkien rakennusvalvontaviranomaiset ovat yhdessä laatineet TopTen-ohjekortteja tarkentamaan lain ja asetuksen määräyksiä.

Kaupungin toimintamalli

Paikallisesti määräyksiä on **Oulun kaupungin rakennusjärjestyksessä** (2017), jonka mukaan **rakennusvalvonta voi antaa ohjeita rakentamisen esteettömien yksityiskohtien ratkaisusta**. Se voi tarvittaessa pyytää vammaisneuvoston lausunnon rakennushankkeesta.

Oulun rakennusvalvontatoimen tehtävänä on muun muassa valvoa kaavojen ja rakentamisen säädösten noudattamista sekä huolehtia rakentamista koskevan ohjauksen ja neuvonnan järjestämisestä, lupien käsittelystä sekä niihin liittyvästä ennako-ohjauksesta, neuvonnasta ja valvonnasta.

Kaupungin toimitilojen hallintaan, kunnossapitoon ja korjauksiin liittyvistä tehtävistä vastaa kaupunginhallituksen määräämissä rajoissa vuoden 2019 alussa toimintansa aloittanut **Oulun Tilapalvelut liikelaitos**. Aiemmin tehtäviä hoiti Liikelaitos Oulun Tilakeskus, jolle kuului myös toimitilojen rakennuttaminen. Nyt rakennuttamisesta vastaa kaupunginhallituksen alainen rakennusomaisuuden taseyksikkö. Sen toimintaa ei ole tässä arvioitu.

Kaupungin toimitilarakentamista ohjaa kaupunginhallituksen toukokuussa 2019 hyväksymä **Oulun kaupungin palvelutilojen hankeohje**, jonka mukaan **rakennuksen esteettömyystavoitettavuustaso määritellään hankekohtaisesti**. Talousarvioon sisältyvien *erillisinvestointien* esteettömyyden tavoitetaso määritetään hanke selvityksissä eri osapuolten yhteistyönä. Korjausrakentamisohjelmaan sisältyvissä *perusparannushankkeissa* esteettömyyteen liittyvät tarpeet määritetään tarveselvityksissä. Kiireellisissä, pienehköissä *kunnossapitohankkeissa* esteettömyyteen kohdistuu vain pienimuotoisia toimia.

Rakennusvalvonta ei voi vaatia rakentajilta enempää kuin asetuksessa ja ympäristöministeriön ohjeissa edellytetään, se **voi vain ohjata minimivaatimuksia parempaan tasoon**. Oulun rakennusvalvonnassa esteettömyysasioiden suunnittelunohjauksesta ja -tarkastuksesta vastaavat tarkastusarkkitehdit kaupunginarkkitehdin johdolla osana hankkeen suunnittelunohjausta ja rakennuslupavalmistelua. Rakennuslupahakemuksen liitteeksi vaaditaan esteettömyyselvytys ja -suunnitelma hallinto- ja palvelurakennuksista, liike- ja palvelutiloista, työtiloista ja asuinrakennuksista. Esteettömyyselvytys ja -suunnitelma päivitetään toteutussuunnittelun edetessä.

Ennen rakennusvalvonnan tekemää loppukatselmusta rakentajan tulee panna kuntoon esteettömyysasiat. Jos esteettömyydelle rakennusluvassa asetetut vaatimukset eivät ole toteutuneet, rakennusvalvonta ei hyväksy rakennusta käyttöön otettavaksi ennen kuin lupaehdot on täytetty.

Rakennetun ympäristön esteettömyyteen vaikuttaa myös **yhdyskuntalautakunta**, joka vastaa kunnallistekniikan rakentamisesta ja katujen ja yleisten alueiden kunnossapidosta sekä joukkoliikenteen edistämisestä. Talousarviossa kunnallistekniikkaan varattujen määrärahojen jaosta yksittäisille kohteille päättää yhdyskuntalautakunta. Katusuunnitelmat ja muut yleisten alueiden toteutussuunnitelmat hyväksyy kaupungininsinööri silloin, kun niistä ei ole tehty muistutuksia.

Kaupungin tavoitteet esteettömyydelle ja niiden toteutuminen

Kaupunkistrategiassa 2026 (2018) ei ole suoraan esteettömyyden edistämiseen liittyviä linjauksia tai tavoitteita. Esteettömyys kytkeytyy strategian linjauksissa kaupunkilaisten aktiiviseen ja liikunnalliseen elämäntapaan, hyvinvointiaktiivisuuteen, turvallisuuteen ja asiakaslähtöisyyteen. Mittareista esteettömyys liittyy kotona asuvien 75 vuotta täyttäneiden osuuden kasvutavoitteeseen.

Kaupunginhallitus on 16.9.2019 päättänyt asukkaiden **hyvinvointia edistävä painopisteet 2019–2021** osana kaupunkistrategian toimeenpanoa, ja neljästä painopisteestä yhtenä *rakennetun ympäristön suunnittelussa ja toteuttamisessa huomioidaan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen näkökulma. Erityisesti ikääntyvän väestön nopea kasvu 2020-luvulla huomioidaan tulevaisuuden asumisen suunnittelussa.*

Kaupunginvaltuusto on päättänyt lisäksi useista linjauksista ja ohjelmista, joissa tavoitteina on esteettömyyden edistäminen muun muassa kaavoituksella, maankäytöllä ja asuntopolitiikalla, asumisen normaaliuden periaate sekä ikäihmisten kotona asumisen mahdollistaminen. Näistä tärkein tässä yhteydessä on Oulun kaupungin asuntopoliittiset linjaukset 2017–2025. Oulun uudet ikääntymispoliittiset linjaukset ovat valmistelussa vuonna 2020.

Hallintokunnista ainoastaan rakennuslautakunnalla oli vuoden 2019 talousarviossa esteettömyyttä koskeva sitova tavoite, jonka mukaan *rakennusvalvonta ohjaa esteettömien ja kaikkien kannalta turvallisten asuin-, palvelu-, työpaikka- ja liiketilojen rakentamiseen. Myös korjaamisessa ohjataan esteettömyyttä parantaviin ratkaisuihin.* Edellisessä talousarviossa tavoitteena oli yleisesti *rakennusten esteettömyys* ja mittarina vain *hissien rakentaminen vanhoihin asuinkerrostaloihin.*

Mittari	Raportoitu toteuma
Esteettömyys selvitys ja -suunnitelma edellytetään yli 80 % uusissa paritaloa suuremmissa asuin- ja palvelu-, työpaikka- ja liikerakentamisen kohteissa.	Toteuma 79 %
Esteettömyyskatselmus suoritetaan yli 60 % luvan saaneissa esteettömyyden erikoistason palvelu- ja liikerakennuksissa.	Toteuma 100 %
Korjausrakentamisessa edistetään erityisesti hissien rakentamista hissittömiin kerrostaloihin. Ohjausta annetaan yli 10 hankkeelle.	Toteuma 12 hanketta

Rakennuslautakunta raportoi, että sitova tavoite toteutui uudis- ja korjausrakennushankkeiden suunnittelunohjauksessa. Esteettömyyden edistämiseen liittyviä käytäntöjä, neuvontaa, tarkastusta ja ohjausta on kehitetty yhteistyössä Oulun kaupungin esteettömyysasiantuntijana toimivan esteettömyyskoordinaattorin, vammaisneuvoston ja tonttipalvelujen kanssa.

Yhdyskuntalautakunta kertoo käyttösunnitelmansa toteutumisesta muun muassa, että esteettömyys- ja saavutettavuuskoulutusta on järjestetty, ja yhdessä vammaisneuvoston kanssa on tavattu kaupunginhallitus, jonka kanssa on keskusteltu kaupungin toimintatavoista ja pyritty nykyistä toimivampiin ratkaisuihin. Esteettömyyskoordinaattori on koonnut esteettömyysraportin, jossa on konkreettisesti Oulun nykyistä tapaa toteuttaa esteettömyyttä. Tavoitteena on saada valmisteltua yhdyskunta- ja ympäristöpalvelujen esteettömyyslinjaukset vuonna 2020.

Oulun Tilapalvelut liikelaitoksen tavoitteena on tarjota *terveelliset ja turvalliset tilat käyttäjäasiakkaille.*

Erityiset tavoitteet esteettömyyden edistämiseksi

Passeli kaupunki kaikille -esteettömyysstrategia

Esteettömyysstrategia Passeli kaupunki kaikille 2020² valmistui kesällä 2009. Se kohdistui ensisijaisesti kaupungin vastuulla oleviin alueisiin ja rakennuksiin. Kaupunginhallitus merkitsi strategian tiedoksi syyskuussa 2009 ja lähetti sen tiedoksi ja noudatettavaksi mahdollisuuksien mukaan kaikille hallintokunnille. Keskeinen strateginen päämäärä oli, että *Oulusta tehdään liikkumiseesteetön vuoteen 2020 mennessä rakentamalla ja parantamalla kaupungin yleisiä alueita, julkisia ja yksityisiä palvelurakennuksia, asuinrakennuksia sekä joukkoliikenteen ratkaisuja esteettömiksi ja turvallisiksi kaikille ihmisille.*

² <https://www.ouka.fi/oulu/vammaisneuvosto/vampo>

Passeli kaupunki kaikille 2020 -esteettömyysstrategian toimet ja arviointi niiden toteutumisesta (vastuutahot yhdyskunta- ja ympäristöpalvelut, rakennusvalvonta ja Oulun Tilapalvelut -liikelaitos)

Toimenpide	Tilanne 3/2020	
Määräyksiä tarkentavien esteettömyysohjeiden laatiminen	Rakennusvalvonta on laatinut esteettömyyslinjaukset ja selkeyttänyt rakennusvalvonnan esteettömyysprosessia. Käytössä on suurten kaupunkien yhteisesti laatima ohjeistus. Omia erillisiä ohjeita ei ole.	
Esteettömyyden sisällyttäminen yleisten alueiden suunnitteluohjeisiin	Oulun kaupungin omat ohjeet katujen suunnittelusta ovat suppeat, koska on olemassa paljon yleistä ohjeistusta, jota noudatetaan.	
Esteettömien katurakenteiden toteutumisen varmistaminen ja seuranta	Esteettömyyttä tarkastellaan hankekohtaisesti, painopistealueena keskusta ja aluekeskukset. Kuntalaisilta on tullut palautetta muun muassa jyrkistä katujen reunoista.	
Ylläpito- ja talvihoito-ohjeiden tarkistaminen	Kadut on luokiteltu kunnossapitoluokkiin, joille on olemassa kunnossapidon laatukriteerit. Kunnossapidon palautteiden seurauksena on määrätty sanktioita urakoitsijoille laatuvaatimukset alittavasta työstä.	
Tilapäisten liikennejärjestelyjen ohjeiden päivittäminen	Käytetään Kuntaliiton ohjetta, jossa esteettömyyden vaatimukset on huomioitu.	
Oulun kaupungin valaistuksen yleissuunnitelma	Oulun kaupungin valaistuksen yleissuunnitelma on valmistunut toukokuussa 2010.	
Esteettömyyden sisällyttäminen yleiskaavoihin	Yleiskaavoissa osoitetaan alueiden pääkäyttötarkoitukset siten, että ne mahdollistavat toiminnoiltaan monimuotoisen yhdyskuntarakenteen. Osoitetaan myös keskeinen palvelu- ja keskusverkko, liikenneverkko, viher- ja virkistysalueet sekä kevyen liikenteen verkosto. Yleiskaavoilla ei suoranaisesti pystytä ohjaamaan esteettömyyttä → toteutumista ei voida arvioida.	
Esteettömyyden sisällyttäminen asemakaavoihin	Asemakaavamääräyksissä on määrätty esteettömyyteen liittyvistä asioista. Kaavoitus pyrkii varmistamaan, että kaavaratkaisu ei estä määräyksiä laadukkaamman esteettömyyden toteuttamista.	
Esteettömyyden erikoistason alueiden ja reittien määrittely	Asemakaavamääräyksissä on tarpeen mukaan määrätty esteettömyyden erikoistason alueista ja niiden liittymisestä ympäröiviin alueisiin. Rakennusvalvonnan sivuilla on ohjeelliset määrittelyt. Kaupungin keskustassa on määritelty erikoistason kadut ja yleiset alueet.	
Esteettömyysvaatimusten sisällyttäminen sopimuksiin ja tiedonkulun parantaminen ohjausprosessissa	Yhdyskunta- ja ympäristöpalveluissa on valmistelussa tontinluovutussopimuksiin sisällytettävät esteettömyysvaatimukset.	
Esteettömyyden sisällyttäminen tarvittaessa rakennustapaohjeisiin	Kaavoitusyksikön mukaan rakentamistapaohjeissa ei ole tarpeen toistaa lakeihin ja asetuksiin kirjattuja esteettömyysmääräyksiä, koska rakennusvalvonta tarkistaa nämä asiat rakennuslupaprosessin yhteydessä.	
Tilojen suunnittelun esteettömyysvaatimusten ja -ohjeistuksen tarkistaminen	Rakennusvalvonta määrittää velvoittavat ohjeet ja Tilapalvelut siirtää ne suunnitteluohjeisiinsa täydentäen niitä hanke- ja yleisohjetasolla tarpeen mukaisesti.	
Kannustimia ja neuvontaa perusparannushankkeiden, asemakaavahankkeiden ja katusuunnitteluhankkeiden yhteydessä	Peruskorjaushankkeissa rakennusvalvonta neuvoo hakemaan hisseihin, pesu- ja wc-tiloihin ja kulkuteihin liittyviä sekä muita esteettömyyteen liittyviä avustuksia. Yksityisille kiinteistönomistajille voidaan antaa suosituksia esimerkiksi liittymistä ja sisäänkäynneistä.	
Hissien rakentamisen edistäminen	Hissiavustuksia on myönnetty 2015 5 kpl, vuonna 2016 2 kpl, vuonna 2017 5 kpl, ja vuonna 2018 9 kpl ja vuonna 2019 2 kpl. Avustussumma on ollut vuosittain 26 000–376 000 euroa.	
Paikallisliikenteen bussien ja pysäkkien esteettömyys	Toteutunut osittain: matalalattiabusseja, pysäkinäyttöjä. Pysäkkikuulutukset huomioidaan seuraavassa infojärjestelmän kilpailutuksessa. Pysäkkejä muutetaan esteettömiksi.	
Hyödynnetään valmiita erilaisten kohteiden kartoitus- ja ohjausmalleja	Toteutunut	
Esteettömyyskoordinaattorin toimen perustaminen	Tehtävä on täytetty kolmen vuoden määräajaksi.	
Alueelliset esteettömyyssuunnitelmat, pilottiprojekti, toimintamallin kehittäminen	Pilottihankkeena on Tiernan koulu. Oulun tulevilla asuatomessualueella 2025 on mahdollisuus kokeilla, edistää ja luoda uusia esteettömyysratkaisuja. Rakennusvalvonnan esteettömyystyöryhmä on kehittänyt viranomaiskäytäntöjä vammaisneuvoston ja esteettömyyskoordinaattorin kanssa.	

Toimenpide	Tilanne 3/2020	
Alueellisten esteettömyyssuunnitelmien toteutuksen resursointi, koordinaattorin toimen resursointi	Alueelliset esteettömyyssuunnitelmat eivät ole toteutuneet suunnitellussa laajuudessa. Koordinaattorin toimen resursointi 3 vuodeksi on toteutunut.	
Esteettömyyden vastuuhenkilöiden nimeäminen	Kaavoitusyksikössä on nimetty esteettömyyden vastuuhenkilö, muissa yksiköissä kunkin projektin tai kohteen vastuuhenkilö vastaa myös esteettömyydestä.	
Esteettömyyskoulutuksen järjestäminen	Toteutunut	
Kehitetään vammaisneuvoston roolia suunnitelmien lausuntojen antajana	Rakennusvalvonta, vammaisneuvosto ja esteettömyyskoordinaattori ovat yhdessä kehittäneet vastuunjako ja esteettömyysvaatimusten tapauskohtaista tulkintaa, ohjeistusta ja käytäntöjä (työryhmä, palaverit). Vammaisneuvostolta on pyydetty lausuntoja julkisten rakennusten ja yleisten alueiden rakennushankkeista.	
Parannetaan yleisten alueiden suunnittelusta tiedottamista ja vuorovaikutusmahdollisuuksia	Kadunrakentamisessa suunnitelmien nähtävillä olo ja vuorovaikutus toteutetaan kuten kaavahankkeissa: kuullaan muun muassa asukasyhdistyksiä ja naapureita.	
Selvitetään merkittävien peruskorjattavien rakennusten ja yleisten alueiden liikkumis-, näkemis- ja kuulemisolosuhteita käyttäjäarvioinneilla	Valmistuneiden rakennuskohteiden käyttäjäkokemusarviointia ja palautetta käytetään laadunvarmistuksen ja kehittämisen välineenä. Tarvetta on tehdä kierroksia peruskorjattavissa rakennuksissa jo ennen suunnittelua ja määritellä korjaustarpeet. Tämä ei ole vielä toteutunut kattavasti. Keskustassa järjestetään turvallisuuskävelyjä.	

Värien selitys: vihreä= tavoite on toteutunut, keltainen= tavoitteen suuntaan edetty ja punainen= ei toteutunut

Arviointitilaisuudessa saatujen tietojen mukaan puutteita on edelleen tiedoissa, linjauksissa, ohjeistuksessa, toimintamalleissa ja valvonnassa. Käytännössä **rakennusten ongelmat** näkyvät erityisesti opasteissa, pihojen pintamateriaaleissa, kalusteissa ja kunnossapidossa sekä portaissa ja luiskissa. Sisätiloissa puutteita on WC- ja hygienia-tiloissa sekä kalusteissa, varusteissa ja laitteissa. Näkö- ja kuuloesteettömyyttä ei ole huomioitu riittävästi. Toisinaan kyse on pienestä asiasta, joka kuitenkin tekee tiloista esteisen. Myös tilojen käyttäjillä on vastuuta esteettömyyden toteuttamisessa.

Kaupunki omistaa paljon 1960–1990-luvuilla rakennettuja rakennuksia. Kaikissa kohteissa ei muutosten tekeminen ole Tilapalvelujen mukaan mahdollista, se on liian kallista tai yhteensovittaminen on muiden vaatimusten vuoksi mahdotonta. Ongelmaksi on todettu myös riittävien taloudellisten ja osaamisresurssien saatavuus: Tilapalvelut pitää puutteena suunnittelijoiden esteettömyysosaamista. Tilapalveluissa on vuonna 2019 muutettu toimintamallia siten, että merkittävimmässä hankkeissa on hankeselvitys- ja suunnitteluvaiheessa mukana arkkitehtikoulutuksen saanut henkilö.

Yleisten alueiden esteettömyydessä puutteena on kunnossapidon taso, esimerkiksi katujen rikkonaiset pintamateriaalit. Talvella on lumikasoja esteettömyyden pyrkimättömyyden vuoksi. Oulussa ei ole lainkaan esteettömyyden luontokohteita eikä erikoistason reittejä muualla kuin kaupungin keskustassa.

Vammaispoliittinen ohjelma

Oulun kolmannen vammaispoliittisen ohjelman³ laati vammaisneuvosto ja hyväksyi kaupunginhallitus maaliskuussa 2017. Se vietiin kaupunginvaltuustolle tiedoksi huhtikuussa 2017. Edellisen vammaispoliittisen ohjelman oli kaupunginvaltuusto hyväksynyt vuonna 2007.

Oulun kaupungin vammaispoliittisen ohjelman *tavoitteena on edistää vammaisten oululaisten yhdenvertaisuutta ja tasavertaista osallisuutta yhteiskunnan toimintaan*. Ohjelman liitteeseen on koottu konkreettisia toimenpide-ehdotuksia, joiden toteutumista on arvioitu alla olevassa taulukossa. Osa niistä on ollut jo esteettömyysstrategiassa.

³ <https://www.ouka.fi/oulu/vammaisneuvosto/vampo>

Vammaispoliittisen ohjelman toimenpide-ehdotukset ja arviointi niiden toteutumisesta
(vastuutahot yhdyskunta- ja ympäristöpalvelut, rakennusvalvonta ja Oulun Tilapalvelut -liikelaitos)

Tavoite	Toimenpide-ehdotukset	Tilanne 3/2020	
Kodinomainen asuminen	Palveluasuminen toteutetaan kodinomaisissa ja esteettömissä tiloissa	Rakennusvalvonta ohjeistaa ja suosittaa suunnittelunohjauksessa etsimään ja hakemaan kodinomaisia ratkaisuja. Muita vastuutahoja ovat hyvinvointipalvelut ja palveluntuottajat.	
Esteettömyystiedon kerääminen kaupungin ja muiden yleishyödyllisten vuokranantajien asunnoista	Esteettömyys lisätään kriteeriksi kaikkien vuokranantajien vuokra-asuntojen etsimis-/hakupalveluun	Ei ole toteutunut, yhdyskunta- ja ympäristöpalvelut on ilmoittanut edistävänsä asiaa.	
Koulurakennusten esteettömyys	Kaikissa koulurakennuksissa pyritään esteettömyyteen. Vanhojen koulujen esteettömyyttä parannetaan peruskorjausten yhteydessä.	Esteettömyys on lähtökohtana koulurakennusten suunnittelunohjauksessa, tarkastuksessa ja toteutuksen valvonnassa. Oleellisena osana on kattava opastesuunnittelu, jota voidaan lupaehdoissa edellyttää ennen kohteen käyttöönottovaihetta.	
Laaja-alaisen avustajakortin käyttöönotto	Otetaan käyttöön avustajakortti, joka mahdollistaa vammaisen henkilön avustajan vapaan pääsyn joukkoliikennevälineisiin.	Käytössä on eurooppalainen vammaiskortti: jos kortissa on iso A-tunnus, avustaja voi matkustaa bussilla ilmaiseksi.	
Kuuluvuuden tutkiminen ja parantaminen kulttuuri- ja kokoustiloissa	Kulttuuri- ja kokoustilojen kuuluvuus kartoitetaan ja sitä parannetaan. Tilojen kuuluvuustaso julkaistaan kaupungin verkkosivuilla.	Kartoitusta on tehty, ja induktiosilmukoita on muun muassa Ympäristötalolla, Valveella ja Aleksinkulmassa. Monista kokoustiloista ne puuttuvat. Uudisrakennuksiin ja merkittäviin peruskorjattaviin kohteisiin asennetaan silmukat. Verkkosivuilla on kuuluvuustasotietoja osasta rakennuksia.	
LE-pysäköintipaikkojen (invapysäköintipaikkojen) määrä ja käyttö	LE-pysäköintipaikkoja varataan riittävästi asiointi- ja liikuntapaikkojen läheisyyteen. LE-paikkojen käyttö esim. lumenkaatopaikkoina estetään.	Yhdyskunta- ja ympäristöpalvelujen mukaan LE-paikkoja on keskustassa riittävä määrä. Palautetta on tullut niiden käytöstä lumenkaatopaikkoina.	
Joukkoliikenteen esteettömyyden kehittäminen	Matalalattiabussien määrää lisätään ja niistä tiedotetaan aikatauluissa.	Kaikilla kaupungin linjoilla on matalalattiabusseja mutta seutuliikenteessä korkealattiaisista autoja.	
Joukkoliikenteen tiedottamisen kehittäminen	Linja-autoissa otetaan käyttöön pysäkkikuulutukset	Ei ole toteutunut, huomioidaan seuraavassa infojärjestelmän kilpailutuksessa 2021.	
Palvelupisteiden esteettömyyden edistäminen	Oulu10-pisteisiin ja muihin kaupungin palvelupisteisiin asennetaan induktiosilmukat. Palvelupisteisiin asennetaan heikkonäköisiä palvelevat vuoronumeronäytöt.	Oulu10:n palvelupisteessä on induktiosilmukka ja heikkonäköisiä palveleva vuoronumeronäyttö. Kaikista kaupungin palvelupisteistä ei ole koottua tietoa esteettömyydestä.	
Kaavoitus ja esteettömyys	Kaavoituksella parannetaan rakennetun ympäristön esteettömyyttä ja turvallisuutta	Silloin kun kaavamääräyksissä on vaadittu esteettömyyteen ja turvallisuuteen liittyviä asioita, kaavan mukaan rakentuneen ympäristön esteettömyyttä ja turvallisuutta on parannettu. - Rakennusvalvonnan edustaja on mukana kaavahankkeiden ohjausryhmässä osaltaan huolehtimassa esteettömyysnäkökohtien huomioimisesta.	
Katujen talvikunnossapito	Katujen talvikunnossapidosta huolehditaan niin, että liikkuminen on turvallista kaikille.	Talvikunnossapidolle on määritelty laatuvaatimukset ja urakkasopimuksiin sanktiot. Ongelmana on liukkaus ja lumien läjitys esteettömille autopaikoille. Katujen talvikunnossapidosta on tullut paljon palautetta kaupungin palautejärjestelmän kautta.	

Tavoite	Toimenpide-ehdotukset	Tilanne 3/2020	
Normaaliuden periaatteen noudattaminen palveluasumisessa	Mahdollistetaan kaavoitus- ja lupaprosessissa palveluasumisen sijoittaminen kaupunkirakenteeseen kortteli-, tontti- ja rakennustasolla sekoittuneena. Huolehditaan itsenäistä asumista tukevien palvelujen saavutettavuudesta asunnosta käsin. Mitään erityisryhmää ei suljeta asumiseen tarkoitetun alueen ulkopuolelle. - Oleellista on tonttien sijainti palvelujen läheisyydessä.	Kaavoituksella voidaan vaikuttaa toimintojen sekoittumiseen ja täten ehkäistä haitallista sosiaalista eriytymistä. Asemakaavamääräyksellä on mahdollistettu palveluasumisen sijoittaminen kaupunkirakenteeseen kortteli-, tontti- ja rakennustasolla sekoittuneena. Tehostettua palveluasumista sisältävissä asemakaavahankkeissa varmistetaan hankkeen soveltuvuus kaupungin palveluverkkoon ja tavoitteisiin. Rakennusvalvonta ohjeistaa ja suosittelee suunnitteluratkaisuja, jotka edesauttavat normaaliuden periaatteiden toteutumista palveluasumisessa.	
Näkemiseen, kuulemiseen ja ymmärrettävyyteen liittyvä asiantuntemus lupavalmistelussa	Perustetaan esteettömyys- ja vammaisasiamiehen toimi. Hänen asiantuntemustaan hyödynnetään rakennuslupaprosessissa ja vanhojen rakennusten esteettömyyskartoituksessa.	On perustettu esteettömyyskoordinaattorin tehtävä, joka on täytetty määräajaksi. Hänen asiantuntemustaan on hyödynnetty rakennuslupaprosessissa ja vanhojen rakennusten esteettömyyskartoituksissa.	
Esteettömyyden käytännön toteuttamisen valvonta	Perustetaan esteettömyys- ja vammaisasiamiehen toimi. Hänen tehtäviinsä kuuluisivat rakennuskohteiden katselmuksat.	Esteettömyyskoordinaattori tekee rakennuskohteiden katselmuksia.	

Värien selitys: vihreä= tavoite on toteutunut, keltainen= tavoitteen suuntaan edetty ja punainen= ei toteutunut

Vammaisneuvosto on päättänyt seurata ohjelmaa siten, että se kutsuu hallintokuntien edustajia esittelemään toimien toteuttamista vastuualueillaan.

Asiakas- ja kuntalaisnäkökulmia

Vammaisneuvoston mukaan sen ja kaupungin toimialojen yhteistyö on parantunut viime vuosina: kaupungin hallituksen ja rakennusvalvonnan kanssa yhteydenpito on säännöllistä, vammaisneuvosto on ollut asiantuntijana kilpailutusten valmistelussa ja vammaisneuvoston puheenjohtaja ja jäsenet yhdessä esteettömyyskoordinaattorin kanssa ovat olleet kokemusasiantuntijoina koulutuksissa.

Huomautettavaa neuvosto näkee siinä, että kaupungin omia ohjeita esteettömyydestä ei ole, rakennushankkeista ei aina pyydetä lausuntoja tai jos lausuntoja pyydetään, niitä ei noudateta. Tilojen käyttäjien esteettömyystarpeita ei ole aina tarkistettu. Rakennushankkeiden esteettömyyden onnistuminen riippuu paljon suunnittelijoiden ja toteuttajien osaamisesta ja asenteista. Vammaisneuvoston ja esteettömyyskoordinaattorin mukaan "yksikään kaupungin toimitiloista ei ole esteetön".

Kuntalain mukaan **vanhusneuvostolle on annettava mahdollisuus vaikuttaa** kunnan eri toimialojen toiminnan suunnitteluun, valmisteluun ja seurantaan asioissa, joilla on merkitystä ikääntyneiden henkilöiden hyvinvointiin. Neuvoston mukaan näin ei kuitenkaan ole aina tehty, yksi viimeisimmistä esimerkeistä on OYS:n alueen kaavoitus. Vanhusneuvoston kokemuksen mukaan vastauksia kysymyksiin tai kannanottoihin tulee huonosti kaupungin

toimielimiltä. Esteettömyyspuutteita on havaittu palvelutiloissa sekä katujen talvikunnossapidossa ja reunakiveyksissä. Yksittäisistä palveluista hyvinä vanhusneuvosto pitää City-bussia, Oulu10:n palvelupistettä, liukkausvaroitusta tekstiviestinä sekä rollaattorien käyttäjien joukkoliikenteen ilmaisia matkoja keskellä päivää.

Kaupunki- ja kuntapalvelut 2018 –tutkimuksessa on kysytty liikkumisen esteettömyydestä. Tutkimuksen otos oli 2 000 satunnaisesti valittua 18–79-vuotiasta oululaista, joista kysymykseen vastasi 567 eli 28 %. Liikkumisen esteettömyyteen tyytyväisten osuus vuonna 2018 oli 24 %, joka oli kolme prosenttiyksikköä pienempi osuus kuin vuoden 2016 tutkimuksessa ja vertailukuntien keskiarvoon (31 %) nähden alhainen. Tyytymättömien osuus on pienentynyt vuosien mittaan mutta oli kuitenkin 17 % ja suurempi kuin vertailukuntien keskiarvo (14 %).

Kaupungin nettisivuilla on mahdollisuus antaa palautetta kaupunkiympäristöstä ja palveluista. Eniten palautetta on tullut katujen ja kevyen liikenteen väylien kunnossapidosta kuten aurauksesta, sen sijaan kaupungin toimitiloista ja rakentamisesta vain yksittäisiä viestejä. Palautelomake voi olla hankalasti löydettävissä kaupungin sivuilta.

Rakennusten toimivuudesta ja esteettömyydestä Tilapalvelut saa käyttäjien palautetta asiakashallintokunnalta takuuajana ja kiinteistömanagerien kohdekäynnillä, hankekohtaisissa kyselyissä sekä suorana asiakaspalautteena esimerkiksi sähköpostitse.

Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä

Kaupungin tavoitteiden toteutumisesta

Kaupunkistrategiaan 2026 ja kaupungin linjauksiin sisältyvää tavoitetta ikäihmisten kotona asumisen mahdollistamiseksi on edistetty konkreettisesti hissien jälkiasennuksilla ja korjausavustuksilla sekä yleisesti rakennetun ympäristön esteettömyyden edistämällä. Toimien vaikutusta ikäihmisten kotona asumiseen on kuitenkin mahdotonta arvioida. Yli 75-vuotiaiden kotona asuvien osuus pieneni vuonna 2019 edelliseen vuoteen verrattuna.

Asuntopoliittisten linjausten normaalisuuden periaatetta on toteutettu siltä osin kuin se on ollut yhdyskunta- ja ympäristöpalvelujen ja rakennusvalvonnan toimivallassa.

Rakennuslautakunnan sitova tavoite esteettömyyden edistämisestä uudis- ja korjausrakentamisessa toteutui. Vuoden 2019 sitova tavoite oli aiempaa täsmällisempi, ja mittarit sisälsivät toimia, joihin rakennusvalvonta voi vaikuttaa.

Rakennusvalvontaviranomaisen linjausten, ohjeiden ja valvonnan merkitys on suuri, koska se viime kädessä ratkaisee yksittäistapauksissa esteettömyyden riittävyden. Oulun rakennusvalvonta on laatinut esteettömyyslinjaukset ja täydentänyt ohjeistustaan yhdessä muiden suurten kaupunkien kanssa.

Esteettömyysstrategian ja vammaispoliittisen ohjelman toteutumisesta

Passeli kaupunki kaikille -esteettömyysstrategiaan ja Vammaispoliittiseen ohjelmaan sisältyy osin samoja toimia. Tarkastuslautakunnan arvioinnin perusteella yhdyskunta- ja ympäristöpalvelujen, rakennusvalvonnan ja Tilapalvelujen vastuulla olleista **esteettömyysstrategian toimista arvioidaan toteutuneen runsas puolet (54 %)**, ja noin 40 %:a toimista on edistetty. Toimia on edistetty kohtuullisen paljon siihen nähden, että esteettömyysstrategia ei kaupunginhallituksen päätöksen mukaan suoranaisesti ole velvoittanut kaupungin yksiköitä, sitä ei ole päivitetty eikä sitä ole resursoitu erikseen. Arvioinnissa kävi ilmi, että eri tahojen näkemykset tavoitteiden toteutumisesta eivät olleet yhtenevät.

Yhdyskunta- ja ympäristöpalvelujen, rakennusvalvonnan ja Tilapalvelujen vastuulla olleista **vammaispoliittisen ohjelman toimista arvioidaan toteutuneen tasan puolet** ja lähes 40 %:a niistä on edistetty. Vammaisneuvosto on aktiivinen ohjelman seurannassa.

Esteettömyysstrategiassa oli useita toimia ohjeiden laatimiseksi, ja ohjeita onkin laadittu ja täydennetty vuosien varrella. Käytännössä esteettömyys ei kuitenkaan ole täysin toteutunut, sillä toimitiloissa ja yleisten alueiden rakennelmissa ja kunnossapidossa on edelleen puutteita. **Prosessi asiakastarpeiden kartoituksesta esteettömyyden suunnitteluun, toteutukseen ja valvontaan ei ole ollut yhtenäinen ja kattava. Asukas- ja asiakasnäkökulmaa ei ole huomioitu riittävästi.** Liikkumisen mahdollistamisen ohella esteettömyyden edistämisessä korostuvat aiempaa enemmän muut osa-alueet, esimerkiksi näkemisen ja kuulemisen esteettömyys. Hyvällä yksityiskohtien suunnittelulla ja toteutuksella voidaan välttää myöhempiä korjaustarpeita ja asukkaiden ja yhteiskunnan kustannuksia.

Palvelutilojen hankeohjeen mukaan esteettömyyden taso määritellään hankekohtaisesti. Arvioinnissa kävi ilmi, että **tarvetta on selvittää merkittävien peruskorjattavien rakennusten ja yleisten alueiden liikkumis-, näkemis- ja kuulemisolosuhteita käyttäjäarvioinneilla etukäteen** ja määritellä korjaustarpeet ennen suunnitelmien tekemistä.

Taloudelliset resurssit vaikuttavat käytännössä peruskorjausten laajuuteen. Korjausrakentamisen määrä on lisääntynyt sekä kaupungin toimitiloissa että yleisesti. Uutta rakennettaessa esteettömyysvaatimukset voidaan ottaa huomioon paremmin kuin vanhaa korjattaessa.

Esteettömyyden edistämisen kehittämistarpeita ovat edelleen kaupungin yhteiset linjaukset ja ohjeet, henkilöstön koulutus, oman henkilöstön ja palveluntuottajien suunnitteluosaamisen lisääminen sekä kaupungin yksiköiden ja henkilöiden yhteistyö. Asenteissakin voi olla tarkistettavaa.

Tarkastuslautakunnan kannanotot

Tarkastuslautakunta painottaa sitä, että kaupungin toimialojen, liikelaitosten ja rakennusomaisuuden taseyksikön tulee tehdä yhteistyötä ja määritellä yhtenäinen, katkeamaton toimintamalli siten, että tuloksena on esteetöntä kaupunkiympäristöä ja esteettömiä julkisia rakennuksia. Käyttäjien tarpeet tulee selvittää etukäteen suunnittelua varten.

Tilapalveluissa ja yhdyskunta- ja ympäristöpalveluissa kunkin rakennuskohteen vastuuhenkilö vastaa esteettömyydestä. Yksiköissä tulee varmistaa se, että näillä on tarvittava osaaminen ja että ostopalvelut ovat laadukkaita.

Vammaisneuvoston ja kaupungin toimialojen välinen vuoropuhelu näyttää olevan aktiivista ja hyödyllistä. Myös vanhusneuvoston kuulemisen tulee toteutua kaikissa niissä asioissa, joilla on merkitystä ikääntyneiden henkilöiden hyvinvointiin.

2.3 Valvonnan toteutuminen ikäihmisten palveluissa

Tarkastuslautakunta arvioi valvonnan toteutumista ikäihmisten palveluissa. Arvioinnin kohteena oli oman toiminnan sekä ostopalvelu- ja palveluseteliyksiköiden valvonta. Tavoitteena oli arvioida sitä, onko ikäihmisten palveluissa itse tuotettujen, sopimuksella muilta palveluntuottajilta hankkimien palvelujen ja palveluseteliyksiköiden valvonta laadukasta, riittävää ja tehdäänkö valvontaa riittävin resurssein sekä tavoitteiden mukaisesti. Tuloksellisuuden näkökulmasta arviointi kohdistui valvonnan vaikuttavuuteen ja laatuun.

Havainnot valvonnasta koskevat ostopalvelu- ja palveluseteliyksiköitä, sillä kaupungin oman toiminnan valvonta perustuu omavalvontaan, eikä valvontakäyntejä omiin yksiköihin tehdä.

Vanhustenhoidon epäkohdat nousivat julkisuuteen

Keväällä 2019 tuli esille vakavia epäkohtia vanhusten hoidossa. Yleisessä vanhustenhoitoa koskevassa keskustelussa käytiin paljon läpi yksityisten hoitokotien tilannetta sekä kuntien vastuuta asiassa. Vanhusten hoivapalveluissa ilmenevistä ongelmista uutisoitiin toistuvasti. Aktiivinen julkinen keskustelu vanhustenhoidon tilanteesta lisäsi aluehallintovirastoille tulevien kanteluiden ja epäkohtailmoitusten määrää ruuhkaksi asti.

Myös Pohjois-Suomessa valvonta-asioiden määrä aluehallintovirastossa kasvoi merkittävästi alkuvuonna 2019. Vanhuspalvelujen tarkastuskäynneillä havaittiin puutteita muun muassa henkilöstön riittävydessä suhteessa asiakkaiden palvelutarpeeseen, henkilökunnan tehtävien organisoinnissa, lääkkehoidon toteuttamisen asianmukaisuudessa, omavalvonnassa sekä asiakkaiden hoito- ja palvelusuunnitelmien laatimisessa.

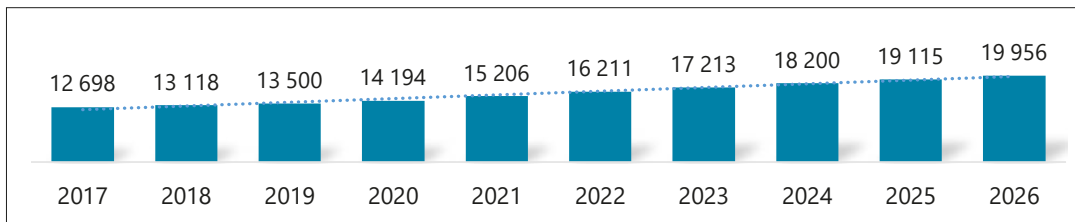
Vanhustenhoitoa koskevaa keskustelua seurattiin myös hyvinvointilautakunnassa. Lautakunnalle pidettiin kokousten yhteydessä seuraavat valvonta-aiheiset infot: 29.1.2019 Miten asumispalveluiden sisältö ja laatu varmis-

tetaan asumispalveluissa (valvonta) ja 26.2.2019 Oulun kaupungin valvontaselvitys. Myös valtuuston kyselytunnilla 1.4.2019 on käsitelty vanhuspalvelujen valvontaa, henkilöstömitoitusta ja hoito- ja palvelusuunnitelmiin kirjaamista. Tarkastuslautakunta pyysi selvitystä valvonnan toteutumisesta ja vanhusten hoivapalveluiden tilanteesta Oulussa 15.10.2019. Lisäksi tarkastuslautakuntaa avustava Ulkoisen tarkastuksen yksikkö teki kaksi tarkastusta asumispalvelujen valvonnasta. Tarkastukset kohdistuivat oman toiminnan sekä ostopalvelu- ja palveluseteliyksiköiden asumispalveluiden valvontaan.

Ikäihmisten määrä kasvaa merkittävästi tulevaisuudessa

Väestöennusteen mukaan yli 75-vuotiaiden määrä kasvaa Oulussa 52 % vuodesta 2018 vuoteen 2026. Väestön kasvu vuosittain on lähes tuhat uutta yli 75-vuotiasta vuodesta 2021 alkaen.

Väestöennuste yli 75-vuotiaat oululaiset



Jotta kasvavaan palveluntarpeeseen pystytään vastaamaan, tarvitaan myös yksityisiä palveluja. Samalla kasvaa valvonnan tarve. Yleisimpiä vanhusten tarvitsemissä yksityisiä sosiaalipalveluita ovat ikääntyneiden palveluasuminen ja kotipalvelut¹. Oulussa tehostetussa palveluasumisessa osto- ja palvelusetelihoitopäiviä oli 84 % ja laitoshoidossa 10 %. Kotihoidossa (säännöllisen kotihoidon tunnit), joka sisältää myös palvelusetelillä hankittavan kotihoidon, ostot olivat 51 % ja oma toiminta 49 %.

Tilinpäätöksessä 2019 **yksityisen palvelutuotannon kustannukset** (osto- ja palveluseteli) olivat yhteensä **42,5 miljoonaa euroa**, josta tehostetun palveluasumisen osuus on noin 30, laitoshoidon 2,3 ja kotihoidon osuus 10,3 miljoonaa euroa. **Oman tuotannon** kustannukset ovat kuusi miljoonaa suuremmat yhteensä **48,9 miljoonaa euroa**, josta tehostettu palveluasuminen on 8,5, laitoshoido 22 ja kotihoito 18,5 miljoonaa euroa.

Kunnat vastaavat hankkimiansa palvelujen valvonnasta

Kunta on vastuussa palvelun järjestämisestä, ja sillä on velvollisuus valvoa sekä hankkimiaan palveluja että omaa toimintaansa. Ulkoistaessaan palveluja se ei pääse eroon valvontavelvollisuudestaan. Kunnalla on myös valvontavastuu sijoittajakuntana, jos se sijoittaa asiakkaitaan oman alueensa ulkopuolelle.

Kun palveluita hankitaan yksityiseltä palvelujen tuottajalta, kunnan on varmistuttava siitä, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta. Lainsäädännössä ei ole kuitenkaan tarkasti määritelty minkälaista tasoa kunnan tuottamilta palveluilta vaaditaan. Laki ei myöskään selkeästi ja yksityiskohtaisesti kerro miten sosiaalipalveluja tulisi valvoa. Näin ollen yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnan ja yhteistyön laatu sekä menetelmät ovat suurelta osin kunnan itsensä määriteltävissä.

Kunnan tulee aina ilmoittaa alueensa aluehallintovirastolle ilmi tulleista puutteista ja epäkohdista. Kunnalla on myös velvollisuus ohjata ja neuvoa palveluntuottajia ja pyrkiä siten saamaan mahdolliset puutteet korjatuksi. Tiettyjä lain edellyttämiä valvontatoimenpiteitä, kuten toiminnan keskeyttämisen, voivat

tehdä vain aluehallintovirastot tai Valvira. Näistä toimista on säädetty yksityisistä sosiaalipalveluista annetussa laissa.

Valvova viranomainen, monijäseninen toimielin, on Oulun kaupungissa hyvinvointilautakunta, joka on siirtänyt toimivaltaa edelleen jatkodelegoinnilla tilaaja-asiantuntijalle ja asiantuntijalle. Kunnalla on mahdollisuus tarkastaa palveluntuottajan toimintayksikkö silloin, kun tarkastuksen tekemiseen on perusteltu syy. Se voi olla vaikka kirjallisesti tai suullisesti saatu epäkohdailmoitus. Lisäksi Oulussa on sopimuksiin kirjattu laissa säädetystä laajemmasta yllätystarkastuksen mahdollisuudesta.

Myös asiakasprosessista vastaavat viranhaltijat, esimerkiksi palveluohjausyksikön sosiaalityöntekijät ja palveluohjaajat, toteuttavat valvontaa, koska he tekevät palvelutarpeen arvioinnit ja vastaavat siitä, että palvelu on asiakas- tai palvelusuunnitelman mukaista.

Suomessa vastuu valvoa vanhusten hoivapalveluita jakaantuu seuraavasti:

- *Palveluntuottaja vastaa siitä, että palvelu täyttää sille luvassa asetetut vaatimukset. Hoivakotien palveluntuottajilta odotetaan omavalvontaa, mikä on valvonnan ensisijainen muoto. **Omavaluontasuunnitelman** on oltava julkisesti nähtävänä ja sitä on seurattava.*
- **Kunta** on vastuussa palvelun järjestämisestä ja sillä on velvollisuus valvoa sekä hankkimiaan palveluja, että omaa toimintaansa.
- **Aluehallintovirastot** valvovat oman alueensa kuntien palvelujen järjestämistä sekä muiden julkisten ja yksityisten palveluntuottajien toimintaa.
- **Valvira** valvoo merkitykseltään suuria, periaatteellisia tai laajoja tapauksia. Aluehallintovirasto siirtää tapauksen käsittelyn tarvittaessa Valviralle sovitun työnjaon mukaisesti.
- *Ylimmät laillisuusvalvojat ovat eduskunnan oikeusasiamies ja oikeuskansleri. Kun kaikki kotimaiset oikeuskeinot on käytetty, viranomaispäätöksistä voi valittaa EU:n ihmisoikeustuomioistuimeen.*

² Asumispalveluista ja kotihoidosta löytyy tietoa kaupungin sivuilta osoitteesta <https://www.ouka.fi/65plus> tai osoitteesta <https://www.ouka.fi/oulu/ikaantyminen/asuminen> Sivustolta pääsee vertailemaan myös palvelusetelillä hankittavia palveluja.

Tavoitteena valvontaresurssien lisääminen

Käyttösuunnitelmaan asetettu tavoite valvontaresurssien vahvistamisesta toteutettiin. Ikäihmisten palveluihin saatiin lisää yksi vakinainen henkilö valvontatehtäviin ja käytännön valvontaa tekevien henkilöiden määrä nousi kahteen. Heidän apunaan on hallinnollisissa asioissa ajoittain yksi henkilö.

Valvontakäyntejä on tehty valvottaviin kohteisiin kahden vuoden välein, mutta resurssilisäyksen myötä vuoden 2020 alusta lähtien käynnit on suunniteltu jokavuotiseksi. Valvonnasta vastuussa oleville henkilöille kuuluu kotihoidon, tehostetun palveluasumisen, laitoshoidon ja kuntouttavan päivätoiminnan valvonta.

Vastuualueen omien tavoitteiden lisäksi valvontaa ja valvonnan- ja ohjaustyön suunnittelua ja toteutusta ohjaavat erilaiset lait, valtakunnalliset ohjelmat ja suositukset sekä kaupungin sisäiset ohjeistukset ja asiakirjat.

Varsinaiset valvontaan liittyvät tavoitteet asetetaan **valvontasuunnitelmassa**, joka hyväksytään vuosittain ikäihmisten palveluissa. Siihen määritellään valvonnan kohteet ja painopistealueet. Suunnitelmassa huomioidaan lisäksi kansalliset painopistealueet, lakimuutokset sekä alueelliset tarpeet. Valvontasuunnitelma on tärkein valvojien työtä ohjaava asiakirja.

Ikäihmisten palveluissa valvonnan tavoitteet on määritelty seuraavasti: valvonnan tavoitteena on *kansalaisten perusoikeuksien toteutumisen varmistaminen asuinpaikasta riippumatta, palvelu- ja hoitosuunnitelmien toteutuminen sekä palvelusopimusten mukaan lukien palvelukäytösten noudattaminen.*

Tavoite kotona asumiselle lisää valvonnan tarvetta. Kaupunkistrategiassa 2026 on yksi painopiste Oulun kaupungin tapa toimia ja siinä linjauksella kehitämme vaikuttavia palveluita ja toimintaamme asiakaslähtöisesti tietoon perustuen ja tavoite *kotona asuvien 75 vuotta täyttäneiden osuus kasvaa*, jota tavoiteltaessa ja jonka toteutuessa kotihoidon valvonnan tarve kasvaa.

Valvonta on laadukasta ja asiakkaiden hyvinvointia edistävää

Oulussa ikäihmisten palveluiden valvontaa on hoidettu hyvin. Valvonnassa on havaittu poikkeamia palveluiden laadussa mutta niihin on puututtu nopeasti. Tavoitteena on, että vanhuksat saavat sellaista hoitoa ja hoivaa, jota lait, asetukset ja vanhustenhuollosta annetut suositukset edellyttävät.

Palveluiden valvonta on kohdistettu pääosin kaupungin ostopalveluna ja palvelusetelillä järjestämiin palveluihin. Valvottavia yksiköitä on yhteensä 63 ja asiakkaita niissä 2 569. Oman toiminnan valvonta perustuu pääosin omavalvontaan, ja kaupungin omiin yksiköihin on AVI tehnyt satunnaisia valvontakäyntejä. Omien yksiköiden valvojina esimiehet ovat keskeisessä roolissa ja heillä on myös virkavastuu toiminnasta. Esimiehet valvovat henkilöstön pätevyyttä, henkilöstöresurssia ja esimerkiksi lääkehoidon lupia. Hoidon laadun seurannan apuna käytetään RAI-laatuindikaattoreita.

Yksityisen palvelutuotannon ja Oulun kaupungin oman palvelutuotannon yksiköt ja asiakkaat vuonna 2019

Ikäihmisten hyvinvointipalvelut	Yksityinen palvelutuotanto		Oulun kaupungin oma palvelutuotanto	
	Yksiköt	Asiakkaat	Yksiköt	Asiakkaat
Kotihoito	28	1 581	10	1 101
Tehostettu palveluasuminen	34	948	8	185
Laitoshiito	1	40	4	357
Yhteensä	63	2 569	22	1 643

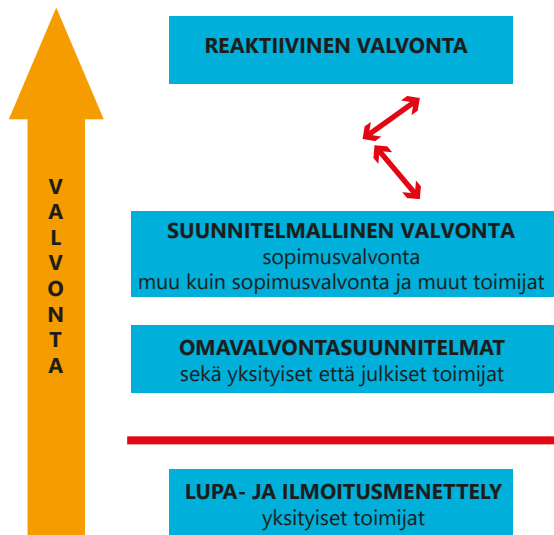
Lähde: Ikäihmisten palvelut 17.2.2020

Valvonnassa käytetään ennakoivaa, suunnitelmallista sekä reaktiivista valvontaa. Ennakoiva valvonta on lähinnä ohjausta, tiedon välitystä ja vuorovaikutusta. Se sisältää lausunnot aluehallintovirastolle ja Valviralle, ohjaus- ja neuvottelukäynnit uusien palveluntuottajien kanssa sekä lupa- ja ilmoitusmenettelyyn. **Suunnitelmallisella valvonnalla**² tarkoitetaan valvojan viranomaisen toteuttamaa valvontaa Oulun alueella toimivien palveluntuottajien yksiköihin. Painopiste on palveluntuottajien ohjauksessa ja neuvonnassa. Suunnitelmallisen valvonnan yhteydessä, toteutetaan myös sopimusvalvontaa ja seuranta eli tarkastetaan sopimusehtojen ja laatulupausten toteutumista. **Reaktiivisia valvontakäyntejä** tehdään tarvittaessa asiakkaiden, omaisten tai viranomaisten yhteydenottojen perusteella sovitusti tai ennalta ilmoittamatta.

Valvontaa kehitetään ja toteutetaan AVIn ja Valviran ohjeiden mukaisesti ja yhteistyössä ko. tahojen kanssa. Yhteistyö Pohjois-Suomen aluehallintoviraston valvontahenkilöstön kanssa on ollut ikäihmisten palveluista saadun tiedon mukaan tiivistä. Tarvittaessa valvojilla on mahdollisuus konsultoida AVIa tai tehdä yhteisiä valvontakäyntejä.

² Hyvinvointipalveluiden suunnitelmallisen valvonnan piiriin kuuluvat ikäihmisten palvelujen lisäksi kehitysvammaisten, mielenterveys- ja päihdepalveluiden, lastensuojelun, sosiaalihuollon palveluiden, vammaispalveluiden ja terveyspalveluiden yksityisten palveluntuottajien valvonta.

Valvonnan kokonaisuus



Lähde: Ikäihmisten palvelut 15.10.2019

Ikäihmisten palveluissa valvontakäynnit on kohdistettu vuorovuosin joko kotihoitoon tai asumispalveluihin. Valvontakäynneistä suurin osa on ennalta ilmoitettuja suunnitelmallisia valvontakäyntejä. Valvojat käyvät näillä valvontakäynnillä palveluntuottajan kanssa läpi noin 80 asiaa, riippumatta siitä mitkä asiat oli määritelty valvontasuunnitelmassa painopistealueiksi. Painopistealueet ilmaisevat ne asiat, joita pidetään valvonassa kunkin vuonna tärkeänä. Valvontaraportin pohjassa on käytetty AVIn ja Valviran olemassa olevaa valvontalomakkeistoa soveltuvin osin.



Valvontakäynneillä käydään läpi lomake, joka sisältää muun muassa seuraavia asioita:

- henkilökunnan määrä, ammattihenkilöt ja vaihtuvuus
- toteutunut henkilöstömitoitus
- omavalvontasuunnitelma
- lääkehoitosuunnitelma ja henkilökunnan lääkeluvat
- voimassa oleva lupapäätös (AVI/Valvira)
- toimintakertomus
- potilasvakuutus
- tilat
- tietosuojasitoumuksen allekirjoitukset
- tietoturvatestin suorittaminen
- RAI – tilaajatietokannasta asiakasrakenne, laatutiedot, RAI- arviointien määrät ja yksikkökohtainen yhteenveto
- vuoden aikana saadut reklamaatiot, muistutukset ja kantelut
- palveluseteli- ja ostopalvelujärjestelmän tietojen ajantasaisuus

Lähde: Ikäihmisten hyvinvointipalvelut 15.10.2019

Valvonnessa havaittujen puutteiden ja epäkohtien korjaamista seurataan

Valvontakäyntien yhteydessä havaituista epäkohdista annetaan palautetta ja ohjausta palveluntuottajille. Lisäksi sovitaan mihin päivään mennessä asiat korjataan. Tarvittaessa asia varmistetaan tarkastuskäynnillä tai muuten jatketaan seuranta. Toteutuneen henkilömitoituksen seuranta on yksi yleisimpiä seurantaan jääviä asioita.

Epäkohtien korjaamisen seuranta on yksi valvonnan laatekijöistä. Arvioinnissa laaduksi määriteltiin myös valvonnan suunnitelmallisuus, avoimuus ja läpinäkyvyys, valvonnan painottuminen ohjaukseen ja neuvontaan sekä toiminnot, joilla edistetään asukkaiden hyvinvointia.

Asiakkaiden hyvinvointia edistävät tavoitteet valvonnassa

Asiakkaiden hyvinvoinnin edistäminen	Toteutumisen arviointi
Asiakälähtöisyys: asiakkailla mahdollisuus vaikuttaa palvelun laatuun	Asiakkailla on lukuisia mahdollisuuksia antaa palautetta, mutta palautetta annetaan vähän. Esimerkiksi PSOP-palautteet 2018:8 ja 2019:6 ja Ouka.fi palautteet (keräys aloitettu vuonna 2019) kotihoidosta 9 kpl, tehostetusta palveluasumisesta 5 kpl ja yksityisestä laitoshoidosta 1 kpl. Palautteenantokanavat: kaupungin jatkuva asiakaspalaute, PSOP- järjestelmä, palveluntuottajan toteuttamat kyselyt, yhteydenotot palveluasiantuntijaan (kunnan valvontaviranomainen), palveluntuottajan laadun poikkeamatietojen seuranta (esim. hairpro), sosiaali- ja potilasasiamies, muistutukset, kantelut ja reklamaatiot. PSOP=Palveluseteli- ja ostopalvelujärjestelmä
Asiakastyytyväisyyskyselyt	Valvojat tarkastavat, että palveluntuottaja kerää asiakaspalautteen ja tekee omaisille kyselyitä palveluista. Valvontakäynnillä käydään läpi asiakkaiden ja omaisten mahdollisuus vaikuttaa palvelujen laatuun.
Reagoiminen nopeasti asiakkaiden- ja omaisten palautteisiin	Ikäihmisten palveluista saadun tiedon mukaan valvoja on palautteen antajaan yhteydessä 1–2 vrk:n sisällä. Palveluntuottajan kanssa sovitaan korjaavista toimenpiteistä välittömästi. Korjaavat toimenpiteet aikataulutetaan.
Riskiperusteisuus: kohteiden ja painopisteiden valinnassa korostuu riskiperusteisuus	Riskiperusteisesti on tehty valvontaa niihin yksiköihin, joista on tullut useampia omaisten/asiakkaitten yhteydenottoja tai joihin aluehallintovirasto on valvonnassaan kiinnittänyt huomiota. Hyvinvointipalveluissa on tunnustettu, että riskiperusteinen valvontakohteiden määrittely vaatii valvojilta palautteenantokanavien käytön tehostamista ja parempaa kokonaiskuvan muodostamista palveluntuottajien keräämistä omais- ja asiakaspalautteista.
Palveluntuottajan toiminnan laadun varmistaminen: vanhuspalvelulaki § 23 ja sosiaalihuoltolaki 2014/130 § 47 Omavalvonta	Omavalvontasuunnitelma tarkastetaan jokaisella valvontakäynnillä. Lisäksi se on otettu valvonnassa painopistealueeksi useana vuonna. Valvontakäynnillä tarkastetaan omavalvontasuunnitelman lisäksi keskeiset lainkohdat vanhuspalvelulaista (§ 16, §:t 20–23): palvelusuunnitelma, henkilöstö, johtaminen ja toimitilojen tarkastus.
Sopimuseuranta: sopimuseurantaa tehdään ja asiakassopimukset on tehty kaikille asiakkaille	Sopimuseurantaa tehdään suunnitelmallisten valvontakäyntien yhteydessä. Valvojat tekevät suunnitelmallisen valvonnan yhteydessä sopimusvalvontaa ja valvovat yksityisten palveluntuottajien kanssa tehtyjä sopimuksia (puitesopimukset, asiakaskohtaiset sopimukset). Samalla valvotaan palvelusetelisääntökirjan laatuvaatimusten toteuttamista. Vastuualueella ei ole yhtään asiakasta, jolle ei ole laadittu ostosopimusta.
Bonus- ja sanktiojärjestelmä: sopimuksiin on kirjattu sakottamisen mahdollisuus mikäli sovitut lupaukset esim. yksikön asiakkaiden toimintakyvyn paranemisesta tai säilymisestä eivät täyty	Ikäihmisten tehostetun palveluasumisen kilpailutettujen ostopalveluiden sopimuseurannassa on käytössä bonus/sanktio-järjestelmä, joka koskee yhteensä noin 100:aa tehostetun palveluasumisen asiakasta (19.5.2016 § 66) Sanktiomenetelmiä on yhdenmukaistettu ja arvioinnin aikana tehostetun palveluasumisen sääntökirjoihin valmisteltiin ko. muutoksia ja lautakunta oli tehnyt päätöksen 29.10.2019 §129, jossa oli säännökset virheiden ja niistä aiheutuvien toimenpiteiden osalta.

Valvonnan laatutavoitteista jäi toteutumatta valvonnan avoimuus ja läpinäkyvyys. Valvonnan toteutumisesta raportoidaan hyvinvointilautakunnalle tilinpäätöksen yhteydessä, mutta kaupungin kotisivuilta ei valvonta-asioista löytynyt tietoja.

Valvonnan keskeisenä tavoitteena on myös vaikuttaa palveluntuottajien antaman palvelun laatuun. **Laadukkaassa palvelussa tulisi olla mahdollisimman vähän palvelupoikkeamia** (negatiivista palautetta, kanteluita ja muistutuksia).

Yksityisiä palveluntuottajia koskevia kanteluita ei ole tullut yhtään vuonna 2019. Muistutusten määrät ovat pysyneet lähes ennallaan. Sen sijaan reklamaatioiden määrä on noussut sekä tehostetussa palveluasumisessa että laitoshoidossa. Vaikka reklamaatioissa on nousua, asiakasmäärään suhteutettuna niiden määrä on vähäinen ja ne laskivat edellisestä vuodesta. (2018: 110 reklamaatiota/ 2 149 asiakasta, 5,1 % ja 2019:115 reklamaatiota/2 569 asiakasta, 4,5 %).

Reklamaatiot, muistutukset ja kantelut vuosina 2017–2019

Ikäihmisten hyvinvointi	Reklamaatiot			Muistutukset			Kantelut		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Kotihoito	42	73	70	6	6	4	1	0	0
Tehostettu palveluasuminen	19	35	40	1	6	5	1	2	0
Laitoshoido	0	2	5	0	1	1	0	0	0
Yhteensä	61	110	115	7	13	10	2	2	0

Lähde: Ikäihmisten palvelut 17.2.2020

Pääasialliset syyt reklamaatioihin, muistutuksiin ja kanteluihin olivat tyytymättömyys hoitoon liittyvään tiedonkuluun, hoidon laatuun, yhteistyöhön asiakkaiden ja omaisten kanssa ja hoito- ja palvelusuunnitelmaan kirjattujen asioiden toteutumattomuus. Laitoshoidossa ja palveluasumisessa epäiltiin henkilöstömitoituksen riittävyyttä, ja yksityisessä laitoshoidossa nousi esiin laskutusepäselvyydet.

Palveluntuottajat on ohjeistettu ilmoittamaan muistutukset myös valvonnan yhdyshenkilölle. Ilmoitukseen on sisällytettävä annettu vastaus sekä tieto siitä, milloin vastaus on toimitettu muistutuksen tekijälle. Muistutuksen vastaus tulee toimittaa myös sosiaali- ja potilasasiainmiehelle, jos muistutuksen tekijä on antanut siihen suostumuksen.

Vanhusneuvosto huolehtii osaltaan vähemmistöön kuuluvien ikäihmisten palveluiden riittävyydestä ja laadusta. Tässä yhteistyö eri toimialojen kanssa on tärkeää. Valvontaan liittyvissä asioissa vanhusneuvoston kanssa ei ole kuitenkaan vakiintuneita käytäntöjä yhteydenpidolle ikäihmisten palveluissa.

Arvioinnissa vanhusneuvostolta saadun tiedon mukaan asumispalveluita koskevat yhteydenotot koskevat usein asiakkaiden kohtelua ja vanhusten ulkoilutusta. Lisäksi huolenaiheena oli termistö, jota käytetään eri asyayhteyksissä asiakkaan hakeutuessa asumispalveluihin. Ikäihmistä moni ei ymmärrä mitä tarkoittavat eri asumispalvelumuodot. Yli 75-vuotiaille myös digitaalisten palvelujen hyödyntäminen on hankalaa ja joillekin jopa mahdotonta.

Valvonta toi esiin epäkohtia

Henkilöstömitoitusten seuranta työllisti valvoja vuonna 2019. Seurannassa oli 22 tehostetun palveluasumisen yksikköä, ja saatujen mitoitustietojen takia jatkettiin henkilöstömitoituksen seurantaan 19 yksiköstä edelleen. Lisäksi kaikilta yksityisen tehostetun palveluasumisen ja kotihoidon yksiköltä varmistettiin, että henkilöstön lääkeluvat ja PKV-luvat ovat kunnossa (PKV = pääasiassa keskushermostoon vaikuttavat lääkkeet).

Valvontakäynnit palvelualueittain

Ikäihmisten hyvinvointi	2017	2018	2019
Kotihoito/kotipalvelu	24	5	27
Tehostettu palveluasuminen	1	39	7
Laitoshoido	0	1	1
Perhehoito	0	0	1
Yhteensä	25	45	36

Vuonna 2019 valvonnan kohteena olivat yksityiset kotihoidon yksiköt (27 kpl) ja ne omaishoidon vapaan palvelua tuottavat yksiköt, jotka eivät tuota kotihoitoa. Lisäksi valvontakäyntejä tehtiin uusiin yksityisen tehostetun palveluasumisen yksiköihin (7 kpl). Reaktiiviset valvontakäynnit (6 kpl) kohdistettiin kaikki tehostettuun palveluasumiseen.

Kotihoidon valvontakäyntien painopistealueena olivat muun muassa lääke- ja hoitosuunnitelmat, henkilöstölistat, omavalvontasuunnitelmat sekä tietoturva- ja käyttäjäsitoumukset. Lisäksi käytiin läpi RAI-tilaajatietokannasta saatavat palveluntuottajien yksikkökohtaiset asiakasrakente- ja laatu-tiedot verrattuna Oulun kaupungin julkiseen ja yksityiseen palvelukokonaisuuteen sekä koko Suomen vastaavaan palveluun.

Kotihoidossa, kotipalvelussa ja omaishoidon vapaan valvontakohteissa havaittiin monia epäkohtia: palveluntuottajien puutteelliset lääkehoitosuunnitelmat, lääkeluvat, tietosuojasitoumukset ja tietoturvakokeet. Lisäksi valvojat korjasivat palveluntuottajien omavalvontasuunnitelmia ja antoivat ohjeistusta muistutusten käsittelystä. Ikäihmisten palveluista saadun tiedon mukaan epäkohdat on saatettu kuntoon sovitussa määräajassa.

Vuonna 2018 valvonta kohdistettiin tehostettuun palveluasumiseen. Yksiköihin tehtiin 39 valvontakäyntiä ja suunnitelmallisten valvontakäyntien lisäksi sosiaalihuoltolain mukaiseen laitoshoidon tehtiin yksi käynti. Reaktiivisia valvontakäyntejä tehtiin 4. Lisäselvityksiä pyydettiin 26. Lisäksi saatiin noin 100 yhteydenottoa asiakkailta, omaisilta, palveluohjauksesta ja henkilöstöltä, joihin annettiin lisäselvityksiä ja lausuntoja AVille ja Valviralle.

Lisäselvityspyynnöt liittyivät henkilöstömitoituksiin noin kolmasosassa tehostetun palveluasumisen yksiköitä. Osassa yksiköistä kaikilla työntekijöillä eivät olleet lääkahoitoluvat kunnossa eikä sovittua tietoturvakoulutusta ja tietoturvasitoumusta tehtynä. Lisäksi oli puutteita RAI-arviointien³ ajantasaisuudessa.

Omaevalvonta on riskienhallintaa

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen valvonnassa korostuu **palveluntuottajien oma vastuu toiminnan asianmukaisuudesta ja heidän tuottamien palvelujen laadusta sekä asiakas- ja potilasturvallisuudesta**. Vanhuspalvelulaissa säädettiin julkisille palveluntuottajille velvollisuus ottaa käyttöön suunnitelmallinen omaevalvonta vuoden 2015 alussa. Vastaava velvollisuus tuli kaikille yksityisille sosiaalipalveluille jo vuonna 2012. Uudessa sosiaalihuoltolaissa omaevalvonta säädettiin otettavaksi käyttöön kaikissa sosiaalihuollon palveluissa 1.4.2015 alkaen.

Valviran mukaan omaevalvonnan perusidea on siinä, että toimintayksikölle on laadittu kirjallinen suunnitelma, jolla asiakkaan palveluissa esiintyvät epäkohdat ja palvelun onnistumisen kannalta epävarmat ja riskiä aiheuttavat tilanteet pystytään tunnistamaan, ehkäisemään ja korjaamaan nopeasti.

Valvontaviranomaisten tekemä valvonta ei koskaan voi korvata omaevalvontaa. Vähimmäisvaatimuksena on, että omaevalvontasuunnitelma on nähtävänä yksikössä, mutta monet palveluntuottajat laittavat sen myös omille tai kunnan verkkosivuille. Omaevalvonnan tavoitteena on, että henkilöstö arvioi koko ajan omaa toimintaansa, kuulee asiakkaita ja omaisia laatuun ja asiakasturvallisuuteen liittyvissä asioissa sekä ottaa asiakaspalautteen huomioon toiminnan kehittämisessä. Helsinki esimerkiksi velvoittaa tehostetun palveluasumisen yksiköitä pitämään omaevalvontasuunnitelman yrityksen tai yksikön verkkosivuilla.

Arvioinnissa tehtyjen havaintojen mukaan harvalla palveluntuottajalla, joilta kaupunki ostaa palvelut, on omaevalvontasuunnitelma verkkosivuillaan. Myöskään kaupungin omien yksiköiden omaevalvontasuunnitelmia ei ole kaupungin verkkosivuilla.

Valvonnan kehittämistoimenpiteet kevään 2019 jälkeen

- Asiakaspalautteet: tarkemman kokonaiskuvan laatiminen asiakaskokemuksista ja asiakas-tyytyväisyydestä. Palveluntuottajien keräämän asiakas- ja omaispalautteen tiedon toimittaminen tilaajalle. Asiakkaiden tiedottaminen palautteenantokanavista.
- Robotiikka: selvitetään mahdollisuus robotiikan hyödyntämisestä palveluntuottajien kysymyksiin vastaamisessa.
- Yhteistyö palveluntuottajan kanssa: palveluseteliyrittäjien monipuolisempi perehdyttäminen. Yhteisten koulutus- ja keskustelutilaisuuksien lisääminen palveluntuottajien kanssa.
- Valvontakäynnit: harkitaan valvontakäyntien tihentämistä, valvontakäynnin sisällön kehittäminen, valvojien tehtäväkuvien selkiinnyttäminen ja työnjako.
- Valvontaprosessi: valvonnan periaatteiden tarkentaminen (esim. muille paikkakunnille sijoitettujen osalta).
- Sanktiot: sanktiomenetelmien yhdenmukaistaminen ja kirjaaminen ostopalvelusopimukseen ja palvelusetelisääntökirjoihin.
- Viestintä: valvonnan tilannekatsauksen raportointi puolivuositain.
- Henkilöstömitoitus: selvitetään sähköisen menetelmän mahdollisuudet henkilöstömitoituksen varmistamisessa.
- Asiakas- ja potilastiedot: ongelmat asiakas- ja potilastietojen kuluissa pohdittavana (asiakkaiden tiedot Effica-järjestelmään kokonaisuudessaan).
- Resurssit: resurssivaje tiedostettiin ja palkattiin valvontaan yksi lisähenkilö.

³ RAI-järjestelmä eli "Resident Assessment Instrument", on kansainvälinen vanhusasiakkaiden hoidon tarpeen ja laadun sekä kustannusvaihtavuuden arviointi- ja seurantajärjestelmä. RAI-järjestelmä soveltuu yksilön hoito- ja palvelusuunnitelman laadintaan ja hoidon tulosten seurantaan.

Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä

Tarkastuslautakunta arvioi sitä, onko ikäihmisten palveluissa valvonta riittävä varmistamaan, että omat ja yksityisesti tuotetut palvelut ovat asianmukaiset.

Valvonta ikäihmisten palveluissa toimii hyvin ja laatupoikkeamiin puututaan nopeasti. Tarkastuslautakunnan tekemän arvioinnin mukaan ikäihmisten palveluja valvotaan vuosisuunnitelman mukaisesti. Valvontakäynnillä käydään laajasti asioita läpi ja valvontakäynnit raportoidaan asianmukaisesti. Korjaavat toimet aikataulutetaan. Palvelun sisältö ja palvelun vähimmäisvaatimukset olivat yhtenäiset sopimuksissa, palvelusetelisääntökirjassa ja asiakaskohtaisissa sopimuksissa, ja laatuvaatimusten valvonta on siten vaivatonta, oli asiakas valinnut asumispai- kaksi osto- tai palvelusetelyyksikön. Lisäksi sopimukseen on lisätty laissa säädettyä laajempi mahdollisuus tehdä yllätystarkastuksia.

Valvonta on kohdistettu pääsääntöisesti kaupungin ostopalveluna ja palvelusetelillä järjestämiin palveluihin. Oman toiminnan valvonta perustuu pääosin omavalvontaan eikä varsinaisia valvontakäyntejä tehdä omiin yksiköihin. Tavoitteena ollut resurssoinnin lisääminen valvontaan toteutettiin, ja sen takia valvottaviin yksiköihin on mahdollista tehdä valvontakäynnit joka vuosi, kun ne nyt on tehty kaupungin ostopalvelu- ja palvelusetelyyksiköihin joka toinen vuosi. Lisäresurssointi antaa mahdollisuuden myös omien yksiköiden valvontaan.

Palveluissa on valvonnan ja asiakaspalautteen pohjalta monia epäkohtia, jotka toistuvat vuodesta toiseen. Pääasialliset syyt reklamaatioihin, muistutuksiin ja kanteluihin olivat tyytymättömyys hoitoon liittyvään tiedonkulkuun, hoidon laatuun, yhteistyöhön omaisten ja asiakkaiden kanssa, hoito- ja palvelusuunnitelmiin kirjatujen asioiden toteutumattomuus, epäilyt henkilöstön riittävydestä ja laskutusepäselvyydet. Valvojia työllistävät etenkin henkilöstömitoitukset ja niiden seurannat, lääkehoitosuunnitelmat, lääkeluvat sekä tietosuoja-asiat vuodesta toiseen. Pohjois-Suomen aluehallintovirastolle tulleiden valvonta-asioiden määrä kaksinkertaistui verrattuna vastaavaan ajankohtaan viime vuonna.

Asiakkailla on lukuisia mahdollisuuksia vaikuttaa palvelun laatuun, mutta palautetta annetaan vähän palautteenantokanaviin. Ohjausta palautteenantokanavien käytöstä tulee tehostaa. Toinen asiakkaiden hyvinvointia edistävä tavoite on riskiperusteisuus kohteiden ja painopisteiden valinnassa, jota tulee edistää jatkuvasti muun muassa valvonnan tehokkaalla kohdentamisella. Nykyisin kaupungin valvontaviranomaisten valvontalomakepohjassa on noin 80 asiaa, jotka käydään palveluntuottajien kanssa läpi jokaisella käynnillä. Määrä on suuri ja valvottava kenttä on laaja, siksi on syytä harkita käyntien lisäksi myös muita valvonnan keinoja toimintoihin, joissa riskit ovat suurimmat ja joista asiakkaat ja omaiset antavat eniten palautetta.

Valvonta on monelta osin laadukasta ja asiakkaiden hyvinvointia edistävä. Tuloksellisuuden näkökulmasta arvioinnissa tarkasteltiin valvonnan laatua. Toiminta oli laadukasta määrättyillä kriteereillä lukuun ottamatta valvonnan avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Moni suuri kaupunki julkaisee tietoja valvonnan toteutumisesta avoimesti verkossa, Oulussa tietoa palveluiden valvonnasta ei löydy. Laatuasioissa oli kuitenkin paljon hyvää, kuten valvonnan suunnitelmallisuus, valvonnassa havaittujen puutteiden epäkohtien korjaamisen seuranta, monet asiakkaiden hyvinvointia edistävät tavoitteet sekä ennakkollinen valvonta, joka perustuu vuorovaikutukseen ja keskusteluun sekä palveluntuottajien että muiden yhteistyötahojen kuten AVIn kanssa.

Tärkeä laadun tae on myös omavalvonnan läpinäkyvyys omassa ja palveluntuottajien toiminnassa. Omasa toiminnassa omavalvontasuunnitelmaa ei ole laitettu kaupungin verkkosivuille, ja ostopalveluissa vain harvalla palveluntuottajalla ne löytyvät verkosta. Sieltä ne olisivat helposti asiakkaiden ja kunnan saatavilla. Kunnan valvontarooli on merkittävä, mutta valvontaviranomaisten tekemä valvonta ei koskaan voi korvata omavalvontaa. Monet huomautukset olisivat olleet vältettävissä toimivalla omavalvonnalla.

Yksityisiä palveluntuottajia koskevat huomautukset ovat jossain määrin vähentyneet. Muistutusten ja kanteluiden määrä oli vähentynyt, mutta reklamaatioiden määrä oli noussut. Reklamaatioiden määrä suhteutettuna asiakasmäärään oli kuitenkin laskenut. Laadukkaassa palvelussa on mahdollisimman vähäinen negatiivisen palautteen määrä ja siinä on edetty.

Tarkastuslautakunnan kannanotot

Ikäihmisten palveluiden valvonta toimii hyvin, mutta asiakkaiden näkökulmasta palveluissa on parannettavaa. Palveluntuottajien toiminnassa tulee esille puutteita ja samat epäkohdat toistuvat vuodesta toiseen. Valvonnassa havaittujen epäkohtien sanktioinnin riittävyttä tulee selvittää.

Palautteenantokanavien käyttöä tulee tehostaa. Asiakkaiden ja omaisten palautteilla on iso merkitys palvelujen laatuun. Palautteenantokanavia on useita, mutta kaupungin palautteenantokanavia käytetään kuitenkin vähän. Tietoa siitä, mihin palautetta palveluista voi antaa ja miten niitä käsitellään, tulee tehostaa.

Omavalvontasuunnitelmat tulee saada internettiin sekä omissa että ostopalvelu- ja palvelusetelyyksiköissä, jolloin asiakkaat ja heidän omaisensa sekä palvelujen tuottajan palveluksessa olevat työntekijät voivat pitää silmällä omavalvonnan toteutumista. Samalla parannetaan asiakkaiden sekä heidän omaistensa tiedonsaantia palveluyksikön toimintaa koskevista asioista.

Kaupunki kohdistaa valvontakäynnit pääsääntöisesti ostopalveluna ja palvelusetelillä järjestettyihin palveluihin. Tarkastuslautakunta painottaa valvonnan merkitystä myös omissa palveluissa, jotta yhteinen käsitys hoidon ja palvelun laadusta säilyy kuntalaisten yhdenvertaisten palvelujen turvaamiseksi.

Viestinnän linjauksia valvonnasta tulee tarkistaa, sillä valvonnasta tai sen toteutumisesta ei löydy tietoa kaupungin verkkosivuilta. Moni kaupunki julkaisee tietoja valvonnan toteutumisesta avoimemmin.

2.4 Museo- ja tiedekeskus Luupin toiminta ja tuloksellisuus

Tarkastuslautakunta arvioi, ovatko valtuuston Museo- ja tiedekeskus Luupille asettamat tavoitteet toteutuneet ja onko sen toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla.

Oulun kaupungin erilliset museot ja Tiedekeskus Tietomaa yhdistettiin Museo- ja tiedekeskus Luupiksi vuoden 2013 alusta lukien. Luuppiin kuuluu kymmenen kohdetta: Pohjois-Pohjanmaan museo, Oulun taidemuseo, Tiedekeskus Tietomaa, Turkansaaren ulkomuseo, Kierikkikeskus, Oulunsalon kotiseutumuseo, Pateniemen sahan museo, Merimiehenkotimuseo, Oravan koulumuseo ja Oulun linnan kellari. Luupin toiminnassa yhdistyvät siis historia, taide ja tiede.

Pohjois-Pohjanmaan museo (Ainola), Oulun taidemuseo ja Tiedekeskus Tietomaa sijaitsevat Myllytullin kaupunginosassa lähekkäin, muut yksiköt ovat eri puolilla kaupunkia. Kansainvälistä toimintaa on erityisesti Tietomaassa ja esihistoriaa esittelevässä Kierikkikeskuksessa Yli-lissä. Luuppi on osa kaupungin kulttuuripalvelujen vastuualuetta, jota johtaa kulttuurijohtaja. Luupin menot vuonna 2019 olivat 6,2 miljoonaa euroa, 1,4 % sivistys- ja kulttuuritoimen menoista.

Lain mukaan museot *edistävät kulttuuri- ja luonnonperintöä koskevan tiedon saatavuutta tallentamalla ja säilyttämällä aineellista ja visuaalista kulttuuriperintöä*

tuleville sukupolville, harjoittamalla siihen liittyvää tutkimusta, opetusta ja tiedonvälitystä sekä näyttely- ja julkaisutoimintaa. Museotoimintaa varten kunta saa valtionosuutta. Vuosien myötä Oulun museoiden toimintaan on tullut näyttelyjen lisäksi entistä enemmän tapahtumia ja muita tilaisuuksia.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on nimennyt Luupin uuden museolain mukaiseksi Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun alueelliseksi vastuumuseoksi marraskuussa 2019. Alueelliset vastuumuseot korvaavat aiemmat maakuntamuseot ja aluetaidemuseot. Luupissa vastuumuseoiden tehtäviä hoitavat käytännössä Pohjois-Pohjanmaan museo ja Oulun taidemuseo. Aiempaan aluemuseotoimintaan verrattuna esimerkiksi arkeologisen kulttuuriperinnön hoidon kokonaisuus kasvaa 14 kunnalla, ja kuvataiteen kentällä alueellista taidemuseotehtävää hoidetaan Pohjois-Pohjanmaan lisäksi Kainuun maakunnassa.

Tiedekeskus Tietomaa tuo tiedettä tutuksi erityisesti lapsille ja nuorille. Se tekee yhteistyötä muun muassa Oulun yliopiston kanssa. Tietomaata ei lainsäädäntö ohjaa eikä sen toiminta kuulu valtionosuuden piiriin, mutta se on

saanut vuosittain opetus- ja kulttuuriministeriön harkinanvaraista avustusta.

- Pohjois-Pohjanmaan museon kulttuurihistoriallisessa kokoelmassa oli vuoden 2019 lopussa lähes 87 000 esinettä ja 500 000 valokuvaa. Taidemuseon omassa kokoelmassa oli 2 837 ja Oulun kaupungin kokoelmassa 1 713 taideteosta. Valokuvia oli 120 000 kappaletta. Kokoelmapoliittisissa ohjelmissaan museot määrittelevät kokoelmiensa hoidon, kartuttamisen ja poistojen periaatteet.
- Vuoden 2019 lopussa kaikkiaan 45 % kaupungin kokoelmasta prosenttaiteita mukaan lukien oli julkisen sijoitustoiminnan piirissä eli kaupungin tiloissa ja yleisillä alueilla kuten puistoissa. Kaupunginvaltuuston vuonna 2013 tekemän periaatepäätöksen mukaisesti sivistys- ja kulttuuripalvelujen talousarvion investointiansaan varataan vuosittain sitova määräraha *prosenttaiteeseen* eli kaupungin uudisrakennushankkeiden sekä peruskorjaus- ja laajennushankkeiden taidehankintoja varten. Museo- ja tiedekeskuksen tehtävänä on valmistella taidehankinta ja sopia taiteen tuottajan ja rakennushankkeen toteuttajien kanssa hankkeen yhteydessä toteutettavan taideteoksen tekemisestä. Teoksen hinta voi olla 0–1,5 % rakennuskustannusten tavoitehinnasta.

Luupin toiminnalle asetettuja tavoitteita

Kaupunkistrategiassa 2026 on strateginen linjaus *Luonto ja alueen historia ovat vetovoimatekijöitämme. Vuoden 2019 talousarviossa* Luupia sitova tavoite oli *Oulun tarina on keskeinen vetovoimatekijä. Luupin kohteet nousevat matkailijoiden ja kuntalaisten suosimina vierailukohteina.* Mittarina oli kävijämäärän kasvu edelliseen vuoteen verrattuna.

Sivistys- ja kulttuurilautakunnan talousarviossa 2019 todettiin muun muassa, että *vuoden 2019 aikana tulee tehdä ratkaisut Luupin tilaratkaisusta ja toimintakonseptista ja että Luuppi tekee yhdessä Oulun yliopiston kanssa suunnitelman eläinmuseon sijoittumisesta Tiedekeskus Tietomaahan.*

Sivistys- ja kulttuuripalvelujen **käyttösuunnitelman 2019** mukaan Luuppi on yksi kulttuuripalvelujen nettoyksiköistä, ja vastuualuejohtaja eli *kulttuurijohtaja määrittelee nettoyksikön taloudelliset ja toiminnalliset tavoitteet.* Vuoden 2019 tavoitteet olivat *165 000 kävijää, 8 500 aukiolotuntia ja 400 lausuntoa.* Niistä ei ole tehty viranhaltijapäätöstä aiempien vuosien tapaan.

Muutosohjelma Oulu 2020 vuodelta 2017 sisälsi tavoitteen ja suunnitelman talouden tasapainottamiseksi. Valtuusto päätti lokakuussa 2018, että kymmenen Luupin asiakaspalvelutehtävissä toimivaa henkilöä siirtyy liikkeenluovutusperiaatteiden mukaisesti Monetra Oulu Oy:lle 1.1.2019 lukien

Sivistys- ja kulttuurilautakunnan vuoden 2019 alussa hyväksymässä **Oulun kaupungin sivistysohjelmassa 2026** oli tavoitteena muun muassa hyödyntää digitalisatiota kulttuurissa ja edistää kulttuurihyvinvointia.

Kulttuuripääkaupunkihankkeeseen 2026 liittyy **Oulun kaupungin kulttuuristrategia 2030**, jonka kaupunginvaltuusto hyväksyi tammikuussa 2020. Se ohjaa Luupin toimintaa tästä eteenpäin.

Oulun kaupungin museoiden ja Tiedekeskus Tietomaan **hallinnollisen yhteenkokoamisen tavoitteena** vuodesta 2013 alkaen oli kehittää Myllytulliin kolmen yksikön yhteinen museo- ja tiedekeskuskokonaisuus, josta muodostuu *laajasti tunnettu ja kävijöiden korkeat odotukset täyttävä kortteli ja Pohjois-Suomen merkittävin matkailukohde.* Tilaratkaisua pidettiin asiaa valmistelleen työryhmän raportissa tärkeimpänä edellytyksenä yhteisen organisaation muodostamiselle. Yhdistymisen eduiksi arvioitiin synergiaedut, kustannustehokkuus ja asiakaslähtöisyys. Tavoitteina olivat myös tulevaisuuteen varautuminen sekä tuotteistetut palvelupaketit ja ilmaiset perusnäyttelyt.

Tuloksellisuusarviointia

Taloudellisuudesta, tuottavuudesta ja prosessien sujuvuudesta

Kaupunginvaltuustoon nähden sitova tavoite toteutui: kävijämäärä kasvoi 34 155:lla (20 %) edellisestä vuodesta ja oli 201 387 henkeä. Luupin mukaan lisäksi vaikuttivat Turkansaaren ulkomuseon ilmainen sisäänpääsy, museoiden avoinna olo myös maanantaisin ja onnistunut näyttely- ja tapahtumatarjonta. Useita vuosia peruskorjauksen vuoksi kiinni ollut Merimiehenkotimuseo avattiin kesällä 2019, ja sekin vaikutti kävijämääriin.

Aukiolotuntien ja lausuntojen määrät ylittyivät: aukiolotunteja oli 9 995 ja lausuntoja 623. Lausuntojen määrä kuvaa suoritteita eikä ole tavoite, johon yksikkö voisi vaikuttaa. Lausuntomääriä selittää Luupin mukaan se, että aluehallintovirastolta ja ELY-keskukselta on siirtynyt tehtäviä Pohjois-Pohjanmaan museolle. Viime vuosien vilkas rakentaminen Oulussa lienee myös lisännyt lausuntojen tarvetta.

Talouden ja suoritteiden kehitys vuosina 2015–2019

1000 euroa	2015	2016	2017	2018	TA 2019	TP 2019	Toteuma-%	Muutos % 2015–2019
Tuotot 1 000 €	910	952	1 067	1 085	931	1 091	117	20
Kulut 1 000 €	-5 579	-5 774	-5 685	-5 778	-5 938	-6 176	104	11
Toimintakate (nettonot) 1 000 €	-4 669	-4 822	-4 618	-4 693	-5 007	-5 085	102	9
Muutos-%		3,3	-4,2	1,6	6,7	8,4		
Asukasluku 1.1.	196 291	198 525	200 526	201 810	203 567	205 782		5
Nettomenot €/asukas	24	24	23	23	25	25	100	4
Kävijämäärä	134 473	134 469	149 419	167 232	165 000	201 387	122	50
Nettomenot €/kävijä	35	36	31	28	30	25	83	-27
Alle 18-vuotiaat kävijät	50 274	53 106	56 450	63 153		75 053		49
Alle 18-vuotiaiden kävijöiden osuus %	37	39	38	38		37		
Aukiolotunnit	8 350	8 487	8 254	8 760	8 500	9 995	118	20
Nettomenot €/aukiolotunti	559	568	559	536	589	509	86	-9
Kävijät/aukiolotunti	16	16	18	19	19	20	104	25
Lausuntojen määrä		514	487	653	400	623	156	21

Vuoden 2019 asukasluku ennakkotieto. Eurot ao. vuoden rahantarvossa.

Värien selitys: vihreä = toteutunut tavoitteen mukaisesti tai paremmin, punainen=toteutunut huonommin kuin tavoite.

Luupin toiminnan alusta vuodesta 2013 vuoteen 2018 menot ovat kasvaneet yhteensä vain 0,1 miljoonaa euroa eli 2,2 %, mutta vuoden 2019 kasvu edelliseen vuoteen nähden oli 0,4 miljoonaa euroa eli 8,4 %. Vuonna 2019 alkuperäisessä käyttösuunnitelmassa toimintakate oli -4,8 ja muutetussa -5,0 miljoonaa euroa. Toteuma oli -5,1 miljoonaa euroa. Luupille ei ole vahvistettu vuotuisia lautakuntasitovaa taloustavoitetta, vaan lautakuntaan nähden sitova on kulttuuripalvelujen toimintakate.

Tuloista pääosa saadaan pääsylipuista. Viisivuotisjaksoilla ne ovat kasvaneet kolmanneksella 0,5 miljoonasta eurosta 0,7 miljoonaan euroon, ja niiden osuus vuonna 2019 oli 62 % kaikista tuloista ja 11 % kaikista menoista. Valtiosa eli 70 % pääsylippituloista kertyi Tietomaasta, lähes 0,5 miljoonaa euroa.

Toimintamenoista suurimmat erät ovat henkilöstömenot ja kiinteistövuokrat. Henkilöstömenot olivat vuonna 2019 noin 2,4 miljoonaa euroa, 250 000 euroa vähemmän kuin edellisenä vuonna. Henkilöstökustannuksia sisältyy myös palveluihin, joiden ostot kasvoivat edelliseen vuoteen verrattuna 735 000 euroa sisältäen Monetralle siirtyneet uudet palvelut noin 705 000 euroa. Asiakaspalvelussa ei enää ollut palkkatuella palkattuja henkilöitä.

Kiinteistöjen vuokrat ovat olleet samalla tasolla viimeisen viiden vuoden ajan, noin 1,7 miljoonaa euroa vuodessa. Kiinteistöissä ei ole tehty peruskorjauksia taidemuseon vuonna 2009 valmistuneen peruskorjauksen jälkeen. Selvitysten perusteella Luupin tiloista Pohjois-Pohjanmaan

museo eli **Ainola on huonoimmassa kunnossa.** Riskinä on, että Ainolan olosuhteet eivät täysin turvaa kulttuurihistoriallisten kokoelmien säilymistä. Lisäksi museon käyttämät säilytystilat toisaalla ovat liian pienet eivätkä täysin täytä museaalaisia vaatimuksia. Kulttuurihistoriallisesti kiinnostaviakaan esineitä ei tilojen puutteen vuoksi voida aina ottaa vastaan. Myös 30 vuotta toimineessa Tietomaassa on peruskorjaustarvetta.

Näyttelyihin ja tapahtumiin on Luupin mukaan (henkilö- ja tilaresurssien lisäksi) käytettävissä vuosittain 300 000 euroa eli noin 5 % käyttömenoista.

Nettomenot asukasta kohden nousivat mutta kävijää ja aukiolotuntia kohden laskivat vuonna 2019 edelliseen vuoteen verrattuna. Viisivuotiskaudella nettomenot asukasta kohden olivat pienimmillään 2017 ja 2018. Kävijää ja aukiolotuntia kohden nettomenot ovat viime vuosina olleet laskusuunnassa.

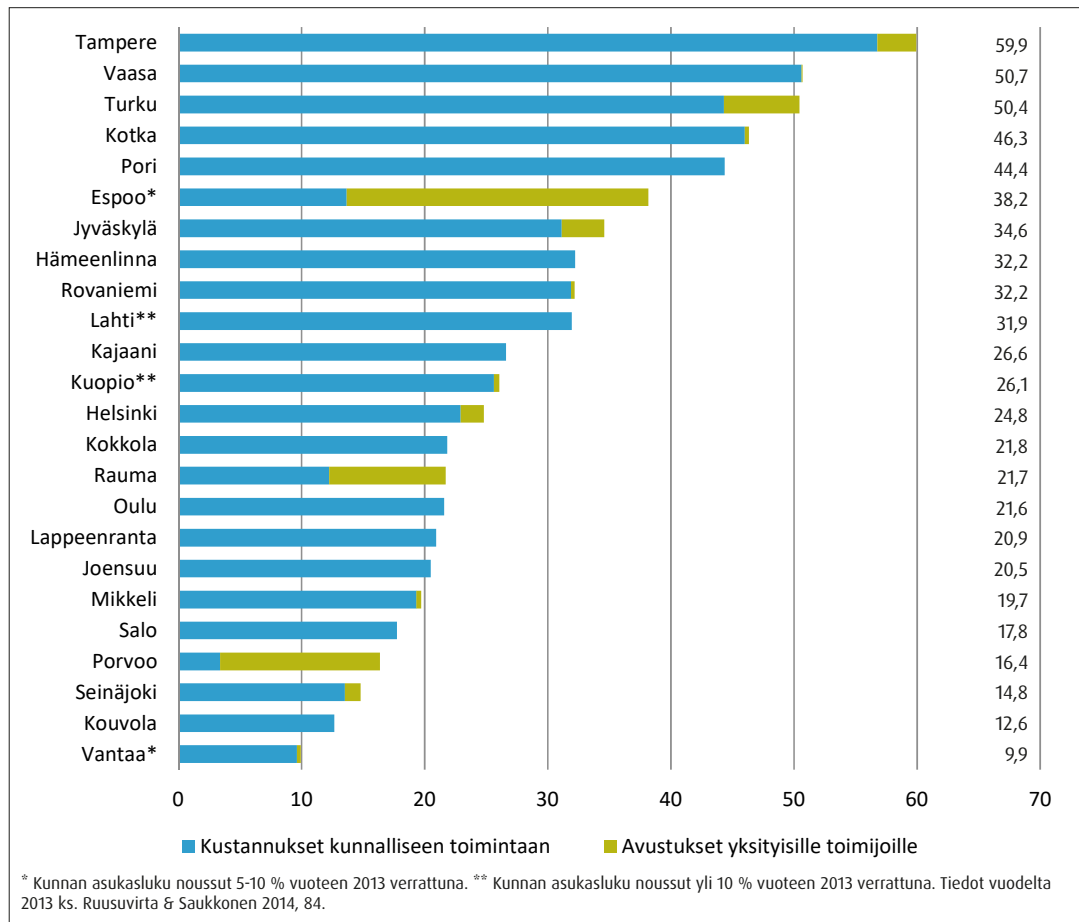
Kaupunkien välillä on eroja museoiden menoissa. Koko museo- ja tiedekeskusta koskevia vertailutietoja ei ole käytettävissä, sen sijaan museoista kootaan valtakunnallisia toiminta- ja taloustilastoja. Kuntaliiton kustannusrakennetietojen¹ mukaan museoiden ja näyttelyjen menot asukasta kohden vuonna 2018 olivat Oulussa 25 euroa, kun valtakunnan keskiarvo oli 22 euroa. Suurimmat menot olivat Tampereella (56 euroa) ja pienimmät Helsingissä (19 euroa). Lukuihin sisältyy myös vastaavan toiminnan tukeminen sekä avustukset yhteisöille, yhdistyksille ja yksittäisille taiteilijoille.

¹ <https://www.kuntaliitto.fi/tilastot-ja-julkaisut/kustannusrakenne>

Kuntaliitto ja Kulttuuripolitiikan tutkimuskeskus Cupore ovat koonneet kulttuuritilastoja ja -vertailuja, joista viimeisin on vuodelta 2016. Sen mukaan Oulun museoiden käyt-

tökustannukset ovat olleet 21,6 euroa asukasta kohden ja suurten kaupunkien alhaisimpia.

Museoiden nettokäyttökustannukset vuonna 2016, euroa/asukas



Lähde: Renko-Ruusuvirta: Kuntien kulttuuritoiminta lukujen valossa IV. Kuntien kulttuuritoiminnan kustannukset 24 kaupungissa vuonna 2016.

Museotoimintaa varten kaupunki saa valtionosuutta, joka ei näy Luupin tulona, koska se maksetaan osana kaupungin saamaa opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuutta. Valtionosuus oli 1 185 690 euroa vuonna 2019, ja alueellisen vastuumuseon valtionosuus vuonna 2020 on 180 000 euroa enemmän, mikä on mahdollistanut neljän uuden asiantuntijan palkkaamisen lisääntyneitä tehtäviä ja maantieteellisesti laajempaa aluetta varten.

Museoille tulevan valtionosuuden lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö on myöntänyt Tietomaalle harkinnanvaraisista avustuksista opetuksellisiin toimintoihin 85 000–100 000 euroa vuodessa vuosina 2015–2019. Näiden lisäksi on saatu yksittäisiä avustuksia taidemuseon ja Kierikkikeskuksen toimintaan.

Taidehankintamääräraha on ollut viime vuosina noin 40 000–50 000 euroa vuodessa, kun se 2000-luvun alussa yli 100 000 euroa. Lisäksi prosenttitaidetta on toteutettu uudis- ja peruskorjauskohteisiin 2010-luvulla vaihtelevia summia noin 10 000 eurosta 171 000 euroon vuodessa. Sekä taidehankintamääräraha että varaus prosenttitaideteeseen sisällytetään sivistys- ja kulttuurilautakunnan käyttösuunnitelmaan irtaimen omaisuuden hankintamäärärahaan eivätkä ne siten näy Luupin käyttökustannuksina.

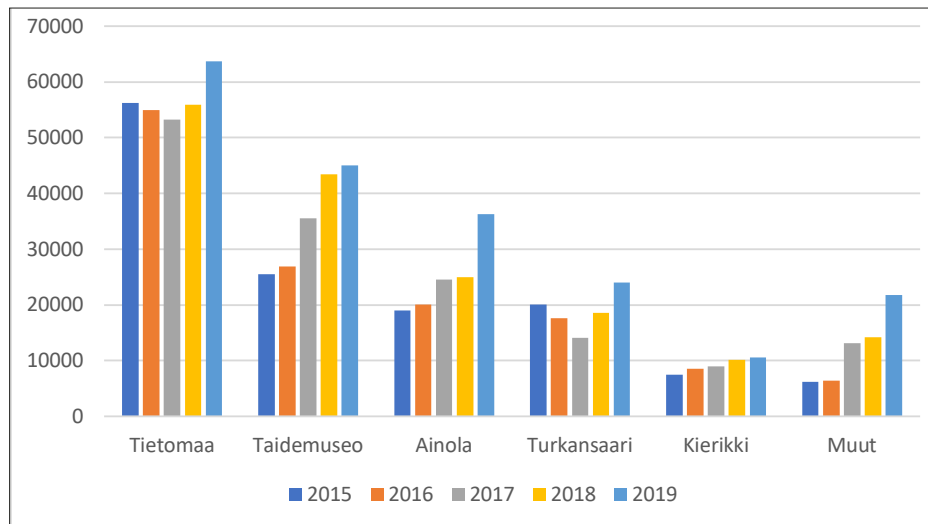
Valtakunnallisesti taidemuseoiden kokoelmahankintamenot vaihtelevat museoitain ja vuosittain. Samalla tasolla Oulun kanssa ovat olleet viime vuosina esimerkiksi Jyväskylän ja Kuopion taidemuseoiden hankintamenot, kun taas Helsingin ja Tampereen kaupunkien taidemuseoiden määrärahat ovat olleet moninkertaiset Ouluun verrattuna.²

² www.museotilasto.fi

Kävijämäärien seurantatiedot kertovat hyvästä kehityksestä Luupin kaikissa suurimmissa yksiköissä. Ainolan kävijämäärä kasvoi vuodesta 2018 vuoteen 2019 määrällisesti ja suhteellisesti eniten. Erityisen suurta kasvu oli myös Tietomaassa ja Turkansaaressa. Muista kohteista Merimiehen kotimuseo keräsi vuo-

sien kiinni olon jälkeen yli 7 000 kävijää. Luupin mukaan kävijämäärän kasvattamisessa avainasemassa on onnistuneiden näyttelyjen ja tapahtumien toteuttaminen niin taidemuseossa kuin Pohjois-Pohjanmaan museossa ja Tietomaassakin.

Kävijämäärät kohteittain vuosina 2015–2019



Vuoden 2019 aikana Luupin kohteissa toteutettiin 12 näyttelyä ja yli 140 tapahtumaa. Näyttelyjä toteutettiin omaa tuotantona, yhteistyönäyttelyinä ja muiden tuottamina näyttelyinä. Valtakunnallisen museotilaston mukaan **vaihtuvien näyttelyjen määrä on vähentynyt sekä Oulun taidemuseossa että Pohjois-Pohjanmaan museossa vuodesta 2015 vuoteen 2018.** Enimmillään näyttelyjä on ollut yhteensä 32 vuonna 2015. Museotilaston mukaan Oulun museot ovat tuottaneet vain muutamia julkaisuja vuosina 2015–2018.

Luupin **tuottavuutta on vaikea arvioida kattavasti ja luotettavasti käytettävissä olevilla tiedoilla,** koska ostopalvelut ovat lisääntyneet ja aukioloajat pidentyneet. Arvioinnissa saatujen tietojen mukaan museot ja Tietomaa ovat hakeneet kustannustehokkuutta ja synergiaetuja yhteistyöstä näyttelyjen ja tapahtumien valmistelussa ja toteutuksessa, ja tukipalvelut ja kalusto ovat yksiköiden yhteiskäytössä.

Tuottavuutta haetaan myös digitalisaatiolla. **Digitalisatiota on edistetty Luupissa usean vuoden ajan** kuvaamalla teoksia ja siirtämällä kuvat sähköisiin tietokantoihin.

Taidemuseon teoksista on digitoitu 86 % ja valokuvakokoelmasta 90 %. Pohjois-Pohjanmaan museon kulttuurihistoriallisista esineistä on luetteloitu sähköiseen tietokantaan 80 % (eli 20 % on vielä manuaalisessa seurannassa) ja digitoitu 43 %. Valokuvakokoelmasta on digitoitu 20 %. Digitalisaatiosuunnitelman on määrä valmistua keväällä 2020.

Luupista saadun tiedon mukaan viranomaistoiminnan prosessit toimivat: **Pohjois-Pohjanmaan museon viranomaislausunnot on kyetty antamaan määräajassa** eli rakennuslupa- ja rakennuspurkuasioissa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti kahdessa viikossa ja kaavoitusasioissa neljässä viikossa.

Prosenttitaidehankintojen toteutus edellyttää yhteistyötä taidemuseon, rakennusomaisuuden taseyksikön ja Tilapalvelut-liikelaitoksen kesken. Prosenttitaidehankinnoissa vuosi 2019 oli välivuosi, koska Luupin mukaan rakennushankkeet eivät edenneet. Määräraha käytettiin sivistys- ja kulttuurijohtajan päätöksellä muihin Luupin hankintoihin. Vuonna 2020 prosenttitaidetta toteutetaan kahteen kohteeseen.

Yhteenveto taloudellisuus- ja tuottavuusarvioinnista

Taloudellisuus- ja tuottavuuskriteeri	Toteutumisen arviointi
Museoiden ja Tietomaan yhdistyminen	Toteutunut osittain. Yhteisiä näyttelyjä ja tapahtumia on toteutettu ja tukipalvelut ovat yhteiset. Yksiköt toimivat entisissä tiloissaan.
Taloudellisuus	Nettomenot ovat pysyneet vakaina 2015–2018, mutta vuonna 2019 kasvu oli 8 % edellisestä vuodesta: palvelujen ostot kasvoivat enemmän kuin henkilöstömenot vähenivät. Kokonaisuutena henkilöstön työpanos kasvoi ja kustannukset lisääntyivät. Pääsylipputulot ovat kasvaneet vuosittain, yhteensä 34 % vuodesta 2015. Nettomenot kävijää ja aukiolotuntia kohden ovat laskeneet ja asukasta kohden nousseet. Museoiden kustannukset ovat suurten kaupunkien alhaisimmasta päästä.
Tuottavuus	Kävijöiden määrä aukiolotuntia kohden on kasvanut. Digitalisointi on kesken. Museoiden näyttelyjen määrä on vähentynyt ja yleisötapahtumien määrä pysynyt melko vakaana 2015–2019. Julkaisutoiminta on ollut vähäistä.
Muutosohjelma 2020:n toteutuminen	Toteutunut
Lausuntojen antaminen lain mukaisessa aikataulussa	Toteutunut

Vaikuttavuudesta

Luupin tilaratkaisun valmistelu oli kesken eikä siihen liittyvä toimintakonseptin muotoilu valmistunut vuonna 2019. Luupin hankeselvitystyöryhmä laatii esityksen tilaratkaisusta kaupunginjohtajan linjauksen pohjalta siten, että uudisrakentamista ei tule, vaan toiminta jatkuu kahdessa tai kolmessa tilassa. Työn määräaika päättyy keväällä 2020. Eläinmuseon sijoittumisesta Tietomaahan on tehty suunnitelma.

Muut vuodeksi 2019 asetetut tavoitteet toteutuivat pääosin. Käyttösuunnitelmassa todettiin edellisten lisäksi muun muassa, että *pedagogisia toimintamalleja kehitetään Luuppireitti-hankkeessa osana Oulun kaupungin koulujen kulttuuripolkua, peruskorjauksen valmistuttua Merimiehenkotimuseo avataan uudistettuna yleisölle ja kulttuuriperintötyön tiimiä tullaan vahvistamaan arkeologin toimella. Kierikin kehittämissuunnitelma valmistuu lopullisesti kevään 2020 aikana.*

Oulun kaupungin **Laajassa hyvinvointikertomuksessa 2017–2021** todetaan, että muun muassa kulttuuria edistämällä vaikutetaan asukkaiden hyvinvointiin. Kertomuksessa mainitaan hyvinvointipalvelujen ja sivistys- ja kulttuuripalvelujen poikkitoiminnallinen yhteistyö ikäihmisten palveluissa.

Uudessa **laissa kuntien kulttuuritoiminnasta kunnilta edellytetään aiempaa laaja-alaisempaa, kuntalaisten hyvinvointiin vaikuttavaa toimintaa.** Oulun kaupungin hallitus onkin 16.9.2019 päättänyt yhdeksi painopisteeksi osana kaupunkistrategian 2026 toimeenpanoa, että *kulttuuria ja taidetta sekä terveysliikuntaa edistäviä keinoja otetaan suunnitelmallisesti käyttöön väestön hyvinvoinnin, terveyden sekä osallisuuden ja yhteisöllisyyden lisäämiseksi.*

Käytännön toimenä on **kulttuurihyvinvointisuunnitelman** valmistelu ja toimeenpano. Suunnitelma kuuluu myös Oulun kulttuuristrategian 2030 toimenpiteisiin. Kulttuurihyvinvointisuunnitelma laaditaan hyvinvointipalvelujen ja kulttuuripalvelujen asiantuntijoiden yhteistyönä, ja tavoitteena on sen valmistuminen kevään 2020 aikana. Suunnitelmassa kuvataan kulttuurihyvinvoinnin yleiset tavoitteet sekä eri väestöryhmille kohdennettavat käytännön toimet niiden saavuttamiseksi. Siinä huomioidaan hyvinvointikertomuksessa esille nousseita kehittämistarpeita. **Suunnitelmassa määritellään myös toiminnan vaikuttavuuden arviointia kuvaavia mittareita.**

Luupilla on jo ollut kulttuurihyvinvointisuunnitelman mukaista toimintaa. Alle 18-vuotiailla on ollut ilmainen sisäänpääsy kohteisiin lukuun ottamatta Kierikkiä ja Tietomaata, ja vuosittain museoissa ja Tietomaassa on useita tapahtumia, joihin kaikilla kävijöillä on vapaa pääsy. Luuppi myös tuottaa tapahtumia osana Oulu lupaa lapsille -kulttuurin viikonlopputakuuta ja toteuttaa Luuppireitti-kokonaisuutta, joka on kehitetty 2016–2019 yhteistyössä perusopetuksen kanssa ja on nyt osa Oulun koulujen kulttuuripolkua. Ikäihmisille tarjotaan kaikissa kohteissa senioriklubi-toimintaa ja taidemuseossa vauvoille värikyppyjä. Vaikeassa elämäntilanteessa oleville Kaiku-kortti mahdollistaa ilmaisen sisäänpääsyn kaikkiin Luupin kohteisiin kortin haltijalle ja hänen lapsilleen. Lisäksi Luuppi on lähdössä mukaan kirjaston tarjoamaan pääsylippujen lainaukseen eli kirjastokortilla saa viikoksi lainaan Luuppi-lipun, millä saa vierailta maksutta Luupin kohteissa.³

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen toteuttamassa terveydenedistämisasiivisuutta kuvaavassa **TEA-viisarissa** ovat mukana kulttuurin tiedot vuodelta 2018 ensimmäistä kertaa. Tulokset on julkaistu syksyllä 2019. **Kokonaisarvioinnissa Oulun tulos oli parempi kuin koko maassa keskimäärin. Seurannan ja tarveanalyysin osiossa**

³ Sivistys- ja kulttuurilautakunnan vastaus valtuustoaloitteeseen Lapsiperheet maksutta kaupungin museoihin (25.2.2020 § 43).

sekä voimavaroissa Oulun tulos kuitenkin oli alle valtakunnan keskiarvon. Kyseinen osio kuvaa vastuuväestön terveyteen ja hyvinvointiin vaikuttavien tekijöiden seu-

ranta ja tarveanalyysia väestöryhmittäin sekä raportointia johtoryhmälle ja luottamushenkilöille. Voimavara-osio kuvaa kunnan yleisen kulttuuritoiminnan resursseja.

Vaikutavuustavoite	Toteutumisen arviointi
Kuntalaisten hyvinvoinnin lisääminen	Luuppi on tuottanut tapahtumia eri ikä- ja kohderyhmille. Museokortti ja Kaiku-kortti ovat käytössä. Alle 18-vuotiaiden kävijöiden määrä on kasvanut mutta suhteellinen osuus kävijöistä pysynyt ennallaan. Kaupungin kulttuurihyvinvointisuunnitelma mittareineen on tekeillä.

Palvelujen laadusta

Luupilla on käytössä sähköinen asiakaspalautejärjestelmä, minkä lisäksi suullinen palaute kirjataan ja käsitellään. Tähän mennessä on toteutettu yksi asiakasraati, jossa on kuultu nuoria. Luupista saadun tiedon mukaan **asiakkaat ovat olleet pääosin tyytyväisiä**, mutta joitakin muutoksia on tehty palautteen perusteella: aukioloaikoja on jatkettu yhdellä tunnilla, ja Kierikkiin on tarjottu bussiyhteyttä kesälauantaisin ja Turkansaareen juhannuksena ja syysmarkkinoille. Turkansaaren esteettömyyttä parannetaan erillisellä hankkeella, ja muiden kohteiden esteettömyyttä edistetään peruskorjauksissa.

Kesällä 2019 toteutettiin Tietomaassa, taidemuseossa, Pohjois-Pohjanmaan museossa (Ainolassa), Kierikkikeskuksessa ja Turkansaareen erillinen asiakaskysely. Vastaajia oli 1 400, joista 739 (53 %) teki kyselyn loppuun. Vastaajista 78 % oli Pohjois-Suomesta, ja 94 % oli asiakaspalveluun tyytyväisiä. Vastaajien motiivit käynnille olivat viihtyminen, oppiminen ja uuden kokeminen, "arjen nautinnot".

Sekä sivistysohjelmassa vuodelta 2019 että kulttuuristrategiassa vuodelta 2020 pidetään tavoiteltavana **kulttuu-**

riperinnön esittämistä ja pohjoisen tarinan kertomista digitaalisin keinoin, mikä parantaa kokoelmien saavutettavuutta. Vain pieni osa museoiden kokoelmista on nähtävänä verkossa kaupungin sivuilla. Oulun kaupungin museot eivät vielä ole olleet mukana esimerkiksi Finna.fi -julkaisujärjestelmässä, jossa vuoden 2020 alussa oli 61 Suomen kulttuurihistoriallista museota ja taidemuseota. *Pohjoisen tarinan kertominen digitaalisin keinoin* on toki laajempi asia kuin kokoelmien näkyvyys verkossa.

Kuntalaisten käsityksiä museoista ja taidenäyttelyistä on selvitetty Kaupunki- ja kuntapalvelututkimuksissa vuosina 2016 ja 2018. **Vuonna 2016 museoita ja taidenäyttelyjä piti hyvin hoidettuna 60 % ja huonosti hoidettuna 8 % oululaisista vastaajista.** Lopuilla ei ollut mielipidettä asiasta. Vastaajia oli 511 henkeä. Vertailuryhmän (Espoo, Helsinki, Turku ja Vantaa) keskiarvot olivat 70 % ja 6 %.

Vuoden 2018 tutkimuksessa Oulun tulos oli huonompi: 56 % piti museo- ja taidenäyttelyjä hyvin hoidettuna ja 10 % huonosti hoidettuna. Vastaajia oli 571 henkeä. Vertailuryhmän keskiarvot olivat samat kuin 2016 kyselyssä.

Yhteenveto laatuarvioinnista

Laatukriteeri	Toteutumisen arviointi
Asiakastyytyväisyys	Asiakaspalautejärjestelmästä ja 2019 asiakaskyselystä on saatu hyvät tulokset. Parannuksia on tehty kyselyjen perusteella. KAPA-tutkimuksissa 2018 tulos oli huonompi kuin 2016 ja molempien vuosien tulokset olivat huonommat kuin vertailukuntien keskiarvo.
Saavutettavuus	Kulkuyhteydet Turkansaareen ja Kierikkikeskukseen ovat huonot tai puuttuvat kokonaan. Kokoelmatietoja on verkossa hyvin vähän. Digitalisaatiosuunnitelman on määrä valmistua keväällä 2020.
Esteettömyys	Puutteita on erityisesti Ainolassa, Tietomaassa ja Turkansaareen, jossa tilannetta korjataan leader-hankkeella. Muut odottavat peruskorjauksia.

Työelämän laadusta ja henkilöstön aikaansaannoskyvystä

Kaupunkistrategian tavoitteena on, että *henkilöstön kokonaismäärä ei nouse: palkallinen työpanos ei kasva vuodesta 2018, toteutunut työpanos palkallisesta työpanoksesta nousee vuodesta 2018 ja sairauspoissaoloprosentti laskee.* Sivistys- ja kulttuuritoimen käyttösuunnitelmassa on lisäksi strategisena linjauksena johtamisosaamisen lisääminen, jossa tavoitteena on esimiespassin suorittaneiden esimiesten määrän nousu.

Toteutuneen työpanoksen vähennys ei anna todellista kuvaa Luupin henkilöstövoimavarojen määrästä, koska osa työstä toteutetaan ostopalveluna. Vuonna 2020 henkilöstön määrä kasvaa edelleen tehtävien alueellisen ja sisällöllisen laajenemisen myötä, ja lisäksi on perustettu palvelusuunnittelijan vakinainen tehtävä asiakaspalvelun tilaamista, toiminnanohjausta ja laadunvalvontatehtävien hoitamista varten.

Toteutunut työpanos, htv

	2016	2017	2018	2019
Vakinaiset	41,5	40,5	41,8	34,8
Tilapäiset	10,2	9,1	7,9	6,1
Yhteensä	51,7	49,6	49,7	40,9

Lähde: OukaDW. Ei työllisyysvaroin palkattuja

Luupissa henkilöstön **sairauspoissaoloprosentit ovat vuosittain pienentyneet**. Vuoden 2019 sairauspoissaoloprosentti oli 2,3, kun se edellisenä vuonna oli 2,6.

Luuppia muodostettaessa toiminta organisoitiin yleistyön ja kulttuuriperintötyön prosesseiksi, joiden sisällä toimii tiimejä, mutta työntekijät toimivat edelleen entisissä tiloissaan. Henkilöstön työhyvinvoinnista on saatavissa tietoja Kunta10-tutkimuksista vuosilta 2014, 2016 ja 2018.

Työosion mittareissa Luupin tulos on parantunut vuodesta 2014 vuoden 2018 sijoitukseen 58, jolloin se on ollut parempi kuin sivistys- ja kulttuuripalveluissa (52) ja koko kaupungissa (48).

Kehittämistarvetta on työyhteisöön ja esimiestyöhön liittyvissä tekijöissä. Yksilö- tai ryhmäkehityskeskusteluja käyneiden osuus on pienentynyt kysely kyselyltä ja oli 36 % vuonna 2018 (edellisessä kyselyssä 47 %), ja täydennyskoulutusta piti riittävänä 23 % (27 %). Koko sivistys- ja kulttuuritoimessa vastaavat prosentit olivat 80 % ja 74 %. Työnantajaa suosittelee ystävilleen 54 % (edellisessä kyselyssä 66 %), kun koko toimialalla niin tekisi 81 %. Toisaalta työnantajan vaihtamista oli harkinnut enää 39 % (edellisessä kyselyssä 55 %). Koko toimialalla tätä mieltä olevien osuus oli 35 %.

Yhteenveto henkilöstöön liittyvästä arvioinnista

Henkilöstöön liittyvä kriteeri	Toteutumisen arviointi
Henkilöstömäärän muutos	Vakinaisten ja tilapäisten määrä on pienentynyt vuodesta 2016 vuoteen 2019.
Palkallinen työpanos ei kasva vuodesta 2018	Palkallinen työpanos on kasvanut, kun otetaan huomioon ostopalvelut.
Sairauspoissaolot	Sairauspoissaolo-% on laskenut edellisestä vuodesta.
Kunta10-kysely	Työosion tulos on hyvä. Edelleen on kehittämistarvetta työyhteisöön liittyvissä tekijöissä, vaikka monia toimia on tehty.

Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä

Tavoitteiden toteuttamisesta

Museot ovat toteuttaneet lainsäädännössä määriteltyä perustehtäväänsä. Luuppi on hakemuksensa mukaisesti hyväksytty alueelliseksi vastuumuseoksi 1.1.2020 alkaen.

Museoiden ja tiedekeskuksen yhdistämiselle ei asetettu mitattavia tavoitteita vuonna 2012. Luupista saatujen selvitysten perusteella voidaan arvioida, että **asiakaslähtöisyyttä on edistetty** muun muassa monipuolisella näyttely- ja tapahtumatoiminnalla, osittaisella pääsymaksuttomuudella ja laajennetuilla aukioloajoilla. **Kustannustehokkuutta on edistetty** yhteisillä tukipalveluilla ja kalustolla. Uusi yhteinen rakennus ei ole toteutumassa, joten **synergiaetua on edelleen haettava olemassa olevissa, peruskorjauksissa mahdollisesti muuttuvissa tiloissa.**

Kaupunkistrategian ja talousarvion tavoite asiakasmäärien kasvusta on toteutunut: asiakasmäärä on kasvanut vuosittain ja erityisesti vuonna 2019.

Luupin tilakysymyksen ratkaisu ja siihen liittyvä uuden konseptin laatiminen ovat siirtyneet vuodelle 2020. Muut käyttösuunnitelman tavoitteet ovat toteutuneet.

Muutosohjelma 2020:n mukaisesti asiakaspalveluhenkilöstö on siirretty Monetran työntekijöiksi 1.1.2019 lukien.

Valtuuston periaatepäätös prosenttitaitteen hankinnasta ei toteutunut vuonna 2019, koska Luupin mukaan rakennushankkeet eivät edenneet. Sen sijaan vuonna 2020 prosenttitaitetta toteutetaan kahteen kohteeseen. Kaupungin tiloissa ja puistoissa prosenttitaiteteokset ja osa kaupungin taidekokoelman teoksista ovat laajasti saavutettavissa.

Tuloksellisuudesta

Kävijämäärä on kasvanut vuosittain Luupin kaikissa suurimmissa kohteissa. Valtakunnallisestikin museoiden kävijämäärät ovat lisääntyneet. **Pääsylipputulot ovat kävijämäärien kasvun ansiosta nousseet yhteensä yli 30 % vuodesta 2015 ja lähes 10 % vuonna 2019 edelliseen vuoteen verrattuna.**

Menojen ja nettomenojen muutoksella mitaten Luupin toiminta on ollut taloudellista vuoteen 2018

saakka. Luupin menot ovat olleet 5,6–5,8 miljoonaa euroa vuodessa vuoteen 2018 saakka mutta kasvaneet 6,2 miljoonaan euroon vuonna 2019 (7 %). Nettomenot ovat kasvaneet vain yhden prosentin vuodesta 2015 vuoteen 2018. Vuonna 2019 nettomenojen kasvu oli 0,4 miljoonaa euroa (8 %) edellisestä vuodesta.

Henkilöstön työpanos on ollut vakaa usean vuoden ajan. Henkilöstömenot ovat vähentyneet yhteensä noin 80 000 euroa (-3 %) vuodesta 2015 vuoteen 2018, mutta vuonna 2019 henkilöstökulut Monetralta ostetut palvelut mukaan lukien ovat olleet 3,1 miljoonaa euroa, 458 000 euroa enemmän (18 %) kuin vuonna 2018.

Kiinteistöjen vuokrien pysyminen samalla tasolla Luupin koko olemassaoloajan kertoo siitä, että tilojen määrässä ei ole tapahtunut oleellisia muutoksia eikä vuokrien korotusta aiheuttavia peruskorjauksia ole tehty, mikä on kerryttänyt korjausvelkaa. **On huolestuttavaa, jos Ainolan museo- ja säilytystilojen puutteellisuus heikentää kulttuuriperinnön taltioimista ja on riski kokoelmien säilymiselle.**

Näyttelyjen määrä on vähentynyt vuosikymmenen puolivälin huippuluvuista ja yleisötapahtumien määrä pysynyt suunnilleen samalla tasolla viime vuosina. Kävijämäärien kasvu kertoo siitä, että on kuitenkin pystytty toteuttamaan kiinnostavia näyttelyjä ja tapahtumia, jotka ovat vetovoimaisia myös matkailijoiden mielestä. Resurssit vaikuttavat näyttelyjen määrään, laatuun ja markkinointiin, jotka puolestaan vaikuttavat kävijämääriin.

Nettomenot asukasta kohden ovat kasvaneet vuonna 2019 mutta kävijää ja aukiolotuntia kohden laskeneet melko tasaisesti vuodesta 2015. Laajemmat aukioloajat ovat lisänneet kävijämääriä mutta myös aiheuttaneet kustannuksia. **Vuonna 2019 asiakaslähtöisyyttä ja kävijämäärän kasvua on edistetty taloudellisuuden kustannuksella, koska kustannukset ovat kasvaneet edellisestä vuodesta eikä alkuperäisen käyttösuunnitelman määrärahavaraus ole riittänyt.**

Cuporen vertailun perusteella **Oulun taidemuseon ja Pohjois-Pohjanmaan museon kustannukset asukasta kohden ovat vuonna 2016 olleet suurten kaupunkien alhaisimmasta päästä.** Käytettävissä ei ole tarkempaa museoiden kustannuserittelyä eikä tietoa esimerkiksi siitä, miten kokoelmien hankintamäärärahat kaupungeissa budjetoidaan. Siten valtakunnalliset vertailut ovat vain suuntaa antavia.

Tuottavuutta parantaisi se, että kulttuurihistoriallinen kokoelma olisi kokonaisuudessaan sähköisessä museotietokannassa. Myös **kokoelmien digitalisoinnin voidaan arvioida lisäävän tuottavuutta pitkällä aikavälillä.** Museot ovat tehneet sitä muiden töiden ohessa käytettävissä olevien resurssien mukaan. Museo- ja tiedekeskuksen toiminnassa tasapainoiltaan yleistyön ja yleisölle näkymättömän työn välillä siinä, mihin resurssit kohdennetaan, ja näyttää siltä, että viime vuosina **painopiste on ollut yleistyössä. Siinä on saavutettu hyviä tuloksia ja vaikutettu kuntalaisten hyvinvointiin.**

Museon omassa **asiakastyytyväisyyskyselyssä** 2019 tulokset olivat hyvät mutta KAPA-tutkimuksissa huonommat kuin vertailukuntien keskiarvo ja vuonna 2018 huonommat kuin vuonna 2016. Niiden perusteella näyttelytoiminnassa on kehitettävää.

Asiakasnäkökulmasta **museo- ja tiedekeskuksen palvelujen saatavuus on parantunut vuonna 2019** pidempien aukioloaikojen myötä. Alle 18-vuotiaiden ilmainen sisäänpääsy useimpiin kohteisiin ja Kaiku-kortin soveltuvuus kaikkiin kohteisiin ovat myös parantaneet saatavuutta. Kaikille avoimet maksuttomat tapahtumat ovat madaltaneet kynnystä Luupin palvelujen käyttöön.

Kohteiden saavutettavuudessa on parannettavaa eikä esteettömyys toteudu kaikissa tiloissa. Digitoinnilla kokoelmia on mahdollista saada suuren yleisön nähtäville verkkoon.

Luuppi on edistänyt toiminnallaan kuntalaisten hyvinvointia muun muassa kohdistamalla palvelujaan eri ikä- ja kohderyhmiin. Lasten ja nuorten osuus kävijöistä on ollut keskimäärin 37–38 % ja eläkeläisten osuus vaihdellut suuresti kohteittain. Tulevassa Oulun kaupungin kulttuurihyvinvointisuunnitelmassa on tavoitteena vastata laajassa hyvinvointikertomuksessa tunnistettuihin ikäryhmittäisiin kehittämistarpeisiin, ja siinä myös haetaan mittareita vaikuttavuuden arviointiin. Huomionarvoista on se, että kaikilla kaupungin kulttuurilaitoksilla on merkitystä laajemminkin Oulun seudun asukkaille, ei vain kaupunkilaisille.

Kulttuuristrategian jalkauttaminen merkitsee Luupissa muun muassa pidemmän aikavälin kehittämissuunnitelman laatimista. Kierikille kehittämissuunnitelmaa on laadittu, ja mahdollinen yliopiston eläinmuseon siirtyminen Tietomaahan voinee avata uusia näkymiä tiedekeskustoimintaan.

Kunta10-kyselyissä **työosion tulokset ovat olleet hyvät, mutta yhteisöllisyydessä on selkeä kehittämistarve**. Museoiden ja Tiedekeskus Tietomaan yhdistyminen on tästä näkökulmasta vielä kesken, mihin on osittain voinut vaikuttaa pitkäaikainen toive uudesta yhteisestä tilasta. Väliaikaisuuden voidaan olettaa syöneen voimavaroja yksikön yhteisöllisyyden kehittämislähtöiseltä. Sitä on kuitenkin edelleen tehtävä tilaratkaisusta riippumatta. Luupissa onkin tehty toimia asian eteen.

Henkilöstön osaamisen ylläpito ja kehittäminen vaativat huomiota, sillä Kunta10-tulosten mukaan täydennyskoulutusta piti riittävänä vain 23 % vastanneista vuonna 2018. Osaava henkilöstö ja monipuolinen yhteistyöverkosto ovat tärkeitä vetovoimaisten näyttelyjen ja tapahtumien toteuttamiseksi.

Tarkastuslautakunnan kannanotot

Luupin kokoelmien saavutettavuuden parantamiseksi on tarpeen määritellä kokoelmien digitalisoinnin ja verkossa julkaisun tavoitteet ja etenemisaikataulu.

Henkilöstön hyvinvoinnin kehittämiseksi suositetaan asetettavaksi konkreettiset tavoitteet. Kehityskeskustelut tulee käydä ja henkilöstön täydennyskoulutuksesta huolehtia.

Luupin tiloista odotetaan ratkaisua lähitulevaisuudessa. Myös Pohjois-Pohjanmaan museon säilytys- ja konservointitilojen olosuhteiden parantamista tulee selvittää kulttuurihistoriallisten esineiden säilymisen turvaamiseksi.

Esteettömyyden edistäminen on otettava huomioon rakennusten peruskorjauksia toteutettaessa.

2.5 Työllisyydenhoito ja työmarkkinatuen kuntaosuus

Tarkastuslautakunta arvioi, millä palveluilla ja keinoilla kaupunki on edistänyt kaupungin työmarkkinatuen kuntaosuuden vähenemistavoitetta ja mikä on näiden vaikuttavuus kuntaosuuteen. Kuntaosuuden tilastoja tarkastellaan vuosilta 2015–2019 ja palveluja vuosilta 2018–2019.

Tarkastuslautakunta tiedostaa, että pitkäaikaistyöttömien työllistyminen edistää myös verotulojen kasvua ja voi vähentää muita kaupungin kustannuksia sekä että työllistyminen ja aktivointitoimiin sekä palveluihin osallistuminen lisäävät kuntalaisten hyvinvointia, terveyttä ja osallisuutta, mutta näitä näkökulmia ei tässä arvioinnissa tarkastella. Myöskään kaupungin elinkeinopolitiikan toteuttamista ei arvioida.

Käsite ja kertyminen. Työmarkkinatuen kuntaosuudessa on kyse pitkäaikaistyöttömyyden kustannusten jakamisesta valtion ja kunnan kesken. Kunnat rahoittavat 50 prosenttia yli 300 päivää ja 70 prosenttia yli 1 000 päivää työttömyyden perusteella etuutta saaneen henkilön työmarkkinatuesta. Kustannusten jako perustuu työttömyys-turvalakiin (1290/2002). Työmarkkinatukea voi saada 1) työtön, joka tulee ensi kertaa työmarkkinoille tai joka ei ole ollut riittävän pitkään työssä ennen työttömyyttä eli ei täytä työssäolohtoa tai 2) työtön, jolla ei ole oikeutta työttömyyspäivärahaan. Kustannustenjaon tavoitteena on muun muassa kuntien kannustaminen tehokkaaseen ja suunnitelmalliseen työllisyyden hoitoon sekä aktivointi-asteen nostaminen.

Tavoitteet ja niiden saavuttaminen

Kaupunkistrategiassa 2026 ja talousarviossa 2019 ei ole suoraan Oulun työmarkkinatukiosuuteen liittyvää tavoitetta. Työmarkkinatukien määrään vaikuttaa välillisesti myös työllisyystilanne, jossa kaupunkistrategian työttömyysastetavoite on alle 10 % ja sitova tavoite vuonna 2019 alle 12,5 % (nuorilla alle 20 %). **Tavoitteet saavutettiin** vuonna 2019. Työttömyysaste oli 11,4 % ja nuorisotyöttömyys 17,7 %.

Valtuutetut huolestuivat Oulun kuntaosuuden kasvusta vuonna 2017 ja perustivat epävirallisen **poliittisen työryhmän**. Vuoden **2018 talousarviossa** työmarkkinatukimenoista kohdennettiin käyttösuunnitelmassa

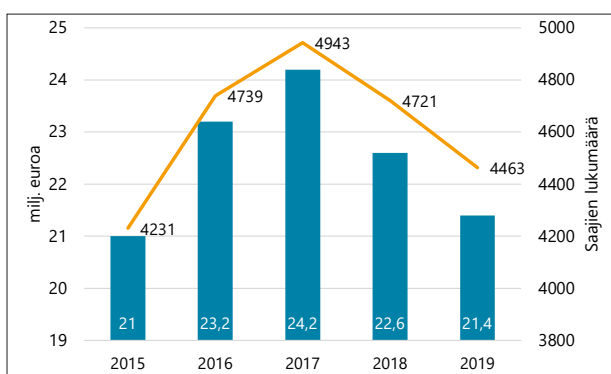
500 000 euroa lisähenkilöstön palkkaamiseen ja ostopalveluihin. *Tavoitteena oli prosessien palvelumuotoilun avulla vaikuttaa kaupungin työmarkkinatukiosuuteen.* Talousarviossa on maininta: ”Lisäksi työllisyyspalveluiden määräaikaisesti palkatuista työntekijöistä vakinaistetaan kymmenen. Palkkakulut pyritään jatkossakin kattamaan ulkopuolisella rahoituksella”. Uuden toimintamallin vaikutus kaupungin työmarkkinatukiosuuteen arvioitiin vuonna 2018 olevan 500 000 euroa ja vuodesta 2019 alkaen 2,9 miljoonaa. Tavoitetta toteuttamaan perustettiin myös **moniammatillinen työllisyystyöryhmä** alueen viranomaisista vuosiksi 2018–2019.

Tavoite saavutettiin vuonna 2018 ja kuntaosuuden vähennys oli 1,67 miljoonaa euroa, henkilöt vakinaistettiin, mutta palvelumuotoilun juurruttaminen jatkui 2019. Talousarviossa **2019** työmarkkinatukimenoihin varattiin 20,7 miljoonaa euroa. **Määräraha ylittyi** 0,7 miljoonaa ja 2,9 miljoonan **vähennystavoitetta ei saavutettu**, toteuma oli 21,4 ja vähennys 1,15 miljoonaa euroa vuoteen 2018. Vuodet 2018–2019 olivat talouskasvun vuosia, jolloin myös yleinen työllisyystilanne parani. Vuoden 2020 määrärahavaraus on 19,55 miljoonaa euroa.

Työllisyydenhoitoa ohjaa tavoitteiden lisäksi **työllisyyden ekosysteemin toimintasuunnitelma** (elokuusta 2019 lähtien), jota toteutetaan yhdessä kumppaneiden kanssa sekä työllisyyspalvelut -yksikön oma vuosittainen toimintasuunnitelma.

Oulun työmarkkinatukiosuuden kehitys 2015–2019

Työmarkkinatuen kuntaosuuden ja yli 300 päivää työmarkkinatuella olleiden kuukausittaisen keskiarvon kehitys vuosina 2015–2019



Huomioita Oulun kuntaosuudesta:

- Eniten työmarkkinatuen maksuosuutta Oulussa on kertynyt vuosina 2015–2019 ryhmästä yli 1 000 päiväistä, ja tämä kertymä on pysynyt lähes samana tai kasvanut ko. ajanjaksona, kun 300–999 päiväisten kertymä on jonkin verran laskenut.

- Eniten maksuosuutta Oulussa on kertynyt ikäryhmästä 30–34-vuotiaat miehet, jotka ovat olleet työttömänä yli 1 000 päivää. Muissa kuutoskaupungeissa isoin ikäluokka on vanhemmissa ikäryhmissä.
- Kuutoskaupungeissa kunnan osarahoittaman työmarkkinatuen kustannukset asukasta kohden ovat selvästi korkeammat kuin muussa Suomessa keskimäärin. Lisäksi kuntaosuuskuorituksen kehitys on kuutoskaupungeissa ollut muuta Suomea heikompaa¹
- Kuntaosuutta ovat vuosien 2018 ja 2019 välillä saaneet prosentuaalisesti eniten laskettua Turku (9,2 %) ja Tampere (8,8 %), jotka molemmat olivat alueellisen kuntakokeilun kuntia. Oulun kuntaosuuden lasku oli suhteellisesti kolmanneksi suurin (5,1 %). Helsingin ja Espoon kuntaosuudet kasvoivat.

Ajantasaista ja käyttäjän tiedontarpeen mukaista tietoa Oulun ja kuutoskaupunkien työmarkkinaosuudesta voi saada Oulun verkkosivulta <https://www.ouka.fi/oulu/tyo-ja-elinkeinot/tyollisyysraportit>. Näissä tilastoissa saajien määrä tarkoittaa kaikkia työmarkkinatukea saaneita.

Keskeiset kaupungin toimijat

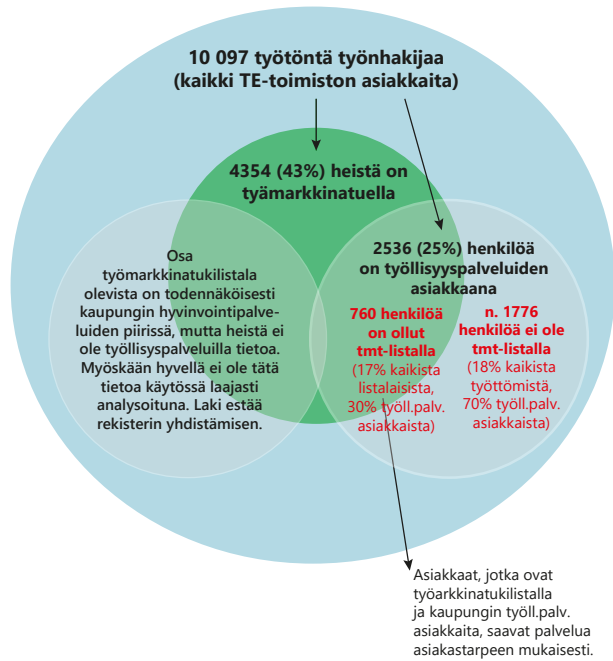
BusinessOulu -liikelaitos vastaa oman määrittelynsä mukaan *työmarkkinatuen kuntavastuuta koskevista toimenpiteistä*. Liikelaitoksen työllisyyspalvelut -yksikössä työttömien asiakaspalvelua tuottavat etenkin TYP (Pohjois-Pohjanmaan työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu), Työstartti ja nuorten työllisyyspalvelut/Byströmin ohjaamo. Kaupungin **hyvinvointikeskukset** tuottavat sosiaalihuoltolain mukaista palvelua sitä tarvitseville työttömille sekä toteuttavat kuntouttavaa työtoimintaa osana sosiaalipalvelua. Sivistys- ja kulttuuripalvelujen **nuorisopalvelut** vastaa Byströmin palvelukokonaisuudesta ja nuorten työpajoista.

Työllisyyspalvelujen asiakkaita työmarkkinatukea saavista

Kaupunki voi suoraan vaikuttaa vain omien asiakkaidensa palveluihin. Valtaosa henkilöistä, joista kertyy työmarkkinatukiosuutta, ei ole kaupungin asiakkaita. Alla oleva työllisyyspalvelun kuvio osoittaa, että esimerkiksi jankkohtana (lokakuu 2019) noin 25 % työttömistä työnhakijoista oli kaupungin työllisyyspalvelujen asiakkaana. Heistä vain 17 % oli kaupungin työmarkkinatukiosuutta kerryttäviä henkilöitä, joille palveluja kohdentamalla kaupunki voi pienentää maksuosuuttaan. Nämä henkilöt olivat 30 % kaikista työllisyyspalvelujen asiakkaista.

¹ Kuusikkotyöryhmä: Kuuden suurimman kaupungin työllisyyspalvelut vuonna 2018

Työttömyyspalvelujen asiakkaat



Kuviossa punaisella merkityt tiedot ovat työllisyyspalvelujen arvioita, koska tällaista tietoa ei ole ollut saatavissa.

Aktivointipalvelut ja -keinot

Työmarkkinatuen kuntaosuus ei kerry, jos yli 300 päivää työmarkkinatuella ollut henkilö työllistyy tai osallistuu johonkin työttömyysturvalaissa määriteltyyn **työllistymistä edistävään palveluun**, joita ovat: 1) työnhakuvalmennus ja uravalmennus, 2) työkokeilu ja koulutuskokeilu, 3) työvoimakoulutus, 4) omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella tuettuna, 5) maahanmuuttajan tuettu omaehtoinen opiskelu tai 6) kuntouttava työtoiminta.

Osa kaupungin palveluista vaikuttaa työmarkkinatukilistalta poistumiseen ja osa ei. Laissa mainituista palveluista vain **kuntouttavaan työtoimintaan** kaupungilla on lain määrittämä järjestämisvelvollisuus. Kuntouttava työtoiminta on tarkoitettu niille, joiden työkyky on alentunut. Kaupunki voi ohjata myös muihin lain mukaisiin palveluihin, mutta niiden asiakaspäätökset tehdään nykymallissa TE-toimistossa. **Eniten** työmarkkinatuen saajien määrää on viime vuosina alentanut työttömyysetuudella tuettu **omaehtoinen opiskelu**.

Työllisyyspalvelujen asiakaspalveluissa lähdetään asiakkaan tarpeesta - ei siitä kerryttääkö asiakas kuntaosuutta. Tietoa osuuden kertymiseen vaikuttaneista henkilöistä ei nykymallissa saada ennen kuntaosuuslaskutusta. Tämän jälkeenkään ei ole mahdollista kontaktoida henkilöitä, koska se vaatisi rekistereiden yhdistämistä, joka on tulkittu tietosuojalainsäädännön vastaiseksi. Kun henkilö **itse hakeutuu** palveluihin, häntä palvellaan työllisyyspalvelun mukaan asiakastarvelähtöisesti. Kaupungin verkkosivuilla voi jättää yhteydenottopyynnön.

Kaupungin työllisyyspalveluja voidaan ryhmitellä seuraavasti:

Palvelutyyppi	Keskeiset palvelut ja niiden volyymit 2019
Palveluohjaus ja arviointi	<p>Byströmin Ohjaamoon sisältyvä nuorten työllisyyspalvelut². Palvelu toteutetaan osana nuorten (alle 30 vuotta) palveluiden kokonaisuutta. Palveluja ovat mm. työpörssi, työkokeilu ja Arpeetti-toiminta. Työllisyyspalvelun piirissä oli 4 125 nuorta (2018).</p> <p>TYP:issä keskimäärin 1 100 asiakasta/kk. Työllistymistä edistävä lakisääteinen palvelu monialaista tukea tarvitseville työnhakija-asiakkaille. Toteutetaan kunnan, Kelan ja TE-palvelujen yhteistyönä. Pohjois-Pohjanmaan TYP:iin kuuluu 30 kuntaa.</p> <p>Työstartissa 100 asiakasta/kk. Palveluohjausyksikkö, jossa tehdään palvelutarvearvioita yli 30-vuotiaille työnhakijoille. Yhdistyneenä jatkossa Aikuisten Ohjaamoon.</p>
Kuntoutus ja ohjaus	<p>Kuntouttavan työtoiminnan palvelussa oli 1 125 henkilöä. Heistä 40 % oli hyvinvointikeskusten asiakkaita. Yhdistysten ja järjestöjen kanssa oli sopimuksia palvelusta.</p> <p>Hyvinvointikeskukset tekevät aktivointiyhteistyötä muun muassa TE-toimiston ja Kelan kanssa. Hyvinvointikeskusten sosiaaliohitoijalle tulee Kelalta huoli-ilmoituksia tulottomista alle 25-vuotiaista toimeentulotukea saavista nuorista. Näistä nuorista noin 90 % on TE-toimiston asiakkaita.</p>
Työ- tai harjoittelupaikka tai niitä tukevat toimet	<p>Kaupungin omat paikat Kaupungin palkkatukityössä oli 421 henkilöä ja heistä velvoitetyöllistettyjä 161 henkilöä. Työkokeilussa kaupungin eri yksiköissä on ollut 788 henkilöä.</p> <p>Kaupungin kuntalisät valtion palkkatuen lisäksi 35 yhteisön kuntalisillä tuettiin 360 henkilön työsuhdetta. Näistä 84 oli oppisopimustyösuhteita. 29 yrityksen kuntalisillä tuettiin 40 henkilön työsuhdetta. Näistä 21 oli oppisopimustyösuhteita.</p> <p>Valmennusseteli eli työssävalmennussopimuksen korvausta sai 9 yritystä.</p>

² Oulun Ohjaamo -hanke 18.2018–31.12.2020. Autetaan nuoria työllistymään ja hakemaan koulutukseen ja digitalisoidaan palveluja. Nuorten työllisyyspalvelusta vastaa BusinessOulu.

Kuntouttava työtoiminta on ainoa suoraan työmarkkina-tukilistalta poistava kaupungin palvelu. Muut toimet ja palvelut vaikuttavat listalta poistumiseen vain ennaltaehkäävästi ja välillisesti.

Valtio päättää vuosittaisen palkkatuen euromäärän ja tämä vaikuttaa kaupungin palveluiden kuntalisten käytösmahdollisuuksiin, kaupungin omaan työllistämiseen ja harjoittelupaikkojen määrään. Palkkatukea käytetään myös lakisääteiseen velvoitetyöllistämiseen. Kaupungin palkkatukityöllistämiseen oli varattu noin 4 miljoonaa euroa vuonna 2019 ja siihen arvioitiin saatavan TE-toimistosta 50 % palkkatukea.

Palkkatukea ja kuntalisiä jäi käyttämättä 2018–2019. Kaupungin omaan palkkatukityöhön varattujen menojen noin seitsemän prosentin (280 t€) alikäytön syynä oli työllisyyspalvelun mukaan sopivien työntekijöiden löytäminen sekä tehtävien ja niihin soveltuvien työnhakijoiden yhteensovittaminen. Palkkatukityönä toteutettavat työt eivät saa korvata ammattihenkilöstöä tai ohittaa kaupungin täyttölupamenettelyä.

Yhteisöjen kuntalisiä jäi käyttämättä noin 25 % (2019 Ta 1,05 M€), vaikka toisaalta Oulussa on myös erittäin aktiivisia yhdistystyöllistäjiä. Tuen tasoa korotettiin vuodesta 2018. Yhdistysten työt ovat usein osa-aikaisia ja matalapalkkaisia, jolloin kuntalisiä ei ole pystytty maksamaan täysmääräisinä. Moniammatillisen työryhmän puheenjohtajan mukaan yhdistysten alueellinen verkostoituminen mahdollistaisi useammalle kuntalisen käytön. Yritykset kaipaavat kuntalisten sijaan osaajia ja tuki palvelee lähinnä pieniä yrityksiä (Tietolähde: tarkastuslautakunnan arviointitilaisuus).

Myös **kuntouttavan työtoiminnan avustuksia on jäänyt maksamatta** yhteistyökumppaneille vuosina 2018 ja 2019. Ohjautuminen ja osallistuminen palveluun vaihtelee, ja syinä voivat olla yhteistyökumppaneista johtuvat syyt (esimerkiksi ohjaajien poissaolot), asiakkaiden palvelutarpeiden vaihtelu tai se, kuinka paljon kaupungin työntekijät ohjaavat asiakkaita palveluun. Asiakasmääriin on vaikuttanut myös työllisyyspalvelut - yksikön kuntouttavan työtoiminnan ohjaushenkilöstön suuret muutokset vuosina 2018–2019.

Yhteistyö

BusinessOulun työllisyyspalvelut tekee **yritysyhteistyötä** elinkeinopalvelut -yksikön kanssa. Lisäksi se muun muassa neuvoo työllistämässä ja ratkoo kohtaanto-ongelmia yritysten kanssa. BusinessAseman yhteydessä on aloittanut TyöAsema -hanke³.

Työllisyyspalvelujen kumppanuusyhteistyö **järjestöjen ja yhdistysten kanssa** on laajaa etenkin kuntouttavassa työtoiminnassa. Kolmannen sektorin kanssa on myös yhteistyösopimuksia aktivointitoiminnasta. Yhteistyötä yhdistysten kanssa on tehty lisäksi kahdella kaupungin yhteisötalolla Honkapirtillä ja Oulunsalossa. **Oppilaitosyhteistyö** on vakiintunutta.

Palveluissa on tehty verkosto-/**viranomaisyhteistyötä** TE-toimiston, Kelan, ELY-keskuksen, Pohjois-Pohjanmaan liiton sekä kaupungin sisällä etenkin sosiaalityön ja terveydenhuollon palveluiden kanssa sekä sivistys- ja kulttuuripalveluiden kanssa, jonka vastuulla on Byströmin palvelukokonaisuus, nuorisotakuu ja työpajatoiminta. Viranomaisyhteistyön vakiintunut muoto on lakisääteinen TYP⁴. Uutena yhteistyömuotona 2019 alkoi työllisyys ekosysteemin toimintasuunnitelman toteuttaminen, joka sisältää muun muassa ohjaamon ja palvelutarvearvioinnit sekä uudentyypisen rahastosijoittamisen mahdollisuuden (SIB rahasto⁵).

Palveluja kehitetään myös hankkeilla. Moni nykyisistä palvelumuodoista on ensivaiheessa toteutettu hankkeella ja myöhemmin vakiinnutettu. Vuonna 2019 käynnissä oli yhteensä 22 työllisyys edistämiseen liittyvää projektia. Osa projekteista on yhteistyö- ja rahoitusprojekteja, osa kaupungin omia. Hankkeita rahoitetaan sekä liikelaitoksen työllisyysmäärärahalta että kaupunginhallituksen kehittämissalkkuihin varatulla määrärahalta.

Palvelujen vaikuttavuus työmarkkinatukiosuuteen

Tarkastuslautakunnan vaikuttavuusarvioinnissa haettiin:

1. Työllisyyspalvelut -yksikössä ei seurata yksittäisten palveluiden tai keinojen vaikutusta työmarkkinatuen kuntaosuuteen.
2. Vaikuttavuuteen liittyi seuraavia **haasteita:**
 - kaupungilla on vähän suoraan kuntaosuuteen vaikuttavia palveluja, ja niihin hakeutuminen on asiakkaalle vapaaehtoista,
 - päätösvalta on monissa palveluissa TE-toimistolla, joka voi hidastaa esimerkiksi työkokeiluun sijoittumista,
 - valtion palkkatuen määrä vaikuttaa monien keinojen käytösmahdollisuuksiin,
 - yhdistysten työaikatarpeet ja palkanmaksukyky ovat niin pieniä, että kuntalisiä ei voida myöntää yritysten kuntalisiä on suhteellisen vähän käytetty tukimuoto.

³ Nuorten työllistymisen ja ammatillisen osaamisen tukeminen vahvistamalla ja lisäämällä digitaalisuuteen liittyvää osaamista. Nuorten tietoisuuden lisääminen ICT-alasta ja alalle hakeutuminen. Yhteistyökumppaneiden löytäminen.

⁴ Pohjois-Pohjanmaan työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu

⁵ Kaupungeilla on mahdollisuus sisällyttää sijoittamisen kriteereihin myös sijoittaminen rahastoihin, joiden sijoitusperiaate on sosiaalisen vaikuttavuuden edistäminen. Työ-SIB-rahastoon sijoittamalla voi vähentää pitkäaikaistyöttömyyttä ja samalla tuottaa pääomalle tuottoa.

3. Vaikuttavuuden kannalta keskeisiin asiakasryhmiin on suunnattu erityisiä palveluja ja tehty erityisiä vaikuttavuutta lisääviä linjauksia.

Yli 300 päivää työmarkkinatukea saaneet ovat erityiskohderyhmänä Työstartin palvelussa, ja samalle ryhmälle suunnataan pääosa kaupungin palkkatukityöstä. Kaupungin palkkatukityöllistämisen pääsääntöisenä **kriteerinä** on ollut, että henkilö on ollut työttömänä 24 kuukautta 28 kuukauden aikana ja että henkilölle on maksettu vähintään 300 päivää työmarkkinatukea. Palkkatuella työllistettäessä käytetään tällä hetkellä pääosin 8 kuukauden jaksoa, jotta mahdollisimman monta henkilöä voidaan työllistää. **Alle 30-vuotiaille ammattitutkinnon suorittaneille** on suunnattu muun muassa nuorten kasvupalvelupilotti.

4. Eniten työmarkkinatukea kerryttäneelle **30–34-vuotiaat miehet** asiakasryhmälle ei tähän mennessä ole suunnattu erityispalveluja.

5. Byströmin nuortenpalveluissa vaikuttavuutta seurataan, sillä palveluista on tehty useita vaikuttavuusraportteja. Lisäksi ollaan ottamassa käyttöön valtakunnallinen vaikuttavuusmittari.

6. Business Oulun työllisyyspalvelut teetti keväällä 2019 **selvityksen kaupungin palvelujen vaikuttavuudesta kaupunkitalouteen**⁶.

Selvityksen mukaan Oulun työllisyyspalvelujen hyötyvaikutukset ovat **36 kuukauden** aikajaksolle olleet kaupungille **12,1 miljoonaa euroa** (kokonaisvaikuttavuus). Kaupunkitalouteen eniten vaikuttaneet palvelut on kerätty seuraavaan taulukkoon.

Palvelu	Kaupunkitalouden positiiviset kokonaisvaikutukset, euroa	Selvityksen tekijän analyysiä vaikuttavuudesta kaupunkitalouteen
Palkkatukityöllistäminen	2 271 033	Palkkatukityöllistäminen kohdentuu talousvaikuttavuuden näkökulmasta kaupungin ydinkohderyhmään (+300 päiväisiin) ja täyttää myös hyvin työssäoloehdon.
Kuntalisät	4 627 805	Kuntalisät tuovat hyvän täydennyksen ja laajentavat työsuhteisen työllistämisen kapasiteettia. Yritystukien vaikuttavuus vaikea osoittaa laskelmassa.
Työkokeilu kaupungin yksiköissä	1 603 262	Korkea vaikuttavuus.
Kuntouttava työtoiminta	3 565 628	Korkea vaikuttavuus. Palveluntarjonta on laajuudeltaan symmetristä ja tuottaa myös tasapainoisen panosvaikuttavuuden eri tuottajien ja toimintamallien välillä.

Selvityksen mukaan Oulun kaupungin työllisyshoidon kuntatalouden kokonaisvaikutukset ovat merkittävät. Arvioitujen palveluiden panosvaikutukset ovat myös kokonaisuutena korkeat ja **sijoittuvat** selvityksen mukaan **kuntavertailun kärkipäähän**. Selvityksen tekijä suosittelee: "Korkea vaikuttavuus mahdollistaisi palveluiden kustannusneutraalin skaalaamisen vieläkin laajemmaksi. Erilaisilla kehittämistoimenpiteillä kannattaisikin sekä tukea nykyisten peruspalveluiden kasvattamista että toimintojen monipuolistamista".

Oulun palvelujen vaikuttavuutta selittää selvittäjän mukaan erityisesti kolme tekijää: 1) palvelut kohdentuvat verrattain hyvin sellaisille asiakkaille, joiden palvelu on kuntataloudellisesti vaikuttavaa, 2) palvelu skaalautuu riittävän suureksi ja palvelut ovat tehokkaasti tuotettuja ja 3) järjestösektorin merkitys on merkittävä ja sitä osataan hyödyntää hyvin.

Selvityksen tekijä myös kysyi ja keräsi **ammattilaisilta käytännöllisiä vaikuttavuuden lisäämisen keinoja** jatkossa hyödynnettäväksi. Ammattilaisten kehittämisajatuksukset liittyivät muun muassa palveluprosessien joustavuuden kehittämiseen, palvelujen vaikuttavuusmittareiden

tarpeeseen, palvelun parempaan kohdentamiseen, vahvempaan yhteistyöhön eri tahojen kanssa, asiakkaan jatkopolun seurantarpeeseen, asiakaspalautteen keräämiseen, asiakkaiden mukaanottoon palvelujen kehittämiseen ja palvelujen parempaan viestintään.

Tulevat mahdollisuudet – kuntakokeilu, aikuisten ohjaamo ja nuoret

Oulu ja sen kaupunkiseudun kunnat (Hailuoto, Ii, Kempele, Liminka, Lumijoki, Tyrnävä, Muhos) ovat hakeneet työllisyyden **kuntakokeiluun**. Kokeilujen **tavoitteena** on nykyistä tehokkaammin edistää työttömien työnhakijoiden työllistymistä ja koulutukseen ohjautumista ja tuoda uusia ratkaisuja osaavan työvoiman saatavuuteen. Kokeilussa heikossa työmarkkina-asemassa olevien palveluprosessi ja TE-toimistojen henkilöstöä siirrytään **kunnan ohjaukseen**. Hakemus on työ- ja elinkeinoministeriön jatkovalmisteluun valitsemien 20 hakemuksen joukossa. Eduskunta päättää kesäkuussa 2020 kokeiluun otettavista kunnista kokeilulain hyväksymisen yhteydessä. Kuntakokeilu käynnistyy 1.1.2021 ja kestää 30.6.2023 saakka.

⁶ Mikko Kesä Oy "Raportti Työllisyshoidon vaikutukset kuntatalouteen Oulussa – kannattaako satsaukset?"

Onnistuminen vaatii panostusta. Kunnilta vaaditaan omaa resurssointia. BusinessOulu -liikelaitoksen panostukset on arvioitu olevan 1,7 miljoonaa euroa vuosina 2021 ja 2022. Lisäpanostuksen tarvetta on myös hyvinvointipalveluissa. Kuntaosuuden vähenemishyötyjen jälkeen nettokustannuksiksi arvioidaan 0–40 000 euroa vuodessa ja pitemmällä tähtäimellä kääntyvän positiiviseksi (kh 3.2.2020). **Isoin riski kokeilussa on taloussuhdanteiden muutos** ja työllisyyden yleinen heikkeneminen.

Kohdeasiakasryhmä ei ole kuitenkaan sama kuin kuntaosuutta kerryttävät henkilöt. Kuntakokeilun kohderyhmään kuuluvat ne työttömät ja työnhakijat, jotka eivät ole oikeutettuja ansiopäivärahaan sekä kaikki alle 30-vuotiaat työttömät työnhakijat ja maahanmuuttajat. Oulussa kohderyhmän kooksi on arvioitu 12 210 henkilöä.

Uudet mahdollisuudet kokeilussa ovat 1) asiakkaiden käytössä on aiemmat TE-toimiston ja kunnan laaja-alaiset palvelut ja asiantuntemus sekä niihin liittyvä päätöksenteko ja 2) kunta pääsee työmarkkinatukilistalla olevien henkilöiden **yhteystietoihin**. Aiemmista kuntakokeiluista on positiivisia tuloksia etenkin Pirkanmaalla, missä palveluohjaus on tehostunut ja aktivointiaste on merkittävästi noussut.

Kuntakokeilujen rinnalla valmistellaan koko työvoimapalvelujärjestelmän perusteellista uudistamista, joka voi tarjota paitsi pysyvämpää laajaa vastuuta kunnille myös rahoitusmallin uudistumista (HS 23.2.2020).

Myös työllisyyden ekosysteemin kumppanuussopimuksesta tulee uusia keinoja työmarkkinatukiosuuden vähentämiseen, ja se mahdollistaa jo ennakkolisesti kuntakokeilun tyyppisiä asioita. Vuonna 2020 aloittaa **Aikuisten Ohjaamo**, jolla alkuvaiheen ohjauksella oikeaan palveluun ennaltaehkäistään työttömyyden pitkittymistä. Ohjaamon kohderyhmä on juuri työmarkkinatuen kuntaosuuteen vaikuttavat asiakkaat. **Nuorten pilotissa** käydään läpi kaikkien noin 185:n yli 1 000 päivää työttömänä olleiden alle 30-vuotiaiden palveluntarpeet.

Voimassaolevassa hallitusohjelmassa tavoitellaan 75 %:n työllisyysastetta. Tavoitteena on ollut muun muassa palkkatukijärjestelmän kehittäminen ja määrän lisääminen, oppivelvollisuuden laajennus, osatyökykyisten työllisyyden parantaminen ja kuntien roolin lisääminen työllisyyspalvelujen tuottamisessa.

Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä

Tavoitteet

Työmarkkinatuen Oulun osuuden valtuuston asettama vähenemistavoite toteutui vuonna 2018, mutta ei toteutunut 2019, jolloin 2,9 miljoonan laskutavoite toteutui 1,15 miljoonana euronä. Kaupunkistrategian työllisyystilannetavoitteet toteutuivat vuonna 2019.

Asiakkaat ja palvelut

Kaupunki voi suunnata palveluja vain omille asiakkailleen. Työttömälle asiakkuus on vapaaehtoinen, ja palveluihin hakeutuminen edellyttää omaa aktiivisuutta. Kaupungin verkkosivujen yhteydenottoviestikanavat ja julkisten toimijoiden palveluohjaus madaltavat kynnykset palveluihin hakeutumiseen.

Kaupungin käytettävissä on vain vähän suoraan kuntaosuusmaksuun vaikuttavia palveluja ja keinoja. Palveluista kaupungin omassa päätösvallassa on tällä hetkellä vain kuntouttava työtoiminta.

Kaupungin työllisyyspalvelujen ja keinojen käytön lähtökohta on työnhakija- ja työnantaja-asiakkaan yksilöllinen palvelutarve, ei työmarkkinatuen kuntaosuuden vähentäminen. Kuntaosuuden määrän kannalta keskeisiin asiakasryhmiin on kuitenkin suunnattu erityisiä palveluja ja tehty vähentämistä edistäviä linjauksia esimerkiksi kaupungin palkkatukipaikoissa ja kuntalisien jaossa.

Osa palkkatukityöllistämisen määrärahasta sekä kuntalisiin ja kuntouttavan työtoimintaan varatusta rahasta jäi käyttämättä vuosina 2018 ja 2019.

Palvelujen vaikuttavuus työmarkkinatuen kuntaosuuteen

Työllisyyspalvelut -yksikkö ei seuraa yksittäisten palvelujen vaikutusta työmarkkinatuen kuntaosuuteen, joten tarkastuslautakunta ei voinut sitä arvioida vaikuttavuustiedon pohjalta.

Ulkopuolisen tekemän selvityksen (2019) mukaan Oulun työllisyysenhoidon palveluiden talousresurssit on erittäin vaikuttavasti kohdennettu. Palvelut kohdistuvat kohderyhmille, jotka tuottavat merkittäviä kokonaisvaikutuksia kuntataloudelle. Erityisesti kuntouttava työtoiminta on talouden näkökulmasta onnistunut.

Yhteistyön onnistuminen

Työllisyyspalvelujen sijoittuminen BusinessOulu -liikelaitokseen on lisännyt sen yhteistyötä yrityspalvelujen ja yritysten kanssa tarkastuslautakunnan edellisestä arvioinnista vuonna 2016.

Työmarkkinatuen kuntaosuuteen liittyvää yhteistyötä tehdään jo laajasti kaupungin ja yhteisöjen välillä, mutta kuntalisten hyödyntämismahdollisuuksien laajentaminen edellyttäisi esimerkiksi yhdistysten ja järjestöjen keskinäistä yhteistyötä.

Tulevat mahdollisuudet

Oulussa viranomaisten yhteistyö strategisella tasolla on ollut aktiivista. Kuntakokeilu vähentää yhteistyön tarvetta, kun palvelut siirtyvät kaupungin vastuulle. TE-toimistoon jää lähinnä työnvälitys ja osaamisen kehittämispalvelut. Palvelujen keskittyminen selkeyttää myös asiakkaalle pirstaleista toimijakenttää.

Kuntakokeilulla on mahdollista vaikuttaa työmarkkinatuen kuntaosuuteen. Kaupunki voi itse vaikuttaa palvelupäätöksiin ja asiakkaan ohjaukseen aiempaa enemmän ja näin nopeuttaa palveluaikoja.

Koronaepidemian vaikutus Suomen taloustilanteeseen on merkittävä riskitekijä hallitusohjelman työllisyystavoitteelle ja kuntakokeilulle.

Tarkastuslautakunnan kannanotot

Oulussa on kehitetty aktiivisesti työllisyyspalveluja etenkin asiakastarpeiden näkökulmasta. Työllisyysenhoidon on hyvä edelleen kehittää niin, että samalla parannetaan sekä palvelujen asiakasvaikuttavuutta että vähennetään työmarkkinatuen kuntaosuutta.

Työmarkkinatuen Oulun osuuden vähentämisen näkökulmasta

- asiakkaiden ohjautumista kaupungin työllisyyspalveluihin tulee tukea ja tehostaa,
- viranomaisten välistä tiedonvaihtoa palveluvaihtoehtoista tulee lisätä,
- palvelujen asiakasviestintää ja suoria kontakteja kohdeasiakkaisiin tulee lisätä ja
- palveluja on suunnattava ja avustuskriteereillä vaikutettava erityisesti osatyökykyisten, nuorten ja 30–34-vuotiaiden miesten asiakasryhmiin.

Kaupungin palkkatyöllistämisen ja kuntalisten määrärahojen kokonaiskäytön sijaan merkittävää on vaikuttavuus pysyvään työllistymiseen ja tätä kautta myös kaupungin työmarkkinatukiosuuteen.

Kuntakokeilun hyötyjen realisoituminen edellyttää poikkihallinnollista yhteistyötä ja tiedonvaihtoa kaupungin sisällä sekä ketterää reagoitua kokeilun aikana. Kuntakokeilulle on asetettava selkeät ja Oulun omat vaikuttavuusmittarit.

2.6 Lasten ja nuorten pääsy mielenterveyspalveluihin

Tarkastuslautakunta arvioi sitä, miten lapset ja nuoret pääsevät Oulussa mielenterveyspalveluihin, onko painopiste ennaltaehkäisevissä palveluissa ja toteutuuko periaate, että lapsia ja nuoria tuetaan ensisijaisesti heidän luonnollisissa arki- ja kehitysympäristöissään.

Arviointi rajattiin koskemaan kouluikäisiä 7–18-vuotiaita lapsia ja nuoria ja kiireetöntä hoitoa. Tällä rajauksella lasten ja nuorten mielenterveyspalveluissa tarkasteluun tulivat seuraavat palvelut: Byströmin nuorten mielenterveyspalvelut, koulu- ja opiskelijaterveydenhuolto, oppilas- ja opiskelijahuolto, perusterveydenhuollon palveluista hyvinvointikeskusten lasten ja nuorten palvelut (kasvatus- ja perheneuvonta), erityispalvelut (lasten- ja nuorisopsykiatrisen ryhmä) sekä erikoissairaanhoidon palveluista (PPSHP) lasten- ja nuorisopsykiatria. Alle kouluikäiset rajattiin arvioinnin ulkopuolelle, jolloin neuvolapalvelut eivät tule mukaan arviointiin.

Tarkastuslautakunta teki alkuvuonna 2020 kyselyn lasten mielenterveysongelmien ehkäisystä ja hyvinvoinnin tukemisesta kouluterveydenhuollossa kaupungin terveydenhoitajille, koulukuraattoreille, koulupsykologeille ja kaupungin psykiatrisille sairaanhoitajille, jotka työskentelevät peruskouluikäisten kanssa. Kyselyssä hyödynnettiin Valtiontalouden tarkastusviraston samannimistä selvitystä 3/2017. Arviointi sisältää tehdyn kyselyn tulokset.

Lasten ja nuorten mielenterveysongelmat ovat lisääntyneet

Nuorten mielenterveysongelmat vaihtelevat aina eriasteisista oppimisvaikeuksista vakaviin sairauksiin kuten masennukseen, skitsofreniaan, ahdistus- ja paniikkihäiriöihin sekä syömishäiriöihin. Nuorten suhtautuminen avun pyytämiseen ja hoitoon hakeutumiseen on ennakkoluulottomampaa ja nuoret hakeutuvatkin nykyisin yhä useammin vapaaehtoisesti esimerkiksi psykologille tai psykiatrilille. Ongelmana on kuitenkin usein se, ettei apua saada tarpeeksi nopeasti.

Erikoissairaanhoidon on monin paikoin ruuhkautunut lähemmäaerien kasvaessa vuosi vuodelta (THL, 2018)¹. Ruuhkautumisen syitä ei yksityiskohtaisesti tunneta. Vaikuttavia tekijöitä ovat ainakin nuorten mielenterveyden häiriöiden suuri kokonaisuus, noin 20 %, ja häiriöiden ilmaantuvuuden nousu nuoruusikään mennessä, häiriöiden tunnistamisen parantuminen, lähipalveluiden koordinoinnin vaikeus, ja mahdollisesti myös mielenterveyden häiriöiden ilmaantuvuuteen ja esiintyvyyteen nähden puutteellinen perusterveydenhuollon ja muiden psykososiaalisten palvelujen resurssointi tai näiden resurssien vähäinen allokointi nuorten mielenterveystyöhön².

Lasten ja nuorten mielenterveysongelmien lisääntyminen



Lähde: THL Nuorten mielenterveysongelmien lisääntyminen 1.2.2018 Olli Kivuruusu, Annaleena Okuloff, Eeva Ketola

¹ (THL 2018) Psykiatrisen erikoissairaanhoidon 2018. Tilastoraportti 42/2019

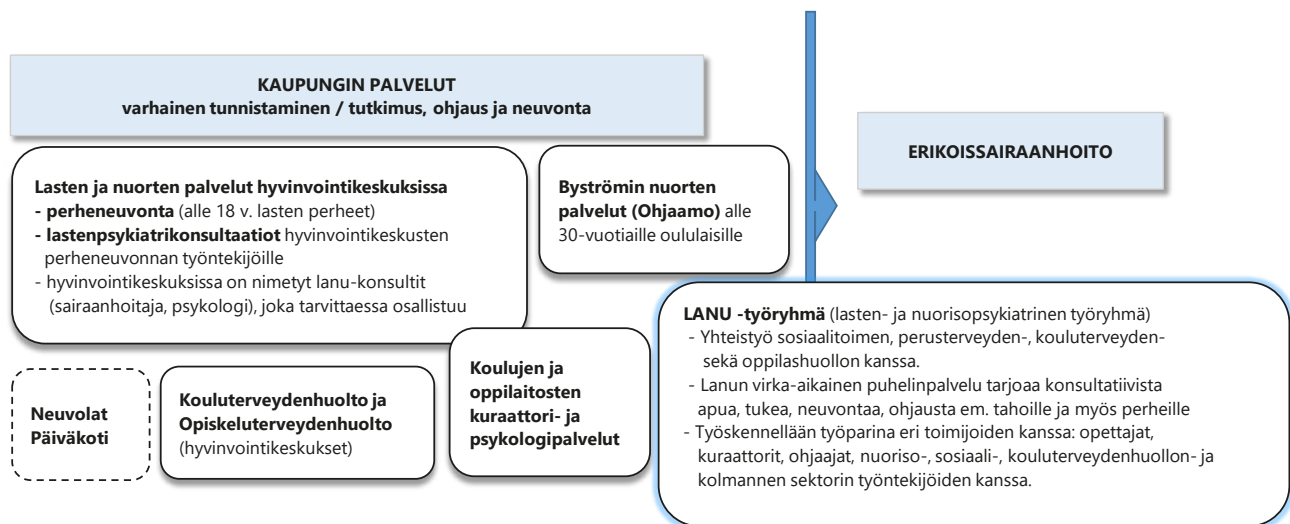
http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/138844/Tr42_19.pdf?sequence=1&isAllowed=y

² Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 90/2017 Nuorten masennus, mielenterveyden hoitoketjut ja näyttöön perustuvan hoidon integroitu implementaatio perustasolle <https://tietokayttoon.fi/documents/10616/3866814/90-2017-Nuorten+masennus%2C+mielenterveyden+hoitoketjut.pdf/5cba5bf5-0156-4d53-945e-74d451671dcd?version=1.0>

Kaupungin palvelujärjestelmä lasten ja nuorten mielenterveysasioissa

Lasten ja nuorten mielenterveyshäiriöt ja ongelmat luokitellaan kolmeen eri tasoon: **lievät, keskivaikeat ja vakavat mielenterveyden häiriöt ja ongelmat**. Kouluissa kouluterveydenhoitajalta, -kuraattorilta, -psykologilta, psykiatriselta sairaanhoitajalta tai terveyskeskuslääkäriltä saa apua lieviin ja keskivaikeisiin ongelmiin. Tarvittaessa konsultoidaan lasten- ja nuorisopsykiatrista työryhmää. Myös chat-palvelut, auttavat puhelimet ja seurakunnan palvelut voivat auttaa lievissä mielenterveyden ongelmissa.

Kaupungin palvelujärjestelmä lasten ja nuorten mielenterveysasioissa



Mielenterveyslaissa (1116/1990 4 §) todetaan, että kunnan on huolehdittava siitä, että mielenterveyspalvelut järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisiksi kuin kunnassa tai kuntayhtymän alueella esiintyvä tarve edellyttää (4 §). Vastaavasti terveydenhuoltolain (1326/2010 § 27) mukaan kunnan tulee järjestää alueensa asukkaiden terveyden- ja hyvinvoinnin edistämiseksi tarpeellinen mielenterveys-työ. Kiireettömään hoitoon pääsyn enimmäismääräajoista säädetään terveydenhuoltolaissa.

Ongelmat on tiedostettu jo pitkään

Uuden Oulun alueelle tehtiin mielenterveys- ja päihdepalvelujen selvitys vuonna 2012³. Lasten ja nuorten mielenterveysasioissa huomioitiin seuraavat asiat:

- Eri toimijoiden välisessä yhteistyössä nähtiin parannettavaa.
- Tyytymättömyyttä ilmeni erityisesti varhaisen vaiheen avunsaannissa mielenterveysongelmiin (ja päihdeongelmiin).

sa. Vakavaan häiriöön tai ongelmaan saadaan apua lasten- ja nuorisopsykiatrisesta erikoissairaanhoidosta. Niihin ohjaaminen on lisääntynyt voimakkaasti viime vuosina. Päivystyksellistä kiireellistä hoitoa vaativissa tilanteissa hoitoon hakeudutaan soittamalla Lasten- ja nuorisopsykiatrisen työryhmän päivystyspuhelimeen tai virka-ajan ulkopuolella Oulun seudun yhteispäivystykseen. Puhelimesta tehdään alustava tilannearvio ja sovitaan hoitoon hakeutumisesta.

- Tukimuotojen kehittäminen nähtiin tarpeelliseksi uupuneille äideille sekä vanhemmille silloin kun perheen lapsi tai nuori sairastaa.
- Painopisteen siirtämistä peruspalveluihin ja erityispalvelujen tukevan roolin vahvistamista oli selvityksen mukaan edelleen jatkettava.
- Mielenterveyspalvelujen kehittäminen aikuisten ja nuorten rajapinnalle (18–25-vuotiaat) nähtiin tärkeäksi kehittämiskohteeksi, jolla on mahdollista vähentää nuorten syrjäytymistä.

Lasten ja nuorten mielenterveystyössä lähtökohtana pidettiin sitä, että työn painopiste kohdistuu lasten ja nuorten arkiympäristöihin sekä varhaisen vaiheen tukimuotoihin. Vahva panostaminen nuorisotyöhön ja vapaa-aikatoimeen sekä kolmannen sektorin yhteistoimintaan oli yksi keino nuorten hyvinvoinnin tukemisessa. Lisäksi selvityksessä korostettiin tiedottamisen ja viestinnän kehittämistä. Kuntalaisille suunnatussa viestinnässä tuli korostaa perusterveydenhuollon ensisijaisuutta.

³ Tiivistelmä: Uuden Oulun alueen mielenterveys- ja päihdepalvelujen selvitys Hätönen H. Nordling e. 4.4.2012.

Hyvinvointikertomuksessa, joka päivitetään valtuus-
tokausittain, havaittiin jo vuonna 2017, että Byströmin
nuorten palveluiden asiakasmäärät kasvoivat vuosittain.
Hyvinvointikertomuksen mukaan Byströmille ohjautui yhä
enemmän monialaista palvelua tarvitsevia nuoria. Mielen-
terveysongelmaisten nuorten määrä Byströmillä kasvoi ja
todettiin, että tarpeeseen ei pystytä vastaamaan. Nuorten
yksilöohjauksen lisäksi tarjottiin nuorille ryhmätoimintoja
ja lisättiin verkkopalveluja.

Lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmassa 2018–
2021⁴ on linjattu mielenterveystyötä⁵ seuraavasti:

- *Koululaisten ja opiskelijoiden ennaltaehkäisevää mielenterveystyötä tulisi edelleen kehittää siten, että psyykkisen tuen ja hoidon palvelut ovat vaikuttavia ja riittävän ajoissa toteutuvia (erilaiset ryhmätoiminnan muodot).*
- *Lapset ja nuoret huomioidaan erityisesti mielen-
terveys- ja päihdepalveluiden asiakkaina olevissa
perheissä kohdalla.*
- *Nykyistä enemmän tarvitaan mielenterveys- ja
päihdepalveluita etenkin alaikäisille huumeiden ja
erilaisten päihteiden käyttäjille.*

- *Lapsiperheiden kehittäjäasiakkaat olivat kyselyn
mukaan huolestuneita mielenterveyspalvelujen
riittävästä ja esittivät kohtaamispaikka-
toimintaa, jossa olisi mielen hyvinvointia tuottavia
palveluja ja toimintaa sekä matalan kynnyksen
keskusteluapua, ohjausta ja neuvontaa.*

Hyvinvointikertomuksessa sekä lasten ja nuorten hyvin-
vointisuunnitelmassa on tunnustettu monia lasten ja nuor-
ten mielenterveyttä edistäviä toimenpiteitä. Konkreettiset
hyvinvointiin liittyvät toimenpiteet ja tavoitteet on tullut
asettaa talous- ja toimintasuunnitelmissa sekä käyttö-
suunnitelmissa.

Tavoitteita ei ole asetettu hoitoon pääsille

Kaupunkistrategiassa tai terveyspalvelujen talousarvio-
tavoitteista ei löydy lasten ja nuorten mielenterveyspal-
veluihin pääsille asetettuja erillisiä tavoitteita. Sen sijaan
strategiassa seurataan lasten ja nuorten hyvinvoinnin tilaa
kouluterveyskyselyn tuloksilla ja hyvinvoinnin kokemuk-
sella palvelukeskityksessä. Tavoitteet toteutuivat osittain.

Strateginen linjaus: kehitämme vaikuttavia palveluita ja toimintaamme asiakaslähtöisesti tietoon perustuen

Sitova tavoite 2019 ja mittari	Toteuma
<p>Hyvinvoinnin edistäminen ja asiakaslähtöisten palvelujen kehittäminen elämän eri vaiheissa Painopistettä siirretään ennaltaehkäiseviin ja kevyempiin palveluihin - Palvelurakenteen toimintamenojen %-osuudet suhteessa toisiinsa valituissa palvelukokonaisuuksissa (<i>tavoitetaso v. 2019: palvelurakenne kevenee vuodesta 2018, raskaimman palvelun suhteellinen osuus vähenee (esim. lapset ja nuoret, mielenterveys- ja päihdepalvelu, ikäihmisten palvelut)</i>)</p>	<p>Tavoite ei ole toteutunut. Raskaimpien palveluiden kokonaismenojen osuus on kasvanut. Lasten ja nuorten osalta kasvua on erityisesti lastensuojelupalveluissa sekä psykiatrisessa osastohoidossa.</p>

Strateginen linjaus: Hyvinvointi kuuluu kaikille

Sitova tavoite 2019 ja mittari	Toteuma
<p>Oulun lasten ja nuorten koettu hyvinvointi paranee - Kouluterveyskyselyn tulokset paranevat hyvinvoinnin, osallisuuden sekä oppimisen tuen ja saatavuuden osa-alueilla. - Lasten hyvinvoinnin kokemus palvelukeskityksessä paranee verrattuna edelliseen seurantajaksoon. Kouluterveyskysely tehdään 4. ja 5., 8. ja 9. luokkalaisille sekä toisen asteen opiskelijoille (lukion 1. ja 2. luokka sekä ammatillisen oppilaitoksen 1. ja 2. luokka)</p>	<p>Tavoite toteutuu osittain. Kouluterveyskyselyssä indikaattori <i>tyytyväisyys elämään</i> oli parantunut lukuunottamatta lukiolaisia. Lukiolaisten tulos jäi myös koko maan tulosta heikommaksi. Osallisuudessa indikaattori <i>ei koe olevansa tärkeä osa koulu- eikä luokkayhteisöä</i> laski lukuunottamatta 8. ja 9. luokkalaisia. Lukiolaisilla tulos oli edellisen vuoden tasolla, mutta jäi koko maan tulosta heikommaksi. Tehostettua tukea saavien peruskoulun oppilaiden osuus on kasvanut. Kouluterveyskyselyn tulokset ovat saatavilla, mutta kokemuksellinen hyvinvointitieto puuttuu.</p>

⁴ Päätös kv 16.4.2018 §32 Lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmasta 2018-2021 pyydetyissä lausunnoissa esitetään, että suunnitelman konkreettiset tavoitteet ja toimenpiteet määritellään vuosittain talousarvion ja käyttösuunnitelman laadinnan yhteydessä. Suunnitelman toteutuminen arvioidaan tilinpäätöksen yhteydessä.

⁵ Valtuusto ottaa suunnitelman toteuttamisen huomioon kunkin vuoden talous- ja toimintasuunnitelmassa.

Sivistys- ja kulttuuripalveluissa sekä hyvinvointipalveluissa on tehty monia toimenpiteitä hyvinvoinnin parantamiseksi. Esimerkkinä yhteiset koulutukset, hyvinvointikoulun toimintamalli, Byströmin nuorten palvelut ja Lapsuus.ouka.fi -sähköinen palvelutarjotin.

Hyvinvointipalveluissa pidemmän ajan strategisena tavoitteena on ollut avopalvelujen kehittäminen ja monipuolistaminen sekä laitoshoidon vähentäminen. Keskeistä on ollut myös eri toimijoiden välisen yhteistyön parantaminen ja mielenterveys- ja päihdeosaamisen lisääminen. Talousarviossa 2019 tavoitteena oli, että *kaikkien vastaanottopalvelujen toimivuus, tuottavuus ja vaikuttavuus kasvavat*.

Lasten ja nuorten laitohoito ei vähentynyt, vaikka hyvinvointipalveluissa tehtiin panostuksia kevyempiin palveluihin. Kasvua oli erityisesti lastensuojelupalveluissa sekä osin myös psykiatrisessa osastohoidossa.

Vastaanottopalveluiden kehittämistä on jatkettu, mutta ongelmana palveluiden toimivuudelle ja kehittämiselle on lisääntyvä kilpailu osaavasta henkilöstöstä muiden toimijoiden kanssa. Tavoitetta on edistetty suunnitelman mukaan ja kaikkien vastaanottopalveluiden toiminnan ja yhteistyön hiomista ja sujuvoittamista on jatkettu vuonna 2019. Se on koskenut lääkäreiden ja hoitajien vastaanotto- ja niin perus- kuin erityispalveluissa.

Erityisosaamista on lisätty mielenterveys- ja päihdeasioissa perustason tueksi. Tavoitteena on ollut, että suurin osa mielenterveys- ja päihdeasiakkaista saisi avun omassa hyvinvointikeskuksessaan ilman lähetettä. Mielenterveys- ja päihdeosaamista on vahvistettu siirtämällä mielenterveys- ja päihdepalveluiden työntekijöitä hyvinvointikeskuksiin perustason tueksi ja moniammatillisen yhteistyön tehostamiseksi. Osaamista on lisätty myös koulutuksilla ja konsultaatiotuella. Henkilöstön palveluosaamista on kehitetty asiakaspalvelukoulutuksella. Erityisenä kehittämiskohteena on ollut kuntalaisten monikanavainen yhteydenosaanti palveluihin sekä siihen liittyvä ohjaus ja neuvonta. Hyvinvointikeskusten rooli mielenterveyden ilmiöiden ja häiriöiden hoidossa on keskittynyt kuitenkin aikuisiin enemmän kuin lapsiin ja nuoriin.

Mielenterveysstrategian laatiminen on ajankohtaista

Oulun kaupungissa noudatetaan kansallisten ohjeistusten keskeisiä periaatteita ja linjauksia. Uusi kansallinen mielenterveysstrategia 2020–2030 julkistettiin helmikuussa 2020. Edellisen mielenterveys- ja päihdesuunnitelman kausi päättyi 2015. Jo silloin yhtenä ehdotuksena oli, että kunnat sisällyttävät mielenterveys- ja päihdetyön strategian terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen suunnitelmaan osana kuntastrategiaa.

Ouluun ei ole laadittu erillistä mielenterveys- ja päihdestrategiaa. Hyvinvointipalveluissa perustellaan⁶ asiaa sillä, että erillistä mielenterveys- ja päihdestrategiaa ei ole ollut syytä laatia, vaan odotetaan kansallisen mielenterveysstrategian ja päihdestrategian tuomat linjaukset. Hyvinvointipalveluiden mukaan Oulun kaupunki huomioi omien palveluiden suunnittelussa ja seurannassa uuden hallitusohjelman linjaukset sekä tulevan kansallisen mielenterveysstrategian tavoitteet ja painopisteet vuoteen 2030.

Todennäköisesti linjauksia saadaan myös Oulun kaupungin ja Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiiriin (PPSHP) erillisestä selvityksestä, jossa tarkastellaan lasten ja nuorten palvelu- ja hoitoketjuja ja jonka perusteella tehdään erillinen toimenpideohjelma myös lasten- ja nuorisopsykiatriseen hoitoon. **Yhteistyön tavoitteena on muodostaa Oulun kaupungin ja Oulun yliopistollisen sairaalan (OYS) mielenterveys- ja päihdepalveluista yksi toiminnallinen palvelukokonaisuus.** Samalla uudistetaan mielenterveys- ja päihdepalvelujen toimintamalli, kohdennetaan henkilöstön työpanosta uudelleen ja lisätään lastenpsykiatrian ja nuorisopsykiatrian yhteistyötä lastensuojelun kanssa. Myös yhteistyötä sivistystoimen kanssa kehitetään ja lisätään opiskeluhoillon keinoja tukea lapsia.

Nuoret kokevat avun saamisen vaikeaksi

Lasten ja nuorten terveyttä ja hyvinvointia seurataan Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) kouluterveyskyselyllä. Viimeisimmät tulokset julkaistiin syyskuussa 2019. Tulokset löytyvät THL:n verkkosivulta: <https://thl.fi/fi/tutkimus-ja-kehittaminen/tutkimukset-ja-hankkeet/kouluterveyskysely>. Tässä on tarkasteltu Oulun tuloksia **mielenterveyteen liittyvistä indikaattoreista**, avun ja tuen saantia sekä opiskeluhoillon palveluihin pääsyä.

Liikennevaloissa käytettiin seuraavia värikoodeja:

Punainen	- indikaattorin tulos on huonompi kuin edellisessä kyselyssä vuonna 2017
Vihreä	- indikaattorin tulos on parempi kuin edellisessä kyselyssä vuonna 2017
Keltainen	- indikaattorin tulos on sama kuin edellisessä kyselyssä vuonna 2017

Mielenterveyteen liittyvät indikaattorit

Tulosten mukaan 4. ja 5. luokkalaisilla tytöillä ja pojilla mielialaan liittyvät ongelmat olivat lisääntyneet verrattuna vuoden 2017 kyselyyn. Pohjois-Pohjanmaan tulokset olivat samansuuntaisia kuin muiden maakuntien, kaikissa maakunnissa tulokset olivat heikentyneet edellisestä kyselystä.

⁶ Ku 18.6.2019 584

Mielialaan liittyviä ongelmia kahden viime viikon aikana 4. ja 5. luokka, %

Kyselyvuosi	Sukupuoli: yhteensä	Pojat	Tytöt
2017	10,8	9,9	11,7
2019	13,1	10,8	15,2
2017-2019	-2,3	-0,9	-3,5

Lähde: THL Kouluterveyskyselyn tulokset 2019

Vähintään kahden viikon kestänyttä masennusoireilua esiintyi kyselyyn osallistuneista ryhmistä eniten lukiolaisilla (noin 17 %). Lukiolaisista 43,6 % oli ollut myös huolissaan mielialastaan viimeisen vuoden aikana. Kun tuloksia analysoidaan tarkemmin, masennusoireilua, kohtalaista tai vaikeaa ahdistuneisuutta ja huolta mielialastaan kokevat eniten lukiolaiset, etenkin tytöt. Tytöistä kohtalaista tai vaikeaa ahdistuneisuutta kokee 17,8 ja pojista 4,1 %. Tytöistä 44,6 % oli huolissaan mielialastaan, kun pojilla vastaava luku oli 13,1 %. Alla olevissa indikaattoreissa ovat tulokset yhteensä (tytöt ja pojat). Tyttöjen ja poikien tuloksia erikseen voi tarkastella yksityiskohtaisemmin THL:n kotisivulta.⁷

Vähintään kaksi viikkoa kestänyt masennusoireilu, %

	Perusopetus 8. ja 9. lk	Lukio 1. ja 2. vuosi	Ammatillinen oppilaitos
2017	16,4	18,6	15,2
2019	16,5	17,1	12,6
2017-2019	-0,1	1,5	2,6

Lähde: THL Kouluterveyskyselyn tulokset 2019

Ollut huolissaan mielialastaan kuluneen 12 kk:n aikana, %

	Perusopetus 8. ja 9. lk	Lukio 1. ja 2. vuosi	Ammatillinen oppilaitos
2017	28,5	40,5	27,5
2019	29,1	43,6	30,8
2017-2019	-0,6	-3,1	-3,3

Lähde: THL Kouluterveyskyselyn tulokset 2019

Kohtalainen tai vaikea ahdistuneisuus (yhteensä), %

	Perusopetus 8. ja 9. lk	Lukio 1. ja 2. vuosi	Ammatillinen oppilaitos
2017	11,6	12,0	10,6
2019	11,0	13,9	10,4
2017-2019	0,6	-1,9	0,2

Lähde: THL Kouluterveyskyselyn tulokset 2019

Mielialaan liittyviin asioihin ei ole saanut tukea ja apua koulun aikuisilta ja palveluista koulun ulkopuolelta, vaikka olisi tarvinnut peruskoululaisista 49 %, lukiolaisista 61 % ja ammattiin opiskelevista 43 %. Kyselyn mukaan eniten tukea saadaan ystäviltä ja muilta läheisiltä sekä omilta vanhemmilta.

Ei tukea ja apua mielialaan liittyviin asioihin, vaikka olisi tarvinnut koulun aikuisilta tai palveluista, %

	Perusopetus 8. ja 9. lk	Lukio 1. ja 2. vuosi	Ammatillinen oppilaitos
2017	48,8	61,6	38,0
2019	49,4	60,8	43,4
2017-2019	-0,6	0,8	-5,4

Lähde: THL Kouluterveyskyselyn tulokset 2019

Opiskeluhuollon palveluihin pääsy

Lapsille ja nuorille koulu on tärkeä osa arkea, ja siksi myös palveluja pitäisi olla saatavilla koulujen ja oppilaitosten yhteydessä matalalla kynnyksellä.

Opiskeluhuollon palveluihin (kuraattorille, psykologille, terveydenhoitajalle ja lääkärille) pääsy oli Oulussa kouluterveyskyselyn indikaattoreiden perusteella heikentynyt etenkin ammattiin opiskelevilla. Palveluista kaikkein vaikeinta oli päästä koulupsykologille.

Suuri heikennys edelliseen kyselyyn verrattuna oli lukiolaisten ja ammattiin opiskelevien pääsyssä koulukuraattorin vastaanotolle. Kouluterveydenhoitajan ja lääkärin vastaanotolle pääsy oli kyselyn mukaan helpottunut peruskoululaisilla ja lukiolaisilla.

Ei ole päässyt koulupsykologille yrittämisestä huolimatta lukuvuoden aikana, %

	Perusopetus 8. ja 9. lk	Lukio 1. ja 2. vuosi	Ammatillinen oppilaitos
2017	14,5	18,7	17,0
2019	14,8	19,5	21,2
2017-2019	-0,3	-0,8	-4,2

Ei ole päässyt koulukuraattorille yrittämisestä huolimatta lukuvuoden aikana, %

	Perusopetus 8. ja 9. lk	Lukio 1. ja 2. vuosi	Ammatillinen oppilaitos
2017	15,5	2,8	16,7
2019	11,0	8,8	23,7
2017-2019	4,5	-6,0	-7,0

Ei ole päässyt kouluterveydenhoitajalle yrittämisestä huolimatta lukuvuoden aikana, %

	Perusopetus 8. ja 9. lk	Lukio 1. ja 2. vuosi	Ammatillinen oppilaitos
2017	6,9	6,8	4,9
2019	4,2	5,6	8,2
2017-2019	2,7	1,2	-3,3

⁷ <https://thl.fi/fi/tutkimus-ja-kehittaminen/tutkimukset-ja-hankkeet/kouluterveyskysely>

Ei ole päässyt koululääkärille yrittämisestä huolimatta lukuvuoden aikana, %

	Perusopetus 8. ja 9. lk	Lukio 1. ja 2. vuosi	Ammatillinen oppilaitos
2017	7,0	6,9	6,0
2019	3,9	4,1	8,0
2017-2019	3,1	2,8	-2,0

Lähde: THL Kouluterveyskyselyn tulokset

Hoitoon pääsy terveystalveissa

Perusterveydenhuollossa ei ole mitään systemaattista tapaa kerätä tietoa lasten ja nuorten pääsystä mielenterveyspalveluihin. Hoitopääsyn tilanteet vaihtuvat hyvinvointikeskuksittain ja eri aikoina.

Perheneuvontaan voi tehdä ajanvarauksen tietynä päivänä, ja soiton perusteella soittajaan otetaan yhteyttä oman asuinalueen perheneuvonnasta mahdollisimman pian, viimeistään kahden viikon sisällä. **Kouluterveydenhoidossa** oppilaat voivat tulla kouluterveydenhoitajan vastaanotolle yleensä ilman ajanvarausta koulukohtaisesti sovittuina vastaanottoaikoina. **Byströmin nuorten palveluissa (alle 30-vuotiaat)** suoraan vastaanotolle pääsee joka viikko päivystysaikana. Psykiatriselle sairaanhoitajalle ja terveydenhoitajalle pääsyä joutuu jonottamaan useita viikkoja. **Sekä opiskeluterveydenhuollossa että lukioissa⁸** palveluihin pääsee ajanvarauksella.

Hyvinvointikeskuksissa palveluihin pääsy on vaihdellut. Tässä esitetyt tiedot ovat helmikuulta 2020, sillä tietoja ei kuukausittain erikseen seurata. **Palvelujen saatavuustiedot ovat seuraavia:**

Psykiatrisen sairaanhoitaja 1–6 viikkoa
 Psykologi 1 vk–5 kk + ostopalvelua
 Sosiaalityöntekijä (kasvatus- ja perheneuvonta) 1 vko–5 kk
 Perheterapeutti 2 vk–1 kk (pikkulapsiperheet)

Aikaa kasvatus- ja perheneuvonnan sosiaalityöntekijälle voi joutua odottamaan jopa 5 kuukautta. Sosiaalihuolto- laissa on kuitenkin palvelutakuu, jonka mukaan asiakkaan yhteydenottoon on vastattava 7 arkipäivän aikana ja tarvittaessa varattava hänelle aika.

Jokaisessa tilanteessa ja yhteydenotossa arvioidaan asian kiireellisyys ja akuutti tarve. Mikäli arvioidaan tarve akuuttiksi, töitä priorisoidaan.

Terveydenhoitajien ja lääkäreiden laskennallinen työpanos kouluterveydenhuollossa ja lukiossa⁹

Työpanos kouluterveydenhuolto ja lukio 2019	Terveyden- hoitajat	Lääkärit
Kontinkangas	9,53	1,58
Myllyoja	4,59	0,70
Tuira	2,97	0,46
Kajonharju	6,89	1,07
Kaakkuri	4,20	0,62
Oulunsalo	2,92	0,44
Kiiminki	5,63	0,85
Haukipudas	5,47	0,86
Yhteensä	42,19	6,58

Lähde: Terveystalvet 27.11.2019

Resurssit ovat THL:n suositusten mukaiset¹⁰. Kouluterveydenhuollossa tulee olla yksi kokopäiväinen ja ympärivuotinen terveydenhoitaja 600 oppilasta kohti. Oppilasmäärä on laskennallinen eli tarkoittaa oppilasmäärä yhtä terveydenhoitaja henkilötyövuotta kohti. Kokopäiväistä ja ympärivuotista koululääkärinä kohti tulee olla korkeintaan 2 100 oppilasta. Osa-aikaisesti kouluterveydenhuoltotyötä tekevällä lääkärillä tulee olla yksi työpäivä viikossa 500 oppilasta kohti. Myös lääkärillä oppilaiden sopiva määrä vaihtelee riippuen koulujen määrästä ja siitä, miten opiskeluhuollon yhteistyö ja paikalliset hoitoketjut, erityisesti mielenterveyspalveluissa on järjestetty.

Byströmin nuorten palveluissa on vähän resursseja mielenterveyspalvelujen tarpeeseen nähden. Byströmillä työskentelee kokopäiväisesti yksi terveydenhoitaja ja yksi psykiatrisen sairaanhoitaja. Kontinkankaan hyvinvointikeskuksen opiskeluterveydenhuollon lääkäri pitää vastaanottoa Byströmillä keskimäärin kerran kuussa 3,5 tunnin ajan. Tämä ei kaikkeen sairastuvuuteen riitä, vaan myös hyvinvointikeskusten vastaanottopalveluita käytetään lisäksi. Psykiatrisen sairaanhoitajan ja terveydenhoitajan vastaanotolle on päässyt 2–4 viikon odotusajalla. Heillä on myös viikoittain päivystysaika. Terveydenhoitajan päivystysaika on kaikille avoin, psykiatrisen sairaanhoitajan päivystysaika on tarkoitettu hänen asiakkaalleen. Psykiatrisen sairaanhoitajan vastaanotolle ohjautetaan terveydenhoitajan arvioitua hoidontarpeen.

Koulu- ja oppilasterveydenhuolto vastaa ensisijaisesti lasten ja nuorten ohjaamisesta tarvittavan tuen tai avun piiriin, mutta apua mielenterveyteen liittyvissä asioissa voi myös saada omalta terveysasemalta tai hyvinvointikeskuksesta. Hyvinvointikeskusten keskimääräiset jonotusajat julkaistaan kaupungin verkkosivuilla¹¹. Helmi-

⁸ Oulussa toimii 10 kaupungin ylläpitämää päivälukiota ja pääasiassa iltaisin toimivia aikuislukioita.

⁹ **Terveydenhoitajatyöpanos:** lukion oppilaisiin lasketaan mukaan lukion 1.lk opiskelijoiden määrä x 1 ja lukion 3.lk opiskelijoiden määrä x 0,5, työpanos lukioon: oppilasmäärä jaetaan 800 ja työpanos kouluth: oppilasmäärä jaetaan 600

Lääkäri työpanos: tarkastettavien oppilaiden tarkastuksiin kuluva aika jaettuna lääkärin vuosityöajalla

¹⁰ <https://thl.fi/web/lapset-nuoret-ja-perheet/peruspalvelut/opiskeluhuolto/kouluterveydenhuolto/toimijat/henkilostomitoitukset>

¹¹ <https://www.ouka.fi/oulu/asiakkaan-oikeudet/hoitotakuun-toteutuminen>

kuussa 2020 keskimääräinen jonotusaika hoitajalle oli 29 ja lääkärille 38 vuorokautta. Hoitotakuu toteutuu, mutta oma tavoite hoitoon pääsystä ei ole toteutunut. Kaupungin oma tavoite on, että lääkärin vastaanotolle pääsisi alle 24 ja hoitajan alle 14 vuorokaudessa. Helmikuussa 2020 terveysasemittain palveluihin pääsystä oli eroa: hoitajilla keskimääräisen jonotusajan vaihteluväli oli 8–42 päivää ja lääkärin vastaanotolla 21–42 päivää.

Opiskeluterveydenhuolto on osa oppilas- ja opiskelija-huoltolain mukaista opiskeluhuoltoa sekä ammatillisesta koulutuksesta annetun lain mukaista opiskelijahuoltoa. Opiskeluterveydenhuollon palveluihin pääsystä on eroja. Toisen psykiatrisen hoitajan vastaanotolle pääsi heti seuraavana päivänä (päivystysaika) ja toisen vasta 12 päivän kuluttua. Helmikuussa 2018 opiskeluterveydenhuollossa jonotusaika psykiatriselle hoitajalle oli 1 kuukausi.

Hoitoon pääsy erikoissairaanhoidossa

Mielenterveyspalveluissa **hoitotakuu** on ollut lasten ja nuorten psykiatriassa voimassa jo vuodesta 2001. Lasten ja nuorten (alle 23-vuotiaat) hoidon tarpeen arvioinnin edellyttämät tutkimukset on tehtävä kuudessa viikossa lähetteen saapumisesta. Hoito on järjestettävä kolmessa kuukaudessa hoidon tarpeen toteutumisesta. Lasten- ja nuorisopsykiatrisen työryhmä (**Lanu-työryhmä**) vastaa alle 18-vuotiaiden outulaisten lasten- ja nuorisopsykiatrisesta erikoissairaanhoidosta. Psykiatriseen osastohoitoon ohjaututaan Lanu-työryhmän kautta.

Lasten ja nuorisopsykiatrisen hoito LANUssa

Lasten- ja nuorisopsykiatrisen työryhmä (Lanu-työryhmä) tekee tarvittaessa tiivistä yhteistyötä lasten ja nuorten arjessa mukana olevien ja muiden viranomaistahojen kanssa. Näitä ovat esimerkiksi koulu, lastensuojelu, perheneuvonta, terveydenhuolto, aikuispsykiatria, päihdepalvelut ja päivähoito. Työryhmä antaa myös konsultaatioapua muille lasten ja nuorten kanssa työskenteleville, myös puhelimitse.

Psykiatrisen työ Lanu-ryhmässä tarkoittaa päivystyksellistä, kiireellistä ja kiireetöntä hoitoa. Kolmena päivänä viikossa on päivystyksellistä aikaa 2 tuntia, jolloin lääkäri ja hoitajatyöpari voi tehdä psyykkisen voinnin arviota. **Kiireellisiä** asioita ovat itsemurhavaara, psykoosiepäily, syömishäiriö, väkivaltaa kohdanneet tai itse väkivaltaisesti käyttäytyvät, lastensuojelun yhteistyöpyynnöt ja hoidossa olevan lapsen tai nuoren voinnin äkillinen huonontuminen. **Kiireetön hoito** tarkoittaa muita mielenterveyden häiriöitä, joissa on arvioitu olevan hoidon tarve, mutta on arvioitu, että lapsi tai nuori kykenee odottamaan hoidon aloitusta (kiireettömän hoidon hoitotakuu jonoaika 3 kk). Näissä tilanteissa pyritään varmistamaan, että lapsen ja nuoren hoito on joko koulu-, perusterveydenhuollossa tai sosiaalipalveluissa.

Lasten ja nuorten psykiatrisen avohoidon yleisiä periaatteita Lanu-työryhmässä ovat avohoito, perhe- ja verkostokeskeisyys. **Avohoidolla** tarkoitetaan, että lasten ja nuorten mielenterveydenhäiriöt hoidetaan ensisijaisesti lapsen ja nuoren kasvu- ja kehitysympäristöissä (kotikäynnit, koulu-, päiväkotikäynnit). **Perhekeskeisyydessä** korostetaan sitä, että vanhemmat ja sisarukset ja muut läheiset ovat mahdollisimman paljon mukana hoitoprosessissa. **Verkostotyö** on vastavuoroista; se antaa lapsen arjessa työskenteleville työntekijöille keinoja auttaa ja tukea lasta tai nuorta, mutta myös Lanu-työryhmän työntekijöille tarvittavan tuen auttaa lasta ja nuorta.

Lasten hoitoon tulon syinä korostuvat ensisijaisesti:

- Käytösongelmat erikseen tai yhdessä ADHD-oireiden ja/tai tunne-elämän oireiden kanssa. Suuria haasteita koulunkäyntiin ja kaverisuhteisiin liittyen
- Asperger-piirteisyys, tourette ja tic-oireet, joihin voi myös liittyä koulu- ja kaverihaasteita
- Masennus, ahdistuneisuus, syömishäiriöt, mutismi, pakko-oireet, traumaattiset kokemukset (väkivalta, kaltoinkohtelu, seksuaalinen hyväksikäyttö)

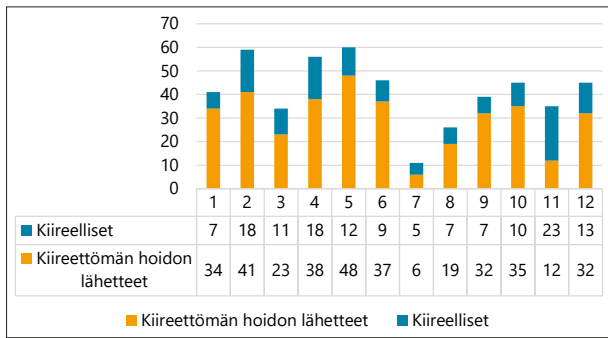
Nuorten hoitoon tulon syinä korostuvat ensisijaisesti:

- Masennus yhdistettynä ahdistuneisuuteen. Noin kolmasosassa näistä oli mukana myös itsetuhoisia ajatuksia ja/tai itsetuhoista toimintaa (viiltelyä, lääkkeiden väärinkäyttöä) tai itsemurhayrityksiä (taustalla usein myös erilaisia traumoja; väkivaltaa, seksuaalista hyväksikäyttöä)
- Ahdistuneisuus, paniikkioireet ja sosiaalisten tilanteiden pelko (ja koulunkäyntiin liittyvät haasteet)
- ADHD ja muut neuropsykiatriset oireet
- Syömishäiriöt

Käytöshäiriöitä ja tunne-elämän ongelmia hoidetaan usein lastensuojelun kanssa yhdessä, lisäksi nuorilla on usein koulunkäyntiin ja päihteisiin liittyviä ongelmia. Vakavia mielenterveyden häiriöitä kuten psykoosit ja kaksisuuntainen mielialahäiriö esiintyy myös jonkin verran.

Lasten ja nuorten mielenterveyspalveluissa **hoitotakuu ei toteutunut** täysin vuonna 2018. Hoitotakuu ei ole myöskään toteutunut vuonna 2019. Hyvinvointipalveluiden kesäkuun seurannassa raportoitiin, että mielenterveyspalveluissa lasten- ja nuorisopsykiatriassa on ollut poikkeuksellisen paljon kiireellisiä hoidon aloituksia, mikä on hidastanut kiireettömään hoitoon pääsyä. Lisäksi alkuvuonna on ollut huono lääkäritilanne ja työryhmään on ollut vaikea saada rekrytoitua psykologien ja sairaanhoitajien sijaisia, minkä takia maksimaalinen työpanos ei ole ollut käytettävissä.

Kiireelliset ja kiireettömän hoidon lähetteet vuonna 2019 (lkm)



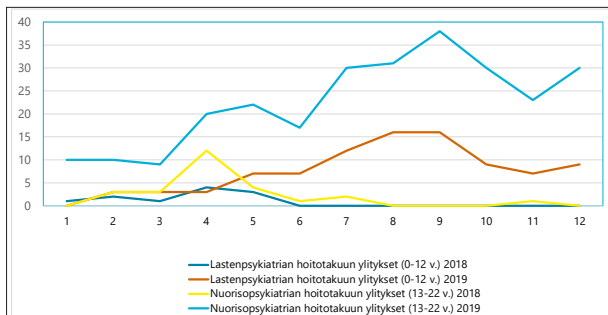
Potilasmäärien kasvu liittyy mahdollisesti sekä ongelmien parempaan tunnistamiseen, hoitoon hakeutumisen kynnyksen madaltumiseen sekä siihen, että perustasolla ei pystytä vastaamaan lieväasteisiin lasten ja nuorten mielenterveysongelmiin riittävässä määrin.

Lastenpsykiatrian (0–12-v) asiakkaat yhteensä
2017: 380
2018: 315 (-17%)
2019: 353 (+12%)

Nuorisopsykiatrian (13–22-v) asiakkaat yhteensä
2017: 1 014
2018: 971 (-4%)
2019: 974 (+0,3%)

Tilanne oli edelleen huono lapsi- ja nuorisopsykiatriassa helmikuussa 2020. Loppuvuoden lähetemäärät olivat suuria etenkin nuorisopsykiatriassa. Kiireellisten läheteiden määrä, joka oli marraskuussa suuri (noin 65%), on jarruttanut kiireettömän hoitotakuujonon ja hoitotakuun ylitysten purkamista. **Kiireelliset on kuitenkin kyetty hoitamaan normaalisti ja ne ovat menneet kiireettömien jonojen ohi.**

Lasten ja nuorisopsykiatrian hoitotakuun ylitykset 2018 ja 2019 (lkm)



Lanu-ryhmässä on ollut rekrytointihaasteita lähes koko vuoden. Loppuvuodesta 2019 on saatu täytettyä kaikki vapaana olevat tehtävät, mutta vuoden alussa oli jälleen sairaanhoitajan ja psykologin tehtäviä auki. **Psykologin sijaisuuksiin on vaikea löytää tekijää ja osaavista sairaanhoitajista on pula.**

Toiminta on avohoitopainotteista ja tehokkuus on kasvanut vuodesta 2017. Avohoitokäynnit toteutunut työpanosta kohden vaihtelivat vuonna 2017 18,6–36,6 välillä kuukausittain, kun vuonna 2019 vaihteluväli oli 35,8–54,44 heinäkuu mukaan lukien. Henkilöstömäärä on pysynyt samana.

Jonotilanne 17.2.2020:

- Lastenpsykiatrian jonossa on 22 lasta, joista **9:llä on ylittynyt hoitotakuuaika.**
- Nuorisopsykiatrian jonossa on 74 nuorta, joista **30:llä on ylittynyt hoitotakuuaika.**

Tällä hetkellä suurin ongelma on psykiatristen sairaanhoitajien, psykiatrien, toimintaterapeuttien ja psykologien saatavuudessa. Hoitotakuuajoissa pysymiseksi on mielenterveyspalveluissa tehty sisäisiä toimintamuutoksia ja tehostamistoimenpiteitä ja tarkasteltu hoitoketjuja, jotta hoitotakuussa pysyttäisiin. Alkuvuoden huonoa lääkäritilannetta on korjattu ostopalveluilla.

Toimenpiteet hoitoon pääsyn parantamiseksi:

- Tarkistettu pystytäänkö saamaan Oulun yliopistolliselta sairaalalta apua hoitotakuu-ylitysten purkamisessa. Apua ei ole mahdollista saada.
- Yksikön toimintamalleja on tehostettu, mikä näkyy avokäyntimäärien kasvuun työntekijä kohden.
- Yksikön nykyiset asiakkaat käydään läpi ja hoidosta puretaan pois asiakkaita, joilla ei ole riittävää hoitomotivaatiota ja vastaanottoajat jäävät käyttämättä.
- Tarkistetaan, onko kaikilla hoidossa olevilla enää erikoissairaanhoidon tarve.
- Läheteiden käsittelyyn on kiinnitetty huomiota. Mikäli ei ole selkeä erikoissairaanhoidon tarve, niin lähete palautetaan lähettävälle taholle hoito-ohjeiden kanssa. Tarvittaessa mahdollisuus konsultoida lapsi- ja nuorisopsykiatrista työryhmää (Lanu).
- Palveluesimies seuraa työntekijöiden ajanvarauskirjoja, jotta sovittu asiakasmäärä ja työmäärä jakautuu tasaisesti.
- Työparityöskentelyä on vähennetty.
- Harkittu nuorten masennuksen ja ahdistuksen hoidon kilpailuttamista hoitotakuun ylittäneille nuorille. Jonossa olevien nuorten tilanteen tarkastelu on osoittanut, että jonossa olevat nuoret ovat jo nyt tiiviin tuen piirissä, joten pelkkä lyhytterapian osto ei riitä, vaan tarvitaan moniammatillista työtä.
- Rekrytoidaan ylimääräinen sairaanhoitaja purkamaan hoitotakuun ylityksiä heti, kun

löytyy osaava työntekijä. Työntekijä saatu ja aloittanut työt maaliskuussa 2020.

- Mielenterveys-päihdeintegraation lasten ja nuorten raskaiden palveluiden tarkastelu on menossa. Tämän tiimoilta on suunnitteilla toimenpiteitä, joilla erikoissairaanhoidon tarvetta saadaan vähennettyä, mutta nykyiseen hoitotakuuylitystilanteeseen ne eivät ehdi vaikuttaa.

Lastenpsykiatria on ruuhkaantunut Oulun Yliopistollisessa keskussairaalassa. **OYS ei pysty auttamaan Lasten- ja nuorisopsykiatrian (Lanu) hoitotakuuylitysten purkamisessa oman jonotilanteen takia.**

Oulun Yliopistollisen sairaalan jono ja hoitotakuutilanne (oululaiset sulkeissa)

	30.4.2019	31.8.2019	11.11.2019
Lasten psykiatria			
Jono	85 (43)	69 (32)	93 (47)
Ylitykset	15 (9)	21 (11)	23(12)
Nuorisopsykiatria			
Jono	4 (2)	1	2 (2)
Ylitykset	1 (0)	0	0

Oulun kaupunki käyttää yhden sairaanhoitosijan vähemmän alle 18-vuotiaiden psykiatrasta laitoshoidoa kuin Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin jäsenkunnat keskimäärin, koska Oulussa toimii lasten- ja nuorisopsykiatrinen työryhmä.

Oulun Yliopistollisen sairaalan lasten ja nuorisopsykiatrian käyttö vuosina 2017-2019

OYS:n käyttö	Asiakkaat	Avokäynnit	Hoitopäivät	Osasto-hoitojaksot	Eurot	Muutos % (€)	Yhteenveto
Lastenpsykiatria							Lastenpsykiatria: asiakasmäärät, avokäynnit, hoitopäivät ja osastohoitojen määrät ovat kasvaneet vuosittain. Kustannukset ovat kasvaneet.
2017	597	5 671	1 537	61	3 937 494		
2018	673	6 395	1 145	55	3 858 098	-2,0	
2019	770	7 058	1 467	70	4 346 419	12,7	
Nuorisopsykiatria							Nuorisopsykiatria: asiakasmäärä, avokäynnit ja hoitopäivät ovat laskeneet vuodesta 2017. Osastohoito lisääntynyt. Kustannukset ovat laskeneet.
2017	546	3 673	3 789	157	3 898 067		
2018	504	3 183	3 956	172	3 900 618	0,1	
2019	505	3 359	3 241	186	3 793 818	-2,7	

Yhteydenotot potilasasiemieheen ovat lisääntyneet mielenterveyspalveluihin pääsystä viimeisen parin vuoden aikana. Yhteyttä ottaneet potilaat kokivat pitkän odotusajan ennen hoitoa kohtuuttomaksi. Hoitoa tarvitsevat ihmiset tunsivat, että he jäävät jopa heitteille, kun eivät saa hoitoa silloin, kun sille olisi tarvetta. Mielenterveyspalveluissa jonotusaika alle 23-vuotiaiden kiireettömään hoitoon on ollut keskimäärin 83 vuorokautta¹².

Oppilas- ja opiskelijahuolto

Oppilas- ja opiskelijahuoltolailla (1287/2013) turvataan kuraattori- ja psykologipalvelut esi- ja perusopetuksen lapsille ja oppilaille sekä toisen asteen opiskelijoille.

Sivistys- ja kulttuuripalveluissa on **lisätty kuraattori- ja psykologihenkilöstöä** toiselle asteelle lukioiden ja ammatillisten oppilaitosten opiskeluhoitotyöhön, mikä on tehostanut palveluiden saatavuutta ja jouduttanut opiskelijoiden pääsyä tarvitsemansa tuen piiriin. Nykyisin Oulun kaupungissa esi- ja perusopetuksessa sekä toisen asteen koulutuksessa lukioissa ja ammatillisissa oppilaitoksissa

on yhteensä **32 koulupsykologin ja 32 koulukuraattorin virkaa** jakautuen eri koulutusasteille seuraavana olevan taulukon mukaisesti.

Oppilas- ja opiskelijahuollon henkilöstö resurssointi 2019–2020

	Esi- ja perusopetus		Lukiot		Ammatillinen koulutus	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Kuraattorit	21	22	4	5	5	5
Psykologit	21	22	4	5	5	5
Yhteensä	42	44	8	10	10	10

Lisäksi yksi opiskeluhoollon suunnittelija, määräaikaista hanke-työntekijöitä ja vuosittain kaksi työsuhteista 5 kk psykologiharjoittelijaa.

Suomessa ei ole virallisia, kansallisia henkilöstömitoitussuosituksia koulukuraattorin ja koulupsykologin resurssoinnista, kuten vastaavasti kouluterveydenhuollosta on asetukseen perustuen. Ammattijärjestöt sen sijaan ovat antaneet henkilöstömitoituksista omia suosituksiaan. Suomen psykologiliitto on esittänyt sitovan

¹² Sosiaali- ja potilasasiemiehen selvitys vuodelta 2019

mitoituksen nostamista lainsäädäntöön ja laajentumista myös varhaiskasvatukseen. Psykologiliiton puheenjohtaja Annarilla Ahtola on eri yhteyksissä esittänyt 600–800 oppilasta / psykologi ja korkeintaan kolme eri työpistettä. Koulukuraattorit ry:n suositus on 500 oppilasta koulukuraattoria kohden. Oppilas- ja opiskeluhoitolain hallituksen esityksen (He 67/2013) mukaan opiskeluhoiton toteuttamiseksi tulisi olla käytössä yksi psykologi 1 000 opiskelijaa ja yksi kuraattori 780 opiskelijaa kohden.

Keskiarvo Oulussa on noin 1 000 opiskelijaa työntekijää kohden. Oulun kaupungin opiskelijamäärät psykologia ja kuraattoria kohden ovat keskiarvoltaan alla olevassa taulukossa mainitut, mutta vaihtelua vastualueiden opiskelijamäärissä esiintyy. Pienimmillään on 890 oppilasta työntekijäparia kohden ja pelkästään yhdessä OSAO:n yksikössä opiskelijamäärä on suurimmillaan yli 2000 opiskelijaa työntekijäparia kohden. Vastualueet on esitetty taulukossa työntekijäpareittain, mutta käytännössä se tarkoittaa 1 180 oppilasta kuraattoria kohden (ka) ja 1 180 oppilasta psykologia kohden (ka) jne.

Oppilas - ja opiskelijamäärien keskiarvot (ka) kuraattori ja psykologi 2020

	Oppilas- ja opiskelijamäärä Kaikki koulutuksen järjestäjät yhteensä		Oppilas- ja opiskelijamäärä kuraattori ja psykologi
Esiopetus	2500	2 600	ka 1 180 oppilasta / työntekijäpari
Perusopetus	23 500		
Lukiokoulutus	4 500		ka 900 opiskelijaa / työntekijäpari
Ammatillinen koulutus	n. 9 000		ka 1 800 opiskelijaa / työntekijäpari

Oppilaiden ja opiskelijoiden lukumäärät / työntekijäpari ovat keskiarvoja yhteenlasketusta oppilas- ja opiskelijakokonaismäärästä. Lähde: sivistys- ja kulttuuripalvelut 10.3.2020 oppilashuollon palvelupäällikkö

Kuraattori- ja psykologipalveluiden määräajan toteutuminen 2019 (OHL 1287/2013 15 §)

	2017		2018		2019	
	Ensikäyntien määrä	%	Ensikäyntien määrä	%	Ensikäyntien määrä	%
Määräajan 1-7 pv toteuma						
Ensikäynnin* yhteydenotto	506	9	667	14	732	19
Ensikäynti toteutunut 1-7 pv	191	38	225	34	444	42
Ensikäynnin määräaika ylittyi 7 pv:stä	162	32	219	33	288	27
Ensikäynnille ei pvm**	153	30	223	33	328	31
	Opiskelijoita yhteensä 5 599, joista ensikäyntejä 506		Opiskelijoita yhteensä 4 742, joista ensikäyntejä 667		Opiskelijoita yhteensä 5 708, joista ensikäyntejä 1 060	

**Ns. sovittu määräajan ylitys, ensikäynti 7pv jälkeen asiakkaan omasta toiveesta

Lähde: sivistys- ja kulttuuripalvelut 10.3.2020

Vuonna 2019 ensikäynneistä 27 %:lle ei ole pystytty järjestämään ensimmäistä käyntiaikaa lain määräaikaveloitteen sisällä. Tilanne on pysynyt ennallaan useamman vuoden. Keväällä 2019 kahden psykologitehtävän työpaanos jäi vajaaksi ja syksyllä 5 tehtävää on jäänyt toistuvista rekrytointirytyksistä huolimatta täyttämättä. Tämä viivästyttää paikallisesti palveluihin pääsyä.

Opiskelijalla on oikeus saada tapaaminen kuraattorin (tai psykologin) kanssa 7 koulupäivän sisällä ja kiireellisissä asioissa samana tai seuraavana päivänä.

Alla on esitetty vuoden 2019 kuraattori- ja psykologipalveluiden määräaikatoteuma ja vertailuna myös vuodet 2018 ja 2017. Opiskelijoiden määrä on kasvanut ja samalla myös ensikäyntien määrä vuodesta 2017. Oppilas- ja opiskelija-huoltolaki (OHL) 15§:n määräajan toteuma lasketaan henkilökohtaisista käynneistä ja niihin tarjotuista ensikäynnin päivämäärästä. Määräajoissa on ylityksiä, mutta iso osa yksilökohtaisesta opiskeluhoitotyöstä toteutuu myös opiskeluhoiton monialaisessa asiantuntijaryhmässä (jossa kuraattori ja/tai psykologi kuuluu em. ryhmään), jossa määräaikatoteumaa ei lasketa.

Opiskeluhoillon palvelupäällikön mukaan huomio kiinnitettiin alkuvuoden tarkastelussa siihen, että yksilökohtaisen työn asiakasmäärä on tuplaantunut viime vuodesta. Vuosien 2018 ja 2019 vuositarkastelussa on pystytty viemään lain velvoitteiden ja hengen mukaisesti kuraattori- ja psykologityötä yhä enemmän yhteisöllisempään ja ennaltaehkäisevämpään suuntaan, mistä kertoo yksilökohtaisen

työn asiakasmäärien lasku kokovuositason. Kuraattori- ja psykologityön painopiste on pysynyt yksilökohtaisessa opiskeluhoollissa lain voimaan tulon jälkeenkin, mutta

yhteisöllisten interventtioiden toteuma on ollut kahtena viime vuotena kasvava.

Kuraattori- ja psykologipalveluiden oppilas- ja opiskelija-asiakkuuksien määrä 2017–2019

Oppilaat ja opiskelijat	2017			2018			2019		
	Kuraattorit	Psykologit	Yhteensä	Kuraattorit	Psykologit	Yhteensä	Kuraattorit	Psykologit	Yhteensä
Esiopetus	57	206	263	25	190	215	80	263	316*
Perusopetus	1 861	2 205	4 066	1 475	1 663	3 138	2 096	2 190	3 671*
Toisen asteen koulutus	576	694	1 270	753	636	1 389	829	1 288	1 868*
Lukio	-	-	-	399	392	791			
Ammatillinen	-	-	-	354	244	598			
Yhteensä	2 494	3 105	5 599	2 253	2 489	4 742			5 708**

* luvut sisältävät kuraattoreiden ja psykologien yhteisasiakkuudet

**määräaika laskennassa käytetty oppilas- ja opiskelijamäärää

Kysely kouluterveydenhuollon ja oppilashuollon työntekijöille

Tarkastuslautakunta teki kyselyn vuoden 2020 alussa Oulun koulujen terveydenhoitajille, koulukuraattoreille, koulupsykologeille ja psykiatrisille sairaanhoitajille¹³. Vastauksia kyselyyn saatiin yhteensä 88, **vastausprosentiksi tuli 89 %**. Vastaajista 38,5 % oli koulukuraattoreita, 32,3 % koulupsykologeja, 21,5 % terveydenhoitajia ja muita (psykiatriset sairaanhoitajat) 7,7 %. Kyselyn tavoitteena oli tuottaa uutta tietoa ja kehittämisehdotuksia lasten mielenterveysongelmien ehkäisystä peruspalveluissa, erityisesti kouluterveydenhuollossa.

Kyselyssä näkökulma painottui ongelmien havaitsemiseen ja niihin puuttumiseen (kohdat 1 ja 2). Kolmas osakysymys liittyi lasten ja nuorten hyvinvointiohjelmassa toiminnalle asetettuihin **tavoitteisiin toteuttaa palvelut lähellä lapsen luontaista kasvu- ja kehitysympäristöä**.

1. Miten ongelmien varhainen tunnistaminen toimii?
2. Miten ongelmiin kyetään puuttumaan?
3. Toteutuuko mielenterveystyö lasten arjisessa elinympäristössä?

Ongelmien varhainen tunnistaminen toimii varsin hyvin. Avun hakemisen kynnyks on käytännössä matala. Noin 70 % kyselyyn vastanneista piti kouluterveydenhuollon palvelujen kynnyksestä avun hakemiseen matalana tai joksikin matalana. Myös muut opiskeluhoollon toimijat kuin terveydenhoitajat ja psykiatriset sairaanhoitajat pitivät kouluterveydenhuoltoa hyvänä matalan kynnyksen palveluna. Kouluilla on myös merkittävä rooli mielenterveysongelmien tunnistamisessa, varhaisessa puuttumisessa ja hoitoon ohjaamisessa. Kyselyyn vastanneista

73,3 % oli sitä mieltä, että kouluterveydenhuollossa tunnistetaan lasten varhaisen tuen tarpeet. Toiminnassa pulonkaulaksi osoittautuu yleensä hoitoon pääsyn varmistaminen, kun jatkohoitoihin on usein jonoa. Sen sijaan tietoa tarvitaan lisää lasten mielenterveysongelmien ehkäisystä ja hoitamisesta. Erityisesti tätä mieltä olivat kouluterveydenhuollossa työskentelevät terveydenhoitajat ja psykiatriset sairaanhoitajat.

Mielenterveysongelmiin ei kyetä puuttumaan kunnolla ja opiskeluhoollon toimijoiden työnjaossa on epäselvyyttä. Vastaajista 84 % oli sitä mieltä, että kouluterveydenhuollon ja opiskeluhoollon palveluja ei ole riittävästi saatavilla. Vain 12 % koki, että palveluja on riittävästi. 71,7 % oli myös sitä mieltä, että eri toimijoiden roolit ja tehtävät lasten mielenterveysongelmien ehkäisyssä eivät ole selvät. Myös hoidon kannalta kriittisten kohtien tehtäviä ja vastuita piti epäselvänä 60 % vastaajista. Lisäksi 66,2 % vastaajista oli sitä mieltä, että lapset ja nuoret eivät pääse kouluterveydenhuollosta helposti mielenterveyspalveluiden piiriin.

Mielenterveystyön toteutumisessa lasten arjisessa elinympäristössä on parannettavaa. Mielenterveyden ylläpitämistä ja tukemista arjisessa elinympäristössä pidetään tärkeänä tavoitteena. Kuitenkin alle puolet (48,7 %) vastaajista oli sitä mieltä, että tavoite toteutuu ja noin 30 % oli sitä mieltä, että ei toteudu ja vielä olisi parannettavaa tavoitteen saavuttamiseksi. Vastauksiin voi osittain vaikuttaa se, että tavoite on hieman epäselvä ja yleisluonteinen ja sen käytännön merkitystä on hankalaa hahmottaa. Myös yhteistyössä vanhempien ja huoltajien kanssa nähtiin parannettavaa. Yhteistyön koki toimivaksi ja riittäväksi hieman alle puolet vastaajista (47,3 %). Lähes 30 % oli sitä mieltä, että yhteistyö ei toimi eikä sitä ole riittävästi.

¹³ Kyselyn valmistelussa käytettiin osittain hyväksi monivalintakysymyksiä Valtiontalouden tarkastusviraston (lyhenne VTV) selvityksestä 3/2017 Lasten mielenterveysongelmien ehkäisy ja hyvinvoinnin tukeminen kouluterveydenhuollossa. Selvitys löytyy osoitteesta: <https://www.vtu.fi/app/uploads/2018/05/31094008/lasten-mielenterveys-ongelmien-ehkaisy-kouluterveydenhuollossa.pdf>

Kyselyssä annettiin useita ehdotuksia siihen, miten lasten mielenterveyttä tuetaan ja voitaisiin tukea koulussa ja kotona.

- *Koulu- ja luokkayhteisön ryhmäytymiseen panostaminen*
- *Kouluterveydenhuollon ja oppilashuollon palveluiden tuominen tutuksi oppilaille ja vanhemmille*
- *Hyvinvointivälitunnit oppilashuollon ja kouluterveydenhuollon järjestämänä*
- *Opettajille ja ohjaajille aikaa kohdata lapsia koulun arjessa.*
- *Oppitunteja mielenhyvinvoinnista (ennaltaehkäisy) ja opetusta tunne- ja vuorovaikutustaidoista*
- *Tiiviimpi yhteistyö lapsen hoitavan tahon, kodin ja koulun välillä.*
- *Opettajille tietoa erilaisista oppijoista ja tuen tarpeista (pois pois lähettämisen ja vastuun siirtämisen kulttuurista).*
- *Lisätään yhteistyötä opiskeluhoollon kanssa ja mietitään miten koko koulu yhteisö voisi vaikuttavasti tukea oppilaiden hyvinvointia: esim. poissaoloihin puuttuminen ja ehkäiseminen*
- *Mietitään, miten opiskelujärjestelyt tukisivat parhaiten hyvinvointia.*
- *Ensiajan nopea saaminen palveluihin, mikä edesauttaa asioiden kehittymistä hyvään suuntaan. Sen jälkeen kohdennettu lyhyt tuki mieluummin kuin harvat "kannattelevat" käynnit.*
- *Riittävästi tietoa koululle, lapselle ja kotiin mielenterveysongelmista ja niiden ehkäisystä.*
- *Ryhmyttämiset ja hyvis-tunnit, joissa opetellaan mm. tunnetaitoja.*
- *Tehdään ennaltaehkäisevää työtä kouluissa esim. kuraattorin, psykologin ja terveydenhoitajan yhteisöllisen työllä. Yksilölliset oppilashuollon palvelut ovat monelle lapselle /nuorelle riittävät aluksi, kun oireet ovat lieviä.*

Kodin ja vanhempien roolia pidettiin myös erittäin tärkeänä lasten mielenterveystyön tukemisessa. Erityisesti toivottiin, että vanhemmat olisivat kiinnostuneita lastensa asioista ja viettäisivät aikaa lasten kanssa. Myös vanhempien tukea pidettiin tärkeänä.

Kyselyssä vastaajilta kysyttiin lopuksi, onko mielessäsi jotain, mitä ei kysytty mutta haluaisit sanoa lasten mielenterveysongelmien ehkäisystä ja hyvinvoinnin tukemisesta kouluterveydenhuollossa. Vastauksissa tuli esille seuraavia asioita:

- *Kouluterveydenhuollossa on Oulussa liian vähän resursseja ennaltaehkäisevään ja yhteisölliseen työhön ja mielenterveysongelmien varhaiseen puuttumiseen ja hoitoon ohjaukseen. Nyt terveystarkastuksilta ei jää terveydenhoitajilla aikaa riittävästä tähän tärkeään muuhun työhön.*

- *Kouluterveydenhuollon lääkäripalveluissa on isoja alueellisia eroja ja joillakin alueella lääkärit tekevät pääosin vain välttämättömiä tarkastuksia liittyen laajoihin terveystarkastuksiin. Tärkeää olisi saada lisää lääkäriresurssia kouluterveydenhuoltoon. Moni asia hoituisi kouluterveydenhuollossa, jos olisi enemmän resurssia käytettävissä.*
- *Oulun kaupungissa vakavissakin mielenterveyspulmissa lasten ja nuorten jatko-ohjaus ei toimi. Todella kipeitä lapsia "kannatellaan" opiskeluhoollon palveluissa tarpeettoman pitkään. Oikea-aikainen avunsaanti ei toimi ja lasten ja nuorten tilanteet vaikeutuvat.*
- *Matalankynnyksen apua (halvinta kunnalle) esim. psykiatristen sairaanhoitajien palveluja ehdottomasti enemmän sekä aikuisia esim. koulumentoreita lasten ja nuorten keskele päivittäin.*
- *Kaupungin tasolla olisi selkeytettävä kuka hoitaa ja mitä. Tällä hetkellä roolit ovat erittäin epäselvät.*
- *Perusterveydenhuollon (mukaan lukien koulu- ja opiskeluterveydenhuolto) mielenterveystyötä ja perhepalveluiden roolia on selkeästi vahvistettava.*
- *Eri toimijoiden työnkuvien rajojen ja hoitopolkujen selkeyttäminen olisi erityisen tärkeää, jotta välttyttäisiin päällekkäisiltä kontakteilta ja asioiden käsittelemiseltä samaan tyyliin useammassa eri paikassa samaan aikaan.*
- *Siirtymät erikoissairaanhoidon täytyisi järjestää systemaattisemmin ja sujuvammin eri organisaatioiden yhteistyönä, jotta nuorten/lasten säilyminen palveluiden piirissä olisi taattu.*
- *Kouluterveydenhoitaja on se kaikkein helpoimmin lähestyttävä oppilashuollon toimija koulussa, mutta hän on liian usein kiireinen ja varattu tarkastuksiin.*
- *Hoitopolut ovat epäselvät ja resurssit niukat Oulussa. Terveystarkastajalle säilytetään hoitovastuuta mielenterveyspulmissa, mikä ei kuulu terveydenhoitajan työnkuvaan.*
- *Nyt olemassa olevia palveluja kannattaa kehittää esim. kouluttaa kuraattoreja, psykologeja ja terveydenhoitajia tekemään osaavammin mielenterveystyötä.*
- *Ennaltaehkäisevään työhön on tällä hetkellä riittämättömät resurssit.*
- *Ongelmat ovat lisääntyneet merkittävästi muutaman viime vuoden aikana. Resurssien puute näkyy ennaltaehkäisevässä työssä eli oppilashuollossa. Oikea-aikaista palvelua on vaikea saada.*

Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä

Arvioinnin tuloksena voidaan todeta, että lasten- ja nuorten pääsy mielenterveyspalveluihin on vaikeutunut. Jatkohoitoon pääsy ei ole sujuvaa ja oikea-aikaisen palvelun saanti koettiin vaikeaksi. Painopisteen siirtämistä peruspalveluihin tulee edelleen jatkaa ja mielenterveystyön toteuttamista lasten arkisessa elinympäristössä tulee parantaa. Ongelmat lasten ja nuorten mielenterveyspalveluissa on tiedostettu jo pitkään, ja toimenpiteet ovat olleet oikean suuntaisia mutta lasten ja nuorten mielenterveyspalveluiden tarpeeseen verrattuna riittämättömiä.

Erikoissairaanhoidossa hoitoon pääsyssä tilanne on huono. Hoitotakuu ei toteudu lasten ja nuorten mielenterveyspalveluissa. Loppuvuoden lähetemäärät ovat olleet isoja, etenkin nuorisopsykiatriassa. Kiireellisten lähetemäärien määrä on ruuhkauttanut kiireettömän hoitotakuujonon. Käytännössä kiireelliset asiakkaat ovat saaneet vapautuvat paikat, ja hoitotakuujonon ylityksiä on pystytty purkamaan vain yksittäisissä tapauksissa. Lisäksi lasten ja nuorisopsykiatriassa on ollut rasitteena lasten- ja nuorisopsykiatrien vähäinen määrä.

Perusterveydenhuollossa toivotaan nopeampaa hoitoon pääsyä ja tiheämpiä käyntejä ainakin puolen vuoden ajan. Palveluihin pääsee noin 1 vko–5 kk viiveellä. Hoitoon pääsyn tilanteet vaihtuvat hyvinvointikeskussittain ja eri aikoina. Suurimmat vaikeudet hyvinvointikeskuksissa on psykologien virkojen täyttämässä.

Oppilashuollossa psykologille tai kuraattorille ei päässyt lain edellyttämässä määräajassa. Ensikäyntien määräaika ylittyi 7 päivästä 27 %:lla, ja tilanne on pysynyt useamman vuoden ennallaan ylitysten suhteen. Paikallisesti palveluihin pääsyä viivästyttää se, että psykologien rekrytoinnissa on ilmennyt tuntevia ongelmia koko vuoden ajan. Lisäksi yksilökohtaisen työn asiakasmäärä on tuplaantunut viime vuodesta. Kuraattorille tai psykologille pääsyn heikentyminen näkyi myös kouluterveyskyselyssä.

Oulussa kouluterveydenhuollon ja opiskeluhuollon edellytykset vastata lasten ja nuorten mielenterveysongelmiin eivät ole parhaat mahdolliset. Tarkastuslautakunnan tekemässä kyselyssä kouluilta saatujen vastausten perusteella voidaan todeta, että kouluissa ongelmien varhainen tunnistaminen toimii melko hyvin ja avun hakemisen kynnyks on käytännössä matala. Kouluterveydenhuollossa tunnistetaan lasten, nuorten ja lapsiperheiden erityisen tuen tarpeet. Ongelmiin ei kuitenkaan kyetä puuttumaan kunnolla, sillä koetaan, että kouluterveydenhuollon sekä opiskeluhuollon palveluja ei ole riittävästi saatavilla, eri toimijoiden roolit ja tehtävät lasten mielenterveysongelmien ehkäisyssä ja hoidossa eivät ole selviä eivätkä lapset ja nuoret pääse kovin hyvin mielenterveyspalveluihin kouluterveydenhuollosta.

Koululaisten ja varsinkin lukiolaisten kokemus uupumus näkyy kouluterveyskyselyn tuloksissa. Nuoret myös kokevat avun saamisen vaikeaksi. Positiivista oli se, että suurin osa kyselyyn vastanneista lapsista ja nuorista voi hyvin ja he kokivat olevansa tyytyväisiä elämäänsä. Osalle lapsista kuitenkin kasautuu ongelmia, jotka varjostavat elämää ja heikentävät hyvinvointia vielä aikuisenakin. Tästä syystä ongelmiin tulisi päästä puuttumaan ajoissa ja palveluihin päästä oikea-aikaisesti. Nuorten mielenterveysongelmia hoidetaan kuitenkin yhä enemmän erikoissairaanhoidossa.

Toiminnan **tuloksellisuuden** osa-alueista arvioinnissa pääpaino oli hoitoon pääsyssä eli vaikuttavuudessa. Lasten ja nuorten mielenterveyspalveluissa hoitoon pääsyn aika on venynyt useilla asiakkailla kohtuuttomasti. Lähetemäärien määrä erikoissairaanhoitoon on kasvanut, mikä viittaa siihen, että toiminnassa lievien ja keskivaikeiden mielenterveysongelmien hoito ei kaikilta osin painottuisi perustasolle. Tältä osin vaikuttavuustavoite jää toteutumatta.

Tarkastuslautakunnan kannanotot

Eri toimijoiden työnkuvat ja lasten ja nuorten hoitopolut tulee kaupungissa selkeyttää. Terveystoimijoiden, koulukuraattoreiden, koulupsykologien ja psykiatristen sairaanhoitajien mielestä roolit ja tehtävät lasten mielenterveysongelmien ehkäisyssä olivat epäselvät. Myös hoidon kannalta kriittisten kohtien tehtävät ja vastuut koettiin epäselviksi.

Olemassa olevia peruspalveluja tulee kehittää voimakkaammin. Mielenterveysongelmat tunnistetaan hyvin kouluterveydenhuollossa ja kynnyks hakea apua on matala. Paljon voidaan tehdä ennaltaehkäisevää ja lievässä ongelmassa myös korjaavaa työtä kouluissa oppilashuoltopalveluiden tuella, kun panostetaan ennaltaehkäisevään mielenterveystyöhön.

Kiireettömään hoitoon pääsy tulee saada lain edellyttämälle tasolle nopeasti. Määräajat on tarkoitettu noudatettaviksi, ja niiden toteutumiselle on syytä asettaa selkeät tavoitteet kussakin toimintayksikössä. Tarkastuslautakunta muistuttaa, että jos kaupunki ei voi itse antaa hoitoa terveydenhoitolain mukaisissa enimmäisajoissa, on sen järjestettävä hoito hankkimalla se muilta palveluntuottajilta.

Oppilas- ja opiskelijahuollon palveluiden saatavuus lain edellyttämässä määräajassa tulee taata. Koulukuraattoreille ja -psykologeille ensikäynnin lakisääteisissä määräajoissa on ollut ylityksiä jo useamman vuoden ajan.

Arvioinnin perusteella tulee keskustella siitä, millainen hoito on vaikuttavaa lapsilla ja nuorilla. Erikoissairaanhoidon paine helpottuisi, jos perustason hoidolliset interventiot saataisiin kuntoon. Ensimmäistä kertaa psyykkisesti oireileva nuori tulisi saada saman tien sellaisen hoidon piiriin, josta on tutkimusnäyttöä.

2.7 Lastensuojelu – lasten sijoitukset kodin ulkopuolelle

Tarkastuslautakunta arvioi, onko lastensuojelun valtuustoon nähden sitova tavoite kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten suhteellisesta osuudesta toteutunut tavoitteen mukaisesti.

Arviointikohteena ovat sijoitukset kodin ulkopuolelle, lastensuojelun avohuollon tukitoimet, sosiaalihoitolain mukaiset perheiden tukitoimet sekä perhekeskustoimintamalli.

Oulun kaupungin tapa toimia

Arvioinnissa tarkasteltiin kaupunkistrategian tavoitetta *hyvinvoinnin edistäminen ja asiakaslähtöinen palvelujen kehittäminen elämän eri vaiheissa*. Tavoitteen toteutumista mitattiin seuraavilla mittareilla:

- *Kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten suhteellinen osuus ei kasva*
- *Painopistettä siirretään ennaltaehkäiseviin ja kevyempiin palveluihin*

Arviointi kohdistui lastensuojelun mittariin kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten suhteellinen osuus ei kasva. Lisäksi tarkasteltiin mittaria lasten ja nuorten palvelurakenteen kevenemisestä, sillä lastensuojelun sijoitukset vaikuttavat mittarin toteutumiseen. Kumpikaan mittareista ei toteutunut vuonna 2019. Tavoitteen vastuutahoksi on määritelty hyvinvointipalvelut.

Lähtökohdat arvioinnille

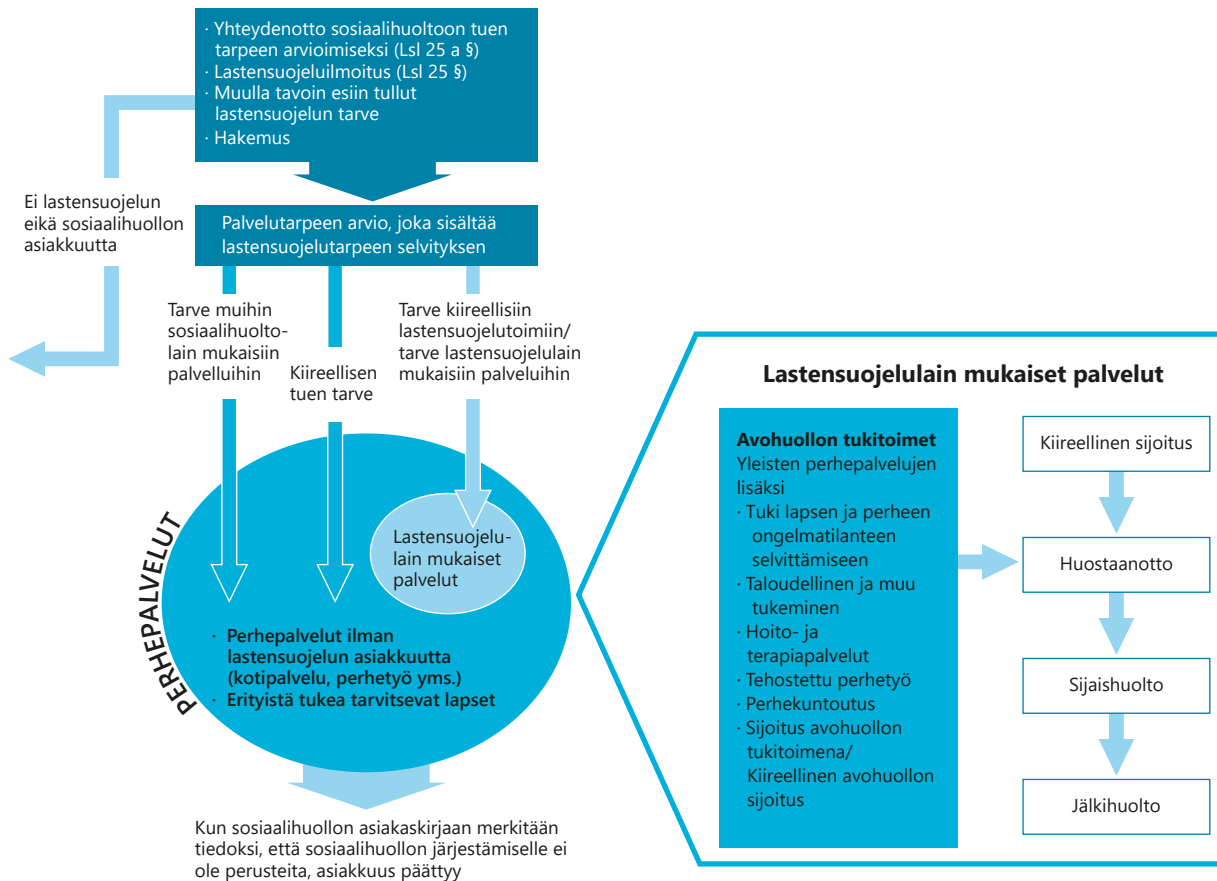
Sijoitus voi olla lapsen parhaaksi. Jos lapsi ei ole turvassa kotonaan tai turvassa itseltään, eikä tilanteeseen voida vaikuttaa muilla keinoilla, lastensuojelun tulee järjestää lapsen hoito oman kodin ulkopuolella. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) raportissa 3/2016¹, jossa sosiaalityöntekijät arvioivat palvelujen vaikuttavuutta lapsen saamissa palveluissa, erityisen usein lapsen tilannetta arvioitiin helpottaneen tai parantaneen paljon edellisen vuoden aikana tehdyt lapsen sijoitukset kodin ulkopuolelle, perhekuntoutus sekä nuoren päihdeongelman hoito laitoksessa.

Lapsia sijoitetaan kodin ulkopuolelle kunnan omiin laitoksiin ja ostopalvelulaitoksiin, luvanvaraiseen perhehoitoon (ns. ammatillisiin perhekoteihin) sekä toimeksiantosopimukseen perustuvaan perhehoitoon eli sijaisperheisiin².

¹ THL raportti 3/16 Lasten kodin ulkopuolelle sijoittamisen syyt, taustat, palvelut ja kustannukset

² https://www.hel.fi/hel2/tietokeskus/julkaisut/pdf/19_06_03_Kuusikko_Lastensuojelu_2018.pdf s. 71

Lastensuojelun asiakasprosessi

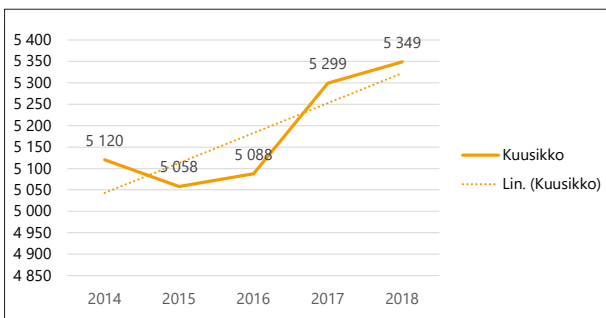


Lähde: Kuuden suurimman kaupungin lastensuojelun palvelujen ja kustannusten vertailu vuonna 2018 s.3

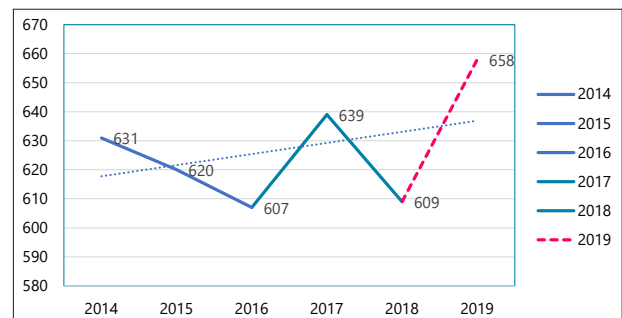
Kuutoskaupungeissa oli vuoden 2018 aikana kodin ulkopuolelle sijoitettuna yhteensä 5 349 lasta. Oulun vastaava luku oli 609 lasta, kun se muissa kaupungeissa vaihteli 632–1 819 lapsen välillä. Vuodesta 2014 kodin ulkopuolelle sijoitettujen määrä on kasvanut kuutoskaupungeissa

4,5 prosenttia³. Oulussa laskua oli 3,5 %. Tilanne on kuitenkin muuttunut ja laskussa oleva trendi kääntyi Oulussa nousuun vuonna 2019. **Kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten määrä oli 658.**⁴

Sijoitetut lapset vuosina 2014–2018 (Kuusikko)



Oulu



Katkaistu taulukko, muutos näyttää suuremmalta kuin on todellisuudessa. Lisäksi luku 658 ei ole samasta sarjasta kuusikkoraportin lukujen kanssa.

Vuoden aikana sijoitettuna olleet lapset (sijoitetut yhteensä ja laitoksiin sijoitetut)

Lähde: Kuusikkoraportti s.74

³ https://www.hel.fi/hel2/tietokeskus/julkaisut/pdf/19_06_03_Kuusikko_Lastensuojelu_2018.pdf s.33 ja 69

Seuraava kuusikkokuntien lastensuojelun raportti Kuuden suurimman kaupungin lastensuojelun palvelut ja kustannukset vuonna 2019 julkaistaan viikolla 23 (1–7.6.2020) <https://kuusikkokunnat.fi/ohry>

⁴ Laskettu toteuma 1,49 % Tilastokeskuksen 0–17-vuotiaat 44 133 (väestö 3112). Hyvinvointipalveluissa on esitetty myös kodin ulkopuolelle (0–17 v) sijoitettujen lasten määrässä suhteessa samanikäiseen väestöön seuraavia lukuja asiakasmääriksi: 605 (1,36 %) TP 2018 ja 660 (1,49 %) TP 2019.

Kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten osuus väestöstä kasvoi

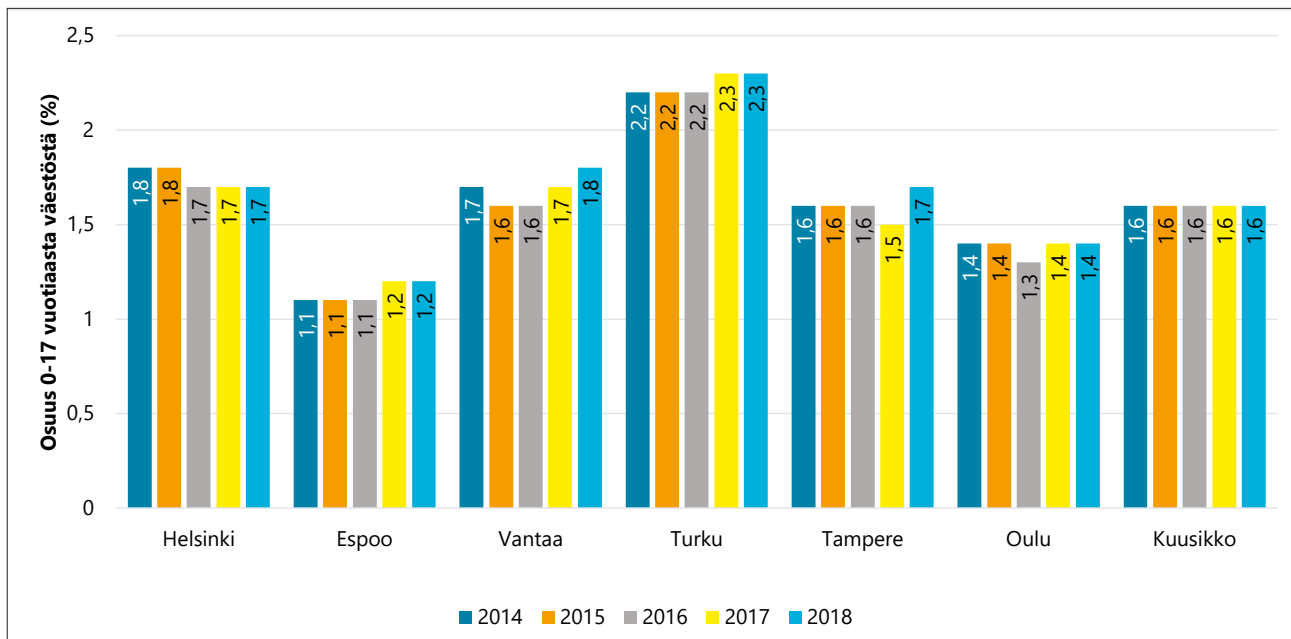
Kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten %-osuus 0–17-vuotiaasta väestöstä lisääntyi. Tavoitetasoksi oli asetettu 1,2 % ja toteuma oli 1,49 % (2018: 1,36). Kodin ulkopuolisia sijoituksia olisi pitänyt olla noin 50 vähemmän, jotta tavoitteeseen olisi päästy. Sijoitusten synnä ovat useimmiten joko nuoren tai vanhempien mielenterveys- tai päihdeongelmat.

Kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten määrää on seurattu valtuustossa vuodesta 2009 lähtien. Ensimmäis-

mäisinä vuosina tavoitteena oli saada kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten suhteellinen osuus vähenemään. Sen jälkeen tavoitteena oli saada sijoitusten määrä vähene- mään edellisestä vuodesta ja vuonna 2016 asetettiin tavoitetasoksi 1 % vastaavan ikäisestä väestöstä. Viimeisin muutos tehtiin vuonna 2019 ja tavoitetaso muutettiin 1,2 %:iin 0–17-vuotiaasta väestöstä.

Tavoite toteutui ensimmäisen kerran vuonna 2013 ja sen jälkeen vuosina 2014–2016. Viime vuosina kodin ulkopuolisten sijoitusten määrä on pysynyt aika lailla samalla tasolla, mutta tavoitetasoa 1–1,2 % vastaavan ikäisestä väestöstä on ollut vaikeampi saavuttaa.

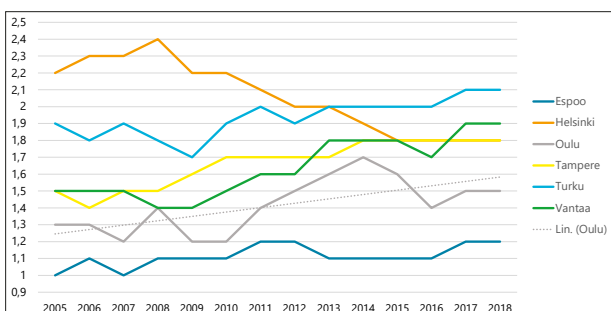
Kodin ulkopuolelle vuoden aikana sijoitettuna olleiden 0–17-vuotiaiden osuus saman ikäisestä väestöstä vuosina 2014–2018



Lähde: Kuuden suurimman kaupungin lastensuojelun palvelujen ja kustannusten vertailu vuonna 2018 s. 34

Kyse on laajemmasta ilmiöstä, sillä lasten sijoitukset eivät ole vähentyneet suurissa kaupungeissa valtakunnallisista suunnitelmista, kuntien strategioista, kustannuspaineista sekä julkisesta keskustelusta huolimatta. Pidemmän aikavälin tarkastelussa trendi on nouseva kaikissa kuusikko-kaupungeissa Helsinkiä lukuun ottamatta.

Kodin ulkopuolelle sijoitetut 0–17-vuotiaat, % vastaavan ikäisestä väestöstä (THL)



© THL, Tilasto- ja indikaattoripankki Sotkanet.fi 2005-2020

Päätökset kodin ulkopuolelle sijoitetuista lapsista voidaan jakaa sijoituksiin avohuollon tukitoimena, kiireellisiin sijoituksiin ja huostaanottoihin.

Avohuollon tukitoimena sijoitettujen lasten määrä laski edellisvuodesta. Avohuollon sijoituksen lähtökoh- tana on lapsen ja perheen kuntoutuminen, ei pitempiai- kainen sijoitus kodin ulkopuolelle. Avohuollon sijoitus on mahdollinen myös tilanteissa, joissa esimerkiksi vanhem- man sairastumisen vuoksi on tarkoituksenmukaista sijoit- taä lapsi kodin ulkopuolelle.

Kun puhutaan kiireellisestä sijoituksesta, lapsi on aina vä- littömässä vaarassa. **Kiireelliset sijoitukset ovat lisään- tyneet 27,6 %** (kiireelliset sijoitukset ja avohuollon tukitoi- mena kiireellisesti sijoitetut).

- Vuonna 2018 tammi–joulukuussa 221 päätöstä
- Vuonna 2019 tammi–joulukuussa 282 päätöstä

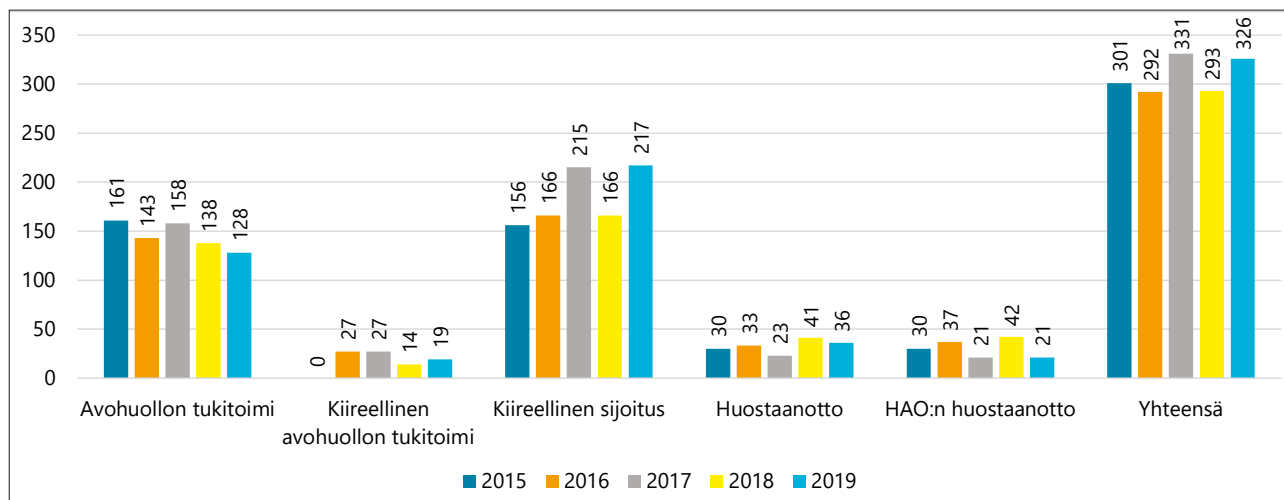
Kiireellisen sijoituksen päätöksiä tehtiin 232 lapselle (TP2018: 178). Kiireellisten sijoitusten yleisimmät syyt ovat vanhempien mielenterveys- ja päihdeongelmat, perhe- ja lähisuhdeväkivalta, pahoinpitely, lapsen tai nuoren päihdeiden käyttö ja väkivaltainen käyttäytyminen. Kiireellisesti sijoitetuista lapsista suurin osa oli 13–15-vuotiaita⁵. 13–17-vuotiaiden ikäryhmän palvelutarpeisiin ei vastata lapsiperheiden kotipalvelulla eikä perhetyöllä eikä yli-päättänsä millään sosiaalipalvelulla. Tämän ikäryhmän vaikeudet liittyvät pääasiassa käyttäytymiseen, väkivaltaisuuteen, itsetuhoisuuteen, rikoksiin, kouluvaikeuksiin, päihteisiin ja tunne-elämän vaikeuksiin⁶.

Huostaanottojen määrä on vähentynyt.

- Vuonna 2018 tammi–joulukuussa 84, joista suostumuksellisia 42
- Vuonna 2019 tammi–joulukuussa 57, joista suostumuksellisia 36

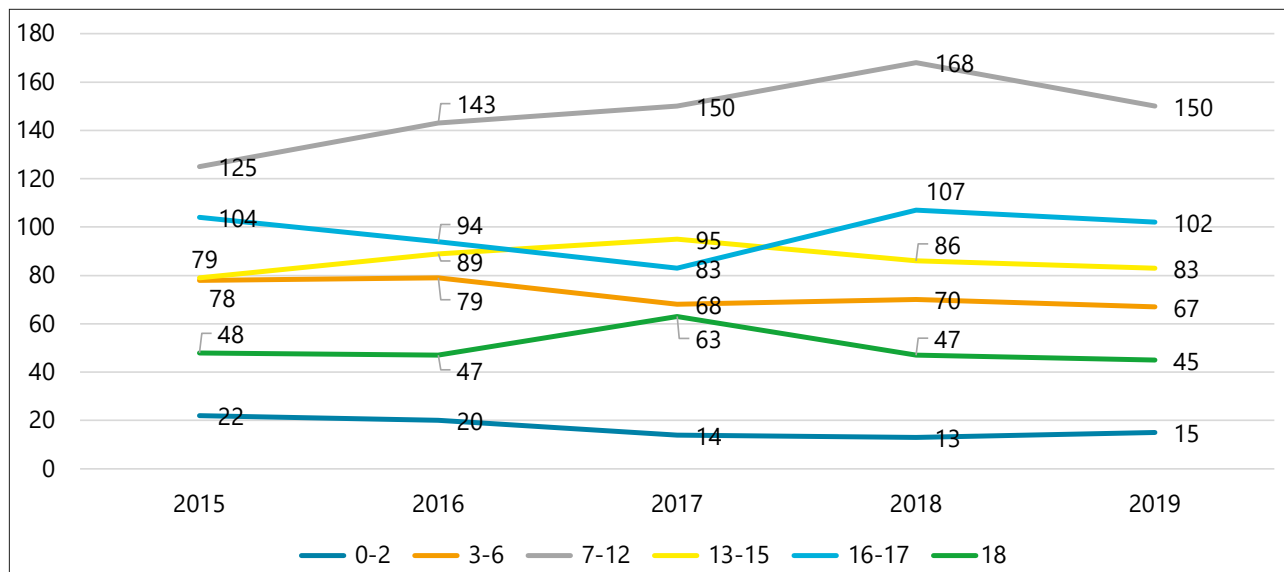
Huostaanottoja tehtiin 57, mutta huostaanottohakemusia on vireillä hallinto-oikeudessa yli 30.

Kodin ulkopuolelle sijoitetut lapset 2015–2019 sijoituksen päätöstyyppin mukaan



HAO= Hallintoikeuden päättämät Huostaanotto= suostumukseen perustuvat huostaanotot
Yhteensä sarake on lasten lukumäärä hetu kertaalleen, eli sama lapsi voi olla useammassa sarakkeessa
Lähde: Sosiaalipalvelut 25.2.2020

Huostassa olevien lukumäärä ikäjakaumalla, Oulu



Sisältää vuoden aikana 18 vuotta täyttäneet
Lähde: Hyvinvointipalvelut 25.2.2020

⁵ Kuusikkoraportti 13–15- vuotiaat 2017: 28,2 % ja 2018: 31,3

⁶ Aila Puustinen-Korhonen Suomen Kuntaliitto AVin koulutustilaisuudet 28.1.2020 ja 6.2. Lasten- ja nuorisopsykiatrisen hoidon ja lastensuojelun sijoitusten määrällinen kehitys ajalla 2008–2018

Suomessa alle kouluikäisten huostassa olo on harvinaista, mutta yli 12-vuotiaiden lasten huostaanottomäärät ovat kasvaneet merkittävästi vuodesta 1991 alkaen.⁷ Vuoden 2018 kuusikkoraportissa Oulussa sijoitettujen ikäjakaumassa avohuollon tukitoimena ja kiireellisissä sijoituksissa suurin ikäryhmä oli 13–15-vuotiaat, huostassa olleissa 7–12-vuotiaat ja vuoden aikana huostaan otetuissa 16–17-vuotiaat.

Sijoitusvuorokaudet ja paikkamäärät

Kodin ulkopuolisten sijoitusten laskennallinen paikkamäärä oli yhteensä 474 (2018: 509). Näistä perhehoitona toteutui 79 %, laitoshoidona (ostopalveluna) 18 % ja omana toimintana Metsolan lastenkodissa noin 3 %.

Lastensuojelu: kodin ulkopuoliset sijoitukset

Tunnusluku		TP2017	TP2018	TP 2019	Muutos % 2019–2018
Kodin ulkopuoliset sijoitukset	sijoitusvuorokaudet	175 950	180 551	173 037	-4,2
	laskennallinen paikkamäärä	482	495	474	-4,2
- perhehoitona toteutuu	sijoitusvuorokaudet	138 462	137 085	136 542	-0,4
	laskennallinen paikkamäärä	379	376	374	-0,5
- laitoshoidona toteutuu ostopalveluissa	sijoitusvuorokaudet	32 858	39 388	31 831	-19,2
	laskennallinen paikkamäärä*	90	108	87	-19,4
- omat lastenkoti Metsola	sijoitusvuorokaudet	4 630	4 078	4 664	14,4
	laskennallinen paikkamäärä	13	11	13	18,2
Laitosperhekuntoutus (osto)			-	4 415	-

* Erityiskorvattavien osuus laskennallisesta paikkamäärästä 2019: 1,5 (2018: 6)

Sijoitusvuorokaudet ja laskennallinen paikkamäärä laskivat lukuun ottamatta Metsolan lastenkotia⁸. Sijoitusjaksojen pituus oli keskimäärin 35 päivää (2018: 41 päivää). Lastenkodissa toteutunut hoitopäivän hinta oli 331 euroa, hinta laski edellisestä vuodesta noin 15 % (2018: 389 €).

Laitospaikkojen kasvu on saatu taittumaan, mutta tarkkoja paikkamääriä ei saada vertailukelpoisesti, koska lastensuojelun avo- ja laitospalveluiden kilpailutuksen myötä palvelut osin muuttuivat. Laitospalvelua on hankittu ostopalveluna haasteellisesti käyttäytyville nuorille. Hoitopaikkojen löytäminen on ollut vaikeaa ja etenkin erityisen huolenpidon yksikköpaikoista on pula. **Erityistä huolenpitoa** järjestetään ostopalveluna nuorille valtion ja yksityisten ylläpitämissä yksiköissä vakavan päihde- tai rikoskierteen katkaisemiseksi tai kun nuoren oma käyttäytyminen muutoin vakavasti vaarantaa hänen henkeään, terveyttään tai kehitystään. Erityisen huolenpidon vuorokausihinta vaihteli noin 500–650 euron välillä, kun lastensuojelun laitosostojen keskimääräinen vuorokausihinta oli noin 260 euroa. Vuonna 2019 käytettiin noin 87 paikan verran lasten laitospaikkoja. Lisäksi laitosperhekuntoutuksen tarve on kasvanut.

Perhehoidon sijoituspäivien määrä väheni, mutta kustannukset kasvoivat edellisvuodesta 0,5 miljoonaa euroa, ja olivat 11,9 miljoonaa euroa (TP2018: 11,4). Kustannusten kasvua selittää perhehoitoon sijoitettujen lasten sekä sijaisperheiden tarvitsemat lisääntyneet tukitoimet sekä perhehoitopalveluiden osto palveluntuottajilta. Oulussa perhehoidon osuus on ollut kuutoskaupunkien korkein. Vuonna 2019 perhehoidon sijoituspäivistä 24,0 % (TP2018: 23,5 %) oli sukulais- tai lähiperhesijoituksia.

Lastensuojelun sijoitukset toteutetaan pääasiassa ostopalveluna. Lastensuojelulakiin on tullut 1.1.2020 muutoksia, jotka liittyvät muun muassa **kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten palveluntuottajien valvonnan tehostamiseen ja lasten kuulemisiin myös valvonnan yhteydessä.** Myös jälkihuollon päättymisen ikäraja nousi 21 ikävuodesta 25 ikävuoteen 1.1.2020.

Lapsiperheiden tukipalvelut ja lastensuojelu

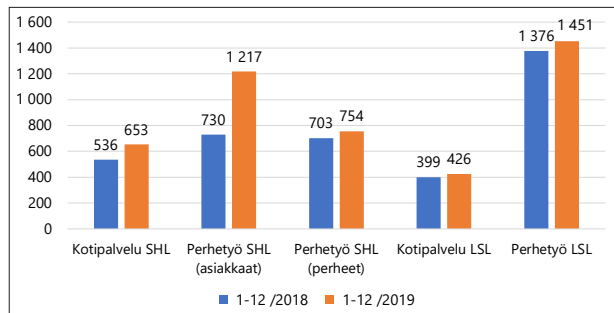
Huhtikuussa 2015 voimaan tulleen sosiaalihuoltolain **ta-voitteena on ollut, että perheet saavat tarvitsemansa palvelut sosiaalihuoltolain perusteella ilman lasten-**

⁷ Aila Puustinen-Korhonen Suomen Kuntaliitto AVIn koulutustilaisuudet 28.1.2020 ja 6.2. Lasten- ja nuorisopsykiatrisen hoidon ja lastensuojelun sijoitusten määrällinen kehitys ajalla 2008–2018.

⁸ Lastenkoti on kaupungin oma yksikkö, jossa tehdään arvioita nuorten huumeiden- ja päihdekäyttäjien toimintakyvystä yhdessä nuoren perheen ja esimerkiksi mielenterveys- ja päihdepalveluiden kanssa.

suojelun asiakkuutta, jolloin lastensuojeluun siirtyvät vain lastensuojelua tarvitsevat asiakkaat. Lastensuojelussa tarjotaan lapsiperheille tukipalveluna muun muassa kotipalvelua ja perhetyötä. Asiakasmäärät ovat lisääntyneet molemmissa palveluissa.

Kotipalvelu ja perhetyön asiakkaat (oma, osto ja seteli)



Lähde Sosiaalipalvelut 25.2.2020

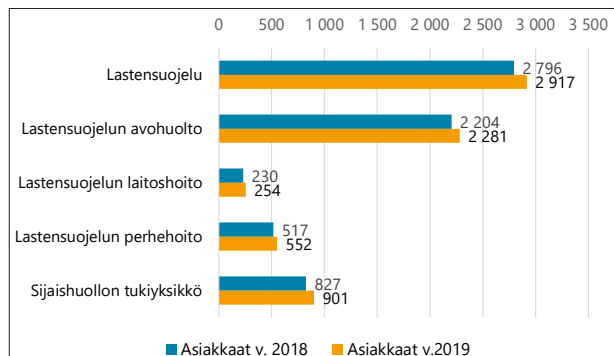
Lastensuojelun perhetyössä, joka toteutetaan pääosin ostopalveluna (92 %), asiakasmäärät kasvoivat 6,7 % (1 451 asiakasta). Annetun perhetyön pääasiallisena syynä olivat vanhemman tai lapsen mielenterveysongelmat tai vuorovaikutusongelmat perheenjäsenten välillä.

Hyvinvointilautakunta teki päätöksen vuonna 2018 maksuttomasta kotipalvelukokeilusta, jolla saatiin lisättyä kotipalvelun käyttöä ja helpotettiin lapsiperheiden arkea. Pilotti loppui vuoden 2019 lopussa, kustannukset olivat noin 0,3 miljoonaa euroa. Hyvinvointilautakunta on päättänyt jatkaa 1.1.2020 alkaen maksuttoman kotipalvelun myöntämistä. Kahden viikon maksuttoman lapsiperheiden kotipalvelun asiakasmäärä oli 471 vuonna 2019 (TP2018: 168).

Lastensuojelussa suurin osa lapsista on avohuollon asiakkaita. Myös näiden lasten osuus ikäluokasta (vain avohuolto) on noussut.

- 2018: 2 052 lasta 4,62 % ikäluokasta
- 2019: 2 122 lasta 4,81% ikäluokasta

Lastensuojelun palvelukokonaisuus: asiakkaat (vasemmalla) ja menot asiakasta kohden (oikealla)

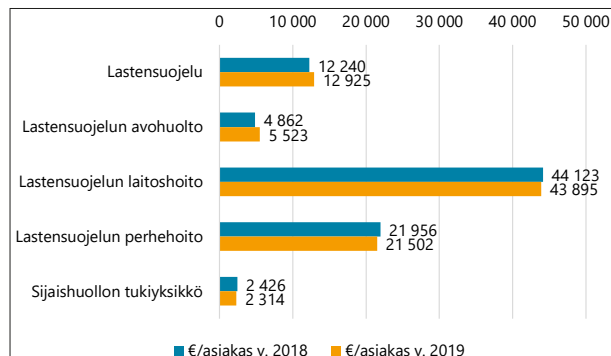


Vaikka palveluita on lisätty ja perheet ovat sosiaalihuoltolain asiakkuudessa, on lastensuojelun asiakasmäärä edelleen kasvanut, ja kodin ulkopuolelle sijoitettujen %-osuus väestöstä on hieman lisääntynyt.

- **Lastensuojeluilmoitusten määrä on edelleen kasvanut.** Vuonna 2019 tehtiin 7 739 lastensuojeluilmoitusta (2018: 7 231⁹). Ilmoituksen kohteena olevien asiakkaiden määrä oli 3 913 (2018: 3 746).
- **Alle 18-vuotiaiden lastensuojelun asiakkaiden osuus ikäluokasta oli 5,77 %** (2018: 5,46 %), asiakkaita oli 2 533 ja asiakasmäärän **kasvu edelliseen vuoteen oli 4,5 %**. Vuonna 2018 kasvua edelliseen vuoteen oli 0,5 %.
- **Lastensuojelun kokonaisasiakasmäärä (0–20-vuotiaat) kasvoi edelliseen vuoteen verrattuna 3,9 %** (2018: 6,7 %) ja oli 2 911 asiakasta sisältäen avohuollon ja sijais- ja jälkihuollon asiakkaat.

Sijoitusten kustannukset ovat suurin menoerä lastensuojelussa

Lastensuojelun palvelukokonaisuuden menot kasvoivat 3,5 miljoonaa euroa (10,2 %) edelliseen vuoteen verrattuna ja olivat 37,7 miljoonaa euroa. Kustannusten kasvu selittyy osin lastensuojelun asiakasmäärän kasvulla, joka oli noin 120 asiakasta (4,3 %). Myös henkilöstömäärän suunnitelmallisella lisäyksellä on ollut vaikutusta kustannusten kasvuun. Lastensuojelun asiakasmäärä sosiaalityöntekijää kohden oli 53 (TP2018: 52)⁹.

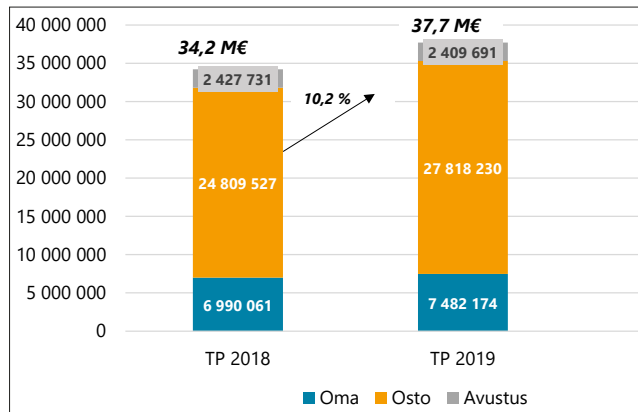


⁹ Kuusikkoraportti: lastensuojeluilmoituksia tehtiin Oulussa 7 222 yhteensä vuonna 2018. Edellisvuoteen verrattuna lastensuojeluilmoitusten lukumäärä lisääntyi Oulussa +12,5 %. Samasta lapsesta ja tilanteesta voidaan vuoden aikana tehdä lastensuojeluilmoitus useaan kertaan ja lastensuojeluilmoituksen samasta lapsesta voi tehdä useampi eri ilmoittaja.

¹⁰ Virallista suositusta lastensuojelun asiakasmäärästä ei Suomessa ole, mutta Talentian suositusten mukaan sopiva asiakasmäärä olisi 40 asiakasta per työntekijä. Lastensuojelun laatusuosituksen mukaan ihanteellinen määrä olisi tätä pienempi: korkeintaan 35 lasta, jos kunnassa on sosiaaliohjaajia.

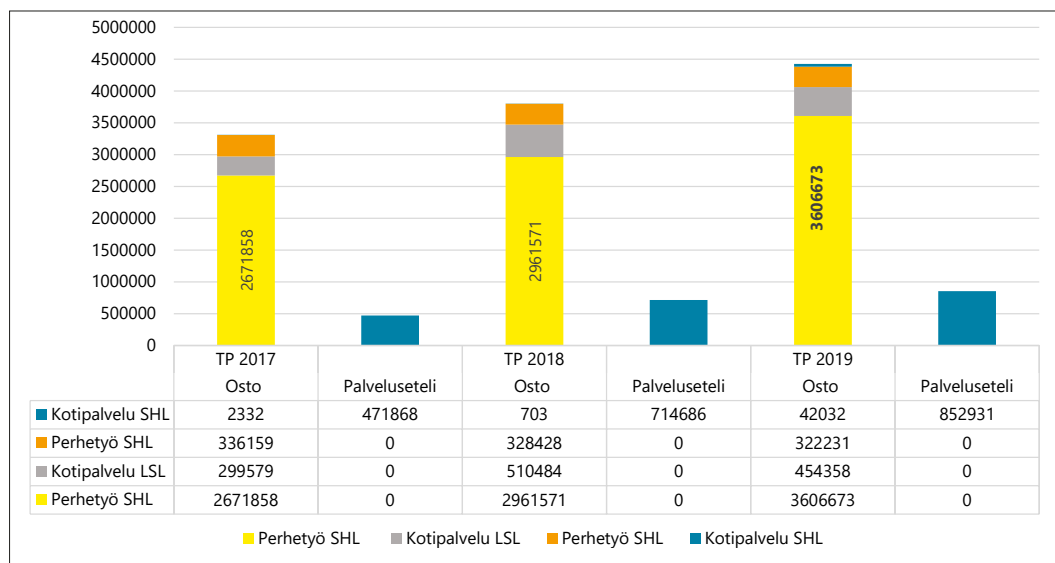
Sijoitusten (avohuollon sijoitukset, kiireelliset sijoitukset ja huostaanotot) kustannukset Oulussa olivat kuuden suurimman kaupungin vertailussa alhaisimmat vuonna 2018. Koko O–17-vuotiaaseen väestöön suhteutettuna kustannukset olivat kuutoskaupungeissa keskimäärin 881 euroa. Kustannukset vaihtelivat Oulun 511 eurosta Turun 1 387 euroon. Sijoitettuna ollutta lasta kohden kustannukset olivat keskimäärin 54 675 euroa ja ne vaihtelivat Oulun 37 325 Turun 60 477 euroon.¹¹

Lastensuojelun palvelukokonaisuuden menot (oma toiminta, ostopalvelut ja avustukset)



Lähde Sosiaalipalvelut 25.2.2020

Kotipalvelu ja perhetyö (oma osto ja seteli)



Lasten ja nuorten raskaimpien palvelujen kustannusten kasvu oli voimakasta

Lasten, nuorten ja perheiden palveluiden tuottamisen ja kehittämisen lähtökohtana on ollut palveluiden vaikuttavuus niin, etteivät raskaimpien palveluiden käyttö ja kustannukset kasvaisi. Kustannuskasvu ei saatu kuitenkaan taittumaan. Lastensuojelun ja lasten-

Lastensuojelun ostopalveluissa oli kasvua 3 miljoonaa euroa, erityisesti perhetyön kustannukset kasvoivat. Kasvua oli noin 22 % (0,65 M€) edellisvuoteen verrattuna. Perhetyön kustannukset olivat noin 3,6 miljoonaa euroa (TP2018: 3 M€), josta tehostetun perhetyön osuus oli noin 2,8 miljoonaa euroa. **Kotipalvelun kustannukset vähenivät** ja olivat 0,45 miljoonaa euroa (2018: 0,5 M€). Avo- ja laitosperhekuntoutuspalveluiden ostoihin käytettiin noin 1,3 miljoonaa euroa vuonna 2019. Aikaisemmin edellä mainitut kustannukset sisältyivät laitosostojen kustannuksiin.

ja nuorisopsykiatrian menot asiakasta kohti ovat kasvaneet 6,6 %.

Lasten ja nuorten raskaimmat palvelut

	Asiakas	€/asiakas
1-12/2018	3 487	12 559
1-12/2019	3 632	13 391
Muutos, %	4,2 %	6,6 %

¹¹ Kuuden suurimman kaupungin lastensuojelun palvelujen ja kustannusten vertailu vuonna 2018 s. 39 Sijoitusten kustannukset

Lasten ja nuorten raskaimpien palvelujen (sis. lastensuojelu, lasten- ja nuorisopsykiatria; oma ja PPSHP) menot kasvoivat 4,8 miljoonaa euroa (11,1 %, kun vuonna 2018 kasvu oli 1,3 miljoonaa euroa, 3,1 %). Kasvusta 3,5 miljoonaa euroa oli lastensuojelun palvelukokonaisuudessa. Asiakasmäärä kasvoi noin 4,2 % ollen 3 632 asiakasta. **Asiakasmäärä kasvoi sekä lastensuojelussa että mielenterveyspalveluissa.**

Hoito- ja palvelukokonaisuuksien ja -ketjujen arviointia ja kehittämistyötä on tehty erityisesti vuoden 2018 lopulla käynnistyneessä Oulun kaupungin ja Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin **integraatioeselvityksessä**, jossa tullaan kiinnittämään huomiota mielenterveys- ja päihdepalveluiden järjestämiseen sekä nuorille että aikuisille. Käyttösuunnitelmaan 2020 keskeisimmille hoito- ja palveluketjuille on jo asetettu toiminnalliset tavoitteet ja toimenpiteet sekä taloudelliset tavoitetasot (€/asukas).

Alustavia tuloksia integraatioeselvityksestä

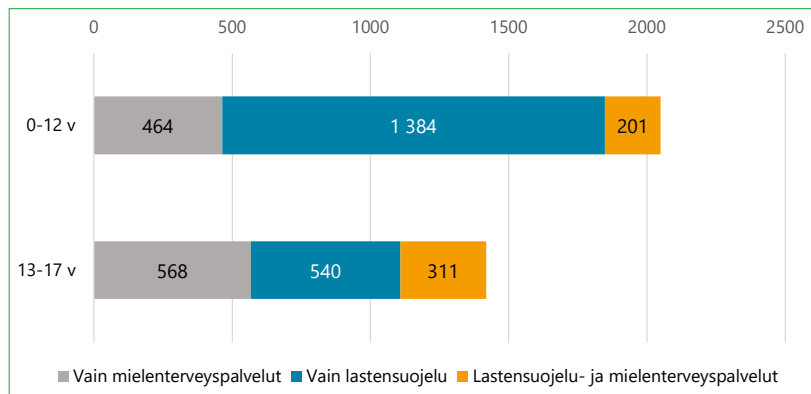
Sosiaali- ja terveyspalveluissa on selvitetty, että 35 % asiakkaista kerryttää 80 % alle 18-vuotiaiden raskaiden pal-

veluiden asiakkaiden sosiaali- ja terveyspalveluiden kokonaiskustannuksista. **Raskaiden palveluiden asiakkaisiin kuuluvat mielenterveys- ja päihdeasiukkaat sekä lastensuojelun asiakkaat.** Lastensuojelu sisältää sekä avohuollon että sijaishuollon asiakkaat. **Lastensuojelun osuus oli kokonaiskustannuksista 60 %** ja mielenterveyspalveluiden osuus 18 %. Vuonna 2018 tehdyn selvityksen mukaan kustannukset olivat seuraavat:

- alle 18-vuotiaiden sosiaali- ja terveyspalvelut 2 138 euroa/asukas (ka)
- alle 18-vuotiaat, ei raskaat palvelut 1 115 euroa/asiakas (ka)
- alle 18-vuotiaiden raskaat palvelut 14 220 euroa/asiakas (ka)

Raskaiden palvelujen piirissä on 7,8 % alle 18-vuotiaista, ja ryhmän kustannukset ovat 52 % alle 18-vuotiaiden raskaiden palveluiden menoista (14 220 €/asiakas). Alle 5-vuotiaiden ikäluokissa on raskaiden palveluiden asiakkaina tyttöjä ja poikia yhtä paljon. 5–13-vuotiaiden ikäluokissa on asiakkaina enemmän poikia ja 14–17-vuotiaissa on enemmän tyttöjä.

Lasten ja nuorten raskaiden palveluiden asiakkaat ikäryhmittäin 2018 (n=3468)



- Asiakkaana vain mielenterveyspalveluissa 1 032 (30 %)
- Asiakkaana vain lastensuojelussa 1 924 (55 %)
- Asiakkaana mielenterveyspalveluissa ja lastensuojelussa 512 (15 %)

Seuraavia toimenpiteitä tullaan tekemään, jotta saadaan vähennettyä lasten ja nuorten siirtyminen säännöllisten tai raskaampien palveluiden piiriin.

- *Yhdyspintatyötä sivistyspalveluiden kanssa täytyy lisätä ja kehittää systemaattisesti*
- *Hoito- ja palveluprosessien kehittämistyö tulee aloittaa uudelleen*
- *Lastensuojelun ja lastenpsykiatrian sekä nuorisopsykiatrian yhteistyötä tulee tiivistää*

Verkostomainen perhekeskinen toimintamalli

Samalla, kun lasten sijoitukset kodin ulkopuolelle ovat lisääntyneet, on lisääntynyt myös kiinnostus siihen, miksi näin tapahtuu. Kehityksen suunta herättää useita kysymyksiä. Kun paine viimesijaisiin toimiin lisääntyy, katse kääntyy ensisijaisten toimien ja palvelujen toimivuuteen (Heino 2014)¹².

Ehkäisevällä lastensuojelulla edistetään lasten ja nuorten hyvinvointia. Sitä toteuttavat pääasiassa muut kuin lastensuojelun toimijat kuten koulut ja varhaiskasvatus. **Erityisen suuri merkitys on toimivilla peruspalveluilla sivistys- ja kulttuuripalveluissa.** Vakaviin, sijoituksiin johtaviin ongelmiin puuttuminen ja apu varhaisessa vai-

¹² Heino, Tarja (2014) Lastensuojelun pirullinen tehtävä. Artikkeliteoksessa Johanna Lammi-Taskula & Sakari Karvonen toim.: Lapsiperheiden hyvinvointi 2014. THL: Helsinki. 286–309
 & Sakari Karvonen toim.: Lapsiperheiden hyvinvointi 2014. THL: Helsinki. 286–309

heessa on tarpeen lastensuojeluasiakkuuden ja sijoitusten estämiseksi. Usein tämä tarkoittaa mielenterveys- ja päihdepalveluita, mutta myös esimerkiksi muun terveydenhuollon tai koulun erityistä tukea syrjäytymisen estämiseksi.

Verkostomaisesti toteutettava perhekeskustoimintamalli on esimerkki poikkitoiminnallisesta hallintokuntien välisestä yhteistyöstä. Toiminta alkoi vuonna 2019, sitä on edistetty neljällä alueella yhdessä toteutettavana toimintana hyvinvointipalveluiden, sivistys- ja kulttuuripalveluiden sekä järjestöjen työntekijöiden kanssa.

Verkostomainen perhekeskustoimintamalli tarkoittaa perhekeskeistä toimintatapaa kaikissa toiminoissa Oulun kaupungissa. Käytännössä jokaisella hyvinvointialueella on kuvattu ja käyttöön otettu seuraavat asiat:

- **Palvelukartta**, jossa palvelukeskittymittäin ja alueittain on kuvattu perheiden palvelut ja niistä vastaavat toimijat.
- **Tunnistettu alueen palvelutarpeet** ja määritelty niiden pohjalta toimenpiteet lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin vahvistamiseksi.
- Kuvattu **alueen kohtaamispaikat** ja määritelty palvelukeskittymittäin kohtaamispaikkatoiminta, jossa kuvataan alueen yhteisöllinen toiminta mukaan lukien järjestöjen ja seurakuntien tarjoama toiminta alueen perheille.
- Kuvattu ja vahvistettu perheiden, lasten ja nuorten **osallisuuden käytännöt** palvelujen kehittämisessä kaikilla alueilla.
- Viety systemaattisesti käytäntöön **Lapset puheeksi** -menetelmän mukainen yhteinen palveluihin ohjautumisen malli kaikissa lapsiperheiden palveluissa.
- Toteutettu alueellisesti yhteisiä **koulutuksia lapsiperheiden parissa toimiville työntekijöille**.

Toimintamalli on koonnut yhteen lasten ja lapsiperheiden palvelut, jotka edistävät hyvinvointia ja terveyttä, kasvua ja kehitystä, sekä varhaisen tuen ja hoidon palvelut. Sen tavoitteena on ollut verkostoida palvelut niin, että jokainen lapsi ja perhe saa tarvitsemansa tuen. Palveluiden on tarkoitus olla helposti saavutettavissa perheiden arkiympyröissä, hyvien kulkuyhteyksien päässä tai kotiin jalkautettuina. Osa palveluista on toteutettu sähköisesti.

Mallin tavoitteena on ollut, että varsinaisen lastensuojelun piiriin tulevien lasten suhteellinen osuus alle 18-vuotiaista sekä kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten määrät laskevat. Tavoitteista kumpikaan ei toteutunut. Toimintamalli on ollut voimassa nyt yli vuoden, ja on ennen aikaista tehä vielä johtopäätöksiä sen vaikuttavuudesta lastensuojeluun. Mallissa on lisäksi muita tavoitteita, joita on asetettu palveluketjulle yhteisesti ja myös kaikille toimintoille huomioiden alueiden erilaisuus ja tarpeet. Jokainen toimija on ollut vastuussa tavoitteiden toteutumisesta. Kaak-

kurin hyvinvointikeskuksen verkostotyön toimintamalli yhteistyössä sivistys- ja kulttuuritoimen kanssa (Kaakkuuri-pilotti) voitti valtakunnallisen ITLA:n Lapsuuden rakentajat -haastekilpailun.

Toimintamallia kehitetään edelleen siten, että huomioidaan eri hyvinvointikeskusalueiden erityispiirteet ja niiden mukaiset painopisteet. Käytössä on Lapset puheeksi -toimintamalli koko hyvinvointipalveluissa, ja lapsiperheiden palveluita on toteutettu lisääntyvästi lasten ja koulu-ikäisten arkiympäristössä (päiväkodit, perhekeskus/ hyvinvointineuvola ja hyvinvointikoulu).

Perhekeskustoimintamallin lisäksi seuraavilla asioilla tul- laan vaikuttamaan siihen, että kustannukset eivät kasvaisi ja että hyvinvointi lisääntyy.

1. Sivistys- ja kulttuuripalveluissa on työstetty **tuen strategiaa** eteenpäin ja mietitty miten tuen toimintamalleja ja resursseja voidaan paremmin kohdentaa varhaiskasvatuksessa ja perusopetuksessa.
2. Oulun kaupungin ja Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin **integraatio selvitys** ja sen toimenpiteet ovat konkreettinen suunnitelma palvelurakenteeseen vaikuttamiseksi.
3. Edelliseen liittyen on valmisteltu **Tulevaisuuden sotekeskus** -hanketta lapsiperheiden ja mielenterveyspalvelujen osalta. Tässä suunnitelmassa on mietitty palvelurakennetta, ohjautumista ja kehittämistoimia hyvinvoinnin parantamiseksi maakunnallisesti ja samalla Oulun kaupungissa. Koronatilan vuoksi hanke on nyt laitettu tauolle.

Lisäksi hyvinvointipalveluissa on käyttösuunnitelmaan 2020 lasten ja nuorten palvelujen tavoitteita tarkennettu ja päätetty muun muassa seuraavista toimenpiteistä lastensuojelun tilanteen parantamiseksi:

- Tehdään **selvitys lastensuojelun tehostetun perhetyön järjestämisestä omana toimintana** hyvinvointikeskusten perhepalveluiden yhteydessä ja ostopalveluna, sillä tehostetun perhetyön osuus on kasvanut paljon. Samalla tehdään **selvitys hyvinvointikeskusten perheiden palveluiden toiminnasta** (perhetyö, kasvu- ja perheneuvonta, kotipalvelu, tukiperhetoiminta).
- Tehdään **selvitys lasten- ja nuorisopsykiatrisen työryhmän (LANU) toiminnasta**. Tavoitteena on vahventaa lastensuojelulaitosten mielenterveys- ja päihdetyötä sekä liikkuvaa työtä kouluihin ja hyvinvointikeskuksiin (Liikkuva LANU -työryhmä).

- **Tehdään nuorten riippuvuuksien toiminta- ja hoitomalli** (päihde-, huume ja peliriippuvuudet).
- **Tehdään selvitys lasten sekä nuorten mielenterveys- ja päihdepalveluista** kokonaisuutena yhdessä lasten- ja nuorisopsykiatrisen työryhmän (LANU) toiminnan selvityksen kanssa.
- **Selvitetään Voimaperhe-toimintamallin käyttöönotto** lastenneuvolassa samassa yhteydessä, kun selvitetään neuvola-työskentelyn kokonaisuus pienten lasten määrän vähentymisen takia.
- **Neuvola- ja päiväkotiyhteistyön laajentuminen** 1½ - ja 4-vuotis-tarkastuksissa.

Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä

Sosiaalisen hyvinvoinnin palveluissa on aktiivisesti kohdistettu tukitoimia lapsille, nuorille ja perheille.

Lisäksi ennaltaehkäiseviin toimiin ja varhaiseen puuttumiseen on panostettu monella tapaa esimerkkinä vuonna 2019 aloitettu perhekeskustoimintamalli, joka tarkoittaa perhekeskeistä toimintatapaa kaikissa toiminnoissa Oulun kaupungissa. Vaikka tukitoimia on lisätty, niiden vaikuttavuus ei näkynyt vuonna 2019 lastensuojelun asiakasmäärissä ja kustannusten vähenemisenä. Myös **kodin ulkopuoliset sijoitukset kääntyivät nousuun eikä raskaimpien palveluiden kustannuskasvua saatu taittumaan.**

Kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten määrän nousu on huolestuttavaa. Kyseessä on myös taloutta kuormittava tekijä, sillä sijoitusten kustannukset ovat suurin menoerä lastensuojelun kokonaiskustannuksista. Alkuvuonna 2020 lastensuojelun menojen kasvu on ollut edelleen voimakasta. Jos lastensuojelun asiakasmäärän ja kustannusten kasvu ei saada hillittyä, se aiheuttaa hyvinvointipalvelujen mukaan huomattavat taloudelliset riskit myös tulevaisuudessa.

Kodin ulkopuolisista sijoituksista kiireelliset sijoitukset ovat lisääntyneet. Se on merkki usein siitä, että perheelle ei löydy oikeita palveluita oikeaan aikaan. **Huostaanottoja tehtiin vähemmän kuin viime vuonna,** mutta huostaanottohakemuksia oli vireillä vielä hallinto-oikeudessa useita kymmeniä, ja lopullisessa huostaanottojen määrässä tullaan todennäköisesti edellisen vuoden tasolle. Nuorten osuus kiireellisissä sijoituksissa ja huostaanotoissa on suuri, ja vaikuttavuustoimia tulisi kohdistaa juuri tähän ryhmään.

Hyvinvointilautakunta on tehnyt päätöksiä, joiden tavoitteena on ollut taata palveluja oikea-aikaisesti ja matalalla kynnyksellä perheille. Kotipalvelussa ja perhetyössä on otettu käyttöön sähköinen hakemus. Lisäksi hyvinvointilautakunta päätti jatkaa 1.1.2020 alkaen maksuttoman kotipalvelun myöntämistä ja arvioida toimintaa vuosittain. **Hyvinvointilautakunnassa on myös tehty päätöksiä, jotka ovat vahvistaneet lastensuojelua.** Lastensuojeluun on hyväksytty erillinen lastensuojelun toimenpideohjelma, perustettu moniammatillinen lastensuojelutarpeen selvitystiimi ja rekrytoitu lisää henkilökuntaa. Lastensuojelun avo- ja laitospalvelut on myös kilpailutettu, tavoitteena parempi lastensuojelupalveluiden laatu ja yhtenäiset lastensuojelupalvelut maakunnassa.

Sijoitusten syynä ovat useimmiten joko nuoren tai vanhempien mielenterveys- tai päihdeongelmat. Päihde- ja mielenterveyspalvelut eivät pysty nykyisellään hoitamaan nuorten huumeiden ja muiden päihteiden käytön ongelmia, jotta sijoituksilta välttyään. Lasten ja nuorten raskaista palveluista sekä mielenterveys- ja päihdepalveluista on meillä integraatioselvitys. Selvityksen ja kehittämistyön myötä on mahdollista vaikuttaa myöskin lastensuojelun sijoitustarpeiden vähenemiseen.

Lapsiperheille on tarjottava ensisijaisesti sosiaalihuoltolain mukaisia palveluita kuten kotiapua tai perhetyötä. Kotiapu voi parantaa paljon lapsen tilannetta samoin perhetyö. Oulussa ei ole selvitetty sitä, **paljonko avohuollon toimenpiteitä lapsi tai nuori keskimäärin saa ennen ensimmäistä sijoitusta.** Yleisesti ottaen ennen ensimmäistä sijoitusta on tarjottu jo useita tukitoimia. Tarkempaa tutkimusta vaatii se, mitä lasten, nuorten ja perheiden saama avohuolto ennen ensimmäistä sijoitusta on ollut ja mitä näiden tukitoimien riittävyydestä, tarkoituksenmukaisuudesta ja vaikuttavuudesta voidaan sanoa. Tärkeää on myös seurata systemaattisesti, vähentääkö perhetyö korjaavan lastensuojelun tarvetta ja siten lastensuojelun kuormitusta.

Yksi ajan ilmiö on, että **erot hyvin ja huonosti voivien lasten ja perheiden välillä kasvavat.** Suurin osa lapsista ja nuorista voi hyvin, mutta lastensuojelun tilanteesta kertovat tunnusluvut ovat menneet huonompaan suuntaan. Koronaviruspandemia tulee todennäköisesti lisäämään myös eri ihmisryhmien välisiä hyvinvointi- ja terveyseroja.

Tarkastuslautakunnan kannanotot

Lasten, nuorten ja perheiden saamien tukipalvelujen vaikuttavuutta tulisi systemaattisesti kartoittaa ja arvioida. Lisäksi on syytä tutkia, ovatko tähän mennessä toteutetut toimenpiteet oikeanlaisia, riittäviä, oikea-aikaisia ja vähennetäänkö niillä korjaavan lastensuojelun tarvetta.

Kodin ulkopuolisten sijoitusten vähentämiseksi tulee kiinnittää huomiota seuraaviin asioihin:

- *Ongelmien varhaiseen tunnistamiseen ja niihin puuttumiseen jo ennen lasten kouluikää.*
- *Mielenterveys- ja päihdeongelmissa oikea-aikaiseen hoitoon pääsyyn, sillä sijoitusten syynä ovat useimmiten joko nuoren tai vanhempien mielenterveys- tai päihdeongelmat.*
- *Nuorille soveltuviin toimintamuotojen määrätietoiseen kehittämiseen, sillä nuorten, varsinkin yläasteikäisten, osuus kodin ulkopuolisissa sijoituksissa on suuri.*

Jälkihuolto on tärkeä kehittämiskohde, sillä jälkihuollon ikäraja on nostettu vuoden 2020 alusta. Sosiaalityöntekijöiden on myös aktiivisesti tiedotettava nuorelle ja hänen huoltajilleen jälkihuollon palveluista ja nuoren oikeudesta niihin.

2.8 Digiteknologiaa hyödyntävien uusien toimintamallien käyttöönotto

Tarkastuslautakunta arvioi onko talousarvion 2019 sitova tavoite *Digiteknologiaa hyödyntävät uudet toimintamallit tulevat palvelutuotantoon* toteutunut.

Tarkastuslautakunta esitti Arviointiraportissaan 30.6.2019¹ huolensa talousarvion 2019 sitovan tavoitteen toteutumisesta. Tarkastuslautakunnan silloisen arvion mukaan digiteknologiaa hyödyntävien uusien toimintamallien lisäämistavoite oli vaarassa jäädä tässä muodossa toteutumatta.

Digitalisaatio mahdollistaa kokonaan uusia asioita

Digitalisaatio on toimintatapojen uudistamista, sisäisten prosessien muuttamista digitaalisia välineitä hyödyntäen sekä palveluiden sähköistämistä. Digita-

lisaation hyödyntäminen parhaalla mahdollisella tavalla ei ole nykyisten prosessien muuttamista digitaaliseen muotoon, uusien teknologioiden käyttöönottoa tai ohjelmistohankintoja, vaan palvelujen uudelleen suunnittelua asiakaslähtöisesti ja koko toimintamallin muutosta yli hallinnon rajojen. Digitalisaatio mahdollistaa kokonaan uusia asioita, esimerkiksi robottien, esineiden internetin (IoT:n) ja monenlaisten datalähteiden hyödyntämistä.

Palvelujen digitalisoinnilla edistetään hyvän hallinnon ja julkisuusperiaatteen toteuttamista sekä saavutetaan muun muassa tuottavuutta, palvelun saatavuutta ja laatua, kansalaisten tyytyväisyyttä, yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa. Digitalisaatio voidaan nähdä kehitysketjuna, jossa ensin digitoidaan manuaalisia lomakkeita ja toimintoja sellaisenaan. Seuraavaksi voidaan suunnitella toiminnot kokonaisuutena uudestaan asiakkaan tarpeesta lähtien, huomioiden muun muassa julkishallinnon ja yritysten yhteistyö palvelujen tarjoamisessa.

¹ Tarkastuslautakunnan arviointiraportti 30.6.2019:

<https://www.ouka.fi/documents/52058/670979/Tarkastuslautakunnan-arviointiraportti-30-6-2019.pdf/3e156735-4762-4c41-83d1-971e75c63f97>

Digitalisoinnista hyötyy sekä hallinto että asiakkaat. Hallinnon saamat kustannushyödyt koostuvat suorista rahallisista hyödyistä, tehokkuuden paranemisesta sekä muista epäsuorista hyödyistä, kuten parantunut palvelu, työtyytyväisyys ja päätöksenteko. Asiakkaiden saamia hyötyjä ovat suorat rahalliset hyödyt, ajansäästö, parantunut palvelu sekä päätöksenteko.

Parhaita kohteita digitalisoinnille ovat suurien käyttäjävoimien palvelut, jolloin suurilla käyttömäärillä myös potentiaaliset hyödyt ovat suuremmat. Helpoimpia kohteita digitalisoinnille ovat rutiinotoimintaa sisältävät palvelut. Hankalimmin automatisoitavissa palveluissa on mahdollista digitalisoinnilla saavuttaa merkittäviä tehostamis- ja muita hyötyjä yhdistämällä dataa monista eri lähteistä, analysoimalla dataa ja kehittämällä työkaluja päätöksenteon tueksi.

Digitalisaatiolle asetetut tavoitteet ja sitä ohjaavat ohjelmat

Kaupunkistrategian 2026 yksi keskeisistä painopisteistä on *Digitalisaation edistäminen ja hyödyntäminen*. **Kaupunkistrategiaa täydentävissä visiotavoitteissa** digitaalisuuden mahdollisuuksien hyödyntämiseen liittyvään linjaukseen on määritelty sitovaksi indikaattoriksi *Digitaalisuus ja automaatio kasvaa sisäisissä ja ulkoisissa prosesseissa* ja sen tavoitetilaksi vuonna 2021 *Digitalisointi 100 % valituissa prosesseissa*.

Vuoden 2019 talousarviossa oli strategisena linjauksena *Hyödynnämme digitalisaation mahdollisuudet kaikessa toiminnassa* ja sitovana tavoitteena *Digiteknologiaa hyödyntävät uudet toimintamallit tulevat palvelutuotantoon* ja sen mittarina *toimialoittain vähintään kolme vuosittaista käyttöänotettua toimenpidettä*. Sitovan tavoitteen vastuutahoina olivat kaupunginhallitus, sivistys- ja kulttuurilautakunta, hyvinvointilautakunta, yhdyskuntalautakunta, Business Oulu -johtokunta sekä Oulun Digi-liikelaitos.

Talousarviossa 2019 tavoitteen **vastuutoimialat ovat määritelleet toteutettavat kehittämistoimenpiteet**. Osa kehittämistoimenpiteistä on talousarviossa ilmoitettu kehittämisen painopisteinä, osa Digimuutos 2020 -ohjelman toteuttamisena ja osa tarkkana tietona tietyn palvelun kehittämisestä. Oulun Digi -liikelaitoksen tavoitteena on vastata kaupungin digitalisointiohjelman valmistelusta ja sen toteuttamisesta toimimalla hallintokuntien kumppanina digitalisointisuunnitelmien laadinnassa ja hankkeiden toteuttamisessa. **Käyttösuunnitelmissaan 2019** toimialat ovat asettaneet **yksityiskohtaisemmat tavoitteet** talousarvion sitovalle tavoitteelle. Toimialojen tavoitteita ovat muun muassa dokumenttien pitkäaikais säilytysjärjestelmän hankinta, avustushakemusten tietolomakkeen, esiopetukseen ja liikuntaryhmiin sähköisen ilmoittautumisjärjestelmän sekä Omaolo-palvelun työkalujen käyttöönotto ja erilaiset henkilöstölle suunnatut digitaalisten toimintamallien koulutukset.

Digitalisaation edistämistä ohjaa usea eritasoinen ohjelma, jotka ovat olleet voimassa osittain päällekkäin ja ovat vaikuttaneet siihen, miten toimialat ovat kehittäneet toimintaansa. Kaupunkistrategia Oulu 2020:n yksi kehittämissalkku on **Digitaalinen agenda**, jonka painopisteinä on muun muassa asiakaslähtöisesti uudistettavat toimintamallit ja digitaalisten valmiuksien johtaminen, älykkäät palvelut ja digitaaliset sisällöt.

Vuonna 2017 hyväksytyt **Muutosohjelma Oulu 2020**:n yhtenä teemana on Digitaalinen Oulu, joka pitää sisällään sisäisten prosessien sähköistämisen, yhteisten asiakasprosessien ja digitalisaation mahdollisuudet. Samana vuonna aloitetun **Digimuutos 2020 -ohjelman** tavoitteena on tuoda palvelutuotantoon digiteknologiaa hyödyntävät uudet toimintamallit, kasvattaa digitaalisuutta ja automaatiota sisäisissä ja ulkoisissa prosesseissa sekä lisätä tiedon hyödyntämistä johtamisessa ja toiminnassa. Ohjelman toiminta-ajatuksena on tehostaa kaupungin sisäisiä prosesseja ja kehittää sujuvia kuntalaispalveluita digitalisaation tuomilla mahdollisuuksilla.

Vuonna 2019 kaupunginhallitus päätti laatia digitalisaation tavoitteiden edistämiseksi kaupunkistrategia 2026:een perustuvan **Digitaalinen Oulu** -toteuttamisohjelman. Ohjelma vuosille 2019–2023 hyväksyttiin kaupunginhallituksessa helmikuussa 2020 ja se korvaa aikaisemmat ohjelmat (Digitaalinen agenda, Muutosohjelma Oulu 2020 ja Digimuutos 2020). Ohjelman keskeisenä tavoitteena on *edistää digitalisaatiota kaupungin omien toimintojen lisäksi laajasti osana yhteiskunnan toimintoja ja sen ohjaavana periaatteena on asiakaslähtöisyys*. Ohjelman visioksi on määritelty "Oulu on digitalisaatiota ja yhdessä tekemistä hyödyntävä älykäs kaupunki". Ohjelma koostuu kaupunkitasoisista tavoitteista, toimenpiteistä ja mittarit kahden painopisteen alle: 1) Elinvoimaa digitalisaation ja kehittäjäkumppanuuden avulla ja 2) Vaikuttavuutta digitalisaatiota ja dataa hyödyntämällä. Ohjelman toteuttamisesta ja kehittämissalkun koordinoimisesta vastaa Oulun Digi -liikelaitos. Ohjelman toteuttamiseen osallistuvat kaikki hallintokunnat Oulun Digin asiantuntijoiden tukena ja sen toteutumisesta raportoidaan vuosittain kaupunginhallitukselle.

Organisaatio- ja toimintatapamuutokset

1.1.2019 perustetun Oulun Digi -liikelaitoksen tehtävät ja kaantuvat kolmeen pääosa-alueeseen: digitalisaation edistäminen, ICT-palveluiden järjestäminen ja kehittäminen sekä tutkimus- ja kehittämishankkeiden suunnittelu ja toteuttaminen. Liikelaitos vastaa kaupunkilajuisen digitalisoinnin koordinoimisesta ja tukee toimialakohtaista digikehittämistä. Toimialariippumattomat digikehittämisen hankkeet on keskitetty Oulun Digiin. Kaupungin yhteisten järjestelmien ja palveluiden hallinnointi sekä kehittäminen yhdessä prosessista vastaavan tahon kanssa kuuluu myös liikelaitoksen tehtäviin. Lisäksi Oulun Digi vastaa kaupungin tietohallintotoiminnoista, kuten kaupunkitasoisen ICT-budjetoinnin koordinaatiosta, ICT-toimin-

taa ohjaavan lainsäädännön ja velvoittavien palveluiden jalkauttamisesta, ICT-riskienhallinnasta sekä tietoturvan ja tietosuojan ohjaamisesta.

Toimialojen digitavoitteiden saavuttamista tukemaan on luotu **digikehittämisen toimintamalli**. Malli on otettu osittain käyttöön 1.9.2019 alkaen, täydellisesti vuoden 2020 alussa. Mallissa korostetaan suunnitelmallisuutta, yhdistetään toimialojen toimintaa, täsmennetään raportointia ja seuranta sekä tuetaan aiempaa paremmin toimialojen digikehittämistä. Mallin tavoitteena on välttää päällekkäisiä hankintoja ja parantaa olemassa olevien ratkaisujen hyödyntämistä. Mallin mukaan kaupunkistrategiaa tukevat digikehittämisen hankkeet kuvataan **toimialojen digikehittämissuunnitelmissa**, joiden tekemi-

sessä ja tavoitteiden saavuttamisessa toimialoja avustavat Oulun Digin digiasiantuntijat. Suunnitelmat tuli tehdä vuoden 2019 loppuun mennessä ja niiden toteutumisesta raportoidaan kaupungin johtoryhmälle kahdesti vuodessa. Ennen digikehittämisen toimintamallin luomista, jokainen toimiala on suunnitellut ja seurannut itse digikehittämissuunnitelmiaan, eikä seuranta ole ollut systemaattista ja säännöllistä.

Tavoitteiden toteutuminen

Kaupunkistrategia 2026:ta täydentävän **visiotavoitteen** linjauksen toteutumisesta on raportoitu alla olevan taulukon mukaisesti.

Visiotavoitteen linjauksen toteuma vuonna 2019

Linjaus	Sitova indikaattori (valtuusto)	Tavoitetila 2021	Toteuma 1.1.-31.12.2019
Kehitämme vaikuttavia palveluita ja toimintaamme asiakaslähtöisesti tietoon perustuen. Hyödynnämme digitalisaation mahdollisuudet kaikessa toiminnassa.	Digitaalisuus ja automaatio kasvaa valituissa sisäisissä ja ulkoisissa prosesseissa.	Digitalisointi 100 % valituissa prosesseissa	Koko asiointiketjun digitalisointiin ja automatisointiin pyrittäessä kehittämistarpeita voi olla prosessista riippuen joko kuntalaisen asioinnin alulle saattamisessa, asiakaspalvelussa, kaupungin sisäisissä käsittelyprosesseissa tai asiointitapahtuman jälkeen. Toteuma: Etenee suunnitellusti. 2019–2021 kehitetään digitaalista toimintaympäristöä, jossa kuntalainen tai yhteisö voi vahvasti tunnistautua ja viestiä kaupungin kanssa, käynnistää tiettyjen prosessien asioinnin sähköisesti, ja seurata asian etenemistä. Asiakaspalvelun automatisointiin kehitetään älyä ja robotiikkaa. Sisäisissä prosesseissa pyritään eroon rutiininomaisista toimista ja hyödynnetään myös robotiikkaa. Prosessien loppupäätä ja asiakaspalvelua tehostetaan mm. sähköisellä pitkäaikaisäilyttämisellä.

Digiteknologian hyödyntämistä koskeva **sitova tavoite** on usean toimialan yhteinen tavoite ja siitä raportoidaan yhtenä kokonaisuutena. Alla olevassa taulukossa on koontiraportin mukaiset toteumatiedot 30.6. ja 31.12.2019.

Talousarvion yhteisten tavoitteiden koontiraportti 30.6. ja 31.12.

Strateginen linjaus	Sitova tavoite ja mittari	Vastuutaho	Toteuma 30.6.	Toteuma 31.12.
Kehitämme vaikuttavia palveluita ja toimintaamme asiakaslähtöisesti tietoon perustuen. Hyödynnämme digitalisaation mahdollisuudet kaikessa toiminnassa.	Digiteknologiaa hyödyntävät uudet toimintamallit tulevat palvelutuotantoon: - Vähintään 3 käyttöönotettua toimenpidettä / toimiala vuosittain	Oulun Digi -johtokunta Kaupunginhallitus Business Oulu-johtokunta Yhdyskuntalautakunta Hyvinvointilautakunta Sivistys- ja kulttuurilautakunta	Digimuutos 2020 -teeman alle määriteltiin yhtenä kaupunkitasoisena tavoitteena digiteknologiaa hyödyntäviä, uusia toimintamalleja. Toimialat ovat laatineet omat kehittämissuunnitelmansa kärkihankkeineen. Toiminta etenee hyvin prosessien ja palveluiden kehittämis- ja tehostamistoimenpiteinä, joita on tehty laajasti mm. tietojärjestelmäudistusten yhteydessä. Kokonaan uudenlaisten toimintamallien luominen on osoittautunut haasteelliseksi. Tältä osin digikehittämisen tavoitteita ja mittareita tarkennetaan.	Jokainen toimiala on toteuttanut vähintään kolme toimenpidettä, joissa on otettu käyttöön uusia digitaalisia ratkaisuja ja toimintatapoja kuntalaispalveluiden ja sisäisen toiminnan tehostamiseksi.

Uudet toimintamallit

Sitovan tavoitteen käsitettä ”uusi toimintamalli” ei ole määritelty tai kuvattu. Tavoitteena on ollut, että uusi toimintamalli on tehokkaampi ja automaattisempi sekä asiakaspalvelua tai -kokemusta parantava toimintamalli. Arvioinnissa saadun tiedon mukaan ongelmana on esimerkiksi ollut arvioida, onko toimintamalli uusi, jos kehittämistyössä on automatisoitu prosessin yksittäisiä vaiheita tai prosessi on sähköistetty.

Uusien toimintamallien luomisessa on ollut jonkin verran **vaikeuksia**. Toimialat eivät ole riittävästi tunnistaneeet digiteknologian tarjoamia mahdollisuuksia. Tähän ongelmaan Oulun Digi on vastannut kertomalla toimialoille uusista digiteknologian ratkaisuista. Toisena vaikeutena on ollut, etteivät toimialat ole uskaltaneet kehittää ja muuttaa toimintaansa esimerkiksi lainsäädännön ja hyvän hallintotavan vaikean tulkinnan vuoksi. Kehittämisen esteenä on ollut myös, ettei markkinoilla ole uutta toimintamallia tukevaa teknologiaa tai se on liian kallista.

Toimenpiteet

Tavoitteen vastuutahoina olleet toimialat ovat **kaikki toteuttaneet vuonna 2019 vähintään kolme toimenpidettä**, joissa on otettu käyttöön uusia digitaalisia ratkaisuja, teknologioita tai toimintatapoja.

Toimenpiteet ovat vaikuttaneet prosessien nopeuteen ja laatuun, vähentäneet rutiini- ja manuaalitehtäviä ja hallinnollista työtaakkaa sekä tarjonneet asiakkaille tämän päivän asiointitapoja vastaavia palveluja. Vanhoista toimintatavoista tai prosessien tarpeettomista vaiheista on luovuttu korvaamalla ne automatiikalla tai tietojärjestelmällä.

Esimerkkejä toimintatapojen muutoksista ovat muun muassa käyntiasioinnin sijasta neuvonta sähköisillä kanavilla, jälkikäteen laskutuksen sijasta palvelun maksami-

nen etukäteen verkkopankissa sekä paperihakemuksista ja päätöksiä postittamisesta luopuminen sähköisen palvelun käyttöönoton jälkeen. Paperisen hakemuksen asiakas voi silti edelleen jättää, mikäli hänellä ei ole mahdollisuutta sähköiseen asiointiin.

Useimmat toteutetut toimenpiteet ovat **parantaneet ja nykyaikaistaneet sekä kuntalaisten saamia palveluita että hallinnon työprosesseja**. Kuntalaisille on tarjolla kaupungin verkkosivuilla yhteensä 75 sähköistä asiointipalvelua. Toimenpiteissä on huomioitu myös niiden käyttäjryhmien tarpeet, jotka eivät pysty hyödyntämään digitalisaatiota. Ellei sähköinen asiointi ole kuntalaiselle mahdollista, hänellä on vaihtoehtoinen asiointimahdollisuus Oulu10:n palvelupisteissä.

Toimialojen toteuttamista toimenpiteistä esimerkkejä ovat muun muassa Omaolo-palvelun 15 erilaista oirearviota, Oulun taidekoulun asiakas- ja hallintoprosessien digitalisointi, ohjelmistorobotiikan hyödyntäminen työllisyysraportoinnissa sekä digitaalinen palvelutarjotin alueen yrityksille. Toimialojen toteuttamat toimenpiteet vaikuttavat toimintaan yleensä vain kyseisellä toimialalla. Tällä hetkellä pääosin **konsernihallinnon (kaupunginhallituksen) tekemät digikehittämistoimenpiteet vaikuttavat yli hallintorajojen**.

Suunnitelmat

Digikehittämisen toimintamallin mukaiset toimialojen digikehittämissuunnitelmat on tehty vuoden 2019 aikana ohjaamaan toimialan digikehittämistä vuosina 2020 ja 2021. Suunnitelmiin toimialat ovat valinneet omat painopisteet ja niiden päätavoitteet. Suunnitelmissa on kuvattu nykytila, suunniteltu toimenpide, tavoiteltava hyöty, kustannusarvio, aikataulu sekä vastuuhenkilöt. Riskejä arvioidaan toimenpidetarkoituksella. Suunnitelmia päivitetään tarpeen mukaan toimialalla tai teknologioissa tapahtuvien muutosten vuoksi.

Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä

Talousarvion 2019 sitova tavoite Digiteknologiaa hyödyntävien toimintamallien tulemisesta palvelutuotantoon toteutui. Tavoitteen vastuutoimialat ovat toteuttaneet vähintään kolme toimenpidettä, joissa on otettu käyttöön uusia digitaalisia ratkaisuja ja toimintamalleja.

Vuonna 2019 toteutetuilla digiteknologisilla ratkaisuilla sujuvoitettiin työn tekemistä ja samalla nostettiin työn tuottavuutta, automatisoitiin asiakaspalvelua, tuettiin liikkuvan työn mahdollisuuksia, kehitettiin sisäisiä toimintamalleja ja raportointiin automaatioastetta. Toimenpiteet ovat vaikuttaneet sekä kuntalaispalveluihin että hallinnon työprosesseihin.

Digitalisaatiolle asetettuja tavoitteita tukemaan on luotu digikehittämisen toimintamalli, joka painottaa suunnitelmallisuutta, raportointia ja seuranta. Toimialat ovat laatineet mallin mukaiset digikehittämissuunnitelmat vuosille 2020–2021 yhdessä Oulun Digi -liikelaitoksen kanssa. Suunnitelmien toteutumisesta raportoidaan kaupungin johtoryhmälle kahdesti vuodessa.

Kaupunkistrategian Digitaalinen Oulu -toteuttamisohjelma ohjaa ja edistää digitalisaation tavoitteiden saavuttamista jatkossa. Ohjelman toteuttamiseen osallistuvat kaikki hallintokunnat ja Oulun Digin asiantuntijat ja siitä raportoidaan vuosittain kaupunginhallitukselle.

Tarkastuslautakunnan kannanotot

Kaupunkistrategiaan sisältyvä digitalisointitavoite on edistynyt myös valtuuston asettamalla määrällisellä sitovalla tavoitteella vuonna 2019. Toimialakohtainen kolmen uuden toimenpiteen käyttöönoton tavoite toteutui.

Valtuuston asettama tavoite vuodelle 2019 ryhdytti tarkastuslautakunnan arvioinnin mukaan merkittävästi digitalisoinnin toimintamallin, toimialojen digikehittämisen suunnitelmien laatimista ja digitalisoinnin vastuiden selkiytymistä.

Tarkastuslautakunnan mielestä on tärkeää, että digitalisoinnissa priorisoidaan kuntalaisille tärkeitä ja monien kuntalaisten käyttämiä palveluja. Uudet kuntalaispalvelut on tärkeä digitalisoida heti käyttöönottovaiheessa. Palvelujen saatavuus ei saa heikentyä digitalisoinnissa.

Digitalisoinnin kaupungin kustannuksia vähentävää vaikutusta on hyvä seurata ja käyttöliittymien helppokäyttöisyyttä tulee varmistaa yhdessä asiakkaiden kanssa suunnittelemalla.

2.9 Valtuuston mahdollisuus ohjata talousarvion sitovilla toiminnan tavoitteilla

Tarkastuslautakunta arvioi valtuuston talousarviossa asettamien sitovien toiminnan tavoitteiden valmistelun ja seurannan vuosiprosessia valtuuston **tiedonsaannin sekä vaikutus- ja reagointimahdollisuuksien näkökulmasta.**

Valtuusto ohjaa sitovilla tavoitteilla

Kuntalaki painottaa valtuuston roolia kaupungin strategisena johtajana. Valtuustolla on myös kokonaisvastuu kunnan toiminnasta ja taloudesta. Talousarviossa valtuusto päättää kuntalain mukaan paitsi sitovista taloudellisista tavoitteista (määrärahoista) myös sitovista toiminnan tavoitteista (toiminnallisista tavoitteista). Kaupunginhallitus vastaa talousarvion valmistelusta ja täytäntöönpanosta. Kaupunginjohtaja johtaa kaupungin taloudenhoitoa.

Valtuuston talousarviossa **asettamat tavoitteet** ovat sitovia siten, että ne on tarkoitettu toteutettavaksi. Ne **kannustavat tulokselliseen toimintatapaan.** Toimin-

nan tavoite on talousarviossa kaupunginvaltuuston tehtäväkohtaisesti asettama määrärahan käyttötarkoitus, palvelutuotannon määrä tai laatu tai toiminnan kehittämistä ohjaava tavoite (Oulun suunnitteluohje 2019 ja 2020). Valtuuston tavoiteasetannan perustana talousarviossa on Kuntalain 110 § ja valtuustolle raportoinnin perustana 115 §. Tavoitteiden valmistelua ohjaavat Kilan kuntajaoston suositus¹, Juhtan suositus², kaupungin hallintosääntö ja vuosittaiset talousarvion suunnitteluohjeet.

Valtuutettujen näkemykset kriittisempiä kuin muissa kaupungeissa

Valtuutetuilta kysyttiin sitovista toiminnan tavoitteista syksyllä 2019. Sama kysely toteutettiin kahdeksassa isoimmassa kaupungissa. Oulussa vastausprosentti oli 31 %, joten tuloksiin on suhtauduttava suuntaa antavina. Samanlainen kysely on toteutettu myös 2010 (vastausprosentti 50) ja 2014 (45 %).

¹ Kirjanpitolauslautakunnan (Kilan) kuntajaoston yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta 2019

² Julkisen hallinnon ja talouden neuvottelukunnan (Juhta) hyväksymä JHS 199 suositus Kuntien ja kuntayhtymien talousarvio ja talousarviosuunnitelma (2019 ja käsikirja 2016)

Valtuutettujen näkemykset talousarvion sitovista toiminnan tavoitteista 2019 ja vertailuvuosina 2010 ja 2014

Vastausten keskiarvot eri vuosina. Vastauskaala 1 täysin eri mieltä, 5 täysi samaa mieltä	2010	2014	2019
Koen voivani vaikuttaa tavoitteiden asettamista koskevassa päätöksenteossa	3,5	3,4	3,5
Tavoitteet ohjaavat kunnan toimintaa myös käytännössä	3,3	3,0	3,3
Tavoitteilla on yhteys kunnan strategiaan	3,6	3,6	3,5
Toiminnalliset tavoitteet kytkeytyvät päätöksenteossa määrärahoihin	4,0	3,5	3,1
Asetetuissa tavoitteissa on riittävästi kuntalaisten palveluja koskevia tavoitteita	3,3	3,2	3,0
Tavoitteet ovat riittävän haastavia	3,7	3,4	3,1
Tavoitteet ovat olennaisia	ei	3,5	3,6
Tavoitteiden määrä on sopiva	3,4	3,3	3,3

Värit: punainen Oulun vastausten keskiarvo heikompi, vihreä parempi ja keltainen sama kuin 9 kaupungin keskiarvo.

Valtuutettujen mielestä Oulussa on **menty hieman huonompaan suuntaan sitovien** toiminnan tavoitteiden asettelussa. **Lisäksi näkemykset** olivat pääosin **kriittisempiä kuin muiden kaupunkien valtuutetuilla**. Heikoimman keskiarvon sai tavoitteiden yhteys kuntalaisten palveluihin. Tavoitteiden kytkeytyminen päätöksenteossa määrärahoihin laski väittämistä eniten vuodesta 2014. Toisaalta asetettuja tavoitteita pidettiin olennaisina ja niillä nähtiin olevan yhteys kaupunkistrategiaan. Valtuutettujen vaikutusmahdollisuuksien tavoitteiden asettamisessa arvioitiin hieman nousseen.

Avovastauksissa toiminnan tavoitteita pidettiin muun muassa konsulttien myyminä, numeerisina ja mekaanisina sekä kritisoitiin tavoitteiden ja mittareiden yhteyttä. Valmisteluun toivottiin enemmän pitkäjänteistä pienryhmätyöskentelyä.

Seuraavassa **analysoidaan kolmesta näkökulmasta** valtuutettujen mahdollisuutta ohjata toiminnan tavoitteilla. Ohjausmahdollisuuteen vaikuttavat:

1. tavoitteiden ja mittareiden laatu
2. talousarvion valmistelutapa ennen päätöksentekoa
3. valtuustolle raportoinnin laatu ja viestintä

1. Valtuuston mahdollisuuksiin ohjata tavoitteilla vaikuttaa tavoitteiden ja mittareiden laatu

Valtuutetuista 30 % oli kyselyssä täysin samaa tai samaa mieltä väittämästä ”Tavoitteiden määrä on sopiva”, 65 % väittämästä ”Tavoitteet ovat olennaisia” ja 45 % että ”Tavoitteilla on yhteys kunnan strategiaan”.

Tavoitteiden ja mittareiden määrään on vaikutettu kaupunginhallituksen suunnitteluohjeilla. Vuosina 2017–2020 ohjeena on ollut, että kaupunginvaltuustolle raportoitavien tavoitteiden määrä lautakunnilla on 4–7 ja johtokunnilla 2–4 kappaletta. Sitovien tavoitteiden mittareiden

kokonaisuusmäärä on vuosina 2015–2020 vaihdellut 51–88 välillä. Toimialojen mittareiden määrä vaihteli 36–62 välillä ja liikelaitosten 13–32 välillä. Eniten tavoitteiden mittareita on ollut konsernihallinnolla/kaupunginhallituksella ja vähiten yhdyskuntalautakunnalla.

Valtuutetuista vain 30 % oli täysin samaa tai samaa mieltä väittämästä ”Asetetuissa tavoitteissa on riittävästi kuntalaisten palveluja koskevia tavoitteita”.

Tarkastuslautakunnan arviointitilaisuudessa kuultiin, että tavoiteasetantaa haastaa se, että kaupunkistrategia ei ole vain kaupungin toimin toteutettavissa, vaan tarvitaan kumppaneita. Sitoviksi tavoitteiksi on pyritty ottamaan vaikuttavuustavoitteita, mutta niitä ei aina ole, ja joudutaan käyttämään myös panostavoitteita. Kun tavoitteita ja mittareita valitaan, mietitään myös, onko seurantatietoa saatavissa ja voidaanko valittavilla mittareilla johtaa. Tavoitteilla pyritään aikaansaamaan muutos. **Oulussa palvelutavoitteet määritellään pääsääntöisesti lautakuntien käyttösuunnitelmissa.**

Yhteisvastaulliset tavoitteet muuttivat tavoitteiden sitovuuden luonnetta. Vuoden 2019 talousarviosta lähtien sitovat toiminnan tavoitteet on johdettu suoraan strategian linjauksista ja suurimmalle osalle tavoitteista on määritelty useampi vastuuhallintokunta, kun aiemmin tavoitteet olivat hallintokunta- ja liikelaitoskohtaisia. Yhteisiä mittareita oli vuonna 2019 32, ja 2020 niitä on jo 53 kappaletta. Vuonna 2020 hyvinvointilautakunnalle ja sivistys- ja kulttuurilautakunnalle ei ollut enää lainkaan tavoitteita, joista ne olisivat yksinään vastuussa, kun aikaisemmin niillä saattoi olla jopa 17 valtuustoon nähden sitovaa mittaria (hyve 2015). Yhteiset tavoitteet valmistellaan lautakuntien talousarvioesitysten pohjalta viranhaltijavalmisteluna, ja ne käsitellään kaupungin johtoryhmässä ja liitetään osaksi kaupunginjohtajan talousarvioesitystä.

Tavoitteiden ja niiden mittareiden laadulla on vaikutusta niiden toteutumisen raportointiin mutta myös strategian toteutumiseen, kaupungin toiminnan johtamiseen ja **toiminnan tuloksellisuuteen.**

Tarkastuslautakunta arvioi vuoden 2019 sitovien toiminnan tavoitteiden ja mittareiden **laatua** (strategianmukaisuutta, mitattavuutta ja selkeyttä). Arvioinnin perusteella toimialojen 28 sitovasta toiminnan tavoitteesta

- 90 %:lla tavoitteista oli selkeä yhteys strategiaan linjauksiin
- 70 % tavoitteista oli selkeitä ja tarkasti määriteltyjä, 30 % ei ollut
- 60 % mittareista oli mitattavissa olevia ja niillä oli hyvä mittari, 40 % ei ollut

Liikelaitosten tavoitteet ja mittarit olivat jonkin verran laadukkaampia.

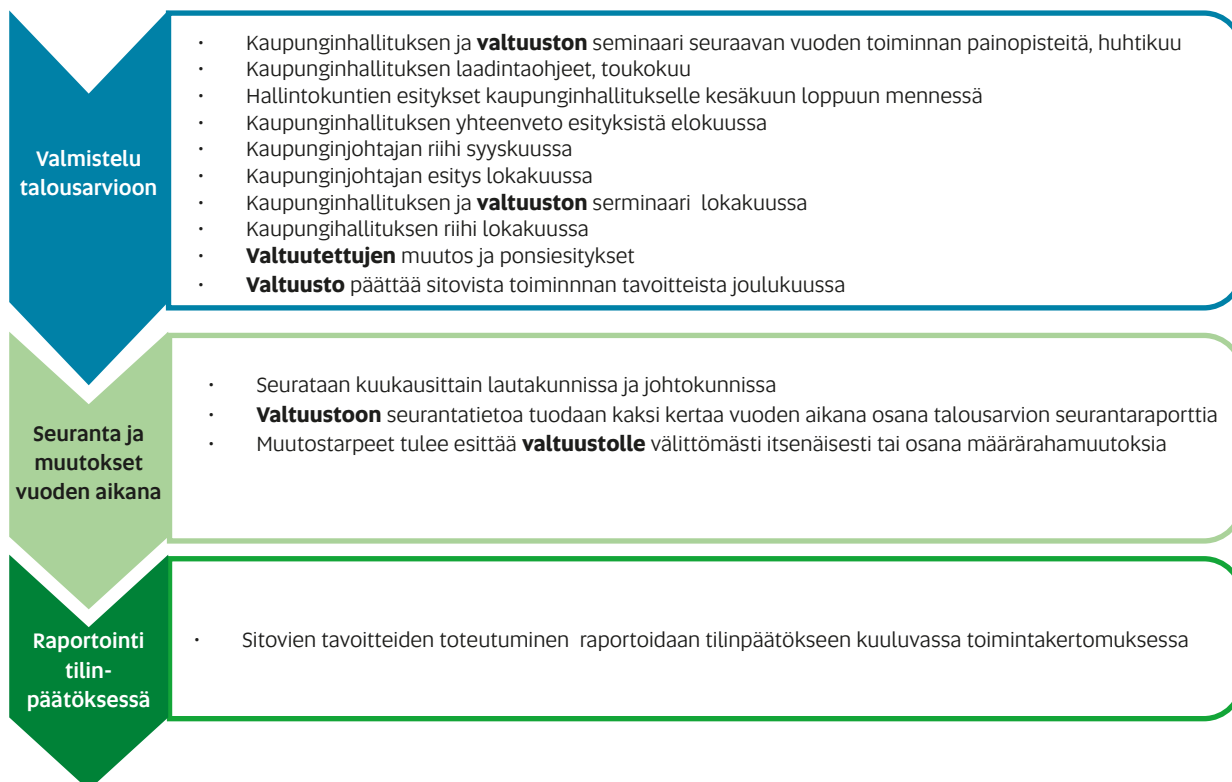
Tavoitteiden heikkouksia olivat muun muassa epämääräisyys, joka ei mittarillakaan selkiintynyt. Tavoitteissa myös viitataan asiakirjoihin, joita ei ole käsitelty ja päätetty valtuustossa, kuten innovaatioallianssiin, omistajapoliittiseen ohjelmaan tai Digitaalinen Oulu -ohjelmaan, jolloin valtuutettu ei voi tietää tavoitteita ja mittareita. Mittarin heikkouksia olivat muun muassa tavoitearvon epämääräisyys tai puuttuminen ja mittarin suppeus suhteessa tavoitteeseen.

Myös tavoitteiden valtuustoraportoinnin laadulla on vaikutusta valtuuston mahdollisuuksiin reagoida tavoitteiden toteutumiseen liittyviin riskeihin. **Tarkastuslautakunta arvioi joka vuosi raportoinnin laatua.** Arvioinnin mukaan vuosina 2016–2019 tilinpäätöksen sitovien tavoitteiden raportoinneista keskimäärin noin 10 % (eri vuosina 0–12%) oli sellaisia, joiden toteutumisesta ei voitu tehdä toteutumisarviointia. Tähän on olleet syynä epäselvä raportointi tai mittareiden heikkoudet.

2. Valtuuston mahdollisuuksiin ohjata tavoitteilla vaikuttaa talousarvion valmistelutapa ennen päätöksentekoa

Valtuutetuista vain 45 % oli *täysin samaa tai samaa mieltä* väittämästä ”Koen voivani vaikuttaa tavoitteiden asettamista koskevassa päätöksenteossa”, 50 % väittämästä ”Tavoitteilla on yhteys kunnan strategiaan” ja 35 % väittämästä ”Toiminnan tavoitteet kytkeytyvät päätöksenteossa määrärahoihin”.

Talousarvioprosessin päävaiheet ja valtuuston rooli vuonna 2019



Palvelualueiden sitovia tavoitteita valmistellaan lautakunnissa. Lautakuntien tulisi esityksissään **yhteensovittava määrärahaesitykset ja toiminnan tavoitteet**. Talousarviossa tulee osoittaa riittävät resurssit asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi (Suunnitteluohje).

Valtuustolle merkittävimmät valmisteluun vaikuttamisvaiheet ovat huhtikuun talousarvioseminaari ja lokakuun valtuustoseminaari. Vuonna 2019 molempia seminaareja edelsi näkemysten etukäteinen kerääminen valtuustoryhmistä. Ennen huhtikuun seminaaria toteutettiin priorisointikysely ja ennen lokakuun seminaaria valtuustoryhmien ennakkolistien kysymysten perustella ”äänestäminen” (sähköinen mielipidetiedustelu).

Lisäksi valtuutetuilla on vaikuttamiskeinoina käytössä talousarvioaloitteet, muutos- ja ponsiesitykset sekä varsinainen talousarvion valtuustokäsittely joulukuussa.

Valtuutetuista vain 40 % oli täysin samaa tai samaa mieltä väittämästä ”Tavoitteet ovat riittävän haastavia”.

Tarkastuslautakunnan arviointikertomusten mukaan yhdyskuntalautakunta on vuosina 2015–2018 toteuttanut parhaiten valtuuston sille asettamat toiminnan tavoitteet (keskiarvo kaikilta vuosilta 81 %) ja **hyvinvointilautakunta heikoimmin** (keskiarvo 47 %). **Kyse on voinut olla myös tavoitteiden haasteellisuudesta.**

3. Valtuuston mahdollisuuksiin ohjata tavoitteilla vaikuttaa valtuustoraportoinnin laatu ja viestintä

Kaupunginhallitus vastaa kaupungin strategian toimeenpanosta ja taloudenhoidosta. Se arvioi neljännesvuosisuorituksen perusteella ja päättää, mihin toimiin tulee ryhtyä talousarvion tavoitteisiin pääsemiseksi. Kaupunginhallituksen päätös ja seurantaraportit viedään kaupunginvaltuustolle tiedoksi. **Huhti- ja elokuun seurantaraportit** sisältävät myös toiminnan tavoitteiden seurantatiedot, jolloin **valtuutetut voivat reagoida** tavoitteiden eteneeseen.

Valtuusto voi hyväksyä muutoksia vuoden aikana. Määrärahan korottamisen yhteydessä on esitettävä muutosten vaikutukset valtuustoon nähden sitoviin toiminnan tavoitteisiin. Vastaavasti toiminnallisia tavoitteita koskevassa muutosesityksessä on selvitettävä muutoksen vaikutus määrärahoihin. Tilivelvolliset voivat joutua vastuuseen talousarvion noudattamatta jättämisestä.

Kaupunginhallitus raportoi tilinpäätöksessä sitovien toiminnan tavoitteiden toteutumisesta, ja raportointi hyväksytään valtuustossa osana tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen hyväksymistä. **Tilinpäätöksen tavoiteraportoinnilla ja tarkastuslautakunnan arviointikertomuksen arviointitiedolla** on käyttöarvoa valtuustolle paitsi seurantatietona myös oikea-aikaisena tietona tulevan talousarvion valmisteluun.

Arviointitilaisuudessa saadun tiedon mukaan valtuutetut toivovat tavoiteraportoinnin lisäksi **tietoa keskeisistä toimenpiteistä**, joilla tavoitteita on toteutettu.

Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä

Valmistelu

Valtuustokyselyn perusteella valtuutetut toivovat enemmän vaikutusmahdollisuuksia sitovien toiminnan tavoitteiden valmisteluun, vaikka vaikutusmahdollisuuksien arvioitiin hieman parantuneen edellisestä kyselystä 2014.

Valtuuston sitovat toiminnan tavoitteet, joilla on useampia vastuutahoja, ovat lisänneet hallintokuntien viranhaltijoiden välistä vuorovaikutusta valmistelussa. Myös kaupungin johtoryhmän rooli toiminnan tavoitteiden valmistelussa ja seurannassa on kasvanut. Poikkihallinnollisen tiedolla johtamisen merkitys tavoiteasetannan taustalla kasvaa.

Sitovien määrärahojen ja sitovien toiminnan tavoitteiden valmistelu yhdessä ei täysin toteudu. Nyt kaupunkitasoiset valmistelulinjat ovat erilliset ja eri päälliköiden vastuulla.

Valmisteltuja toiminnan tavoitteiden luonnoksia ei esitellä valtuustolle esimerkiksi talousarvioseminaareissa, joten ne eivät voi olla mukana valtuustoryhmien keskusteluissa samaan tapaan kuin määrärahat.

Valtuutettujen näkemysten digitaaliset ennakkokyselyt ovat lisänneet valtuuston vaikutusmahdollisuuksia talousarvioprosessissa, mutta menettelyä ei ole hyödynnetty sitovien toiminnan tavoitteiden valmistelussa.

Tavoitteiden laatu

Valtuustokyselyn perusteella kehitettävää on edelleen tavoitteiden strategiyhteydessä, tavoitteiden ja määrärahojen yhteydestä päätöksenteossa ja osin myös tavoitteiden haastavuudessa.

Vaikka tavoitteiden laatu on tarkastuslautakunnan edellisestä arvioinnista (2011) parantunut, siinä on edelleen kehitettävää. Tarkastuslautakunnan arvioinnin mukaan 30 % vuoden 2019 tavoitteista ei ollut selkeitä ja tarkasti määriteltyjä eikä 40 % mittareista ollut selkeästi mitattavissa olevia.

Muutokset

Vaikka vuosina 2015–2018 keskimäärin 20 % toiminnan tavoitteista on tarkastuslautakunnan arviointien perusteella jäänyt toteutumatta, yleensä muutosehdotuksia valtuustolle ei ole tehty kesken vuoden. Kaupungin sisäinen ohjeistus ei ole toteutunut. Toimielimillä, johtavilla viranhaltijoilla ja esimiehillä on vastuu toiminnallisten tavoitteiden toteutumisesta ja muutosesitysten tekemisestä. Määrärahojen muutosesityksissä ei myöskään ohjeistuksen mukaisesti pääsääntöisesti esitetä muutosten vaikutuksia sitoviin toiminnan tavoitteisiin, vaikka se voisi olla vaihtoehto määrärahan korottamiselle.

Määrärahamuutokset esitetään valtuustolle yleensä vasta loppuvuonna, jolloin tavoitteiden muuttaminen ei käytännössä enää ole vaihtoehto.

Seuranta

Valtuutettujen reagointimahdollisuudet toiminnan tavoitteiden toteutumiseen vuoden aikana jäivät melko pieniksi. Seurantatiedon arvo korostuu seuraavan talousarvion valmistelussa.

Vaikka palvelutavoitteet määritellään ja seurataan pääosin lautakunnissa, valtuutetut kaipaavat tietoa toimenpiteistä, joilla tavoitteita on edistetty.

Valtuustolle esitetään suullista talousarvion seurantietoa vain taloustavoitteista. Sitovien toiminnan tavoitteiden raportointi on vain kirjallista. Suullinen informaatio on valtuutetuille tuoreen tutkimuksen mukaan tärkeää³.

Tarkastuslautakunnan kannanotot

Konsernihallinnon tulee mahdollistaa valtuuston merkittävämpi rooli sitovien toiminnan tavoitteiden valmistelussa, sillä se vahvistaa valtuuston strategialla johtamisen ja tuloksellisuuteen ohjaamisen mahdollisuutta.

Valtuuston ohjausmahdollisuuteen vaikuttavat tavoitteiden ja mittareiden laatu sekä seurantatiedon laatu ja viestintä. Tavoitteiden ja mittareiden laatu on parantunut tarkastuslautakunnan edellisestä vuoden 2011 erityisarvioinnista, mutta siinä on edelleen kehitettävää. Toiminnan tavoitteiden seurantatiedon käyttöarvoa valtuutetuille voidaan parantaa lisäämällä tietoa loppuvuoden ennusteista, niiden yhteydestä määrärahoihin ja suullista viestintää valtuuston kokouksissa.

Valtuustolle tulee esittää määrärahojen muutosesityksissä vaikutukset sitoviin toiminnan tavoitteisiin. Samoin valtuustolle tulee esittää talousarvion aikana ilmenevät tavoitteiden muutostarpeet ja niiden vaikutukset määrärahoihin. Kaupunginhallituksen tulee varmistaa, että sen antamia ohjeita ja kaupungin hallintosääntöä noudatetaan.

³ Valtuutetut talousinformaation käyttäjinä. Kunnallisan kehittämissäätö 2019.



3 Talousarvion sitovien tavoitteiden toteutumisen arviointi

3.1 Toimialojen sitovien tavoitteiden toteutumisen arviointi

Tarkastuslautakunta arvioi kaupunginvaltuuston talousarviossa 2019 toimialoille asetettujen sitovien tavoitteiden toteutumista pääosin tilinpäätösraportoinnin perusteella. Sitovien tavoitteiden tulisi lähtökohtaisesti toteutua niille asetettujen mittareiden mukaisesti eikä epäselvää raportointia saisi olla lainkaan.

Kaupunginvaltuusto hyväksyi kaupunkistrategian Oulu 2026 vuoden 2018 alussa ja **ohjaa strategian toimeenpanoa** vuosittain talousarviossa asettamallaan **sitovilla tavoitteilla**. Vuoden 2019 talousarviossa tapahtui muutos. Siitä lähtien sitovat toiminnan tavoitteet on johdettu suoraan strategian linjauksista ja suurimmalle osalle tavoitteista on määritelty useampi vastuuhallintokunta, kun aiemmin tavoitteet olivat hallintokunta- ja liikelaitoskohtaisia. Talousarviossa 2019 toimialoille on määritelty 28 tavoitetta ja niille on 41 mittarin arvoa. Uudentyyppiset sitovat tavoitteet ovat olleet ensikertaisesti seurattavana ja raportoitavana vuoden 2019 raportoinnissa.

Muutoksen jälkeen tarkastuslautakunta arvioi tavoitteiden toteutumista tavoitetasolla. Jos osa mittareista on toteutunut tai osa toteutumatta, se perustaa arviointinsa kokonaistilanteen arviointiin. Taulukoiden jälkeen esitetään tietoa niistä tavoitteista, jotka eivät arvioinnin perusteella ole toteutuneet.

Valtuutettujen näkemyksiä Oulun sitovien tavoitteiden ohjaavuudesta ja valtuuston vaikutusmahdollisuuksista niihin tarkastellaan tänä vuonna **erityisen arvioinnin kohteena** kappaleessa 2.9.

Konsernihallinnon sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteutumisen arvioinnin tulokset

Elinvoimainen Oulu kasvaa ja kansainvälistyy				
Sitova tavoite 2019 ja mittari	Vastuutaho kpl	Toteutunut	Ei toteutunut	Ei voida arvioida
1. Työpaikkamäärän nettokasvu - 2 000 / vuosi	3		●	
2. Yksityisten tuotannollisten reaali-investointien määrä - 300 M€ / vuosi	3	●		
3. Tonttien luovutus yrityksille - Yritystontteja luovutetaan kysyntää vastaavasti	1			●
4. Liiketoiminta-, tutkimus- ja kehitysympäristöjen hyödyntäminen Oulun seudun toimijoille myönnetty Horizon2020 –rahoitus, v. 2019 tavoite 15 M€	5	●		
5. Oulun Innovaatioallianssin tavoitteiden toteutuminen	5		●	
6. Hallitusohjelmassa on huomioitu Oulun seudun yhteiset liikenteen kärkihankkeet ja tavoitteet	1			●
7. Kestävän liikkumisen edistäminen; joukkoliikenteen saavutettavuus ja palvelutaso nousee - Joukkoliikenteen matkamäärä kasvaa (matkaa/asukas, seudullinen)	1	●		
Yhteensä		3	2	2
Toteumaprosentti		43	28,5	28,5

Toteutumattomat

1. Jo 30.6. tilanteessa tavoitteen toteutumiseen liittyi riski, koska **työpaikkamäärän nettokasvu** oli hidastunut. Tilinpäätösraportoinnin mukaan ennakoidaan, että nettokasvu jää hieman alle tavoitteen. Työllisyystavoite on sen sijaan toteutunut.

3. **Elinkeinoelämää palvelevia tontteja** luovutettiin 38 kappaletta. Niistä teollisuustontteja oli 19 (edellisenä vuonna 11). Tonttitarjonnan vastaavuutta kysyntään ei voida raportoinnin perusteella arvioida.

5. **Innovaatioallianssin (OIA) tavoitteen** mittareista toteutui kaksi. Ensimmäisenä hankkeisiin osallistuvat maksavat yritykset, joita oli 209 (tavoite 50) ja toiseksi Horizon2020 rahoitus, jota toteutui 17,5 miljoonaa euroa (tavoite 15 M€). Toteutumatta jäi korkeakoululähtöisten uusien yritysten määrä. Uusia yrityksiä toteutui 17 (tavoite 50). Toiseksi toteutumatta jäi rekisteröidyt yöpymiset, joita oli 644 000 (tavoite 700 000). *Sitova tavoite on puutteellinen, koska ei kerro valtuutetuille tavoitearvoja.*

Vetovoimainen Oulu on pohjoisen luonnon ja kulttuurin kaupunki				
Sitova tavoite 2019 ja mittari	Vastuutaho kpl	Toteutunut	Ei toteutunut	Ei voida arvioida
8. Kulttuuripääkaupunkihakemuksen valmistelun eteneminen - teemat on hyväksytty ja ohjelman ideahaku toteutettu - kulttuuristrategia 2030 on hyväksytty - eurooppalaiset yhteistyöhankkeet käynnistyneet	4	●		
9. Kuntalaisten osallisuus- ja vuorovaikutusmahdollisuus paranee - toteutetaan koettua osallisuutta ja vuorovaikutusta parantavia kehitystoimenpiteitä	5	●		
10. Varmistetaan riittävä ja monipuolinen tonttutuotanto keskeisiltä kaupunkikehittämisen alueilta ja vyöhykkeiltä. Kaupungin tontinluovutus yhteensä 1000 asuntoa varten vuodessa. - Kaupungin tontinluovutus: - omakotitalotontit 120 (AO) - rivitalotontit 250 asuntoa (AR) - kerrostalotontit 630 asuntoa (AK)	1		●	
11. Asuntomessut v. 2025 myönnetty Oulun kaupungille	1	●		
12. Asemanseudun suunnittelu etenee	2	●		
13. Oulun tarina on keskeinen vetovoimatekijä. Luupin kohteet nousevat matkailijoiden ja kuntalaisten suosimina vierailukohteina. - Luupin kohteiden kävijämäärät kasvavat edelliseen vuoteen verrattuna	1	●		
Yhteensä		5	1	0
Toteumaprosentti		83	17	0

Toteutumattomat

10. Toimintakertomuksen mukaan kaupungilla ei ollut tarjolla riittävää määrää toteuttajia kiinnostavia kerrostalotontteja. Jo 30.6. tilanteessa oli nähtävissä riski siitä, että **tavoite tonttien luovuttamisesta 1 000 asuntoa varten** ei toteudu. Asuntotuotantotavoitteen arvioidaan kuitenkin toteutuvan, koska samaan aikaan on syntynyt runsaasti kerrostalotonttivarantoa yksityiseen omistukseen keskustaan ja sen lähialueille. Vuonna 2018 luovutettiin tontteja yhteensä 1 690 ja vuonna 2017 yhteensä 1 692 asuntoa varten, ja näiden rakentaminen toteutuu vaihteittain useamman vuoden aikana.

Pitovoimainen Oulu on korkean osaamisen kaupunki				
Sitova tavoite 2019 ja mittari	Vastuutaho kpl	Toteutunut	Ei toteutunut	Ei voida arvioida
14. Nuorten sijoittuminen jatko-opintoihin peruskoulun jälkeen - jokainen nuori jatkaa opiskelua peruskoulun jälkeen - korkeakoulujen ensisijaisten hakijoiden määrä kasvaa	2		●	
15. Linnanmaan kampuksen kehittämisen tavoitteissa on keskeistä kaupungin elinvoiman vahvistaminen	3	●		
16. Alueen digitaalisen tutkimuksen ja kehityksen yhteistyöverkosto toimii Digitaalinen Oulu -ohjelman tavoitteiden mukaisesti - yritysten tuotekehitystä ja/tai kaupungin tarpeita tukevien kokeilujen mahdollistaminen - tutkimushankkeissa tehtävien kokeilujen mahdollistaminen	6	●		
17. Työttömyys laskee - työttömyysaste < 12,5 % - nuorisotyöttömyys < 20 %	4	●		
18. Sosioekonomisten ja hyvinvointierojen kaventaminen sekä kuntalaisten oma hyvinvointiaktiivisuus - TEA-viisarissa Oulu sijoittuu kaikilla osa-alueilla kuusikkokaupunkien vertailussa vähintään 2. sijalle	2		●	
19. Oulun lasten ja nuorten koettu hyvinvointi paranee - kouluterveyskyselyn tulokset paranevat hyvinvoinnin, osallisuuden sekä oppimisen tuen ja saatavuuden osa-alueilla - lasten hyvinvoinnin kokemus palvelukeskitymissä paranee verrattuna edelliseen seurantajaksoon	3			●
20. UNICEFin Lapsiystävällinen kunta –toimintamallin mukaiset toimet vakiinnutetaan Oulun kaupungissa	4	●		
Yhteensä		4	2	1
Toteumaprosentti		57	29	14

Toteutumattomat

14. **Nuoret sijoittuvat peruskoulun jälkeen jatko-opintoihin hyvin**, mutta tavoitteen toteutumisesta ei saada koskaan aivan täsmällistä tietoa, sillä kaikkia ei tavoiteta peruskoulun päättymisen jälkeen. Viime keväänä peruskoulun päätti 2 399 oppilasta, heistä 15 ei tavoitettu. **Korkeakoulujen ensisijaisten hakijoiden määrä laski noin 9 % edellisestä vuodesta** (hakijoita 15 106). Eniten laski hakijoiden määrä Oulun yliopistoon, laskua 19,3 % (hakijoita 7 896). Kasvua hakijoiden määrässä oli Oulun Ammattikorkeakoulussa 6 %. Mukana vertailussa olivat OAMK, Diakonia-AMK ja Oulun yliopisto.

18. **TEA-viisarissa** Oulun pisteet olivat liikunnassa kuuden suurimman kaupungin vertailussa parhaat. Muilla osa-alueilla on parannettavaa. Kulttuurin pisteissä sijoitus oli neljäs. Perusopetus jäi Helsingin kanssa sijalle 5 ja lukio jäi vertailussa 6:nneksi eli viimeiselle sijalle. Tavoitteena oli kaikilla osa-alueilla vähintään 2. sija. TEA-viisari on kunnan toimintaa kuntalaisten terveyden edistämiseksi kuvaava verkkopalvelu, jossa pisteet kuvaavat toiminnan laatua.

19. Tavoitetta **lasten ja nuorten koetusta hyvinvoinnista** ei voitu arvioida lainkaan tietojen puuttumisen takia 30.6. tilanteessa. Syksyllä saatiin kouluterveyskyselyn tulokset, mutta toisen hyvinvoinnin mittarin tulokset jäivät edelleen saamatta (lasten hyvinvoinnin kokemus palvelukeskitymissä). Kokemuksellista hyvinvointitietoa on kerätty, mutta vertailutietoa ei ollut vielä vuoden 2019 aikana saatavilla. Kouluterveyskyselyn tulosten perusteella suurin osa lapsista ja nuorista voi hyvin. Lukiolaisten tulokset hyvinvoinnissa (tyytyväisyys elämään) olivat jonkin verran edellistä kyselyä heikommiksi ja jäivät vertailussa koko maan tuloksia heikommiksi. Myös osallisuudessa lukiolaisten tulokset jäivät koko maan tuloksia heikommiksi, vaikka hieman parantuivat edellisestä kyselystä. Tulokset heikkenivät osallisuudessa myös 8. ja 9. luokkalaisilla. Kouluterveyskyselyn tulokset toteutuivat osittain.

Oulun kaupungin tapa toimia				
Sitova tavoite 2019 ja mittari	Vastuutaho kpl	Toteutunut	Ei toteutunut	Ei voida arvioida
21. Talouden tasapainottaminen: asukaskohtaisten kustannusten kasvu hidastuu. - nettomenot 2904 €/asukas	1		●	
22. Omistajapoliittisessa ohjelmassa asetettujen tavoitteiden toteutuminen	1			●
23. Toteutetaan Oulun kaupungin yhteinen asiakastyytyväisyyskysely yrityksille	5	●		
24. Hyvinvoinnin edistäminen ja asiakaslähtöinen palvelujen kehittäminen elämän eri vaiheissa - painopistettä siirretään ennaltaehkäiseviin ja kevyempiin palveluihin - kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten suhteellinen osuus ei kasva - kotona asuvien 75 vuotta täyttäneiden osuus kasvaa	1		●	
25. Digiteknologiaa hyödyntävät uudet toimintamallit tulevat palvelutuotantoon - vähintään 3 käyttöön otettua toimenpidettä/toimialua vuosittain	6	●		
26. Kansainvälisissä verkostoissa saatua tietoa ja osaamista siirretään omaan toimintaan - käynnistyneet kansainväliset yhteistyöhankkeet	5	●		
27. Pystymme rekrytoimaan tehtävien edellyttämää osaamista - hakijoiden määrä/ulkoisen rekrytointi - työkykyjohtamisen päivitetty toimintamalli käytössä - KuntaIO-kehittämissuunnitelmat tehty kaikkien toimialojen osalta (K/E)	Kaikki	●		
28. Henkilöstön kokonaismäärä ei nouse - palkallinen työpanos ei kasva vuodesta 2018 - toteutunut työpanos (HTV) palkallisesta työpanoksesta nousee vuodesta 2018 - sairauspoissaolo % laskee - työkyvyttömyyskustannukset laskee	Kaikki		●	
Yhteensä		4	3	1
Toteumaprosentti		50	37,5	12,5

Toteutumattomat

21. **Asukaskohtaisten kustannusten kasvu** ei hidastunut vaan nousi 5,5 % (kasvu 2018: 2,6 %, 2017:1,0 %). Nettomenot olivat tilinpäätöksessä 3 037 euroa asukasta kohden. Jo kesäkuun lopun ennuste 2 962 euroa, joka oli 58 euroa asetettua tavoitetta korkeampi, enteili ylitystä. Tavoitteesta 2 904 jäätin lopulta reilusti, 133 euroa asukasta kohden.

22. **Omistajapoliittisesta ohjelmasta** päättää kaupunginhallitus valtuuston omistajapoliittisten linjausten perusteella. Ohjelmalla varmistetaan kaupunginvaltuuston hyväksymien linjausten toimeenpano. Raportoinnissa luonnehditaan vain yleisellä tasolla hallituksen toimeenpano-ohjelman etenemistä. *Sitova tavoite on puutteellinen, koska se ei kerro valtuutetuille tavoitearvoja.*

24. Hyvinvointipalvelujen vastuulla olevat kolme mittaria **hyvinvoinnin edistämiseksi ja asiakaslähtöisten palvelujen kehittämiseksi elämän eri vaiheissa** jäivät kaikki toteutumatta. *Painopisteen siirtäminen ennaltaehkäiseviin kevyempiin palveluihin ei toteutunut*, vaikka raskaimpia palveluita pyrittiin vähentämään erilaisin toimenpitein esimerkkinä lastensuojelun toimenpideohjelma sekä maksuton kotipalvelu. *Kodin ulkopuolelle sijoitettuna olleiden lasten osuus saman ikäisestä väestöstä* kasvoi (2018:605 lasta, 2019:660 lasta). *Kotona asuvien 75-vuotiaiden osuus laski edellisestä vuodesta*, vaikka tavoitteena on kasvattaa

kotona asuvien osuutta 92 %:iin (tilinpäätös 2019: 91,4 %, 2018: 91,8 %). 75 vuotta täyttäneitä oli 13 515.

27. **Henkilöstötavoitteista** vetovoimaiseen työnantajakuvaan liittyvä ulkoisten rekrytointien hakijamäärä toteutui keskiarvoisesti 42 henkilönä rekrytointia kohti, minkä voi katsoa kuvaavan vetovoimaisuutta. Työkykyjohtamisen toimintamalli otettiin käyttöön, mutta työttyväisyyskyselyn kehityskohteiden kehittämissuunnitelmia ei vielä saatu tehtyä kaikissa toimialojen yksiköissä.

28. **Henkilöstön** kokonaismäärä kasvoi (+ 355, 3,2 %), samoin palkallinen työpanos, joten nämä mittarin tavoitetasot eivät toteutuneet. Suhteutettuna palkalliseen työpanokseen toteutunut työpanos on pysynyt edellisen vuoden tasolla eikä näin ollen saavuttanut nousutavoitetta. Sairauspoissaoloprosentti koko kaupungin tasolla nousi hieman. Työkyvyttömyyskustannusten muutosta ei raportoitu, joten laskutavoitteen toteutumista ei voitu arvioida.

Digiteknologiaa hyödyntävät uudet toimintamallit ovat tänä vuonna tarkastuslautakunnan erityisen arvioinnin kohteena kappaleessa 2.8. Sitovien taloustavoitteiden toteutumisen arviointi on esitetty taulukkona kappaleessa 5.1.

Rakennuslautakunnan sitovien toiminnan tavoitteiden toteutumisen arvioinnin tulokset

Rakennuslautakunta			
Sitova tavoite 2019 ja mittari	Toteutunut	Ei toteutunut	Ei voida arvioida
1. Rakennusvalvonta ohjaa uudis- ja korjausrakentamista energiatehokkaisiin ja ympäristöystävällisiin ratkaisuihin. - Uudisrakentamisen energiatehokkuutta kuvaava lämpöhäviötaso ja uusiutuvien energioiden käytön huomioiva E-luku ovat 10-15 % määräysten minimitasoa parempia.		●	
2. Rakennusvalvonta ohjaa vahvasti kosteudenhallinnan huolelliseen suunnitteluun ja toteuttamiseen terveiden rakennusten aikaansaamiseksi. - Lupaehdoissa edellytetään kosteudenhallintasuunnitelmaa ja n. 70 %:ssa suurista kohteista on käytössä Kuivaketju10-toimintamalli.	●		
3. Rakennusvalvonta ohjaa esteettömien ja kaikkien kannalta toimivien ja turvallisten asuin-, palvelu-, työpaikka- ja liiketilojen rakentamiseen. Myös korjaamisessa ohjataan esteettömyyttä parantaviin ratkaisuihin. - Esteettömyys selvitys ja -suunnitelma edellytetään yli 80 % uusissa paritaloa suuremmissa asuin- ja palvelu-, työpaikka- sekä liikerakentamisen kohteissa. - Esteettömyyskatselmus suoritetaan yli 60 % luvan saaneissa esteettömyyden erikoistason palvelu- ja liikerakennuksissa. - Korjausrakentamisessa edistetään erityisesti hissien rakentamista hissittömiin kerrostaloihin. Ohjausta annetaan yli 10 hankkeelle.	●		
Yhteensä	2	1	0
Toteumaprosentti	67	33	0

Toteutumattomat

1. **Uusiutuvien energioiden käyttöä** kuvaavan E-luvun arvo ei aivan toteutunut: se oli 8 % määräysten minimitasoa parempi. Arvo on painotettu eri rakennustyyppien keskiarvolla, ja kerrostalorakentamisen suuri määrä laski tunnusluvun arvoa. Lämpöhäviötaso oli 17 % määräystasoa parempi.

Rakennetun ympäristön esteettömyyden edistäminen on tänä vuonna erityisen arvioinnin kohteena kappaleessa 2.2.

Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä

Elinvoimaan liittyneistä sitovista tavoitteista toteutui arvioinnin mukaan 43 %, vetovoimatavoitteista 83 % ja pitovoimatavoitteista 57 %. Oulun tapaa toimia kuvaavista tavoitteista toteutui 50 %. Hiukan yli kymmentä prosenttia sitovien tavoitteiden mittareista ei pystytty arvioimaan raportointipuutteiden vuoksi.

Kaikilla mittareilla ei ollut tavoitearvoja, vaikka ne mittarin luonteen puolesta olisi ollut mahdollista asettaa.

Osassa vuoden 2019 tavoitteita ja mittareita viitataan kaupunginhallituksen päätösvallassa oleviin asioihin. Tällaisia olivat vuorovaikutussuunnitelman tavoitteet, OIA-tavoitteet ja omistajapoliittisen ohjelman tavoitteet.

Oulu 2026 strategiaa toteutetaan uudella tavalla, kun suurin osa vuoden 2019 sitovista tavoitteista on määritelty useamman hallintokunnan vastuulle. Tarkastuslautakunta teki puolen vuoden arviointiraportissaan havainnon, että raportoinnissa ei vielä näkynyt yhdessä tekeminen tai yhteisraportointi. Puolen vuoden tilanteen jälkeen parannusta on tapahtunut esimerkiksi siinä, että BusinessOulu liikelaitos ja yhdyskunta- ja ympäristöpalvelut ovat yhdessä toteuttaneet asiakastytyväisyyskyselyn yrityksille. Kehitettävää on edelleen muun muassa hyvinvointiedon raportoinnissa.

Tarkastuslautakunnan kannanotot

Valtuuston asettamat sitovat toiminnan tavoitteet eivät toteutuneet täysin tuloksellisesti, sillä noin 30 % tavoitteista jäi tarkastuslautakunnan arvioinnin perusteella toteutumatta. Parhaiten toteutuivat vetovoimaan liittyneet tavoitteet (83% toteutui) ja heikoiten elinvoimaan liittyneet tavoitteet (43 % toteutui).

Kaikilla mittareilla tulee olla tavoitearvot. Jos tavoitearvoja ei ole talousarvion hyväksymisvaiheessa, ne voidaan asettaa valtuustossa myöhemmin vuoden aikana.

Talousarvion sitovat toiminnan tavoitteet ja niiden mittarit tulee asettaa kaupunginvaltuuston hyväksymässä talousarviossa eikä hallitus- tai lautakuntatasolla päätetyissä suunnitelmissa tai ohjelmissa.

Tavoitteiden toteutumisen arvioinnin perusteella tarkastuslautakunta katsoo, että etenkin seuraavien tavoitteiden toteuttamista pitää tehostaa:

- Hyvinvoinnin edistäminen ja asiakaslähtöinen palvelujen kehittäminen elämän eri vaiheissa (tavoite nro 24), jolla on vaikutuksia myös asukaskohtaisten nettomenojen kasvuun (tavoite nro 21). Tavoite hyvinvoinnin edistämisestä ja asiakaslähtöisistä palveluista ei edennyt lastensuojelun, ikäihmisten eikä lasten ja nuorten raskaimpien palveluiden mittareissa.
- Lasten ja nuorten koettu hyvinvointi (tavoite nro 19), koska tavoitetta ei voitu arvioida tietojen puutteellisuuden vuoksi. Tavoitetta ohjataan kahdella mittareilla, joista ei ole raportoitu 30.6 tilanteessa lainkaan. Loppuvuodesta raportoitiin kouluterveyskyselyn mittarit, mutta hyvinvointitietoa palvelukeskittymistä ei saatu. Mittareiden tietoa on pystyttävä keräämään riittävän usein, jotta sitä voidaan käyttää toiminnan ohjaamiseen.
- Henkilöstön kokonaismäärä ei nouse (tavoite nro 28), sillä sekä henkilöstömäärä että palkallinen työpanos nousivat vuonna 2019.

3.2 Liikelaitosten ja rakennusomaisuuden taseyksikön sitovien tavoitteiden toteutumisen arviointi

Tarkastuslautakunta arvioi kaupunginvaltuuston talousarviossa 2019 liikelaitosten sitovien taloudellisten ja toiminnan tavoitteiden toteutumista pääosin tilinpäätöstietojen perusteella. Arvioinnin tulosta on visualisoitu liikennevaloin.

Liikelaitosten sitovia tavoitteita olivat liikeylijäämä, tuloutus, investoinnit ja lainojen enimmäismäärä. Talousarvion mukaan liikelaitosten hintoja ei ollut lupa nostaa, sen sijaan niitä oli mahdollista laskea. Hinnoittelun perusteita voitiin muuttaa, kun asiakkaalta oli saatu hyväksyntä. **Rakennusomaisuuden taseyksikön** sitovia tavoitteita olivat tuloutus, investoinnit ja lainojen enimmäismäärä. Investointeja käsitellään kappaleessa 5.

Liikelaitosten ja rakennusomaisuuden taseyksikön sitovien taloustavoitteiden toteumat, 1 000 euroa

	Toteutunut liikevaihto	Liikeyli-/alijäämä		Tuloutus TP 2019	Investoinnit		Lainat enintään	
		TA + muutos	TP 2019		TA + muutos	TP 2019	TA + muutos	TP 2019
Oulun Vesi	38 568	10 437	11 741	6 613	15 305	15 165	0	0
BusinessOulu	92	0	0		540	488		
Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitos	34 751	-1	-4 908		0	50		
Oulun seudun ympäristötoimi	4 582	0	0		13	13		
Oulun Tilapalvelut	109 738	72	109		260	-23		
Oulun Infra	26 839	492	-223		600	650		
Oulun Digi	18 298	-92	-680		3 000	3 596		
Liikelaitokset yhteensä	232 868	10 908	6 039	6 613	19 718	19 939	0	0
Rakennusomaisuuden taseyksikkö				11 863	70 528	52 057	47 000	13 000

Oulun Veden ja rakennusomaisuuden taseyksikön **tuloustavoitteet** toteutuivat talousarvion mukaisesti.

Liikeylijäämätavoitteen ylittivät *Oulun Vesi* ja *Oulun Tilapalvelut*. Kokonaisuutena kaikkien liikelaitosten yhteenlaskettu liikeylijäämä oli 6,0 miljoonaa euroa ja jäi tavoitteesta 4,9 miljoonaa euroa, mihin eniten vaikutti *Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitoksen* 6,1 miljoonan euron suuruinen pakollinen varaus henkilöstömenoihin. Varaus liittyy valtakunnalliseen riita-asiaan varallaolon palkkauksesta. *Oulun Infra liikelaitoksen* mukaan sen liikeylijäämä johtuu muun muassa tarvikkeiden ja palvelujen hintojen noususta, vaihtuvien säiden aiheuttamasta lisätyöstä ja organisaatiomuutoksen tuottamista hallinto- ja tilakuluista. *Oulun Digi liikelaitos* raportoi liikeylijäämän syyksi IT-laite- ja palvelukustannusten kasvun (mm. Microsoftin lisensointimallin muutos) ja henkilöstömenojen ylityksen.

Liikelaitosten investoinnit yhteensä toteutuivat lähes muutetun talousarvion mukaisesti. *Oulun Tilapalvelujen* investointeja toteutettiin suunniteltua vähemmän ja käyttöomaisuuden kokonaismäärä väheni, koska Oulun Infran omaisuutta oli virheellisesti Tilapalveluiden avaavassa

taseessa, ja se siirrettiin Infran taseeseen. *Oulun Digin* investointimäärärahaan vaikuttaneet toimialojen laitehankinnat olivat suunniteltuja suuremmat ja painoutuivat loppuvuoteen. Talousarviossa investointeihin varattiin 4,5 miljoonaa euroa, mutta investointimäärärahaa alennettiin kesken vuotta 3,6 miljoonaan euroon, koska näytti siltä, että toimialat eivät tee niin paljon laitehankintoja. Lisäksi arvioitiin, ettei kaikkia suunniteltuja kaupungin yhteiseen kehittämiseen liittyviä hankintoja ehditä tehdä vuonna 2019.

Rakennusomaisuuden taseyksikön investoinneista toteutui 52,1 miljoonaa euroa (74 %) ja lainatosta 13 miljoonaa euroa (28 %). Alitusten syynä olivat pääosin hankkeiden aikataulumuutokset.

Liikelaitosten yhteenlaskettu liikevaihto oli 232,9 miljoonaa euroa, 6,2 miljoonaa euroa suurempi kuin talousarviossa. Liikevaihto ylittyi Tilapalveluilla (4,4 M€), Oulun Vedellä (1,5 M€) ja Oulun Infralla (1,4 M€). Seudullisten liikelaitosten liikevaihdot jäivät talousarviota pienemmiksi. Oulun Veden liikevaihto kasvoi 1,1 miljoonaa euroa (2,8 % edellisestä vuodesta).

Sisäisistä liikelaitoksista ei ole käytettävissä vertailua edelliseen vuoteen, koska kyse oli niiden ensimmäisestä tilikaudesta. Niiden **tulokset** olivat liikevaihtojen hyvästä toteumasta huolimatta alijäämisiä (Digi ja Infra) tai vain niukasti ylijäämisiä (Tilapalvelut).

Liikelaitosten yhteenlaskettu alijäämä oli 4,9 miljoonaa euroa, mitä selittää pääosin edellä kuvattu pelastusliikelaitoksen pakollinen varaus. Ilman sitä yhteenlaskettu

ylijäämä olisi ollut 50 000 euroa. Oulun Veden tuloksesta tehtiin 5,0 miljoonan euron investointivaraus, joka pienensi Veden ylijäämää.

Liikelaitokset eivät raportoineet **hinnoittelustaan** lukuun ottamatta Tilapalveluja, joka ilmoitti, ettei se nostanut asiakkailta perittäviä hintoja.

Sitovien toiminnan tavoitteiden toteutumista **arvioidaan kokonaisuutena** ilman erittelyä mittareittain.

Liikelaitosten sitovien toiminnan tavoitteiden arvioinnin tulokset

Liikelaitos	Toteutunut	Ei toteutunut	Tietoa toteutumattomiksi arvioiduista tavoitteista
Oulun Vesi	3	1	Sähköisten palvelujen määrä ei lisääntynyt.
Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitos	2	2	Määrävälein tehtävä valvonta toteutui 95-prosenttisesti (tavoite 100 %). Ensihoidon yksiköiden lähtöaika oli 98 s (tavoite 90 s A-B-kiireellisyysluokissa).
Oulun seudun ympäristötoimi	1	2	13 ympäristöluvasta kolmen käsittely kesti yli tavoiteajan 4 kuukautta. Ympäristönsuojelun valvontasuunnitelman toteuma oli 81 % (tavoite 90 %) ja ympäristöterveydenhuollon 63 % (tavoite 70 %). Kertomusvuonna todettiin kaksi elintarvikevälikiteistä epidemiaa (tavoite 0).
Oulun Infra	5		
Yhteensä	11	5	
Toteumaprosentti	69	31	

BusinessOulun, Oulun Digin ja Oulun Tilapalveluiden tavoitteet sisältyvät kaupunkistrategiaa toimeenpaneviin sitoviin yhteisiin tavoitteisiin (ks. kappale 3.1).

Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä

Sisäisten liikelaitosten talouden ja toiminnan toteuman vertailua edelliseen vuoteen ei ole mahdollista tehdä, koska on perustettu uusia liikelaitoksia ja lakkautettu vanhoja.

BusinessOulu -liikelaitoksen liikeylijäämää tasataan aina kaupungin avustuksella asetettuun tavoitetasoon. Kaupunginhallituksen avustustarve jäi noin miljoonan alle talousarvion. Liikeylijäämätavoitteen saavuttaminen ei kerro niistä negatiivisista vaikutuksista, joita voi olla sillä, että liikelaitoksen ulkopuolinen hankerahoitus ja -volyymi jäivät alle suunnitellusta sekä että liikelaitoksen työllisyyspalvelut -yksikön palkkatukeen ja kuntouttavaan työtoimintaan varatut menomäärärahat alittuivat.

Oulun Digin investointien toteumat vaihtelevat vuosittain asiakkaiden hankintojen mukaan. Hankinnat painottuvat usein loppuvuoteen, mikä vaikeuttaa ennustamista.

Tarkastuslautakunnan kannanotot

Liikelaitosten sitovista taloustavoitteista toteutui 69 % ja toiminnan tavoitteista samoin 69 %. Vuonna 2018 toteutumisprosentti oli taloustavoitteissa 70 % ja toiminnan tavoitteissa 62 %.

Liikelaitosten tulee raportoida myös hintojen määrittelyä koskevasta tavoitteesta samalla tavalla kuin muistakin sitovista tavoitteista.

4 Tytäryhteisöjen tulostavoitteiden ja konsernitavoitteiden toteutumisen vuosittaisesta arvioinnista

Valtuusto voi ohjata tytäryhteisöjen tavoiteasettelua talousarviossa omistajapoliittisen linjausten lisäksi **yhtiökohtaisilla talouden ja toiminnan tavoitteilla** tai yleisemmillä konsernitavoitteilla.

Oulun talousarviossa on kappale numero 11 *Oulu-konsernille asetetut tavoitteet*, mutta siinä **ei aseteta yleisiä konsernitavoitteita** vaan viitataan siihen, että niitä on asetettu valtuustotasolla vuonna 2018 omistajapoliittisissa linjauksissa. Siinä **ei myöskään aseteta tavoitteita yksittäisille tytäryhteisöille**, vaan viestitään kaupungin merkittävimpien tytäryhteisöjen taloutta kuvaavia tuloksia ja tunnuslukuja. Tiedot esitetään kaupungin talousriskien hallinnan näkökulmasta. Valtuusto voi vuoden aikana seurata näiden taloustietojen kehittymistä kolmessa seurantaraportissa ja tilinpäätöksestä.

Oulun tapa eroaa muista kuutoskaupungeista, joissa talousarvion merkitystä omistajaohjauksessa on viime vuosina lähinnä lisätty. Muiden kaupunkien talousarviossa on asetettu tytäryhteisökohtaisia tulostavoitteita esimerkiksi kaupungin avustusta saaville tytäryhteisöille tai muille keskeisimmille tytäryhteisöille.

Valtuuston tavoiteasettelu tytäryhtiöille on aina luonteeltaan välillistä, pääomistajan tahdon ilmaisua, eivätkä tavoitteet sido oikeudellisesti tytäryhteisöjä.

Kuntalain mukaan talousarviossa ja -suunnitelmassa valtuusto hyväksyy kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden tavoitteet (Kuntal. 110 §). Kuntakonserni muodostuu kunnasta ja sen tytäryhteisöistä. Tarkastuslautakunnan tehtävänä (121 §) on arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet.

Kuntaliiton omistajaohjaussuosituksen (2015) mukaan tytäryhteisöjen tavoitteiden ohjauksen määrittelytasoja ovat omistajapoliittiset linjaukset, liiketoiminnan strategiset kehittämistavoitteet sekä toiminnan ja talouden tavoitteet. Saman suosituksen mukaan tavoitteiden lisäksi yhtiöiden taloudellista asemaa seurataan seurataan tunnusluvuilla.

Omistajaohjausohjeet ovat Kuntaliitossa uusittavana ja samaan aikaan valmistellaan kuntalain uudistamista, joten lain tulkinnat voivat jatkossa kunnissa yhtenäistyä.

Tarkastuslautakunnan kannanotot

Kaupunginvaltuusto ei aseta talousarviossa tavoitteita tytäryhteisöille tai yleisemmin konsernille. Käytäntö eroaa muista kuutoskaupungeista.

Tarkastuslautakunnan tehtävä on tuottaa valtuustolle arviointitietoa valtuuston asettamien toiminnan ja talouden tavoitteiden toteutumisesta paitsi kunnassa myös kuntakonsernissa. Lautakunta ei talousarvion perusteella voi arvioida eikä tuottaa valtuustolle tietoa konsernitavoitteista, koska niitä ei ole asetettu yleisellä tasolla tai tytäryhteisökohtaisesti.



5. Kaupungin ja kaupunkikonsernin talouden arviointia

Tarkastuslautakunta arvioi, miten kaupunginvaltuuston talousarviossa asettamat talouden tavoitteet ovat toteutuneet tilinpäätöksessä 2019 sekä arviointiperiaatteidensa mukaisesti kaupungin ja konsernin talouden tilaa.

5.1 Kaupungin talousarvion toteutumisesta

Tuloslaskelman toteutumisesta

Talousarvio 2019 hyväksyttiin 28,5 miljoonaa alijäämäisenä. Alijäämäennustetta heikennettiin vuoden aikana niin, että se oli kesäkuun lopun tilanteessa 35,3 ja elokuun lopun tilanteessa 41,2 miljoonaa euroa. Tilinpäätöstoteuma oli vielä neljä miljoonaa heikompi. **Vuoden erityiset muuttujat olivat tuottojen ja kulujen suhteen huononeminen ja verotulojen odotettua alempi toteutuminen.**

Tilinpäätöksessä toimintatuotot kasvoivat, mutta toimintakulut kasvoivat enemmän. Toimintatuotot kasvoivat 12,4 miljoonaa euroa alkuperäisestä talousarviosta. Toimintakulut kasvoivat 2,1 % alkuperäisestä talousarviosta, mikä euroina on 27 miljoonaa. Muutettuun talousarvioon nähden kasvut olivat noin prosentin.

Toimintatuotoissa positiivisesti vaikuttivat **maankäyttötulot**, joita oli 16 miljoonaa enemmän kuin viime vuonna. Kasvu johtui etenkin sairaanhoitopiiriin maankäytösopimuksesta. Sairaalan rakentaminen vaikutti myös rakennuslupamaksuihin. Myös joukkoliikennetulojen kasvu 1,25 miljoonalla vaikutti positiivisesti. Liikelaitosten toimintatuotot kasvoivat 10,9 miljoonaa euroa. Rahoitustuotot sisältävät arvopapereiden arvonalpauksia noin 6,7 miljoonaa euroa.

Toimintakuluissa kasvoivat erityisesti **henkilöstökulut** (4,6 %) ja **ostopalvelut** (7,8 %) vuodesta 2018. Kaupungin henkilöstömäärä kasvoi eniten sivistys- ja kulttuuripalveluissa 6 % (340 henkilöä) ja hyvinvointipalveluissa 4 % (136 henkilöä) ja yhdyskunta- ja ympäristöpalveluissa 6 % (11 henkilöä). Kuluissa näkyy myös pelastuslaitoksen 6,1 miljoonan pakollinen varaus. **Puolen vuoden tilanteen ennusteesta toimintakulut kasvoivat enää 22 miljoonaa euroa (1,7 %).**

Toimintakatteen (nettomenojen) alijäämän kasvuksi edelliseen vuoteen verrattuna muodostui 5,5 %. Vuoden 2019 talousarvio oli kuitenkin rakennettu jo 4,4 %:n kasvulle.

Verotulot ja valtionosuudet (verorahoitus) yhteensä toteutuivat lähes talousarvion mukaan. Verorahoitus oli yhteensä 1 076 miljoonaa euroa ja kasvoi 3,4 % vuodesta 2018 (35,8 M€). Kertyminen oli 8 miljoonaa euroa alhaisempi kuin talousarviossa.

Verotuloja kertyi 796,9 miljoonaa euroa. Kasvu edelliseen vuoteen oli 3,9 % (30 M€). Veroprosentit säilyivät ennallaan. Kiinteistöverojen tuotto nousi vain prosentin edellisestä vuodesta (0,5 M€) ja yhteisöverot vielä vähemmän, 0,3 % (150 t€). **Kunnallisveroa** kertyi 4,4 % (29 M€) enemmän kuin vuonna 2018. **Talousarvion** 2019 kertymäodotuksesta jäätettiin 17 miljoonaa euroa (2 %). **Poikkeama ennustettiin jo puolen vuoden tilanteessa**, jolloin ennustetta laskettiin 15 miljoonaa euroa ja 30.8. ennustetta laskettiin edelleen 7 miljoonaa euroa. Verokertymään vaikutti etenkin tulorekisterin ilmoitusongelmat ja verokorttitiudistus. Oulun kertymävajeeksi arvioitiin 14 miljoonaa euroa ja sen pitäisi tuloutua kesäkuusta 2020 lähtien, kun verotus valmistuu.

Valtionosuudet olivat tilinpäätöksessä 279 miljoonaa ja nousivat vain 2,1 % (5,8 M€) vuodesta 2018 ja ylittivät alkuperäisen talousarvion odotuksen 8 miljoonalla, joten talousarvio toteutui.

Kuntatalous heikkeni entisestään vuonna 2019, mutta ylitti Kuntaliiton aiemmat odotukset. Tilinpäätösten ennakkotietojen mukaan tilikauden tulos oli alijäämäinen 225 kunnassa. Negatiivisen vuosikatteen kuntia oli 56.

Keskeisten sitovien määrärahojen toteutuminen

Toimintatulot arvioitiin vuoden 2019 alkuperäisessä talousarviossa 3 miljoonaa (1,3 %) suuremmiksi ja toimintamenot 48 miljoonaa (3,9 %) suuremmiksi kuin vuoden

2018 tilinpäätöksessä. Valtuusto hyväksyi vuoden aikana talousarvion muutoksia sekä korottamalla määrärahoja (taulukossa punaisella, määrärahamuutokset) että myös muuttamalla määrärahatavoitetta kaupunkitaloudelle positiiviseen suuntaan (taulukossa vihreällä).

Sitovien määrärahojen toteumat, 1 000 euroa

Valtuustoon nähden sitovat tavoitteet					Määrärahamuutokset	Tilinpäätöstiedot		Poikkeamat	
Toimiala	Sitovuus	Tilinpäätös 2018	Alkuperäinen TA 2019	Erotus TA 2019 - TP 2018		Muutettu TA 2019	TP 2019	alkuperäiseen talousarvioon verrattuna (+) ylitys (-) alitus	muutettuun talousarvioon verrattuna (+) ylitys (-) alitus
Kh ilman erillissitovuuksia	Toimintakate (nettositova)	-68 209	-75 311	-7 102	2 464	-72 847	-72 083	-3 228	764
Kh, koko kaupunkia koskevat menot ja varaukset	Toimintakate (nettositova)	-6 370	-9 119	-2 749	835	-8 284	-6 920	-2 199	1 364
Konsernihallinto	Toimintakate (nettositova)	-9 728	-10 645	-917	-1 038	-11 683	-11 507	862	176
Kehittämissalkut	Toimintakate (nettositova)	-499	-1 200	-701	264	-936	-508	-692	428
Hyvinvointilautakunta (ilman erikoissih)	Toimintakate (nettositova)	-347 900	-351 965	-4 065	-12 599	-364 564	-370 521	-18 556	5 957
Erikoissairaanhoido	Bruttositova	-237 868	-247 485	-9 617	0	-247 485	-254 411	-6 926	6 926
Sivistys- ja kulttuurilautakunta	Toimintakate (nettositova)	-411 386	-422 561	-11 175	-8 609	-431 170	-428 466	-5 905	-2 704
Yhdyskuntalautakunta (ilman joukkoliikennettä)	Toimintakate (nettositova)	18 363	12 547	-5 816	11 160	23 707	31 019	18 472	7 311
Joukkoliikenne	Toimintakate (nettositova)	-8 533	-8 838	-305	0	-8 838	-8 091	747	747
Rakennuslautakunta	Toimintakate (nettositova)	1 546	205	-1 341	847	1 052	1 870	1 665	818

Toimialojen sitovien tavoitteiden toteutumisessa on **seuraavia poikkeamia**:

Kaupunginhallituksen sitovat taloudelliset tavoitteet toteutuivat. Sitovat toimintakatteet, joita kaupunginhallituksella oli neljä, toteutuivat yhteensä 2,7 miljoonaa euroa muutettua talousarviota pienempänä (ta muutettu 94 M€). Merkittävimmät menojen alitukset olivat Business Oulun avustus (alitus 0,9 M€) ja kehittämissalkkujen määrärahan alikäyttö (0,7 M€). Toimintamenoissa ylityksistä eniten vaikutti peruskunnan lomapalkkavelka 4,9 miljoonaa euroa.

Hyvinvointilautakunnan toimintakate (ilman erikoissairaanhoidoa) ylitti muutetun talousarvion noin 6 ja erikoissairaanhoido 7 miljoonaa euroa. Eniten omassa toiminnassa menot kasvoivat asiakaspalvelujen ostoissa ja palveluseteliostoissa. Kasvua on 12,9 prosenttia (16 M€) edellisvuoteen verrattuna. Erikoissairaanhoidon menojen ennakoitiin pitkään toteutuvan talousarvion mukaisesti, sillä määrärahoissa oli 9,6 miljoonan euron eli 4%:n lisäys vuoden 2018 tilinpäätökseen verrattuna ja integraatiohankkeen toimenpiteiden oli tarkoitus hillitä erikoissairaanhoidon menojen kasvua. Elokuussa jopa ennustettiin 2 miljoonan euron alitusta erikoissairaanhoidon menoihin. Sairaanhoidopiiriin laskutus kasvoi loppuvuodesta mutta

budjetissa ei siihen ollut varauduttu ja määrärahat ylittyivät. Kaikkiaan erikoissairaanhoidon menot kasvoivat 16,5 miljoonaa euroa (7 %) edellisvuoteen verrattuna. Vuonna 2020 erikoissairaanhoidon menojen erillissitovuus poistuu.

Sivistys- ja kulttuurilautakunnassa toimintakateen toteuma oli 2,7 miljoonaa euroa pienempi kuin muutettu talousarvio. Talousarviossa menoihin varattiin 451,9 ja tuloihin 29,4 miljoonaa euroa. Lisäksi talousarvioon tehtiin 8,6 miljoonan euron määrärahalisäys, joka kohdistui suurelta osin henkilöstömenoihin. Tuen tarpeen kasvuun perusopetuksessa ja perheiden palvelutarpeen lisääntymiseen varhaiskasvatuksessa ei ollut varauduttu talousarviossa.

Yhdyskuntalautakunnan toimintakatetavoite ylittyi 7,3 miljoonalla. Alkuperäinen toimintakatetavoite ilman joukkoliikennettä oli 12,5 miljoonaa euroa; se ylittyi 18,5 ja muutettu toimintakatetavoite 7,3 miljoonaa euroa. Toimintatuotot olivat 75,6 miljoonaa euroa, noin 15 miljoonaa euroa suuremmat kuin edellisenä vuonna. Niitä nostivat poikkeuksellisen suuret maankäyttökorvaukset (muun muassa Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoidopiiri 9,8 M€), lupamaksu-, puunmyynti- ja tonttitulot sekä matkapalvelukeskuksen tulot. Toimintakulut olivat 44,6 miljoonaa

euroa. Ne alittuivat 2,7 miljoonaa euroa mutta olivat 2,1 miljoonaa euroa suuremmat kuin edellisenä vuonna. Kulujen alitukset koostuivat henkilöstö- ja vuokramenoista sekä palvelujen ostoista.

Joukkoliikenteen toteutunut toimintakate oli 0,7 miljoonaa euroa parempi kuin talousarviossa. Matkamäärä kasvoi 6,5 % edellisestä vuodesta, minkä ansiosta toimintatuotot ylittyivät 0,9 miljoonaa euroa. Toimintakulujen 0,1 miljoonan euron ylitys johtui liikenteen lisäyksestä ja indeksitarkistuksesta. Koko lautakunnan toimintakate toteutui 8,1 miljoonaa euroa paremmin kuin talousarviossa.

Rakennuslautakunnan toimintakatetavoite ylittyi vaajaalla miljoonalla. Toimintakate oli 1,9 miljoonaa euroa, 1,7 parempi kuin alkuperäisessä ja 0,8 parempi kuin muutetussa talousarviossa. Toimintatuotot olivat 5,1 miljoonaa euroa, 1,6 miljoonaa euroa alkuperäistä talousarviota suuremmat. Alkuperäinen talousarvio oli laadittu varovaisuus-

den periaatteella ennakoiden rakentamisen vähenemistä, mutta erityisesti Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin Tulevaisuuden sairaala -hankkeen ja liike- ja toimistorakentamisen luvitus vaikutti positiivisesti tulokertymään.

Toimialojen sitovien toiminnan 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. Investointimenot olivat 121,0 miljoonaa euroa, 23,8 vähemmän kuin muutetussa ja 25,9 vähemmän kuin alkuperäisessä talousarviossa. Edelliseen vuoteen verrattuna kokonaisinvestoinnit olivat 10 miljoonaa euroa pienemmät.

Investointimenot vuonna 2019, 1 000 euroa

Investointikohteet	Alkuperäinen TA 2019	Määräraha-muutokset (-) lisäys (+) vähennys	Muutettu TA 2019	TP 2019	Alkuperäiseen talousarvioon verrattuna (-) ylitys (+) alitus	Muutettuun talousarvioon verrattuna (-) ylitys (+) alitus
Osakkeet ja osuudet	-2 000	1000	-1 000	-1 189	811	-189
Irtain käyttöomaisuus	-5 695	-34	-5 729	-5 203	492	526
Maan hankinta	-6 000		-6 000	-4 443	1 557	1 557
Kiinteät rakenteet ja laitteet	-38 445	-2090	-40 535	-37 780	665	2 755
Peruskunta yhteensä	-52 140	-1124	-53 264	-48 615	3 525	4 649
Oulun Vesi liikelaitos	-18 305	3 000	-15 305	-15 165	3 140	140
Muut liikelaitokset yhteensä	-5 900	1 237	-4 663	-4 508	1 392	155
Rakennusomaisuuden taseyksikkö	-69 528	-1000	-70 528	-52 057	17 471	18 471
siitä korjausrakentamishjelma	-15 000	-1000	-16 000	-16 380	-1 380	-380
Kehittämissrahasto-taseyksikkö	-1 000		-1 000	-629	371	371
Liikelaitokset ja taseyksiköt yhteensä	-94 733	3 237	-91 496	-72 359	22 374	19 137
OULUN KAUPUNKI YHTEENSÄ	-146 873	2 113	-144 760	-120 974	25 899	23 786

Valtuusto teki vuoden aikana useita lisäyksiä ja vähennyksiä määrärahoihin, ja muutosten kokonaisvaikutus oli 2,1 miljoonaa euroa määrärahoja pienentävä.

Rakennusomaisuuden taseyksikön erillisinvestointihankkeiden määrärahat alittuivat noin 18,5 miljoonaa euroa muutettuun talousarvioon verrattuna, koska useat hankkeet eivät edenneet alkuperäisen aikataulun ja suunnitelman mukaisesti. Meneillään oli useita suuria kouluhankkeita sekä Tuiran hyvinvointikeskuksen ja Ouluhallin peruskorjaukset. Keskenäisiä hankkeita jatketaan vuon-

na 2020. Talonrakennusinvestoinnit olivat korjausrakentamishjelma mukaan lukien 52,1 miljoonaa euroa, 8,2 miljoonaa euroa suuremmat kuin 2018. Korjausrakentamishjelman määräraha ylittyi 0,4 miljoonaa euroa.

Yhdyskuntalautakunnan investointimäärärahat alittuivat yhteensä 4,5 miljoonaa euroa muutetusta talousarviosta. Euromääräisesti suurin yksittäinen poikkeama oli maanhankinnassa, jossa määrärahasta jäi käyttämättä 1,6 miljoonaa euroa.

Alkuperäisessä talousarviossa **investointituloja** oli 11,9 miljoonaa euroa, josta maanmyynti oli 11,5 miljoonaa euroa. Maanmyynnin tuloarviota valtuusto pienensi 7,0 miljoonaan euroon kysynnän painottuessa vuokratontteihin, ja toteuma oli 7,6 miljoonaa euroa. Osakkeiden ja osuuk-sien luovutustuloihin lisättiin 8,0 miljoonaa euroa, josta 6,7 oli Oulun Energian SVOP-palautusta.

Muutosten jälkeen tulomääräraha oli yhteensä 15,5 miljoonaa euroa ja toteuma 17,7 miljoonaa euroa. Edelliseen vuoteen verrattuna tulot olivat noin 18 miljoonaa euroa pienemmät; vuonna 2018 tuloissa olivat Technopolis Oyj:n ja Oulun Ammattikorkeakoulu Oy:n osakkeiden myyntitulo, ja maanmyyntitulot olivat suuremmat.

5.2 Kaupunkistrategian talousindikaattoreiden tavoitetasojen ja vuoden 2019 sitovien tavoitteiden toteutuminen

Kaupunkistrategia Oulu 2026 sisältää strategisen linjauksen *Järjestämme palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla ja sen alla kolme talousindikaattoria, joista yksi luisui huonompaan suuntaan, yhdessä tilanne pysyi entisellään ja yksi kehittyi positiivisesti.*

Strategian talousindikaattoreiden vuoden 2019 toteutumisen arviointi

Talousindikaattori	Tavoitetila 2021	Suunta 2019
Nettomenokehitys %	Asetetaan talousarvion yhteydessä	Muutettu ta vs tp 2018 3,6 % Tp 5,5 %
Kunnallisveroprosentti (suhteessa muihin suuriin kaupunkeihin-pks)	Alle keskiarvon	2019 ei muutosta Oulu 20 Kuutoskunnat keskiarvo 19 pks keskiarvo 18,3
Lainamäärä €/asukas	Asetetaan talousarvion yhteydessä	Ta tavoite 3 495 Tp 3 407

Strategiseen linjaukseen liittyi **sitovana tavoitteena vuonna 2019 talouden tasapainottaminen**. Vastuuta-hoksi on määritetty hyvinvointilautakunta ja tavoite oli *Asukaskohtaisten kustannusten kasvu hidastuu ja mittari nettomenot 2 904 euroa/asukas*.

Hyvinvointilautakunnan toimintakatteen alijäämän kasvu ilman erikoissairaanhoidoa oli 6,5 % ja erikoissairaanhoidon kanssa 7 %. Vuoden 2019 sitova tavoite **ei toteutunut**, sillä hyvinvointilautakunnan nettomenoiksi muodostui 3 037 euroa/asukas. Hyvinvointilautakunnan lisäksi sivistys- ja kulttuuripalvelujen menojen kasvu on vaikuttanut merkittävästi kokonaiskasvuun, sillä sen nettomenot kasvoivat 4,2 %.

5.3 Kaupungin ja kaupunkikonsernin talouden tilasta

Suomen bkt:n volyymi kasvoi prosentin vuonna 2019. Kasvu oli vahvaa toisella ja kolmannella neljänneksellä, mutta vuoden lopussa kansantalouden tuotanto supistui. Työllisyysaste oli 72,6 prosenttia, kun se vuonna 2018 oli 71,7 prosenttia. Vuonna 2019 keskimääräinen inflaatio oli 1,0 prosenttia. Taloussuhdanteet ovat synkkenemässä taantumaksi maaliskuussa 2020 alkaneen koronaepidemian vuoksi.

Oulun väkiluvun kasvu vuonna 2019 oli edellistä vuotta voimakkaampaa. Syntyvyys laski ja ikääntyneiden määrä kasvoi. Työttömyysaste laski 11,4 prosenttiin, mutta nuorisotyöttömyys laski vain hieman. Asuntorakentaminen

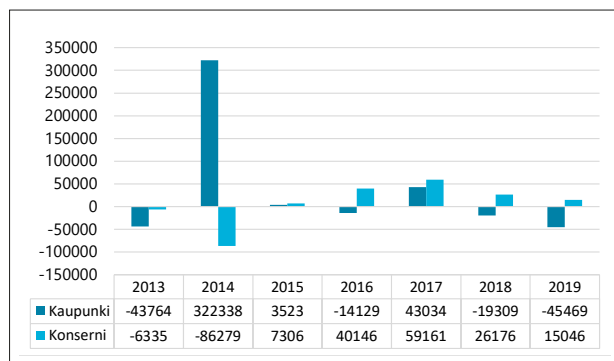
jatkuu vilkkaana. Koronaepidemia tulee heikentämään kaupungin talouden tilaa merkittävästi. Yhteistoimintamenettelyn käynnistämisestä taloudellisilla ja tuotannollisilla syillä päätettiin kaupunginhallituksessa 21.4.2020.

Kaupungin ja konsernin yli- ja alijäämät

Kuntaliitoksen jälkeisellä kaupungilla on ollut kolme ylijäämäistä ja neljä alijäämäistä vuotta. Yli- ja alijäämiin ovat vaikuttaneet myös kertavaikutteiset erät etenkin vuosina 2015 ja 2017. Molempina vuosina positiivinen vaikutus oli yli 40 miljoonaa. Vuonna 2019 kaupungin alijäämäksi

muodostui 45,5 miljoonaa euroa. Oulu-konsernina¹ alijäämäisiä olivat vain vuodet 2013 ja 2014 ja sen jälkeen tulos on ollut ylijäämäinen, vuonna 2019 15,0 miljoonaa euroa.

Kaupungin ja konsernin yli-/alijäämät 2013–2019



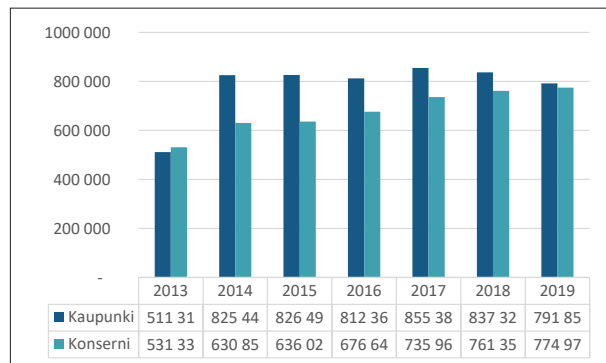
Kertavaikutteiset erät vaikuttivat positiivisesti kaupungin tulokseen lähes 12 miljoonaa euroa vuonna 2019. Tämä oli toiseksi pienin vaikutus vuosina 2015–2018. Merkittävin positiivisesti vaikuttanut erä oli sairaanhoitopiirin määkäytökorvaus 9,8 miljoonaa euroa, ja merkittävimmät negatiivisesti vaikuttaneet olivat pelastusliikelaitoksen pakollisen varauksen nettovaikutus 2,6 ja arvonalentumiskirjausten vaikutus 3,9 miljoonaa euroa. Ilman kertavaikutteisia eriä kaupungin tulos olisi noin 57 miljoonaa euroa alijäämäinen. Myös pääomasijoitusten tilinpäätöshetken alaskirjaukset (4 M€) ja Oulun Veden tekemä 5 miljoonan euron investointivaraus vaikuttavat alijäämään verrattuna viime vuoteen.

Kaupungin tilikauden **tulos ennen poistojen ja varausten vaikutusta** oli -44 miljoonaa euroa. Kuudesta suurimmasta kaupungista² Helsinki teki merkittävän tilikauden tuloksen +377 miljoonaa euroa, joka oli samaa luokkaa kuin sen vuoden 2018 tulos. Muiden kuutoskuntien tilikauden tulokset vaihtelivat Espoon -7 ja Vantaan -63 miljoonaa euron välillä.

Kaupungin ja konsernin kertynyt ylijäämä

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

Kaupungin ja konsernin kertynyt ylijäämä vuosina 2013–2019, 1 000 euroa



Oulun kaupungin kertynyt ylijäämä euroa/asukas vuoden 2019 lopussa on 3 848 ja konsernissa 3 766 euroa/asukas. Kertynyt ylijäämä periaatteessa antaa liikkumavaraa tulevina vuosina, mutta sen määrää on kuitenkin tarkasteltava yhdessä lainamäärän kanssa.

Rahoituksellisesta tasapainosta ja rahoitusasemasta

Maksuvalmius

Kaupungin kassa on rahoituksen näkökulmasta yksi rahoitustapa. *Kassavaroja ovat rahoitusarvopaperit sekä rahat ja pankkisaamiset.* Maksuvalmiudella tarkoitetaan *kunnan kykyä suoriutua maksuvelvoitteistaan.* Oulun kaupungin kassa riitti vuodenvaihteessa 37 päivän maksuihin (2018 lopussa 36 päivää), joka oli hyvä kassatilanne. Konsernin vastaava luku oli 33.

Vuosikate, poistot ja investoinnit

Kaupungin vuosikate, 42,9 miljoonaa euroa, ei kattanut nettoinvestointeja (120 M€). Vuoden 2019 investointitaso oli 10 miljoonaa euroa matalampi kuin vuonna 2018. Investointimenoja³ rahoitettiin muun muassa omaisuuden luovutustuloilla 17, antolainasaamisten vähennyksellä 5 ja kassavaroilla 10 miljoonaa euroa. Omaisuuden myyntituloista isoimpana erottuu Oulun Energian SVOP -palautus 6,7 miljoonaa euroa. Pitkäaikaiset lainat lisääntyivät 30 miljoonalla.

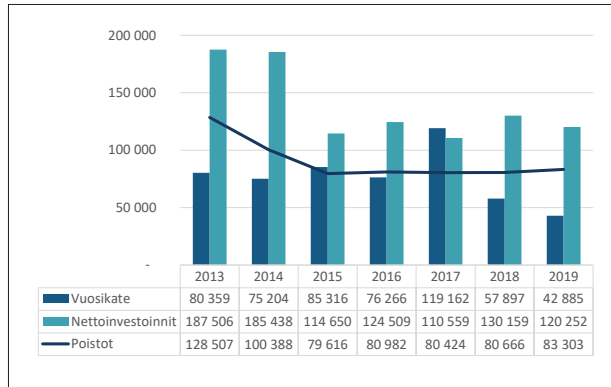
¹ Oulun kaupunkiin sisältyi tilinpäätöksessä 2019 peruskunta ja seitsemän liikelaitosta. Oulu-konserniin sisältyi lisäksi 18 tytäryhtiötä, 14 osakkuusyhtiötä, kolme kuntayhtymää ja kaksi säätiötä. Monetra Oulu Oy muuttui osakkuusyhtiöksi. Esko Systems Oy:stä tuli uusi osakkuusyhtiö.

² Käytetyt kuuden suurimman kaupungin tiedot kertovat niiden taloudesta vain tässä esitetyillä mittareilla ja tunnusluvilla. Tietojen käyttö ei ole varsinaista vertailua, koska siihen ei sisälly kaupunkien toimintaympäristöjen ja lukujen taustalla olevien tekijöiden erojen analyysiä.

³ Investoinnit vaikuttavat kunnan vuosittaiseen tulokseen vain jaksotetusti poistoissa ja korkokulujen kautta, mutta eivät suoraan investointimenojen määrällä.

Kaupungin vuosien 2013–2019 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.

Oulun kaupungin vuosikate, poistot ja nettoinvestoinnit 2013–2019, 1000 euroa



Oulun kaupungin vuosikate asukasta kohden oli 208 euroa 2019 vuonna. Vuosikatteet euroa/asukas vaihtelivat kuudessa suurimmassa kaupungissa 49 (Turku) ja 1 135 (Helsinki) välillä. Oulun tuloveroprosentti oli vertailukaupunkien korkein. Myös muun muassa palvelutuotannon järjestämistavat vaikuttavat vaihteluun.

Mikäli vuosikate on käyttöomaisuuden poistojen suuruisen eikä ns. korjausvelkaa kerry, tulo-rahoitus on riittävä.

Kaupungin tulo-rahoitus ei kattanut poistoja vuonna 2019 ja laskennallinen korjausvelka on kasvanut.

Tunnusluku vuosikate/poistot % oli 49,2 %. Vielä vuonna 2018 vuosikate kattoi poistoista yli 70 %. Oulu-konsernissa vuosikate (186 M€) kattoi edelleen poistot (114,3 %).

Ulkoisen arvioijan (2019 Perlacon) poistoarvioinnin mukaan Oulun **poistojen taso** on tarkasteluryhmässä euroa/asukas (10 isointa kaupunkia 2016–2018) kohtuullisella tasolla, mutta käyttöomaisuuden määrään suhteutettuna Oulu poistaa vähän.

Oulun kaupungilla on merkittävästi korjausvelkaa.

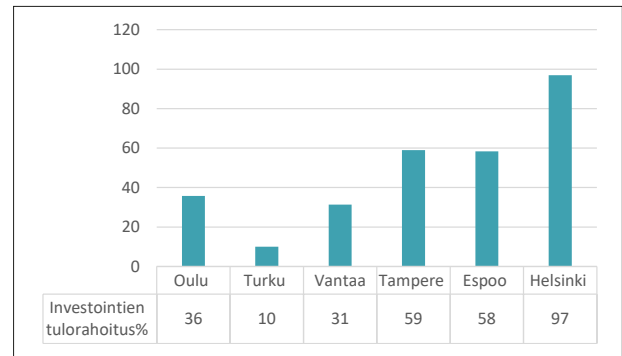
Vuonna 2019 rakennusten korvausinvestointeihin käytettiin 28,7, yhdyskuntalautakunnan korvausinvestointeihin 19,9 ja Oulun Veden saneerausinvestointeihin 7,6 miljoonaa euroa. Rakennusten laskennallinen korjausvelka vuoden 2019 lopussa oli noin **118 miljoonaa euroa**.

Investointien tulo-rahoitus

Oulun ja Oulu-konsernin investointien tulo-rahoitus heikkeni. Investointien tulo-rahoitus% tunnusluku kertoo, kuinka paljon investointien omahankintamenoista (= investointimenot - rahoitusosuudet) on rahoitettu tulo-rahoituksella (vuosikate). Ainoastaan vuonna 2017 Oulun tunnusluku on ollut yli 100. Vuonna 2019 se laski edelleen

36 prosenttiin (2018: 45). Myös Oulu-konsernissa tunnusluvun arvo laski ja oli noin 53 % (2019 noin 70 %).

Investointien tulo-rahoitus% 2019 kuusi suurinta kaupunkia



Helsingin investointien tulo-rahoitus% (ks. edellinen kuvio) oli edelleen lähellä 100 %, mutta muissa kaupungeissa vuonna 2019 investointien omahankintamenoa on rahoitettu muun muassa lainalla, omaisuuden myyntivoitoilla tai kassavaroista.

Toiminnan ja investointien rahavirta

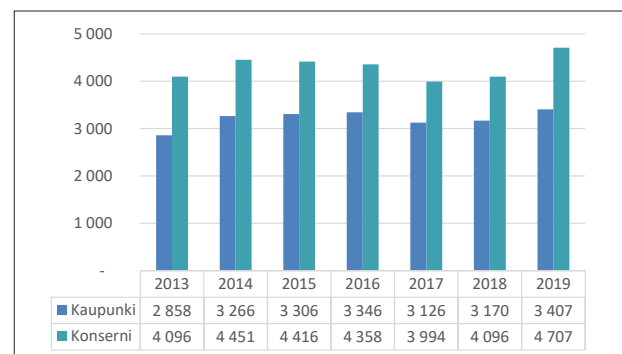
Toiminnan ja investointien rahavirta on rahoituslaskelman välitulos, joka muodostuu, kun tulo-rahoituksesta vähennetään käyttöomaisuuden investointimenot ja siihen lisätään rahoitusosuudet sekä omaisuuden myyntitulot. Negatiivisena (alijäämäisenä) se ei ole riittävä investointeihin nähden ja menoja joudutaan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

Investointien omarahoitus ei keskipitkällä ajanjaksolla toteutunut.

Toiminnan ja investointien rahavirtaa tarkastellaan yleensä tilinpäätösvouden ja neljän edellisen vuoden kertymällä. Kaupungin kertymä viideltä vuodelta oli vuoden 2019 lopussa 134 miljoonaa ja Oulu-konsernin kertymä oli 176 miljoonaa euroa alijäämäinen. Molemmat arvot laskivat merkittävästi edellisestä vuodesta.

Lainojen määrä

Kaupungin ja konsernin lainat/asukas 2013–2019*, €/asukas



*) tilinpäätöksissä käytetty asukasluku 205782

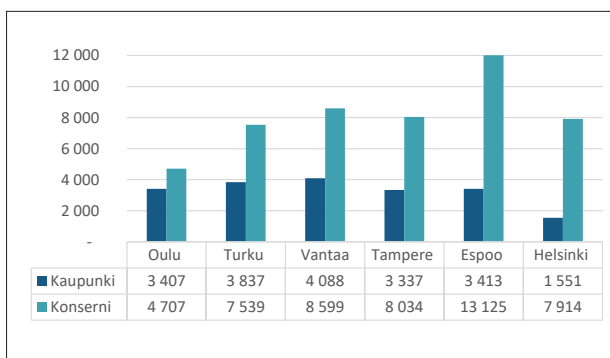
Talousarviossa 2019 pitkäaikaisten lainojen lisäys oli arvioitu olevan 115 miljoonaa ja lainojen vähennys noin 26 miljoonaa (nettolainanotto 89 M€). **Tilinpäätöksessä lainojen lisäys oli 30 miljoonaa ja vähennys 25,8 miljoonaa** (nettolainanotto 55,7 M€). Ennakoitua pienempään lainatarpeeseen vaikutti investointien osittainen lykkäytyminen.

Oulun kaupungin lainakanta on kasvanut vuodesta 2013 vuoden 2019 loppuun 27 % (147 M€), ja se oli vuoden 2019 lopussa 3 407 euroa/asukas. Velan kasvua selittää investoinnit. Vaikka korkomenot laskivat vuodesta 2018 neljännesmiljoonan, vuosittaisten korkomenojen kasvu vuosien 2013 ja 2019 tilinpäätösten välillä on ollut noin 1,4 miljoonaa euroa (+ 15 %). **Lainakanta olisi kasvanut selvästi enemmän ilman kertavaikutteisia eriä.**

Vuoden 2019 lopussa Oulu-konsernin lainakanta oli 4 707 euroa/asukas, joka on 368 enemmän kuin vuonna 2018.

Kuuden suurimman kaupungin **lainamäärät** suhteutettuna niiden asukaslukuihin vaihtelevat. Oulun **kaupungin** tunnusluku lainat euroa/asukas oli **neljänneksi suurin, ja Oulu-konsernin vastaava tunnusluku oli edelleen suurten kaupunkien pienin.**

Kaupungin ja konsernin lainat/asukas* 2019, kuusi suurinta kaupunkia, €/asukas

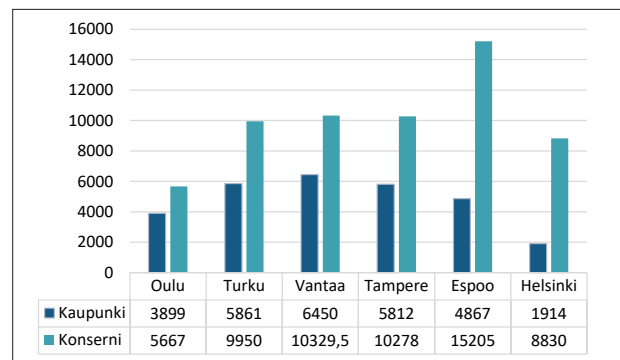


*) tilinpäätöksissä käytetty asukasluku 2017/18

Kuntien välisessä vertailussa on kuitenkin parempi uusi⁴ tunnusluku **lainat ja vuokravastuut euroa/asukas**. Lainakannan lisäksi tunnusluku sisältää vuokravastuut toimitiloista, koneista ja laitteista sekä maa-alueista. Kunnat käyttävät yhä enemmän vuokrausmahdollisuuksia myös lainan sijasta. Vuokratulot vaikuttavat vuosikatteeseen, mutta eivät näy lainamäärässä. Tunnusluvusta on tulossa yksi kriisikuntakriteeri vuodesta 2022 lähtien.

Tämän tunnusluvun arvo on **sekä Oulun kaupungissa toiseksi pienin ja konsernissa pienin kuutoskaupunkien joukossa**. Tämä kuvaa sitä, että Oulussa on useimpia muita kuutoskaupunkeja vähemmän vuokravastuita suhteutettuna asukaslukuun.

Kaupungin ja konsernin lainat ja vuokravastuut/asukas 2019, kuusi suurinta kaupunkia, €/asukas

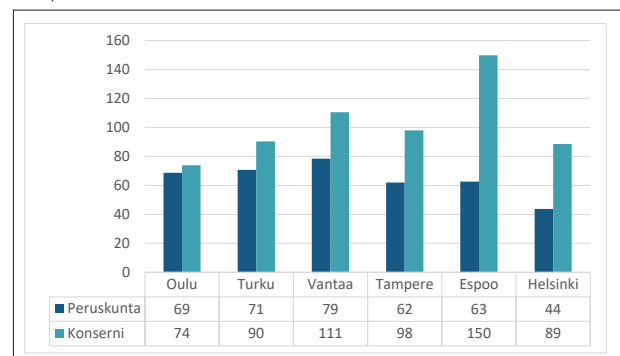


Suhteellinen velkaantuneisuus

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 muun muassa vuokravastuita.

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

Suhteellinen velkaantuneisuus % 2019, kuusi suurinta kaupunkia



Oulun **suhteellinen velkaantuneisuus** oli vuoden lopussa kaupungissa 69 % ja konsernissa 74 %. **Kaupungin lukuarvo heikkeni** kaksi ja konsernissa 9 prosenttiyksikköä verrattuna vuoteen 2018. Alhaisimmillaan tunnusluku kaupungissa oli 2013 (58 %) ja konsernissa 2017 (63,5 %). Vaikka Oulu-konsernissa tunnusluvun arvo on edelleen isojen kaupunkikonsernien alhaisin, se on ainoa kriisikuntakriteeristön arvo, joka täyttää **kriisikuntakriteerin arvon** (ei saa olla yli 50 % kahtena vuotena peräkkäin). Ylititys on jatkunut vuosina 2013–2019.

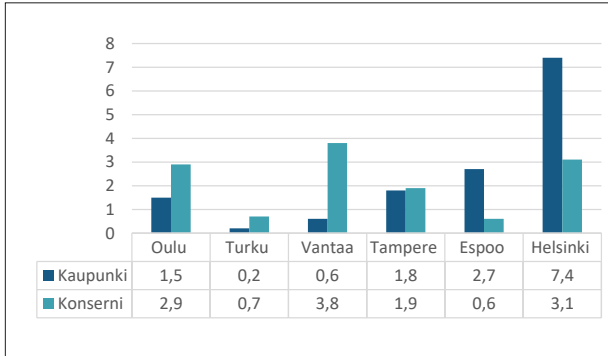
Lainanhoitokate

Lainanhoitokate heikkeni kaupungissa ja parani konsernissa. Tunnusluku kertoo kunnan tulorahoituksen riittävyyden lainojen korkokulujen ja lyhennysten maksuun. Tulorahoitus riittää, jos tunnusluvun arvo on 1 tai sitä suurempi. Oulun **kaupungin** arvo oli 1,5, mutta se

⁴ Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto: Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta 2019

heikkeni viime vuodesta. Koska tunnusluvun arvo on alle 2, se on **tydyttävällä tasolla**. Vuosien 2015–2019 välillä se on ollut hyvällä tasolla vain vuonna 2016. **Konsernin** vastaava tunnusluku parani arvosta 2,1 arvoon 2,9 ja oli siten **hyvällä tasolla**. Korot ovat suhteellisen pitkään olleet matalat. Korkoriskiä on pienennetty korkosuojausilla ja kiinteäkorkoisilla lainoilla.

Lainanhoitokate tilinpäätöksissä 2019 kuusi suurinta kaupunkia



Oulun kaupungin lainanhoitokate oli suurten kaupunkien **keskitasoa** ja Oulu-konsernin keskitasoa **vahvempi**.

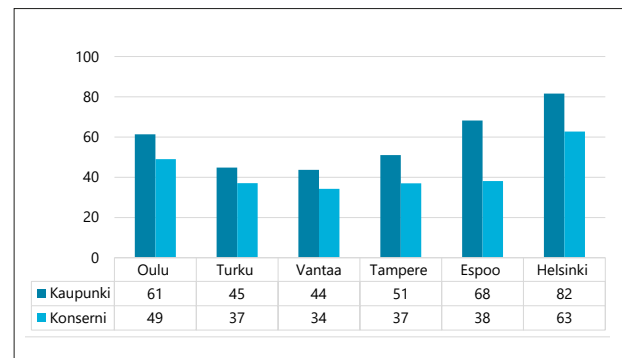
Omavaraisuusaste

Omavaraisuusaste mittaa kunnan vakavaraisuutta, alijäämän sietokykyä ja sen kykyä selviytyä sitoumuksista pitkällä tähtäyksellä. Omavaraisuutta pidetään hyvänä, jos kunnan taseessa olevasta omaisuudesta on omal-

la pääomalla rahoitettu 70 %. Sen sijaan 50 %:n ja sitä **alempaa arvoa** pidetään jo heikkona ja se kertoo merkittävästä velkarasitteesta.

Omavaraisuus laskusuunnassa. Oulun kaupungin ja konsernin omavaraisuusasteet vuoden lopussa heikkenivät edellisestä vuodesta ja olivat kaupungilla 61 % ja konsernissa 49 %. Tarkastelujaksolla 2013–2017 alhaisimmillaan prosentti oli kaupungissa vuonna 2013, jolloin se oli 60 ja konsernissa viime vuoden lisäksi vuonna 2015, jolloin se oli myös 49 %.

Omavaraisuusaste tilinpäätöksissä 2019, kuusi suurinta kaupunkia



Oulun kaupungin omavaraisuusaste **oli keskivaiheilla suurten kaupunkien joukossa ja konserneista toiseksi korkein** (ks. edellinen kuvio). Tämä kuvaa sitä, että Oulussa on useimpia muita kuutoskaupunkeja vähemmän vuokravastuita suhteutettuna asukasluukuun.

Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä

Talousarvion toteutuminen

Valtuuston asettamat talousarvion **taloustavoitteet** toteutuivat **vain osittain**. Hyvinvointilautakunnan toimintakate-tavoite ja erikoissairaanhoidon ylittivät selvästi enemmän kuin viime vuonna.

Kaupungin **käyttötalouden nettomenojen alijäämä kasvoi** 5,5 % vuodesta 2018, mikä on toiseksi suurin kasvu kuntaliitoksen jälkeen, joskin jo talousarvioon sisältyi kasvua 4,4 %. Kaupungin käyttötalous ei ole tasapainossa - normaalit tulot eivät kattaneet normaaleja menoja ja poistoja. Kaupungin menot kasvoivat 75 miljoonaa edellisestä vuodesta, mikä ylittää ulkoisen arvioijan noin 50 miljoonan menotasoa pienentävät ehdotukset. **Koronaepidemia** tulee vaikuttamaan tuottoja vähentävästi ja menoja merkittävästi lisäävästi vuonna 2020. Vuoden 2021 vaikutukset ovat parhaillaan arvioitavana.

Yhteisövero ei ole kasvanut toivotulla tavalla, ja nyt talouden noususuhdanne on ohi. Kaupungin vuosikatteen taso heikkeni edelleen, vaikka investointisuunnitelmat ovat edelleen mittavat. Tämäkin tarkoittaa, että lainamäärä tulee kasvamaan. Konsernin lainoihin liittyvissä tunnusluvussa alkavat näkyä isot investoinnit, mutta arvot ovat edelleen muita kuutoskuntia matalampia. Riski negatiivisesta vuosikatteesta kasvoi vuonna 2019.

Kaupunkistrategian toteutuminen

Talousindikaattoreista nettomenokehitys% kehittyi siis negatiivisesti. Lainaa ei otettu niin paljon kuin talousarviossa ennakoitiin, koska investoinnit eivät toteutuneet suunnitellusti, joten tunnusluku lainat/asukas täytti vuoden 2019 tavoitteen. Strategian kunnallisveroprosenttitavoite (alle isojen kaupunkien/pks keskiarvon) ei edennyt.

Kaupungin ja konsernin taloushaasteita ja riskejä keväällä 2020

- Muutosohjelman Oulu 2020 toimeenpano talousarviossa
- Käyttötalouden tasapaino, tulopohjan vahvistaminen ja lainatason kasvun hallinta
- Ulkoisen arvioijan ehdotusten valtuusto- ja muun tason linjaukset ja niiden toteuttaminen
- Sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistus
- Koronaepidemian aiheuttamien lisäkustannusten ja tulonmenetysten sekä taantuman aiheuttaman verotulojen vähenemisen haasteet

Kaupungin toimintaympäristössä on muuttujia, joista osa on hallittavissa mutta osa niin uusia, että hallintatoimet on vasta aloitettu. Tällä hetkellä talouskehityksen ennustaminen on poikkeuksellisen vaikeaa.

Tarkastuslautakunnan kannanotot

Tarkastuslautakunta pitää tärkeänä, että vuosikatteen taso saadaan koronaepidemiasta toipumisen jälkeen nousuun. Yhteisöveroa kasvattavia toimia on tehostettava ja hallintokuntien menokasvua hillittävä. Hallintokunnissa rahan suuntaamisen on perustuttava yhä enemmän palvelujen vaikuttavuusdataan ja palvelujen asiakasryhmäkohtaiseen erilaistamiseen, jolloin palvelujen ylilaatu- ja päällekkäisyysriskiä on mahdollista ehkäistä. Oululaisten ikärakenteen muutokseen on reagoitava ketterästi palveluiden määrässä.



ottoboc

Steppin' Out

noah



Informational sign with text, partially obscured and illegible.

6 Tarkastuslautakunnan kannanottojen vaikuttavuuden seuranta

Tarkastuslautakunta seuraa kannanottojensa vaikuttavuutta ja esittää havaitsemiaan toimenpiteitä, joilla kannanottoja on edistetty sekä liikennevaloin arvionsa toimenpiteiden etenemisestä.

Tarkastuslautakunta on valinnut seurantaan osan vuosien 2017–2018 arviointikertomuksien kannanotoista.

Taulukossa esitettyjen tarkastuslautakunnan havaitsemien toimenpiteiden lähtökohtana ovat kaupunginhallituksen kaupunginvaltuustolle antamat vastaukset ja kevään 2020 aikana kerätyt lisätiedot.

Taulukon liikennevalovärit:

punainen: tarkastuslautakunta ei ole havainnut riittävästi 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: 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.	Kaupunginhallitus hyväksyi 19.8.2019 Oulun vuorovaikutussuunnitelman vuosille 2019–2020 ja lähetti sen tiedoksi kaupunginvaltuustolle, jossa sitä ei esitelty. Vuorovaikutussuunnitelman tavoitteiden ja toimenpiteiden toteutumista arvioidaan vuoden 2019 ja vuoden 2021 lopussa. Seurantatiedon 2019 käsittely on vielä kesken. Demokratiatilinpäätöksen tyypistä kokonaisarviointia ei ole vielä toteutettu. Toimintakertomuksessa 2019 raportoidaan laajasti keinoista, joilla on toteutettu sitovaa tavoitetta Kuntalaisten osallisuus- ja vuorovaikutusmahdollisuudet paranee.	
2018: Talous: Kaupunginhallituksen on tarpeen valmistella investointien pitemmän ajan suunnitelma (noin 10 vuodelle) ja investointien rahoitussuunnitelma. Samalla on arvioitava investointien vaikutus kaupungin lainakantaan, suhteelliseen velkaantumiseen ja omavaraisuusasteeseen sekä rahoitusleasing- ja muiden rahoitusvastuiden kasvuun.	Kaupunginhallituksen vastauksen mukaan, vaikka pitkä aikavälin investointeja ei tiedetä, on investointitaso arvioitu vuoteen 2027 (vv. 2020–2022 n. 140 M€/vuosi, vv. 2023–2027 n. 170–180 M€/vuosi). Tällaista investointisuunnitelmaa ei ole kuitenkaan julkisesti esitelty, vaan talousarviossa 2020 esitetään vuosille 21–22 matalampia lukuja (133–148 M€). Tunnuslukuista esitetään lainakanta/asukas ja suhteellinen velkaantuneisuus.	
2018: Valtuustoaloitteisiin vastataan hallintosäännön määrittämässä aikataulussa tai vastauksen viipyessä aloitteentekijälle annetaan selvitys viivästyksestä ja arvioidusta käsittelyajasta. Valtuustolle raportoidaan kaikki valtuustoaloitteet. Valtuutetuille tehdään kysely valtuustoaloitteiden laatu- ja vaikuttavuuskokemuksesta.	Konsernihallinto teki valtuutetuille kyselyn valtuustoaloitteiden laadusta ja vaikuttavuudesta. Kaikkiin vuosien 2015–2018 valtuustoaloitteisiin on vastattu. Vuonna 2019 tehdyistä 86 valtuustoaloitteesta on hallintosäännön määrittelemässä kolmen kuukauden ajassa käsitelty 49 %. Keskimääräinen vastausaika oli 101 päivää, vaihteluväli 21–371 päivää. Vastauksen viivymisestä ja arvioidusta käsittelyajasta ei ole ilmoitettu aloitteentekijälle. Kaikki tehdyt aloitteet ja niihin annetut vastaukset on viety kaupunginvaltuuston tietoon. Valtuustolle raportointia on kehitetty selkeämmäksi.	

Arviointikertomusvuosi ja Tarkastuslautakunnan kannanotto	Tarkastuslautakunnan havaitsemia toimenpiteitä	Eteneminen
2017: Oppilaiden pääsy kuraattorin ja psykologin vastaanotolle lain määräaikaavelvoitteen sisällä	Psykologille tai kuraattorille ei päässyt lain edellyttämässä määräajassa. Ensikäynnin määräaika ylittyi 7 päivästä 27 %:lla (ensikäyntien määrä 288). Vuonna 2018 ylitys oli 33 %:lla (ensikäyntien määrä 219) ja vuonna 2017 32 %:lla (ensikäyntien määrä 162). Iso osa yksilökohtaisesta opiskeluhoitotyöstä toteutuu myös opiskeluhoillon monialaisen asiantuntijaryhmän (jossa kuraattori ja/tai psykologi kuuluu em. ryhmään) toimesta, jossa määräaikatoteumaa ei lasketa. Psykologien rekrytoinnissa edelleen ongelmia.	
2018: Esimieskoulutuksiin osallistuneiden esimiesten määrä	Vuonna 2019 esimiespassin suoritti 47 esimiestä. Osallistumisprosentti on noussut 78,3%:iin. Vuonna 2018 esimiespassin oli suorittanut noin 600 esimiestä, 76 %.	
2018: Oulun kaupungin ja Työterveys Virta Oy puitesuunnitelman tavoitteiden toteutumisen raportointi	Asiaa on viety eteenpäin. Työterveyshuollon puitesuunnitelmassa olevat henkilöstön työhyvinvointitavoitteet raportoidaan kaupungin henkilöstöraportissa. Raportin mittareita laajennetaan mm. prosessien toimivuuteen ja muihin arviointiraportin suosittelemiin mittareihin.	
2018: Työyhteisöjen toimivuuden ja työilmapiirin mittaaminen Kunta10-kyselyiden välillä	Henkilöstöryhmä on kehittänyt uuden työkalun Hyvinvointikysely esimiehille, joka on otettu käyttöön syksyllä 2020. Se on kevyempi kuin Kunta10 ja jatkuvasti työyhteisöjen käytettävissä.	
2018: Hyvinvointikertomukseen vammaisuuteen liittyvien indikaattoreiden lisääminen	Asia etenee. Vammaisuuteen liittyvien indikaattoreiden lisäämistä (1–2 kpl) hyvinvointikertomukseen valmistellaan yhteistyössä vammaisneuvoston kanssa.	
2018: Digitaalinen esteettömyys erityisryhmille tarkoitettussa tiedottamisessa	Digitaalinen esteettömyys ja saavutettavuus huomioidaan jatkossa kaikessa konsernin ja hyvinvointipalveluiden tiedottamisessa. Tiedotteiden selkokielisyyteen ja mahdollisuuteen lukea mm. lukulaitteilla kiinnitetään huomiota. Keskeisistä palveluista tehdään ohjevideot tai selvitetään tekstit puheeksi -toiminnallisuutta nettisivuille.	
2018: Sivistus- ja kulttuuripalvelujen aluemallin eri alueiden riski lähteä toiminnallisesti eriytymään	Ongelma on tunnistettu. Sivistus- ja kulttuuripalvelujen mukaan vastuualuejohtajat vastaavat siitä, etteivät alueet eriydy liikaa toistaan ja palveluiden laatu pysy kaikkialla yhdenvertaisena ja tasalaatuisena. Lisäksi alueellisen suunnittelun ja aluemallin kehittämisen tueksi ollaan luomassa poikkitoiminnallisia alueellisia sekä palvelukeskittymiä mukaisia tietopaketteja. Tavoitteena on, että tietopakettien tieto on mahdollisimman kattavaa ja niissä yhdistetään sivistys- ja kulttuuripalveluiden, hyvinvointipalveluiden sekä konsernin hallinnon tuottama alueellinen tieto.	
2017: Ennakoivan ylläpitosuunnitelman laatiminen ja rakentamisaikaisen valvonnan riittävyys sisäilmaongelmien ratkaisemiseksi (kosteudenhallinnan koordinoinnin vaikuttavuus)	Tilapalvelut seuraa kiinteistöjen tilannetta osana ylläpitoa ja reagoi muutoksiin kohteen koon ja kiireellisyden mukaan. Valmistelussa on ns. kymmenvuotisohjelma, jossa perusparannukset pyritään tekemään ennakoivasti ja riskejä halliten. Kosteudenhallintakoordinaattori kontrolloi todistetusti, että tietyt asiat huomioidaan ja todennetaan. Tilapalvelujen mukaan täsmällisiä vaikutuksia on vielä vaikea sanoa. Tilapalvelujen mukaan on olennaista, että se hallitsee koko rakentamisprojektin eikä hallintaketju katkea missään vaiheessa.	
2018: Kaavoitus: yritysten palvelujen kehittäminen. Yhdyskunta- ja ympäristöpalvelujen ja BusinessOulu liikelaitoksen yhteistyön parantaminen yritystonttien luovutusmäärien kasvattamiseksi	Hallintokuntien yhteistyönä on valmisteltu toimintamalli, jolla parannetaan yritysten palveluja (kh 20.1.2020 § 17). Osana sitä YYP:stä on käyty yrityksissä, joiden maanvuokrasopimukset ovat lähivuosina päättymässä, ja kuultu yrittäjän kehittämistarpeista tonttiin tai alueeseen liittyen. Jatkossa tapaamisia voidaan toteuttaa yhteistyössä BO:n kanssa. YYP järjestää eri yritysalueille yrittäjätalouksia, joissa kuullaan alueen yrittäjien toiveita alueen kehittämiseksi ja kerrotaan vireillä olevista YYP:n toimista lähivuosina. Keikkatoimintamallia kehitetään. Toimintamalli tarkoittaa hallintokuntien ja liikelaitosten yhteistyössä sitä, että asiakkaan palvelemiseksi saadaan nopeasti kokoon kaupunkiorganisaation parhaiden asiantuntijoiden ryhmä – keikkatiimi – joka tuottaa yritysasiakkaan tarvitseman palvelukokonaisuuden. Koollekutsujana on BO:n tai YYP:n asiantuntija, jota asiakas on lähestynyt. Maankäytön toteuttamishjelman (MATO) hankkeistamisryhmään on tullut BO:n asiantuntijoita vuonna 2019. Työpaikka-alueiden käsittelytapaa tehostetaan MATO:n hankkeistuksessa.	

Arviointikertomusvuosi ja Tarkastuslautakunnan kannanotto	Tarkastuslautakunnan havaitsemia toimenpiteitä	Eteneminen
2018: Omakotitonttien riittävä ja monipuolinen tarjonta	MATO 2020–24: Kaupungin vuotuista omakotitonttien luovutusmäärää nostetaan maltillisesti 120:sta 130:een vuodesta 2022 alkaen. Merkittävä osa perheasunnoista valmistuu yhtiömuotoisiin erillispientaloihin. Omakotitontteja on tarjolla eri puolilla kaupunkia. Niiden luovutuksessa joudutaan ottamaan huomioon alueen koulupalvelujen kapasiteetti, minkä vuoksi kaikkein halutuimmilla alueilla ei ole mahdollista luovuttaa omakotitontteja kysynnän mukaisesti.	
2018: BusinessOulu: 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 -prosesseista.	Syksyn 2019 aikana on järjestetty kolme työpajaa, joissa BusinessOulu ja Yhdyskunta- ja ympäristöpalvelut ovat kehittäneet poikkihallinnollista yhteistyötä. Keikkatoimintamallia kehitetään. Toimintamalli tarkoittaa hallintokuntien ja liikelaitosten yhteistyössä sitä, että asiakkaan palvelemiseksi saadaan nopeasti kokoon kaupunkiorganisaation parhaiden asiantuntijoiden ryhmä – keikkatiimi – joka tuottaa yritysasiakkaan tarvitseman palvelukokonaisuuden. BusinessOulu on avannut helmikuussa 2020 julkisten ja yksityisten yrityspalvelujen palvelutarjottimen, jonka kautta asiakas ohjautuu verkkopalvelussa siihen julkiseen tai yksityiseen palveluun, jota hän tarvitsee. BusinessAsema on avattu helmikuussa 2020. Se tuo yritysten palvelut helpommin saataville ja lisää myös kumppaneiden palveluiden saatavuutta yhdessä palvelupisteessä.	

Tarkastuslautakunnan kannanotot

Merkittävää etenemistä tarkastuslautakunnan kannanottojen suuntaan on tapahtunut etenkin valtuustoaloitteiden käsittelyssä, työyhteisöjen toimivuuden ja työilmapiirin mittaamisessa, digitaalisessa esteettömyydessä, BusinessOulun ja yhdyskuntapalveluiden yhteistyössä sekä kaavoituksessa ja yritysten asiakaspalvelussa.

Allekirjoitukset

Oulussa 21.4.2020

Oulun kaupungin tarkastuslautakunta



Marja-Leena Kemppainen
puheenjohtaja



Anna-Kaisa Lepistö
varapuheenjohtaja



Matti Alatalo



Pekka Hetta



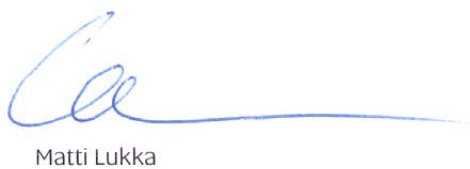
Janne Koskela



Pirjo Kuisma



Pertti Kutilainen



Matti Lukka



Kari Myllyniemi



Kaisu Tuomi



Oulun kaupunki

Tarkastuslautakunta | Arviointikertomus 2019

www.ouka.fi