

Oulun kaupungin tarkastuslautakunta

Arviointikertomus

2020



OULU

Oulu Capital
of Northern
Scandinavia



Oulun kaupungin tarkastuslautakunta

Arviointikertomus 2020

Graafinen suunnittelu: Niina Teräslahti, Oulun kaupunki, Viestintä ja
Soili Aalto-Hirvelä, Painatuspalvelut, Monetra Oulu Oy

Paino: Monetra Oulu Oy, Painatuspalvelut, 2021

Kuvat: Oulun kaupungin mediapankki

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



Sisältö

Puheenjohtajan katsaus	7
1 Tarkastuslautakunta arviointitoiminta	9
2 Kaupunkistrategian 2026 toteutumisen arviointi.....	15
3 Talousarvion sitovien tavoitteiden toteutumisen arviointi	19
3.1 Toimialojen sitovien toiminnan tavoitteiden toteutumisen arviointi....	19
3.2 Liikelaitosten ja rakennusomaisuuden taseyksikön sitovien tavoitteiden toteutumisen arviointi	26
4 Kaupungin ja kaupunkikonsernin talouden arviointia	31
4.1 Kaupungin talousarvion toteutumisesta.....	31
4.2 Kaupungin ja kaupunkikonsernin talouden tilasta	34
4.3 Kaupungin investoinnit 2013–2020.....	36
5 Erityiset arviointikohteet	41
5.1 Omistajapoliittisen toimenpideohjelman toteutumisen arviointi	41
5.2 Kaupungin omistajaohjaus kuntayhtymissä	44
5.3 Poikkeusolojen 2020 hallinto ja johtaminen Oulussa sekä korona-ajan viestintä	57
5.4 Lapsivaikutusten arviointi päätöksenteossa.....	62
5.5 Häiriö- ja poikkeustilanteisiin varautuminen kotihoidossa.....	66
5.6 Varhaiskasvatuksen laatutavoitteiden toteutuminen	77
5.7 Asukas- ja asiakaslähtöisyys yhdyskunta- ja ympäristöpalveluissa	87
5.8 Tilatehokkuuden parantaminen	97
6 Tarkastuslautakunnan kannanottojen vaikuttavuuden seuranta	107
Allekirjoitukset.....	111



Puheenjohtajan katsaus

Tarkastuslautakuntakin on toiminut kuluneella kaudella – samoin kuin muut toimielimet – poikkeuksellisissa oloissa. Maailmanlaajuista koronapandemiaa kansallisella tasolla ehkäisseet toimet ja rajoitukset ovat vaatineet uusien toimintatapojen käyttöönottoa. Kaupungin tekniset valmiudet toteuttaa etäkokouksia olivat hyvät ja tämä mahdollisti tarkastuslautakunnan tehtävän toteuttamisen työohjelman mukaisesti.

Poikkeusolojen vuoksi lautakunta valitsi kaksi lisäarviointikohdetta, "Poikkeusolojen 2020 hallinto ja johtaminen sekä korona-ajan viestintä" sekä "Häiriö- ja poikkeustilanteisiin varautuminen kotihoidossa". Kotihoidon arvioinnin yhteydessä tehtiin kysely kotihoidon henkilöstölle. Lautakunta onkin toimikautensa aikana tehnyt useamman oman kyselyn tietopohjansa laajentamiseksi.

Toimikauden aikana tehdyssä arviointityössä on lautakunnan yhtenä painopisteenä ollut arvioida sitä, miten kaupungin palvelutuotannossa toteutuu yhdenvertaisuus, asiakaslähtöisyys, kuntalaisten kuuleminen ja kuntalaisten osallisuus sekä miten vuorovaikutus toteutuu lainsäädännön, kaupungin strategian ja ohjeiden mukaisesti. Vuoden 2020 arviointikertomuksessa tätä teemaa edustaa "Asukas- ja asiakaslähtöisyys yhdyskunta- ja ympäristöpalveluissa", joka kertoo tilanteesta ympäristö- ja yhdyskuntapalveluissa.

Koronaepidemian kokonaisvaikutusta kaupungin toiminoissa on vielä kaikin osin vaikea arvioida. Koronaepidemiasta huolimatta kaupungin talous oli ylijäämäinen. Tähän vaikuttivat valtion maksamat koronatuot, mutta myös kaupungin omat talouden tasapainotustoimenpiteet alkavat näkyä. Talouden heikkenevät ennusteet ja investointien korkea taso edellyttävät viranhaltijoilta tarkempaa suunnitelmaa ja rahoitussuunnitelmaa. Koronan tuomat lisäkuormittavuudet heikentävät työssä jaksamista ja voivat lisätä sairauspoissaoloista aiheutuvia kustannuksia. Huolestuttavaa on myös, että kaupungin työnantajavoima on hakijamäärällä arvioiden laskussa.

Lautakunnan tahto on toimintakauden aikana ollut kehittää arviointi- ja tarkastustyötä ja siitä kertovaa arviointikertomusta. Kehittämistä ovat tukeneet ulkopuolinen arviointi, kyselyt arviointitilaisuuksiin osallistuneille, kyselyt arviointikohteiden työntekijöille, valtuustokysely, kunta-



laiskysely ja arviointikertomusten ja -raporttien valtuustokäsittelyjen yhteydessä saadut palautteet. Lautakunta on tehnyt myös itsearviointia sekä arvioinut työtään kokousten yhteydessä. Arviointikertomusten johtopäätökset ja kannanotot välittävät valtuustolle, kaupunginhallitukselle, lautakunnille, johtokunnille ja toimivalle viranhaltijajohdolle lautakunnan arviointikohteista asioita, joihin tulee kiinnittää huomiota ja joita kehittämällä voidaan parantaa kaupungin palveluja ja toimintatapoja.

Tällä kierroksella arviointikertomukseen sisältyvät arviointitilaisuudet ja kertomuksen rakentaminen on tapahtunut lähes kokonaan etäkokouksissa. Poikkeustilanteesta huolimatta on ulkoisen tarkastuksen yksikön henkilöstö suoriutunut tehtävistään kiitettävästi ja ansaitsee lämpimät kiitokset. Hyvä yhteistyö viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden sekä muiden osallisten kanssa on mahdollistanut toimintakauden viimeisen arviointikertomuksen valmistelun. Lautakunnan viimeiselle toimintavuodelle ajoittui myös uuden tilintarkastusyhteisön valinta.

Omasta ja tarkastuslautakunnan puolesta esitän lämpimät kiitokset kaikille hyvästä yhteistyöstä kertomuksen rakentamisessa. Tarkastuslautakunnan hyvä yhteistyö on perustunut perustehtävän hallintaan ja toistemme kunnioittamiseen. On ollut kunniatehtävä toimia tämän lautakunnan puheenjohtajana.

MARJA-LEENA KEMPPAINEN
tarkastuslautakunnan puheenjohtaja



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 kuin tilinpäätös. Lautakunta voi antaa valtuustolle muitakin tarpeellisia pitämiään selvityksiä arvioinnin tuloksista.

Lautakunta tuottaa kaupunginvaltuustolle objektiivista arviointitietoa toiminnan ja talouden ohjausta, kehittämistä sekä tulevaa päätöksentekoa varten.

Tarkastuslautakunnalla on myös muita lakisääteisiä ja hallintosäännöstä tulevia tehtäviä. Se esimerkiksi tekee valtuustolle ehdotuksen tilinpäätöksen hyväksymisestä ja vastuuvapauden myöntämisestä tilivelvollisille. Lisäksi tehtäviin kuuluu sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuuden noudattamisen valvonta ja konsernin tilintarkastuspalvelun hankintaesitys valtuustolle.

Tarkastuslautakunnan kokoonpano

Varsinaiset jäsenet

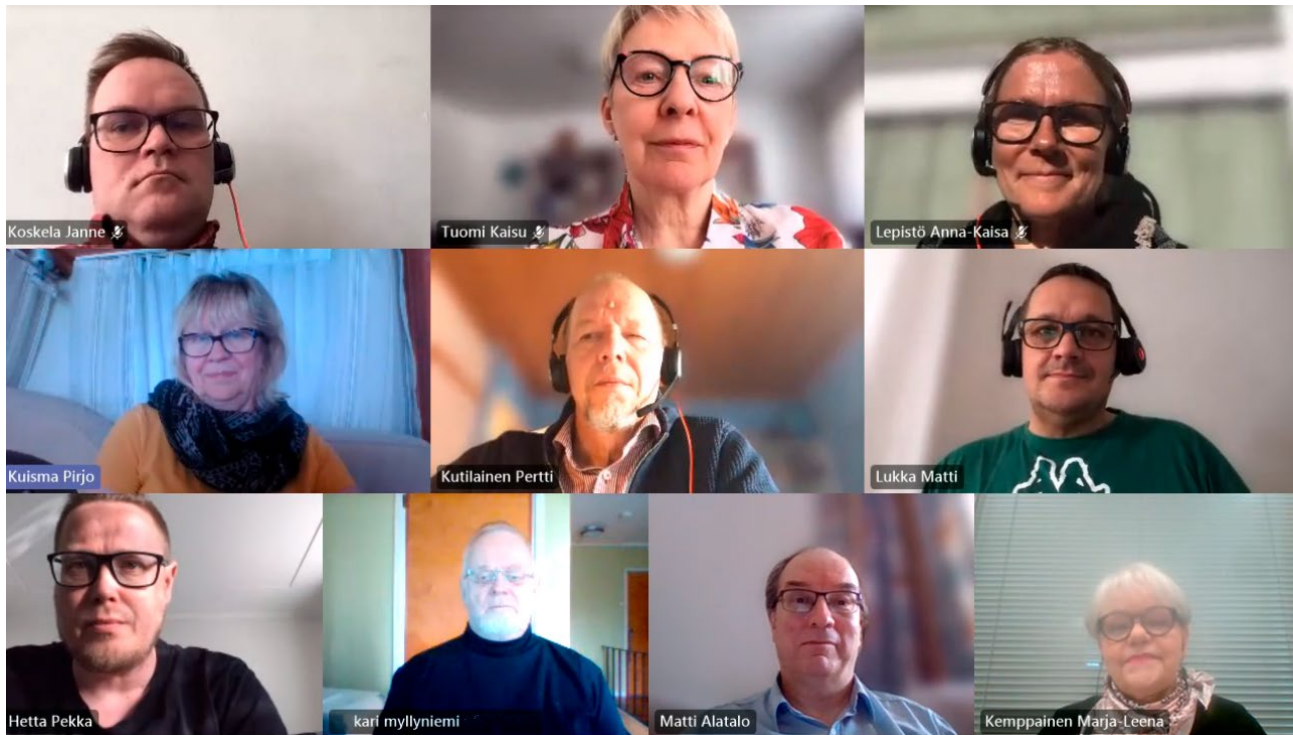
Marja-Leena Kemppainen, puheenjohtaja
Tanja Tiainen, varapuheenjohtaja,
31.3.2019 saakka
Pirjo Kuisma 1.4.2019 alkaen
Anna-Kaisa Lepistö, varapuheenjohtaja, 1.4.2019 alkaen
Matti Alatalo
Janne Koskela
Pertti Kuttilainen

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 1.4.2019–6.9.2020
Tarja Närhi 7.9.2020 alkaen
Eeva-Maarit Valkama
Kirsi Karppinen
Julia Haaraniemi
Heidi Hietalahti 6.9.2020 saakka
Suvi Röntyinen 7.9.2020 alkaen
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



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 kaupunginreviisori Pirjo Mäkinen, joka on myös lautakunnan esittelijä.

Arviointitoiminta käytännössä

Tarkastuslautakunnan arviointityö on lakisääteisesti suunnitelmallista. Lautakunta arvioi toimintaa ja taloutta määrittelemiensä arviointiperiaatteiden mukaisesti. Sillä on koko toimikaudelleen suunnitelma arviointikohteista sekä kuntalain tarkoittama vuositaso 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
<i>Kesäkuu</i>	Arviointiperiaatteista päättäminen Arviointisuunnitelman (nelivuotinen) tarkentaminen Vuoden työohjelmasta päättäminen
<i>Elo–syyskuu</i>	Arviointien toteuttamissuunnitelmien hyväksyminen
<i>Loka–tammikuu</i>	Arviointitilaisuudet
<i>Helmi–huhtikuu</i>	Arviointikertomuksen valmistelu useassa kokouksessa
<i>Toukokuu, alku</i>	Arviointikertomuksen luovutus kaupunginvaltuustolle
<i>Toukokuu</i>	Arviointikertomus kaupunginvaltuustossa Arviointikertomuksesta viestintä eri sidosryhmille

Monipuoliset tietolähteet ja arviointitavat

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. Yhdeksään arviointitilaisuuteen osallistui yhteensä 37 henkilöä. Kutsutut valmistautuvat arviointitilaisuuksiin etukäteen toimitettujen kysymysten avulla. Lautakunta kutsuu tarvittaessa myös normaaleihin kokouksiinsa asiantuntijoita.

Tarkastuslautakunta käyttää työnsä tietolähteinä tilinpäätöstä ja toimintakertomusta, kaupungin seurantaraportteja, valtuuston ja muiden toimielinten päätöksiä, ohjeita ja sääntöjä, selvityksiä ja kyselyjä sekä muuta asiakirja-aineistoa. Lautakunta voi tehdä myös omia kyselyjä arvioinnin tietolähteiden laajentamiseksi. Tietoaaineistoa arviointityöhön kertyy myös ulkoisen tarkastuksen yksikön tekemistä haastatteluista ja yksikön käyttämistä tietojärjestelmistä sekä yksikössä tehtävistä tarkastuksista ja selvityksistä sekä sen valmistelussa hyödyntämistä valtakunnallisista selvityksistä ja vertailuista.

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

Viestintä

Arviointikertomuksesta viestitään viestintäsuunnitelman mukaisesti. Valtuutetuille ja kaupunginhallitukselle viestitään arviointikertomuksen luovutustilaisuudessa ja kaupunginvaltuustossa. Kaupungin johdolle arvioinnin tuloksista kerrotaan jo ennen arviointikertomuksen luovutusta.

Arviointikohteille viestintä alkaa arvioinnin valmistelun aikaisena vuorovaikutuksena ja jatkuu arviointikertomuksen julkaisun jälkeen. Tiedotusvälineille viestitään valtuustopäivänä lehdistötiedotteella ja kaupungin muilla viestintätavoilla. Kuntalaisille viestitään erityisesti verkkosivujen kuntalaistiivistelmällä ja kaupungin henkilökunnalle intranetissä. <https://www.ouka.fi/oulu/paatokseteko-ja-hallinto/tarkastuslautakunta>

Arviointityön laadun kehittäminen ja varmistaminen

Tarkastuslautakunta kehittää toimintaansa ja tehtäviensä toteuttamistapoja jatkuvan kehittämisen periaatteen mukaisesti. Se tekee kerran valtuustokaudessa valtuutetuille kyselyn, jolla selvitetään odotuksia ja tyytyväisyyttä lautakunnan arviointityöhön. Ulkopuolisen asiantuntijan laatuauditointi arviointikertomuksesta ja arviointiraportista hankitaan kerran valtuustokaudessa. Lisäksi arviointikertomuksen tekstit toimitetaan etukäteen arviointikohteille asiatarkastukseen. Lautakunta on myös itsearvioinut vuosittain toimintaansa. Lisäksi tarkastuslautakunta osallistuu koulutuksiin ja järjestää vuosittain seminaarin tai koulutustilaisuuden joko itse tai yhdessä muiden suurten kaupunkien kanssa.

Arviointikertomuksen sisältö (lukuohje)

Tarkastuslautakunta esittää arviointikertomuksessa:

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

Tarkastuslautakunnan arviointitoiminta vuosien 2017–2020 arviointikertomuksissa

Tarkastuslautakunta on toteuttanut arviointisuunnitelmaansa valtuustokaudella seuraavilla arvioinneilla:

Kaupunkitasoiset arvioinnit ja konsernihallinto	Arviointikertomusvuosi
Talousarvion sitovat tavoitteet (sekä toiminnalliset että taloudelliset tavoitteet)	2017–2020
Tytäryhteisöiden, kuntayhtymien ja säätiöiden tulostavoitteet	2017–2018
Kaupungin ja kaupunkikonsernin talous	2017–2020
Kaupunkistrategian toteutuminen	2018, 2020
Kaupungin henkilöstön työhyvinvointi ja sairauspoissaolojen hallinta	2018
Valtuuston mahdollisuus ohjata talousarvion sitovilla toiminnan tavoitteilla	2019
Omistajapolitiittisen toimenpideohjelman toteutuminen	2020
Kaupungin omistajaohjaus kuntayhtymissä	2020
Poikkeusolojen 2020 hallinto ja johtaminen sekä korona-ajan viestintä	2020
Kaupunkikonsernin arvioinnit	
Oulun Kaupunginteatteri Oy:n ja yhtiön omistajaohjaus	2017
Kiertokaari Oy ja yhtiön omistajaohjaus	2017
Oulun Energia -konserni ja sen omistajaohjaus	2018
Poikkitoiminnalliset arvioinnit	
Kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet	2017
Toimitilojen käytön tehostaminen ja kiinteistökehitys	2017
Valtuustoaloitteiden käsittelyn toimivuus	2018
Digiteknologiaa hyödyntävien uusien toimintamallien käyttöönotto	2019
Lasten ja nuorten pääsy mielenterveyspalveluihin	2019
Rakennetun ympäristön esteettömyys	2019
Lapsivaikutusten arviointi päätöksenteossa	2020
Tilatehokkuuden parantaminen	2020
Elinkeino- ja työllisyyspalvelut	
Business Oulu -liikelaitos elinkeinopolitiikan toteuttajana	2018
Työllisyyden hoito ja työmarkkinatuen kuntaosuus	2019
Hyvinvointipalvelut	
Hoitoon pääsyn turvaaminen terveydenhuollossa	2017
Vammaisten palvelujen toimivuus ja tuloksellisuus	2018
Lastensuojelu – lasten sijoitukset kodin ulkopuolelle	2019
Valvonnan toteutuminen ikäihmisten palveluissa	2019
Häiriö- ja poikkeustilanteisiin varautuminen kotihoidossa	2020
Sivistys- ja kulttuuripalvelut	
Tuloksellisuuden mittaaminen ja arviointi perusopetuksessa	2017
Sivistys- ja kulttuuripalveluiden alueellinen toimintamalli	2018
Museo- ja tiedekeskus Luupin toiminta ja tuloksellisuus	2019
Varhaiskasvatuksen laatutavoitteiden toteutuminen	2020
Yhdyskunta- ja ympäristöpalvelut	
Kaavoituksen toimivuus ja tuloksellisuus	2018
Kestävän liikkumisen edistäminen	2019
Asukas- ja asiakaslähtöisyys yhdyskunta- ja ympäristöpalveluissa	2020
Muut liikelaitokset	
Oulun Tietotekniikka -liikelaitoksen tuloksellisuus	2017
Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitoksen tuloksellisuus	2017

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

Tarkastuslautakunta nostaa kautensa päätteeksi seuraavat asiat, jotka sen arviointien kannanottojen ja niiden seurannan perusteella vaativat kaupungilta lisätoimia ja jatkoarviointia seuraavalta tarkastuslautakunnalta:

- Elinkeinopalvelujen asiakaslähtöisyys ja sujuva palvelu silloinkin, kun palvelua on tuottamassa useampi kaupungin yksikkö
- Talouden tasapainottamisen jatkaminen
- Kuntakokeilun onnistuminen ja vaikutus työmarkkinatuen kuntaosuuteen
- Hoitoon pääsy terveydenhuollossa
- Lasten ja nuorten mielenterveyspalveluihin pääsy
- Lastensuojelu – lasten sijoitukset kodin ulkopuolelle ja kiireelliset sijoitukset
- Rakennetun ympäristön esteettömyyden edistäminen
- Investointien pitkän ajanjakson suunnittelu ja priorisointi



2 Kaupunkistrategian 2026 toteutumisen arviointi

Tarkastuslautakunta arvioi, miten Kaupunkistrategia Oulu 2026 toteuttamisessa on edetty kohti vuodeksi 2021 asetettuja tavoitetasoja. Lisäksi arvioitiin sitä, onko strategian toteuttamishjelmat ja strategiset hankkeet määritetty, hyväksytyt, vastuutettu ja onko niitä seurattu. Samalla arvioitiin, onko valtuustolle raportointi ollut laadukasta. Tarkastuslautakunnan arviointiperiaatteiden mukaan kaupunkistrategian toteutumista arvioidaan kaksi kertaa lautakunnan toimikauden aikana.

Strategian toteuttamisvastuut ja toteuttamisen välineet

Strategia on valtuuston lakisääteinen ohjausväline (Kuntal 37 §). Kaupunkistrategia Oulu 2026 hyväksyttiin kaupunginvaltuustossa 26.2.2018. Strategiaa on nyt toteutettu reilut kolme vuotta.

Kaupunginhallitus vastaa kaupunkistrategian toimeenpanosta. Se määrittää päätöksellään strategiaa toimeenpanevat toteuttamishjelmat ja strategiset kärkihankkeet ja päättää niiden hyväksymisestä. Kaupunginval-

tuuston vastuulla on maankäytön toteuttamishjelmasta ja sivistys- ja kulttuuripalvelujen ja hyvinvointipalveluiden palveluverkkosuunnitelmasta päättäminen. **Kaupunginjohtaja vastaa** kaupunkistrategian ja toteuttamishjelmien valmistelun ja **täytäntöönpanon ohjauksesta.**

Kaupunginhallitus on määritellyt strategian toimeenpanoon **viisi toteuttamishjelmaa**, joiden valmistelulle ja käsittelylle se asetti aikataulut ja raportointitavat. Seuraavassa on arvioitu **asetettujen tavoiteaikataulujen ja raportointirytmien toteutumista:**

Toteuttamishjelma	Hyväksymistavoite ja toteutuminen	Raportointitavoite ja toteutuminen
Oulun kaupungin hankintaohjelma	Tavoite: vuonna 2018 Hyväksytyt: 26.11.2018	Vuosittain Toteutui 2018 ja 2019, ei toteutunut 2020
Henkilöstöohjelma 2018–2022	Ei tavoitetta Hyväksytyt: 1.10.2018	Tilinpäätöksen yhteydessä Toteutunut
Omistajapoliittinen toimenpideohjelma 2018–2021	Ei tavoitetta Hyväksytyt: 26.11.2018	Vuosittain Toteutunut 2020 ja 2021
Ympäristöohjelma 2026 - kohti hiilineutraalia Oulua	Tavoite: kevät 2019 Hyväksytyt: 12.8.2019	Vuosittain Toteutui 2020 ja 2021
Digitaalinen Oulu -ohjelma 2020–2023	Tavoite: 2019 Hyväksytyt 3.2.2020	Ei vielä raportoitu

Kaupunkistrategian toimeenpanopäätöksessä (3, 2019) mainittiin toteuttamisvälineenä myös Muutosohjelma Oulu 2020, joka oli tavoitteena päivittää. Kaupunginhalitus totesi kuitenkin kesäkuussa 2020 ohjelman päättyneeksi, koska ohjelman toimenpiteet sisältyvät talouden ulkoisen arvioinnin toimenpiteisiin.

Kaupunginhallituksen vastuulla strategian toteuttamisessa on myös **elinvoiman ja asukkaiden hyvinvoinnin edistämisen strateginen ohjaus**.

Elinvoiman strategista ohjausta toteutetaan strategisilla **kärkihankkeilla**, jotka hallitus hyväksyi maaliskuussa 2019. Kärkihankkeet ovat

- Oulu Innovaatioallianssin (OIA) ekosysteemit (mm. OuluHealth),
- Linnanmaan ja Kontinkankaan kampukset,
- Saavutettavuushankkeet (rata- ja lentoliikenne),
- Kulttuuripääkaupunki Oulu 2026 -hanke sekä
- Vetovoimainvestoinnit erityisesti painopisteenä asemanseutu ja torialue.

Kaupunginhallitus on määrittänyt, että niiden etenemistä raportoidaan vähintään vuosittain. Kärkihankkeista on johdettu erillisiä strategian tavoitetasoja ja talousarviossa asetettuja sitovia vuositavoitteita, joiden seurantatiedoista raportoidaan normaalisti. Strategiajohtajan mukaan kärkihankkeista ei ole tehty erillistä raporttia, vaan raportointi on toteutunut tilanteen vaatiessa kaupunginhallituksen infoina ja tarvittavissa ajankohdissa tehtyinä päätöksinä.

Hyvinvoinnin strategista ohjausta varten kaupunginhallitus ei määritellyt erillistä hyvinvointiohjelmaa, vaan **hyvinvoinnin poikkihallinnolliset painopisteet** 2019–2021. Nämä vaikuttavat valtuustoon sitovien tavoitteiden ja käyttösuunnitelmien valmisteluun. Painopisteet sisältävät hyvinvointiin vaikuttavina kulttuurin ja taiteen sekä terveysliikunnan, alueellisen ja eri väestöryhmien välisen eriarvoistumisen estämisen ja rakennetun ympäristön sekä lasten -näkökulmat.

Oulussa **hallintokunnilla** on myös **omia strategian toimenpideohjelmaa**, kuten sivistysohjelma, joka hyväksyttiin sivistys- ja kulttuurilautakunnassa kesäkuussa 2020. Kaupunkistrategiaa toteutetaan keskeisesti myös **talousarviossa ja käyttösuunnitelmissa**.

Indikaattorit, sitovat tavoitteet ja käyttösuunnitelmatavoitteet

Kaupunkistrategiassa on 28 indikaattoria, joilla on 30 tavoitetasoa määriteltynä välitavoitteena vuodeksi 2021. Molempia on vähennetty edellisestä strategiasta ja nyt painopisteinä ovat vaikuttavuusindikaattorit. Vuodeksi 2021 asetettuja tavoitetasoja täsmennetään vuosittain valtuuston talousarviossa asettamalla sitovilla toiminnan tavoitteilla. Uutena strategiassa ovat visiotavoitteet, jotka ovat kahden valtuustokauden tavoitteita.

Toteuttamisen seuranta ja raportointi sekä väliarviointi

Kuntastrategiassa tulee lain mukaan määritellä sen **toteutumisen arviointi ja seuranta**. Oulussa on määritetty, että kaupunkistrategian toteutuminen raportoidaan vuosittain tilinpäätöksen yhteydessä kaupunginvaltuustolle. Käytännössä seurantatiedot esitetään myös 30.6. talouden ja toiminnan seurannassa. Raportointi **on toteutunut** määritellysti.

Kuntalain mukaan **strategia tulee tarkistaa** vähintään kerran valtuuston toimikaudessa. Oulun kaupunkistrategiassa on määritetty, että strategia tarkistetaan vuoden 2020 aikana. Kaupunkistrategian **väliarviointi käsiteltiin** kaupunginvaltuustossa marraskuussa 2020.

Väliarvioinnissa painopisteinä oli kaupunkistrategian indikaattoreiden toteutumistilanne, jonka perusteella arviointiin kaupunkistrategian tarkistamisen tarvetta. Väliarviointi esiteltiin kaupunginvaltuuston talousseminaarissa 5.10.2020, ja osallistujilla oli mahdollisuus antaa palautetta toimeenpanossa onnistumisesta ja painopisteistä.

Indikaattoreiden toteutumisarvioinnin ja koronaepidemian aiheuttamien toimintaympäristön epävarmuustekijöiden vuoksi valtuustolle esitettiin, että jatketaan nykyisillä linjauksilla ja tavoitetasoilla vuoden 2021 loppuun saakka. Valtuusto päätti pysyttää strategian linjaukset ja tavoitetasot ennallaan vuoden 2021 loppuun asti. Samalla valtuustolle tuotiin ensimmäisen kerran vuoden 2020 sitovien toiminnan tavoitteiden tavoitetasojen muutosesityksiä.

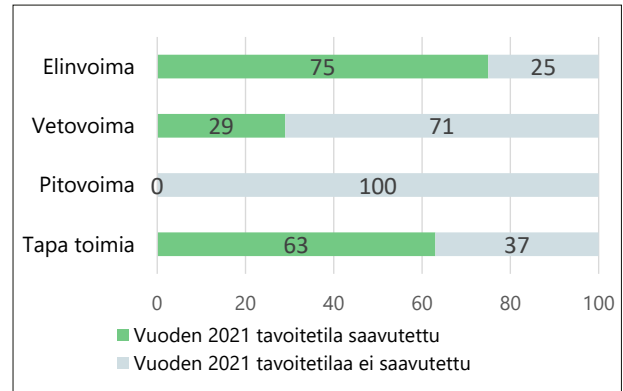
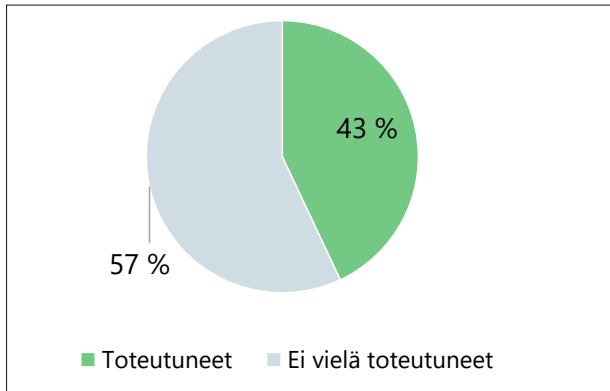
Strategia hallituksen työssä

Kaupunginhallituksen konkreettisessa työssä kaupunkistrategia näkyy **puheenjohtajan mukaan** eniten talouden seurannan yhteydessä. Tällöin peilataan myös strategian toteutumista. Myös talousarvion ja käyttötaloussuunnitelman valmistelun yhteydessä käydään tarkkaan läpi tavoitteiden toteutuminen ja uudet tavoitteet. Toteuttamisohjelmat ja kärkihankkeet ovat usein esillä päätösasioina tai infoina. Talouden tasapainotusasioita on jouduttu tekemään myös siksi, että ei ole päästy strategian tavoitteisiin. Hallitus on lisäksi vuonna 2020 reagoinut koronaan ja esittänyt valtuustolle sitovien vuositavoitteiden muuttamista kesken vuoden. Strategia ohjaa myös hallituksen määrittämiä kaupunginjohtajan vuosittaisia avaintehtäviä.

Strategian toteutumisen arviointi

Konsernihallinnossa marraskuussa 2020 valmistellun **väliarvioinnin mukaan** kaupunkistrategian toteutuminen on edistynyt positiivisesti ja strategian linjaukset, indikaattorit ja niiden tavoitetasot ovat oikeansuuntaisia vuodeksi 2021.

KAUPUNKISTRATEGIAN OULU 2020 TAVOITETASOJEN 2021 TOTEUTUMISEN ARVIOINNIN YHTEENVETO



Tarkastuslautakunnan arvioinnin mukaan noin 60 % indikaattoreiden vuoden 2021 tavoitetasoista ei ollut toteutunut tilinpäätöksen 2020 raportointitiedon perusteella ja noin 40 % oli toteutunut. Tarkastuslautakunnan arvioinnissa tavoitetasojen toteutumisesta oli käytössä osittain uudempiä tietoja kuin konsernihallinnon laatimassa arviointiajankohdassa. **Edellisen kaupunkistrategian** Oulu 2020 tavoitetoista jäi tarkastuslautakunnan vuonna 2019 tekemän arvioinnin mukaan toteutumatta 50 %.

Arviointi painopisteittäin

Elinvoimaindikaattoreiden vuoden 2021 tavoitetasoista **toteutui suurin osa**. Toteutuneita indikaattoreiden tavoitetasoja olivat *yritysten määrän kehitys* (vuoden 2019 lopun arvolla), *työpaikkojen määrän kasvu* noin 1 300 vuosikasvutavoitteen ylittävänä (vuoden 2018 lopun arvolla) ja *veronalaisen ansiotulon 4 %:n kasvu* (vuoden 2018 lopun arvolla) sekä osa Oulun saavutettavuuteen liittyvistä tavoitteista. Toteutumatta jäi *lentoliikenteen kasvu ja sataman rahtimäärän kasvu*, joissa laskua on ollut jo vuosista 2016 ja 2017 lähtien.

Vetovoimaindikaattoreiden tavoitetasoista **toteutumatta jäi suurin osa**. Toteutumatta jäi *väkiluvun kehitys* tavoite, *imago- ja vetovoimatutkimuksen* tavoite, *tyytyväisyys kaupunkikeskustan palvelutasoon ja matkailuyöpymiset Oulussa*. *Oululaisten korkeakoulujen ensisijaisten hakijoiden kasvutavoite* sen sijaan täytti tavoitetason samoin kuin tuoreilla tutkimustuloksilla *tyytyväisyys asuntojen, työpaikkojen ja palvelujen sijoitteluun*.

Pitovoimaindikaattoreissa on vielä matkaa strategian tavoitetasoihin, sillä arvioinnin mukaan **yksikään** tavoitetaso **ei** vielä **toteutunut**. Tavoitteista edelliseen mittaukseen heikkenivät *työttömyysaste* ja *itsensä yksinäiseksi tuntevien osuus*. **Moni tavoitetasoarvo kuitenkin kehittyi positiivisesti edellisestä mittauksesta**. Tällaisia olivat *T&K menot*, *75 vuotta täyttäneiden kotona-asuminen* sekä *koettu yleinen järjestys ja turvallisuus*. Samana pysyivät *TEA-viisari* ja *terveydentilansa hyväksi tai melko hyväksi kokeneiden määrä*.

Tapa toimia -indikaattoreista yli puolet toteutti vuoden 2021 tavoitetason. Toteutujia olivat *kuntalaisten yleinen palvelutyytyväisyys*, *digitalisointi*, *innovatiiviset hankinnat* ja *kaupungin työkyvyttömyyskustannusten osuus palkkasummasta sekä lainamäärä/asukas*, joka jäi alle vuoden 2020 talousarviotavoitteen. Toteutumatta tässä vaiheessa jäivät kaupungin *nettomenokehitystavoite*, *veroprosenttitavoite* ja *kaupunkityönantajan suosittelutavoite*.

Uuden strategian valmistelu

Uusi kaupunginvaltuusto valmistelee Oulun uuden kaupunkistrategian. Suunniteltu aloitusseminaariaikataulu lykkääntyy kesäkuulta myöhemmäksi vaalien siirtymisen vuoksi. Valtuuston riittävää perehtymistä tuetaan ennen strategian hyväksymiskäsittelyä.

Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä

Kaupunkistrategian Oulu 2026 toteuttaminen alkoi kaupunginhallituksessa toimeenpano-ohjelmien määrittelyllä lähes heti strategian hyväksymisen jälkeen. Sen sijaan toteuttamisohjelmien päätyminen kaupunginhallituksen käsittelyyn kesti pitkään, sillä viimeisin hyväksyttiin vasta kaksi vuotta strategian hyväksymisen jälkeen.

Toteuttamisohjelmien toteutumisen seurantatiedot on pääosin raportoitu kaupunginhallitukselle sen päätämällä tavalla.

Kärkihankkeet määriteltiin kaupunginhallituksessa myös nopeasti, mutta niiden seurantatietoja ei ole raportoitu kaupunginhallitukselle vuosittain erillisellä raportilla. Hankkeet ovat kuitenkin olleet esillä muun muassa kaupunginhallituksen päätösasioina ja infoissa.

Uusi strategian toimeenpanotapa, jossa sitovien toiminnan tavoitteiden vuosittainen asettaminen on kytketty indikaattoreiden tavoitetasoihin, on selkeyttänyt tavoitehierarkiaa. Näin myös valtuusto ohjaa aikaisempaa suoraviivaisemmin strategian toimeenpanoa. Uudet strategiaan sisältyvät visiotavoitteet konkretisoivat pitkän aikavälin tavoitteita.

Strategian raportoinnin laatu toimintakertomuksessa on parantunut aiemmasta, sillä kaikkien tavoitetasojen toteutuminen oli arvioitavissa.

Strategian hyväksymisen yhteydessä päätettiin, että strategia tarkistetaan vuoden 2020 aikana. Loppuvuodesta 2020 toteutettiin väliarviointi kevyenä tarkasteluna, jossa ei otettu huomioon toimintaympäristön muutoksia. Koronapandemian vaikutukset toimintaympäristöön eivät olleet mukana tarkastelussa.

Tarkastuslautakunnan kannanotot

Valtuuston asettamien strategian tavoitetasojen saavuttaminen ei ole edennyt riittävän tuloksellisesti ennen viimeistä tavoitteiden voimassaolovuotta, sillä noin 60 % tavoitetasoista ei ole arvioinnin mukaan toteutunut. Koska toimintaympäristö on muutoksessa ja koronaepidemia aiheuttaa lisähaastetta osaan tavoitetasoista, strategian täytäntöönpano vaatii tehostamista, tavoitetasojen uudelleenarviointia tai strategian uudelleensuuntaamista.

Seuraavan kaupunkistrategian toimeenpanossa konsernihallinnon on huolehdittava strategian toteuttamisohjelmien nopeammasta valmistelusta, jotta kaupunginhallitus voi toteuttaa toimeenpano- ja ohjausrooliaan optimaalisesti.

Kaupunginhallituksen ohjausrooli hyvinvoinnin edistämässä jää asetetuista painopisteistä huolimatta ohjaavuudeltaan epäselväksi ja vaatii terävöittämistä. Hyvinvoinnin edistäminen säilyy kaupungin tehtävänä myös mahdollisen sote-uudistuksen jälkeen.

Tarkastuslautakunta ennakoii, että elettävä poikkeuksellinen aika on nostanut vahvasti etätyötä ja väljemmän asumisen tarvetta. Oulun edellytykset tarjota näitä mahdollisuuksia ovat erityisen hyvät.

3 Talousarvion sitovien tavoitteiden toteutumisen arviointi

Tarkastuslautakunta arvioi, ovatko valtuuston talousarviossa 2020 lautakunnille ja johtokunnille asettamat sitovat toiminnan tavoitteet toteutuneet (KuntaL 121 §). Arviointi tehdään pääosin toimintakertomusraportoinnin perusteella. Sitovien tavoitteiden tulisi lähtökohtaisesti toteutua niille asetettujen mittareiden mukaisesti eikä epäselvää raportointia saisi olla lainkaan.

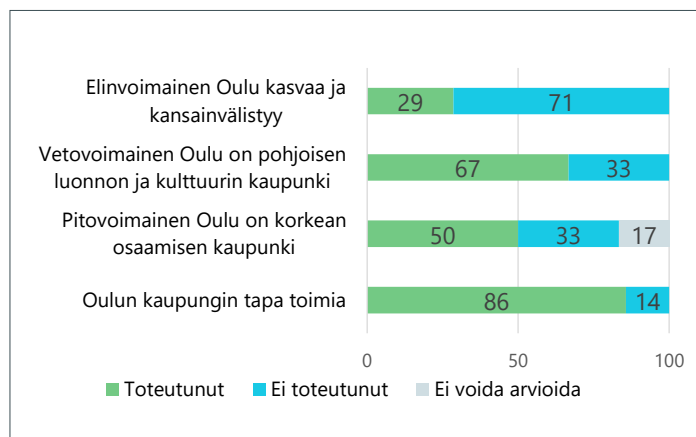
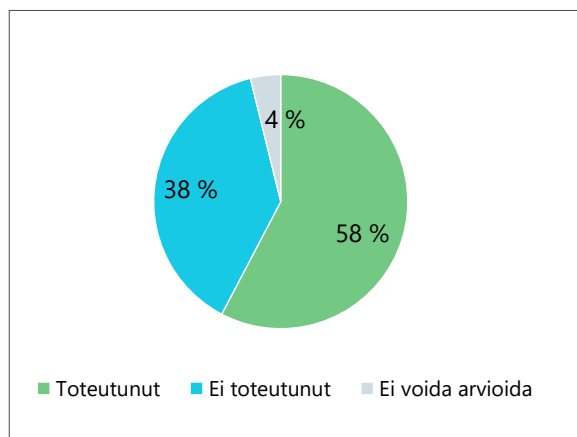
3.1 Toimialojen sitovien toiminnan tavoitteiden toteutumisen arviointi

Kaupunginvaltuusto ohjaa strategian toimeenpanoa vuosittain talousarviossa asettamallaan **sitovilla toiminnan tavoitteilla**. Talousarviossa 2020 hallintokunnille on määritelty 26 tavoitetta ja niille 57 mittarin arvoa. Tavoitteista 23 oli useamman hallintokunnan yhteisiä ja 3 yhden hallintokunnan tavoitteita. Kaupunginvaltuusto **laski marraskuussa viiden mittarin tavoitearvoa** koronaepidemian toimintaympäristöön aiheuttamien merkittävien muutosten vuoksi.

Arvioinnin tulos





Tarkastuslautakunnan arvioinnin mukaan elinvoimaan liittyneistä sitovista tavoitteista toteutui 29 %, vetovoimatavoitteista 67 % ja pitovoimatavoitteista 50 %. Oulun tapaa toimia kuvaavista tavoitteista toteutui 86 %. Kaikista tavoitteista toteutui noin 60 %.

TOIMIALOJEN SITOVIEN TAVOITTEIDEN TOTEUTUMISEN ARVIOINNIN YHTEENVETO

















Arviointi tavoitteittain

Arviointitapa: Tarkastuslautakunta arvioi toteutumista tavoitetasolla. Jos vain osa tavoitteen mittareista on toteutunut, se perustaa arviointinsa kokonaistilanteen arviointiin. Taulukoiden jälkeen esitetään tietoa niistä tavoitteista, jotka eivät tarkastuslautakunnan arvioinnin perusteella ole toteutuneet. **Toimintakertomuksessa** esitettiin **ensimmäisen kerran konsernihallinnon arviot** tavoitteiden toteutumisesta. Taulukoissa esitetään myös tämän arvioinnin tulokset.

	Konsernihallinnon arviointiskaala	Tarkastuslautakunnan arviointiskaala
	ei toteutunut	ei toteutunut
	toteutui	toteutui
	toteutui osittain	
	ei arvioitu	ei voida arvioida

Toimialojen sitovien toiminnan tavoitteiden toteutumisen arviointi tavoitteittain

ELINVOIMAINEN OULU KASVAA JA KANSAINVÄLISTYY

Sitova tavoite 2020 ja mittari	Konserni-hallinnon arviointi	Tarkastuslautakunnan arviointi
1. Työpaikkamäärä • pysyy vuoden 2019 vuoden tasolla (2019: ennakoarvio 94 000 työpaikkaa)		
2. Yritystontteja luovutetaan kysyntää vastaavasti • tontinluovutus 20–30 /vuosi		
3. Oulun Innovaatioallianssin (OIA) tavoitteiden toteutuminen edistää alueen elinvoiman kasvua • Seudun T&K menot kasvavat edelliseen vuoteen verrattuna • Yritysten toimipaikkojen määrä kasvaa 150 kpl edelliseen vuoteen verrattuna • Liiketoiminta-, tutkimus- ja kehitysympäristöjen hyödyntäminen liiketoiminnan kehittämisessä: Oulun seudun toimijoille myönnetty Horizon2020-rahoitus, tavoite 22 milj. euroa v. 2020.		
4. Oulun seudun logististen kärkihankkeiden valmistelu etenee • Liminka–Oulu -kaksoisraiteen ja Oulun satamaan johtavien raideyhteyksien suunnittelu etenee • Poikkimaantien satamayhteyden hankerahoituksen varmistaminen • Lentokentän joukkoliikenneyhteyksien toimivuuden parantaminen • Ratkaistaan Suomi-rata hankeyhtiön osallistuminen • Uusi MAL-sopimus valmistuu		
5. Kestävän liikkumisen edistäminen: Joukkoliikenteen saavutettavuus ja palvelutaso nousee • Tehokkaan joukkoliikennekäytävän yleissuunnitelman valmistelu käynnistyy • Joukkoliikenteen matkamäärä 70 % edelliseen vuoteen verrattuna (matkaa/asukas, seudullinen, 2019: 37 matkaa/asukas)		
6. Kiertotalouden edistäminen • Laaditaan kiertotalouden tiekartta		
7. Viherverkostojen kehittäminen ja luonnon monimuotoisuuden edistäminen • Laaditaan hiilinielusuunnitelma kaupungin omistamiin metsiin		

Toteutumattomat

1. Toimintakertomuksen ennakoarvion mukaan **työpaikkojen määrä on laskenut** vuodesta 2019 ja tavoite ei toteutunut.

3. **Oulun innovaatioallianssin (OIA)** mittareiden tavoitearvoista toteutui vain tutkimus- ja kehittämistoimen menot (T&K), jotka kasvoivat vuosien 2018 ja 2019 välillä noin miljoona euroa (0,13 %). Myös Horizon2020-rahoitus (+3,4 M€) ja yritysten toimipaikkojen määrä (+120 kpl) kehittivät positiivisesti, mutta eivät päässeet tavoitearvoon.

5. **Kestävän liikkumisen edistämisen** mittareista tehokkaan joukkoliikennekäytävän yleissuunnitelmaa ei ole

aloitettu, koska yliopiston mahdollista siirtymistä keskustaan selvitetään. Joukkoliikenteen matkamäärätavoitetta valtuusto alensi marraskuussa 6,8 miljoonaan matkaan, mutta koronan vuoksi toteuma jäi noin 6 miljoonaan (23 matkaa/asukas).

6. **Kiertotalouden edistämisen** kiertotalouden tiekartta ei valmistunut vuoden loppuun mennessä, vaan se on tarkoitus tuoda päätöksentekoon keväällä 2021.

7. **Viherverkostojen kehittämisen ja luonnon monimuotoisuuden edistämisen** mittarina oleva hiilinielusuunnitelma valmistuu vuoden 2021 alussa.

VETOVOIMAINEN OULU ON POHJOISEN LUONNON JA KULTTUURIN KAUPUNKI

Sitova tavoite 2020 ja mittari	Konserni-hallinnon arviointi	Tarkastuslautakunnan arviointi
8. Rekisteröidyt yöpymiset 75% vuoden 2019 määrään verrattuna (2019: 643 947 yöpymistä)	↘	↘
9. Kulttuuripääkaupunki 2026 hakemuksen valmistelun eteneminen <ul style="list-style-type: none"> Kulttuuristrategia 2030 hyväksytty Hakemus on jätetty opetus- ja kulttuuriministeriölle määräaikaan 5.5.2020 mennessä ja Oulu on valittu jatkoon lyhytlistalle Toisen hakuvaiheen hakemusasiakirjan valmistelu on käynnissä, hakemus jätetään keväällä 2021 Oulu2026-kulttuuripääkaupunkivuoden toteutuksesta vastaavan säätiön perustamistoimet on käynnistetty 	↗	↗
10. Kuntalaisten osallisuus- ja vuorovaikutusmahdollisuudet paranevat tukemalla asukkaiden omaehtoista toimintaa <ul style="list-style-type: none"> Käynnistyvällä kaupunkimedialla parannetaan asukkaiden tietoisuutta mitä Oulussa tapahtuu sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista Avustuskäytännön kehittäminen kuntalaisten omaehtoisen toiminnan tukemiseen alueilla 	↗	↗
11. Varmistetaan riittävä ja monipuolinen tonttituotanto keskeisiltä kaupunkikehittämisen alueilta ja vyöhykkeiltä Kaupungin tontinluovutus: <ul style="list-style-type: none"> Omakotitontit 120 tonttia (AO) Rivitalotontit 250 asuntoa (AR) Kerrostalotontit 630 asuntoa (AK) 	↗	↗
12. Torialueen ja Asemaseudun suunnittelu etenee <ul style="list-style-type: none"> Asemaseudun aiesopimus tehty Tervatowerin asemakaavaluonnos nähtävillä Kiikelin löylymaailman rakentaminen on käynnissä 	→	↘
13. Oulun tarina on keskeinen vetovoimatekijä. Kulttuuripalveluiden kohteet nousevat matkailijoiden ja kuntalaisten suosimina vierailukohteina <ul style="list-style-type: none"> Kulttuurikohteiden (Valve, Luuppi, kirjasto ja Sinfonia) kävijämäärät 60% edelliseen vuoteen verrattuna. (2019: 250 2157 kävijää) 	↗	↗

Toteutumattomat

8. Valtuusto määrittä marraskuussa **rekisteröityjen yöpymisten** tavoitteen uudelleen, sillä koronaepidemiolla on iso merkitys ihmisten liikkumiseen. Tavoite jäi vain niukasti alle tavoitetason (n. 4 000 yöpymistä).

11. **Tonttien luovutustavoite** kokonaisuudessaan ylittyi, mutta rivitalotonttien luovutusmäärä jäi tavoitteesta ja oli 239 (96 %).

12. **Torialueen ja Asemaseudun suunnittelun etene-**
misen mittareista Asemakeskuksen yhteistoimintasopi-
musneuvottelut ovat käynnissä, Tervatowerin asemakaa-
valuonnos on tavoitteena asettaa nähtäville loppuvuonna
2021 ja Kiikelin löylymaailman investoinnit ovat viivästy-
neet.

PITOVOIMAINEN OULU ON KORKEAN OSAAMISEN KAUPUNKI

Sitova tavoite 2020 ja mittari	Konserni-hallinnon arviointi	Tarkastuslautakunnan arviointi
14. Nuorten sijoittuminen jatko-opintoihin peruskoulun jälkeen: • Jokainen nuori jatkaa opiskelua peruskoulun jälkeen	→	↘
15. Oulun kaupunki on mukana kehittämässä Oulu Campus Linnanmaan ja Oulu Campus Kontinkangas -konsepteja ja alueita • Oulu Campus Linnanmaa ja Oulu Campus Kontinkangas markkinointitoimenpiteet » Korkeakoulujen ensisijaisten hakijoiden määrä kasvaa » Oulun suositteluhaluus opiskelijakaupunkina kasvaa (taloustutkimus) • Linnanmaa–Kajonharjun kaavarunkoalueen ensimmäinen asemakaavaluonnos nähtävillä	→	↗
16. Digitaalinen Oulu -ohjelman painopisteen 1 mukaisesti edistämme alueen ICT-elinvoimaa ja olemme haluttu TKI-kehittäjäkumppani. • Yhteistyöverkosto on organisoitunut ja toimii ohjelman toteuttamiseksi • Yhteistyöverkosto on laatinut Smart City -suunnitelman digitalisaation alueelle • Alueen toimijoiden kehitystä ja elinvoimaa tuetaan tarjoamalla ja kehittämällä digitaalisia kokeilualustoja • Oulu verkostoituu ja vaikuttaa kansainvälisesti aiempaa aktiivisemmin digitalisaation alueella	—	↗
17. Työttömyyden kasvu pienempi muihin suuriin kaupunkeihin verrattuna • Työttömyysaste v. 2020 alle kuuden suurimman kaupungin keskiarvon • Nuorisotyöttömyysaste v. 2020 alle vuoden 2019 tason (17,7%)	→	↘
18. Alueelliseen sekä eri väestöryhmien väliseen eriarvoistumiskehitykseen, omaan hyvinvointiaktiivisuuteen ja koettuun hyvinvointiin vaikuttaminen • Kouluterveyskyselyn tulokset paranevat hyvinvoinnin, osallisuuden sekä oppimisen tuen ja saatavuuden osa-alueilla. • Laaditaan kulttuurihyvinvointisuunnitelma • TEA-viisarin Oulun kokonaispistemäärä on vähintään 80 pistettä.	→	—
19. UNICEFin Lapsistävällinen kunta -toimintamallin mukaiset toimenpiteet vakiinnutetaan Oulun kaupungissa: • Lapsivaikutusten arviointien määrä	↗	↗

Toteutumattomat

14. Peruskoulun päättäneet **sijoittuvat jatko-opintoihin** Oulussa hyvin. Tavoitteena kuitenkin on, että 100 % peruskoululaisista saa jatko-opintopaikan. Vuonna 2020 oli 16 nuorta, jotka eivät olleet koulussa eivätkä työssä, olivat muuttaneet ulkomaille tai heihin ei saatu yhteyttä. Laajennettu oppivelvollisuus tulee voimaan vuonna 2021. Oppivelvollisuuden nostaminen 18 vuoteen tarkoittaa sitä, että jokainen peruskoulun päättävä nuori jatkaa johonkin toisen asteen oppilaitokseen.

17. **Nuorisotyöttömyysaste** laski 0,2 prosenttiyksikköä (oli 17,5 %) vuodesta 2019 ja kokonaistyöttömyysaste nousi kolme prosenttiyksikköä (oli 14,5 %). Mittarina käytettyyn suurten kaupunkien keskiarvoon nähden Oulu oli samalla tasolla ja kaikkiin kaupunkeihin vaikutti korona. Koronan vaikutus oli suurin helmi–huhtikuussa, mutta loppuvuo-

si helpotti tilannetta. Työttömien määrä kasvoi kuitenkin edellisvuotisesta yli 3 000 henkilöllä (lähes 30 %) ja pitkäaikaistyöttömien määrä nousi lähes 40 % (1 175 henkilöä).

18. Tavoite päättyi arviointiskaalassa luokkaan **ei voida arvioida**, kouluterveyskyselyn raportoinnin ja seurantatiedon heikkouden takia (kyselyn tulokset vuodelta 2019). Mittareista toteutui kulttuurihyvinvointisuunnitelma, joka on valmis. TEA-viisarin kokonaispistemäärä jäi tavoitteesta, mutta tarkoittaa terveydenedistämiseksi hyvää laatua. Vuoden 2019 kouluterveyskyselyn tuloksissa parannusta oli osallisuuden alueella. Hyvinvoinnin ja oppimisen tuen ja saatavuuden osa-alueilla jäätin tavoitteesta.

OULUN KAUPUNGIN TAPA TOIMIA

Sitova tavoite 2020 ja mittari	Konserni-hallinnon arviointi	Tarkastuslautakunnan arviointi
20. Ikäihmisten hyvinvointi ja toimintakyky paranee <ul style="list-style-type: none"> Kotona asuvien 75 vuotta täyttäneiden osuus kasvaa, tavoite 92% Vähäisin sote-palveluin kotona asuvien yli 75-vuotiaiden %-osuus kasvaa edelliseen vuoteen verrattuna (%-tavoite asetetaan v. 2020 osana ikääntymispoliittista ohjelmaa) 	→	↗
21. Kaupungin toiminta osaavana ostajana ja terveiden markkinoiden kehittäjänä paranee <ul style="list-style-type: none"> Innovaatiomyönteisten käytäntöjen määrä hankinnoissa kasvaa edelliseen vuoteen verrattuna (sähköiseen järjestelmään tehdyt hankinnat) 	↗	↗
22. Digitaalinen Oulu -ohjelman painopisteen 2 mukaisesti hyödynnämme digitalisaation ja datan mahdollisuudet palveluissa ja hyvinvoinnin edistämisessä. <ul style="list-style-type: none"> Kaupunkitasoinen suunnitelma on laadittu valittujen uusien teknologioiden laajamittaiseksi hyödyntämiseksi prosessien kehittämisessä Lautakunnat ja liikelaitokset ovat laatineet digitaalisen kehittämisen suunnitelmat Digitaalinen Oulu -ohjelman tavoitteiden toteuttamiseksi Suunnitelmien pohjalta on valittu ja käynnistetty toimeenpano vaikuttavimmista kehitystoimenpiteistä 	↗	↗
23. Kansainvälisissä verkostoissa saatua tietoa ja osaamista siirretään omaan toimintaan: <ul style="list-style-type: none"> Käynnistyneet kansainväliset yhteistyöhankkeet Oulu 2026 kulttuuripääkaupunkivuoden kulttuuriohjelman hankkeissa mukana olevien kansainvälisten yhteistyökumppaneiden määrä 	↗	↗
24. Pystymme rekrytoimaan tehtävien edellyttämää osaamista. <ul style="list-style-type: none"> Hakijoiden määrä/ulkoinen rekrytointi 	↗	↗
25. Kunta10-tuloksia hyödynnetään toiminnan kehittämisessä: <ul style="list-style-type: none"> Kunta10-kehittämissuunnitelmien toimeenpano v. 2020 kyselyn vastausprosentti kasvaa edellisestä kyselystä Oulun kaupungin kokonaissijoituksen paranee 	→	↗
26. Henkilöstön kokonaismäärä ei nouse: <ul style="list-style-type: none"> Palkallinen työpanos ei kasva vuodesta 2019 Sairaspoissaolo % laskee Työkyvyttömyyskustannukset laskee 	↘	↘

Toteutumattomat

26. **Palkallinen työpanos** kasvoi vuodesta 2019 seitsemän henkilötyövuotta. Kaupungin henkilöstömäärä laski 29 henkilöä (poikkileikkaustieto 31.12.). Poistuma vuoden aikana oli noin 600 henkilöä ja organisaatiomuutoksissa

vähentyi 63 henkilöä. Sairauspoissaolot jatkoivat vuodesta 2017 jatkunutta kasvuaan. Korona vaikutti sairauspoissaoloihin sekä niitä nostavasti että laskevasti. Työterveyskustannukset ovat nousseet.

Rakennuslautakunnan sitovien toiminnan tavoitteiden toteutumisen arviointi tavoitteittain

ELINVOIMAINEN OULU KASVAA JA KANSAINVÄLISTYY

Sitova tavoite 2020 ja mittari	Rakennuslautakunnan arviointi	Tarkastuslautakunnan arviointi
1. Rakennusvalvonta ohjaa kosteudenhallinnan huolelliseen suunnitteluun ja toteuttamiseen terveiden rakennusten aikaansaamiseksi. • Noin 90 %:ssa suurista kohteista on käytössä Kuivaketju 10 -toimintamalli	↗	↗
2. 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	↗	↗

VETOVOIMAINEN OULU ON POHJOISEN LUONNON JA KULTTUURIN KAUPUNKI

Sitova tavoite 2020 ja mittari	Rakennuslautakunnan arviointi	Tarkastuslautakunnan arviointi
3. Rakennusvalvonta ohjaa esteettömien ja kaikkien kannalta toimivien ja turvallisten asuin-, palvelu-, työpaikka- ja liiketilojen rakentamiseen. Myös korjaamisessa ohjataan esteettömyyttä parantaviin ratkaisuihin. • Esteettömyys uudisrakentamisessa, hissien rakentaminen	↗	↗

OULUN KAUPUNGIN TAPA TOIMIA

Sitova tavoite 2020 ja mittari	Rakennuslautakunnan arviointi	Tarkastuslautakunnan arviointi
4. Sähköiset palvelut parantuvat ja laajentuvat • Lupien käsittelyaika • 90 % lupahakemuksista tehdään sähköisen järjestelmän kautta • Asiakastytyväisyyden kehitys	↗	—

Toteutumattomat

3. Hissien rakentamisessa oli tavoitteena, että ohjausta annetaan yli 10 hankkeelle. Toteuma oli kuusi hanketta.

4. Lupien käsittelyaika oli keskimäärin 21,5 päivää, kun

se edellisenä vuonna oli 19 päivää. Lupahakemuksista 98,6 % tehtiin sähköisessä järjestelmässä (edellisenä vuonna 96,4 %). Asiakaspalvelukyselyä ei pandemian vuoksi tehty.

Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä

Sitovista toiminnan tavoitteista jäi suoraan **koronasyiden vuoksi** toteutumatta joukkoliikenteen matkamäärä ja Oulussa rekisteröityjen yöpymisten määrä, jotka molemmat jäivät myös alle valtuuston marraskuussa madaltaman mittarinarvon.

Sitovien tavoitteiden toteumisissa erityisen

- **positiivista** on, että digitalisaation hyödyntäminen palveluissa ja hyvinvoinnin edistämiseksi etenee digikehittämissuunnitelmia toteuttamalla. Tätä kautta strategian tavoitteet taloudellisista ja asiakaslähtöisistä palvelujen järjestämisestä voivat edistyä.
- **negatiivista** on, että Oulun työttömyysaste oli 3,1 prosenttiyksikköä heikompi kuin vuonna 2019, vaikka nuorisotyöttömyyden pieni lasku paransi tilannetta hiukan. Myöskään kuuden suurimman kaupungin keskiarvoon ei päästy. Pitkäaikaistyöttömyys kasvoi lähes 40 % vertailtaessa vuosien 2019 ja 2020 joulukuun tilannetta. Samaan aikaan työpaikkojen määrä laski vuodesta 2019. Työllisyysasteen arvioidaan laskevan edelleen vuonna 2021.

Sitoviin vuositavoitteisiin **tarvitaan hyvinvointia kuvaavia mittareita**, joista saadaan ajankohtaista tietoa talousarviovuoden aikana. Tarve korostuu varsinkin tämänhetkessä poikkeustilanteessa, jossa koronaviruspandemia on vaikuttanut eri asiakasryhmien hyvinvointiin ja palveluita voidaan joutua kohdentamaan uudelleen. Ohjaukseen ja arviointiin tarvittavien tietojen tulisi olla käytettävissä mahdollisimman pian toimintavuoden päättymisen jälkeen.

Tarkastuslautakunnan kannanotot

Valtuuston asettamat sitovat toiminnan tavoitteet eivät toteutuneet täysin tuloksellisesti, sillä noin 40 % tavoitteista jäi tarkastuslautakunnan arvioinnin perusteella toteutumatta. Noin puolet toteutumattomista tavoitteista oli lähellä toteutumista. Tarkastuslautakunta pitää hyvänä, että toimintaympäristön muutokseen (korona) reagoitiin niin, että valtuuston käsiteltäväksi tuotiin marraskuussa viiden mittarin tavoitetaso lasku.

Kuten viime vuonnakin parhaiten toteutuivat vetovoimaan liittyneet tavoitteet ja heikoiten elinvoimaan liittyneet tavoitteet. Elinvoimassa kriittiseksi tekijäksi nousevat koronan vaikutusten vuoksi työttömyysasteen parantaminen ja työpaikkojen määrän lisääminen. Molemmilla on myös välilliset vaikutukset kaupunkistrategian pitovoimaan.

Pitovoimaan liittyvistä tavoitteista toteutui puolet. Pitovoimamittareilla tulisi varmistaa myös hyvinvointia. Digitaalisuuden, työ- ja koulutuspaikkojen rinnalle tarvitaan enemmän eri asiakasryhmien hyvinvointia kuvaavia mittareita. Sitovista tavoitteista myös sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvät mittarit on lähes kokonaan poistettu.

Kaupungin työnantajavetovoima on hakijamäärämittarilla arvioituna laskussa. Monissa keskeisissä ammattiryhmissä muun muassa terveys-, hoiva ja opetuslalla on jo nyt tietyissä tehtävänimikkeissä työtekijävajetta ja tilannetta tulee heikentämään nykyiset eläköitymisennusteet ja koulutusmäärät. Työnantajavetovoima on tarkasteltava muillakin mittareilla kuin keskimääräisellä hakijamäärällä ja vetovoimatoimia on lisättävä kaupungin kriittisissä palveluissa.

3.2 Liikelaitosten ja rakennusomaisuuden taseyksikön sitovien tavoitteiden toteutumisen arviointi

Liikelaitosten sitovia tavoitteita muutetussa talousarviossa olivat liikeylijäämä ja investoinnit. Vain Oulun Vesi liikelaitoksella oli tuloutustavoite 6,6 miljoonaa euroa, mikä toteutui. Talousarvion mukaan liikelaitosten hintoja ei ollut lupa nostaa, sen sijaan niitä oli mahdollista laskea. Hinnoittelun perusteita voitiin muuttaa, kun asiakkaalta oli saatu hyväksyntä.

Kaikki liikelaitokset ylittivät liikeylijäämätavoitteen. Liikelaitosten yhteenlaskettu liikeylijäämä oli 5,7 miljoonaa euroa parempi kuin muutetussa talousarviossa. Puolen vuoden toteuman perusteella Oulun Tilapalvelut ja Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitos ennustivat liikeylijäämää.

Kaupunginvaltuusto pienensi vuoden aikana *Oulun Tilapalvelujen* liikeylijäämätavoitetta 4,4 miljoonaa euroa, koska koronapandemian vuoksi liikelaitoksen sisäisten palvelujen myynti väheni. Sopeuttamistoimien ansiosta liikeylijäämä muodostui 2,2 miljoonaa euroa pienemmäksi kuin muutetun talousarvion tavoite. *Oulun Digin* liikeylijäämätavoitetta nostettiin lähes kaksinkertaiseksi alkuperäiseen talousarvioon verrattuna.

Oulun Vesi liikelaitoksen liikeylijäämää talousarvioon nähden paransivat liikevaihdon ylitys ja liiketoiminnan kulojen alitus. Liikevaihtoa kasvattivat muiden rakennuttajien maksuosuudet näiden aiheuttamista verkostosiirroista sekä laskutetun veden ja jäteveden määrän hienoinen lissäys.

Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitoksen liikeylijäämään vaikutti ennen kaikkea pelastustoimen tehtävämäärän lasku, mikä tuotti säästöjä henkilöstö-, materiaali- ja palvelukuluissa. *Oulun Infra liikelaitoksen* mukaan sen liikeylijäämä johtui muun muassa maanrakennuksen lisääntyneistä tömmäristä sekä onnistuneista kilpailutuksista.

Henkilöstökulut alittuivat säästötoimien ansiosta. *Oulun Digin* liikeylijäämään vaikutti Office 365 -palveluiden käyttöönotto ja sen myötä lisääntynyt lisenssien määrä sekä uudenlaisen palvelukonseptin hinnan nousu. Myös henkilöstökulut jäivät talousarviosta, sillä uusia rekrytointeja ei ole tehty poissa olleiden tai eläköityneiden henkilöiden tilalle.

Liikelaitosten investoinnit yhteensä toteutuivat lähes muutetun talousarvion mukaisesti. Oulun Veden investointimenojen ylitys 0,6 miljoonaa euroa johtui pääosin hyvin edenneistä saneerauskohteista, jotka valmistuivat etuajassa. Teollisuuden uusien työpaikkojen mahdollistamiseksi toteutettiin hankkeita, jotka eivät sisältyneet alkuperäiseen investointiohjelmaan. Oulun Digin investointimääräraha ylittyi 0,2 miljoonaa euroa. Suurin osa ylityksestä tuli hallintokuntien päätelaiteinvestoinneista.

Liikelaitosten yhteenlaskettu liikevaihto oli 242,4 miljoonaa euroa, 3,7 miljoonaa euroa suurempi kuin talousarviossa ja 9,5 miljoonaa euroa suurempi kuin edellisenä vuonna. Liikevaihto ylittyi eniten Oulun Infralla (3,4 M€), Oulun Vedellä (1,0 M€) ja Oulun Digillä (0,4 M€). Edelliseen vuoteen verrattuna liikevaihto kasvoi erityisesti Infralla 7,8 miljoonaa euroa (+ 29,1 %), mitä osaltaan selittävät katu- ja liikuntapaikkarakentaminen arvioitua suuremmassa laajuudessa ja yhdyskunta- ja ympäristöpalveluista siirtyneet tehtävät. Myös Digin liikevaihto kasvoi (+2,0 M€, 10,9 %). Oulun Tilapalvelujen liikevaihto supistui koronan seurauksena 1,9 miljoonaa euroa (-1,8 %).

Liikelaitosten yhteenlaskettu ylijäämä oli 3,5 miljoonaa euroa. Ylijäämäisen tai nollatuloksen tekivät muut paitsi Oulun Tilapalvelut. Oulun Veden tuloksesta tehtiin Hintan vedenpuhdistamon laajennukseen 4,5 miljoonan euron investointivaraus, joka pienensi ylijäämää.

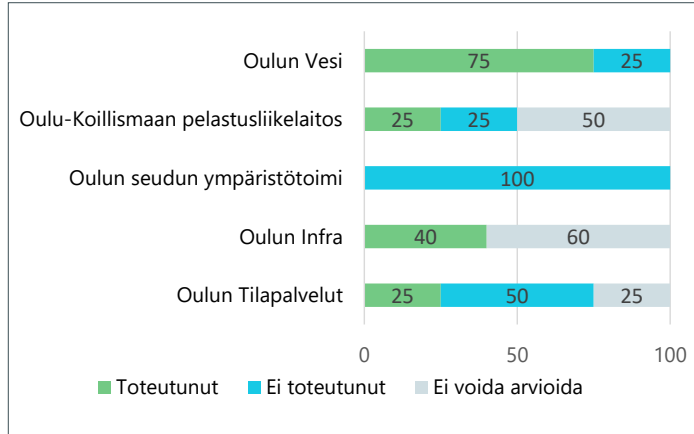
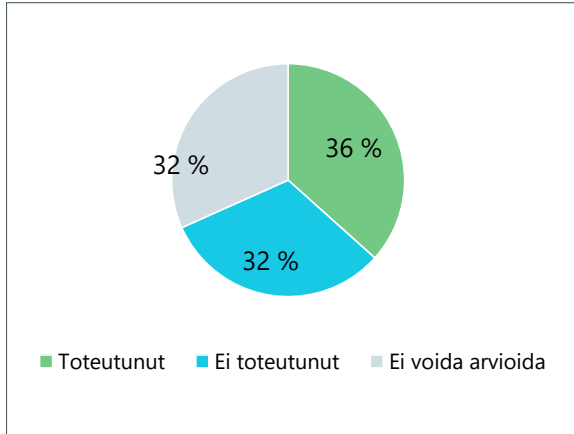
LIIKELAITOSTEN LIIKEYLIJÄÄMÄ- JA INVESTOINTITAVOITTEIDEN TOTEUMA, T€

	Toteutunut liikevaihto	Liikeyli-/alijäämä		Investoinnit	
		TA + muutos	TP 2020	TA + muutos	TP 2020
Oulun Vesi	38 561	10 280	11 799	20 313	20 930
BusinessOulu	122	0	0	75	73
Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitos	36 291	-1	960	110	0
Oulun seudun ympäristötoimi	4 637	0	0	0	0
Oulun Tilapalvelut	107 797	-3 400	-1 207	1 493	630
Oulun Infra	34 645	466	1 273	600	584
Oulun Digi	20 300	982	1 201	5 054	5 214
Liikelaitokset yhteensä	242 353	8 327	14 026	27 645	27 431

Liikelayosten sitovien toiminnan tavoitteiden arvioinnin tulokset

Tarkastuslautakunnan arvioinnin mukaan liikelayosten sitovista tavoitteista toteutui 37 %, ja ei-toteutuneita ja tavoitteita, joita ei voitu arvioida, oli saman verran, noin 32 %.

LIIKELAITOSTEN SITOVIIEN TAVOITTEIDEN ARVIOINNIN YHTEENVETO



Arviointi liikelaitoksittain ja tavoitteittain

Arviointitapa: Tarkastuslautakunta arvioi toteutumista tavoitetasolla. Jos vain osa tavoitteen mittareista on toteutunut, se perustaa arviointinsa kokonaistilanteen arviointiin. Taulukoiden jälkeen esitetään tietoa niistä tavoitteista, jotka eivät tarkastuslautakunnan arvioinnin perusteella ole toteutuneet. **Toimintakertomuksessa** esitettiin **ensimmäisen kerran konsernihallinnon arviot** tavoitteiden toteutumisesta. Taulukoissa esitetään myös tämän arvioinnin tulokset.

	Konsernihallinnon arviointiskaala	Tarkastuslautakunnan arviointiskaala
↘	ei toteutunut	ei toteutunut
↗	toteutui	toteutui
→	toteutui osittain	
—	ei arvioitu	ei voida arvioida

LIIKELAITOSTEN SITOVIIEN TOIMINNAN TAVOITTEIDEN TOTEUTUMISEN ARVIOINTI LIIKELAITOKSITTAIN JA TAVOITTEITTAIN

Liikelaitos	Konsernihallinnon arviointi	Tarkastuslautakunnan arviointi
Oulun Vesi		
Moitteeton jäteveden puhdistus ja kestävän kehityksen mukainen lietteenkäsittely <ul style="list-style-type: none"> Jäteveden puhdistustulokset (BOD, P ja N) ja lietteenkäsittely ovat lupaehtojen mukaiset 	↗	↗
Taksataso kohtuullinen <ul style="list-style-type: none"> sitovat taloustavoitteet saavutetaan vertailuhinta alle maan keskitason 	↗	↗
Asiakastytyväisyys parhaiden tasolle <ul style="list-style-type: none"> parannus vuotuisen WACSI-kyselyn keskiarvoissa omiin tuloksiin nähden sähköisten palvelujen määrä lisääntyy 	→	↘
Vesijohtoveden laatu ja toimitusvarmuus jatkuvasti hyvätasoisia <ul style="list-style-type: none"> täyttää STM:n laatuvaatimukset käyttökeskeytysaika alle 15 min/asiakas/v 	↗	↗
Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitos		
Pelastuslaitoksen valvontatyö edistää yritystoiminnan jatkuvuutta vähentämällä mm. vahinko-, keskeytys- ja henkilöriskejä sekä onnettomuuksista aiheutuvia häiriöitä. <ul style="list-style-type: none"> määrävälein tehtävä valvonta toteutuu 100 %-sesti 	↘	↘

Liikelaitos	Konsernihallinnon arviointi	Tarkastuslautakunnan arviointi
<p>Pelastuslaitos neuvoo osaltaan turvallisen yleisötapahtuman järjestämisessä ja valvoo palo- ja henkilöturvallisuuden toteutumista kokoontumistiloissa ja yleisötapahtumissa yhdessä toiminnanharjoittajien kanssa.</p> <ul style="list-style-type: none"> pelastussuunnitelmavollisista yleisötapahtumista saadaan ilmoitus pelastuslaitokselle 90 %-sesti pelastuslaitokselle ilmoitettujen tapahtumien pelastussuunnitelmat laaditaan vähintään 80 %-sesti 	↗	↗
<p>Pelastuslaitos edistää toiminnallaan turvallisen elinympäristön toteutumista.</p> <ul style="list-style-type: none"> vähintään 10 % alueen väestöstä saa pelastuslaitoksen tarjoamaa turvallisuuskoulutusta pelastustoiminnan ja ensihoidon palvelut ovat tehokkaita ja tavoittavat onnettomuustilanteen vaaditussa ajassa (riskialueiden tavoittamisen tot.-%) 	↘	—
<p>Hyvällä talouden seurannalla ja toimintoja sopeuttamalla/tehostamalla tuotamme palvelutasopäätöksen palvelut ja samalla pysymme pelastustoimen osalta valtakunnallisesti kolmen edullisimman pelastuslaitoksen joukossa.</p> <ul style="list-style-type: none"> palvelutasopäätöksen tavoitteet toteutuvat pelastustoimen kuntien maksuosuus €/as on alle valtakunnan keskiarvon (n.75 €/asukas) 	—	—
Oulun seudun ympäristötoimi		
<p>Tarkoituksenmukaiset ja asiakaslähtöiset palvelut</p> <ul style="list-style-type: none"> viranomaisluvut ja -ilmoitukset käsitellään hyvän hallinnon periaatteita noudattaen viivytyksettä niille asetetuissa tavoiteajoissa elinkeinoelämän viranomaisvalvontatoiminnan edellyttämällä tasolla ja valvontatoimet on suunnattu säännöksissä ja määräyksissä asetettujen tavoitteiden ja toimenpiteiden toteutumiseksi 	↗	↘
<p>Terveydelle turvalliset elintarvikkeet ja talousvesi</p> <ul style="list-style-type: none"> talousveden ja elintarvikkeiden laatu hyvä / ei yhtään vesi- ja elintarvikevälitteistä epidemiaa 	↘	↘
Oulun Infra		
Tilojen käyttöä tehostetaan keskittämällä toiminnot Kiilletie 7:n ja Poratie 10:n kiinteistöihin.	—	↗
Korvaamme vanhaa kalustoa uusilla vähäpäästöisemmällä työkoneilla ja ajoneuvoilla.	—	↗
Lisäämme rakennusmateriaalien kierrätystä ja uusiokäyttöä.	—	—
Lisäämme luonnonvesien käyttöä rakentamisessa ja kunnossapidossa.	—	—
Toimintojen kehittäminen omistajapolitiittisten tavoitteiden mukaisesti, johon mittarina oman palvelutuotannon osuus ja henkilöstömäärät.	↗	—
Oulun Tilapalvelut		
<p>Tilapalveluiden toiminta kehittyi omistajapolitiittisen toimenpideohjelman mukaisesti. Oman tuotannon osuus kokonaistuotannosta 31.12.2020.</p> <ul style="list-style-type: none"> ateria- ja puhtauspalvelujen oman tuotannon osuus 63 % kiinteistöjen ylläpitopalvelujen oman tuotannon osuus 38 % sisäliikuntalaitosten ylläpidon oman tuotannon osuus 85 % virastomestaripalveluiden oman tuotannon osuus 80 % 	→	↘
<p>Toimitilojen energiatehokkuutta kehitetään edelleen energiatehokkuutta tukevilla toimenpiteillä</p> <ul style="list-style-type: none"> Säästetyn energian määrä vuosittain. Normeeratun kulutuksen pieneneminen 500 MWh/vuosi 	—	—
<p>Öljylämmitystavasta luovutaan</p> <ul style="list-style-type: none"> Laaditaan toteutussuunnitelma vuoden 2020 aikana öljylämmittämisestä luopumisesta vuoteen 2025 mennessä. Selvitys valmiina 2020 aikana. 	→	↘
<p>Keskusta-alueen julkisten palvelurakennusten piha-alueet ovat vehreitä ja viihtyisiä</p> <ul style="list-style-type: none"> Piha-alueet ovat A1-hoitoluokiteltuja 	↗	↗

Toteutumattomat

Oulun Vesi

- Vesilaitoksen palvelun ja viestinnän arvosanat olivat ennallaan ja vedenlaadussa arvosana oli laskeutunut.
- Sähköisten palvelujen käyttäjämäärä on pysynyt ennallaan.

Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitos

- Määrävälein tehtävä valvonta toteutui 73-prosenttisesti ja turvallisuuskoulutustapahtumat tavoittivat väestöstä 2,6 %. Koronaviruksen leviämisen ehkäisemiseksi tehdyt toimet rasittivat toimintaa, joka keskeytyi useaksi kuukaudeksi.
- Pelastustoimessa riskialueiden tavoittamisen toteutusprosentit olivat tavoitteiden mukaiset. Ensihoidon palvelusta ei ollut saatavissa tietoa tilinpäätösajankohtana.
- Oulu-Koillismaan alueen kuntien maksuosuus oli 65 €/asukas. Valtakunnallista vertailutietoa ei ollut saatavissa tilinpäätösajankohtana.

Oulun seudun ympäristötoimi

- Ympäristölupahakemuksista lähes kaikki (7/8) ja vedenkäyttelulaitosten hakemuksista kaikki käsiteltiin tavoiteajassa.
- Vuoden aikana todettiin kahteen valtakunnalliseen ruokamyrkytys-epidemiaan liittyviä sairastumisia Oulun seudulla.

Oulun Infra liikelaitos

- Rakennusmateriaalien kierrätyksen ja uusiokäytön sekä luonnonvesien käytön lisäämistä ei voida arvioida, koska niitä ei ole numeraalisesti seurattu.

- Omistajapoliittisten tavoitteiden mukaista oman palvelutuotannon ja ulkopuolelta ostettujen palvelujen %-osuutta eri tehtävissä ei ole tilinpäätöksessä raportoitu. Tilinpäätöksen perusteella kokonaishenkilömäärä ei ole vähentynyt.

Oulun Tilapalvelut liikelaitos

- Ateria- ja puhtauspalvelujen ja virastomestaripalveluiden oman tuotannon enimmäisosuudet (68 % ja 83 %) jäivät tavoitteesta, koska palveluostot kokonaisuutena vähenivät koronan vuoksi.
- Energiatohokkuustoimilla säästettiin noin 0,83 GWh energiaa vuonna 2020. Seuranta ei ole koronan vuoksi vertailukelpoinen normaaleihin vuosiin nähden.
- Vuonna 2020 muutettiin kolme öljylämmityskohdetta uusiutuvalle energialle. Konkreettiset muutokset on tarkoitus ajoittaa niin, että ne on tehty vuonna 2025. Kohteita valmistellaan yhdessä rakennusomaisuuden taseyksikön kanssa osana korjausrakentamisohjelmaa.

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

Rakennusomaisuuden taseyksikön sitovia tavoitteita olivat tuloutus, investoinnit ja lainojen enimmäismäärä. Tuloutustavoite toteutui talousarvion mukaisesti, investoinnit 77-prosenttisesti ja lainat 68-prosenttisesti. Alitusten syynä olivat pääosin hankkeiden aikataulumuutokset.

Investointeja käsitellään kappaleessa 4.

RAKENNUSOMAISUUDEN TASEYKSIKÖN TUOTOT JA SITOVIIEN TAVOITTEIDEN TOTEUMA, T€

Rakennusomaisuuden taseyksikkö	Liiketoiminnan muut tuotot	Tuloutus TP 2020	Investoinnit		Lainat enintään	
			TA + muutos	TP 2020	TA+ muutos	TP 2020
	99 477	11 863	69 660	53 736	41 000	28 000

Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä

Vuoden aikana valtuusto oli tehnyt muutoksia Veden, Digin ja Tilapalvelujen sekä rakennusomaisuuden ta-seyksikön sitoviin taloustavoitteisiin, mutta toiminnan tavoitteisiin ei muutoksia tehty.

Koronapandemia vaikutti liikelaitosten **taloudellisiin tuloksiin** eri tavoin: Oulun Tilapalvelujen liikevaihto jäi tavoitteesta palvelutarpeen vähennyttyä ja tulos oli alijäämäinen, kun taas uusien palveluiden ja laitteiden kysynnän kasvu paransi Oulun Digin tulosta. Tilapalvelujen alijäämä oli 1,2 ja Digin ylijäämä 1,2 miljoonaa euroa. Muiden liikelaitosten talouteen koronalla oli vain vähän tai ei lainkaan vaikutusta.

Sisäisten liikelaitosten tilinpäätöksistä ei Oulun Digiä lukuun ottamatta käy ilmi, kuinka palvelujen ja tuotteiden hinnoittelua on mahdollisesti muutettu tilivuoden aikana.

Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitoksen ja Tilapalvelujen **toiminnan tavoitteet** jäivät osittain toteutumatta koronan vuoksi, sillä pelastusliikelaitoksen valvontaa ei voitu tehdä ja turvallisuuskoulutusta antaa tavanomaiseen tapaan, ja Tilapalvelujen palveluostot vähenivät, jolloin oman tuotannon ja palveluostojen suhde ei toteutunut.

Tarkastuslautakunnan kannanotot

Valtuuston asettamat taloustavoitteet toteutuivat paremmin kuin edellisenä vuonna: toteuma oli 88 %, kun edellisenä vuonna tavoitteista toteutui 69 %.

Sitovista toiminnan tavoitteista toteutui tarkastuslautakunnan arvioinnin mukaan selkeästi alle puolet, 37 %.

Arvioinnin mukaan 32 % tavoitteista jäi toteutumatta, ja saman verran oli sellaisia, joiden toteutumista ei voida arvioida, koska tietoa ei ollut käytettävissä mittarin luonteen takia tai vaaditussa aikataulussa.

Tarkastuslautakunta pitää tarpeellisena, että liikelaitokset arvioivat toiminnan tavoitteidensa tilaa tilivuoden aikana ja tekevät muutosesitykset valtuustolle, mikäli mittareiden tavoitetasoa on aihetta tarkistaa. Mittarit tulee valita siten, että tiedot on mahdollista saada tilinpäätösvaiheessa, ja mittareille tulee määritellä tavoitetasot, joista myös raportoidaan.

Sisäisten liikelaitosten ei ole tarkoitus tuottaa voittoa. Liikevaihdon kasvun ja toiminnan tehostumisen tulee näkyä asiakkailta perittävien hintojen laskuna.

4 Kaupungin ja kaupunkikonsernin talouden arviointia

Tarkastuslautakunta arvioi, miten kaupunginvaltuuston talousarviossa asettamat talouden tavoitteet ovat toteutuneet tilinpäätöksessä 2020. Lisäksi se arvioi, arviointiperiaatteidensa mukaisesti, kaupungin ja konsernin talouden tilaa.

4.1 Kaupungin talousarvion toteutumisesta

Tuloslaskelman toteutumisesta

Talousarvio 2020 hyväksyttiin 35 miljoonaa euroa alijäämäisenä. Ennustetta heikennettiin vuoden aikana niin, että kesäkuun lopun tilanteessa alijäämäennuste oli 53 miljoonaa. Vielä loka- ja marraskuun lopun ennusteetkin olivat alijäämäisiä 29 ja 19 miljoonaa. Tilinpäätös päättyi 13 miljoonaa ylijäämäiseksi. Tämä kuvaa koronavuoden ennustamisen vaikeutta. **Vuoden erityiset muuttujat olivat koronan vaikutus tuloihin ja menoihin sekä valtion maksamat koronatuet.**

Korona vaikutti sekä toimintatuottoja lisäävästi että vähentävästi. Toimintatuottojen kokonaisuus pieneni 1,2 miljoonaa euroa alkuperäisestä talousarviosta. Tuottoja lisäsivät valtion tuet (4,5 M€) ja vähensivät toiminnan supistamisen myötä sivistys- ja kulttuuripalvelujen maksu- ja myyntituottojen ja joukkoliikenteen lipputulosten väheneminen. Toisaalta muun muassa maanvuokratulot ylittyivät ja sisälsivät kolmen miljoonan euron suuruisen kertavai- kuttaisen vuokratuoton. Toimintatuotot pienenivät 6 % (15 M€) viime vuoden tilinpäätöksestä.

Korona vaikutti myös toimintakuluihin sekä lisäävästi että vähentävästi. Ennustamisen vaikeus näkyi myös **korotusesityksissä.** Etenkin koronaepidemian vuoksi toimintakuluihin esitettiin valtuustolle yhteensä noin 33 miljoonan euron lisäystarpeet, toimintakulut toteutuivat kuitenkin lähes alkuperäisen talousarvion mukaisena. Toimintakulut kasvoivat 1,7 % (23 M€) viime vuoden tilinpäätöksestä.

Toimintakatteen (nettomenojen) alijäämän kasvuksi edellisen vuoden tilinpäätökseen verrattuna muodostui 38,5 miljoonaa euroa, 3,7 %, joka oli sama kuin talousarviovaiheen kasvu ja pienempi kuin vuoden 2019 kasvu (5,5 %).

Verorahoitus ylitti odotukset koronatukien ansiosta.

Verotulot ja valtionosuudet yhteensä oli 1 178 miljoonaa euroa ja kasvoi koronatukien (62,7 M€) kanssa 9,5 % (102 M€) vuoden 2019 tilinpäätöksestä. Muutettuun talousarvioon nähden verorahoitus toteutui 18 miljoonaa positiivisempuna.

Verotuloja kertyi 824 miljoonaa, joka oli 17 miljoonaa euroa enemmän kuin muutetussa talousarviossa, jossa verotuloja oli vähennetty 31 miljoonalla. Kunnallisveron loppuvuoden kertymiseen vaikutti kuntaryhmän loka- ja joulukuun jako-osuusmuutos. **Kunnallisveroa kertyi 4,3 %** (30 M€) enemmän kuin vuonna 2019. Kasvu oli euroina samaa luokkaa kuin 2019, kun vuonna 2018 kertymä ei edellisestä vuodesta kehittynyt. Kertymään vaikutti myös verokorttiuudistus, joka lykkäsi veroja vuodelta 2019 vuodelle 2020. Kunnallisverotuloja tilitytti vuonna 2020 kaikissa **kunnissa yhteensä 5,1 %** edellisvuotta enemmän. **Kiinteistöverojen** tuotto **laski** Oulussa 5,5 % edellisestä vuodesta (3,1 M€) ja **kuntaryhmässä 6,6 %**. Kertymään vaikutti, että kiinteistöverotuksessa oltiin siirtymässä joustavan valmistumiseen. Verohallinnon mukaan veron maksaminen aikaistui suurimmalla osalla kiinteistönomistajia, mutta osa maksaa kiinteistöveron vasta vuonna 2021.

Yhteisöverot kasvoivat Oulussa vain 0,5 % (223 t€) vuodesta 2019, vaikka kuntien jako-osuutta nostettiin 10 % ja yhteisöverojen **kasvu kuntaryhmässä** oli lopulta **3 %** vuoteen 2019 verrattuna.

Valtionosuudet olivat tilinpäätöksessä 354 miljoonaa euroa. Kasvu oli 62,5 miljoonaa (21%) alkuperäisestä talousarviosta ja suurin selittäjä olivat valtion koronatuot 58,7 miljoonaa. Tukisummaan sisältyy myös **palautettava osuus**, sillä verotulojen lykkäysmenettely korvauksella, joka Oululle oli 4 miljoonaa, maksetaan takaisin. Kaupunki haki myös harkinnanvaraista valtionosuutta, mutta ei sitä saanut.

Keskeisten sitovien määrärahojen toteutumisesta

Toimintatuotot arvioitiin vuoden 2020 alkuperäisessä talousarviossa 15 miljoonaa euroa (6 %) pienemmiksi ja toimintakulut 23 miljoonaa (1,7 %) suuremmiksi kuin vuoden 2019 tilinpäätöksessä. Valtuusto hyväksyi vuoden aikana merkittävästi talousarvion muutoksia sekä korottamalla määrärahoja (taulukossa punaisella, määrärahamuutokset) että myös muuttamalla määrärahatavoitetta kaupunkitaloudelle positiiviseen suuntaan (taulukossa vihreällä).

Toimialojen sitovien tavoitteiden toteutumisessa on **seuraavia poikkeamia:**

Kaupunginhallituksen sitovat taloudelliset tavoitteet toteutuivat. Sitovat toimintakatteet, joita kaupunginhallituksella oli neljä, toteutuivat yhteensä 5 miljoonaa euroa muutettua talousarviota ja 7,5 miljoonaa alkuperäistä talousarviota pienempänä. Merkittävimmät yksittäiset menojen alitukset olivat Business Oulun avustus (alitus 1,7 M€), kirjanpidollinen menohyvityskirjaus (2,4 M€) ja kehittämissalkkujen määrärahan alikäyttö (0,6 M€). Kehittämis-

salkkujen toimintakatetta pienennettiin jo vuoden varrella 0,7 miljoonalla. Koronaepidemia ja säästötavoitteet vaikuttivat hankevolyyymiin.

Hyvinvointilautakunnan toimintakate alitti muutettun talousarvion 2,6 miljoonaa euroa. Alkuperäisen talousarvion ylitys oli 31,4 miljoonaa. Kesäkuun seurannassa hyvinvointipalvelujen toimintakatteeseen ennustettiin 26,6 miljoonan ylitysuuhkaa, mutta loppuvuodesta lisämäärärahan tarve oli arvioitua huomattavasti suurempi, 34,5 miljoonaa. Toimintakatteen kasvu jäi kuitenkin edellisvuotta pienemmäksi ollen 32 miljoonaa, 5,1 % (2019: 39,2 M€, 6,7 %).

Koronapandemiasta aiheutuneet nettokustannukset, sisältäen tulojen arvioidut menetykset, olivat noin 15,3 miljoonaa euroa. Menoja aiheutui erityisesti koronatestausten laboratoriokustannuksista, hoitotarvikkeista ja rekrytoidusta lisähenkilöstöstä. Sairaanhoidopiiri sai valtionkorvausta koronasta aiheutuviin kustannuksiin ja palautti kunnille niiltä laskutetut koronapotilaiden hoidon ja testauksen kustannukset. **Oulu sai palautusta yhteensä noin 2 miljoonaa.** Korvauksen suuruus ei ollut vielä tiedossa lisämäärärahaa haettaessa. Koronasta aiheutuneet toimintamenot olivat noin 12,9 miljoonaa. Tulojen menetyksen arvioidaan olevan noin 2,4 miljoonaa erityisesti asiakasmaksutulojen vähenemisen vuoksi. Ilman koronasta aiheutuneita kuluja, toimintakatteen kasvu oli 16,8 miljoonaa (2,7 %).

Sivistys- ja kulttuurilautakunnan toimintakate oli noin 11 miljoonaa euroa muutettua talousarviota parempi (tulojen 4 M€ ja menojen 15 M€ alitus). Vuoden aikana tehdyt pienet muutokset talousarvioon ovat liittyneet hanke- ja projektitoimintaan. Toimintakatteen alitus johtui sivistys- ja kulttuuripalvelujen mukaan koronaepidemian vaikutuksista ja tehdyistä säästötoimenpiteistä. Talouden

SITOVIENTÄÄRÄRAHOJEN TOTEUMAT, T€

Valtuuston asettamat sitovat tavoitteet					30.6.2020	31.12.2020	Poikkeamat	
Toimiala	Alkuperäinen TA 2020	Muutettu TA 2020	Määrärahamuutokset	Puolen vuoden toteuma	TP 2020	alkuperäiseen talousarvioon verrattuna (+) ylitys (-) alitus	muutettuun talousarvioon verrattuna (+) ylitys (-) alitus	
Kh ilman erillissitovuuksia	-74 313	-75 158	↘ -845	-36650	-73 114	-1 199	↗ -2 044	
Kh, koko kaupunkia koskevat menot ja varaukset	-7 420	-5 650	↗ 1 770	-2265	-3 706	-3 714	↗ -1 944	
Konsernihallinto	-12 481	-11 561	↗ 920	-5633	-10 715	-1 766	↗ -846	
Kehittämissalkut	-1 200	-661	↗ 539	-136	-429	-771	↗ -232	
Hyvinvointilautakunta	-625 592	-659 614	↘ -34 022	-326 938	-656 968	31 376	↗ -2 646	
Sivistys- ja kulttuurilautakunta	-446 460	-446 289	↗ 171	-222 087	-435 233	-11 227	↗ -11 056	
Yhdyskuntalautakunta (ilman joukkoliikennettä)	13 389	13 309	↘ -80	9202	21 539	8 150	↗ 8 230	
Joukkoliikenne	-10 198	-10 198	0	-5512	-8 472	-1 726	↗ -1 726	
Rakennuslautakunta	123	123	0	405	759	636	↗ 636	

Hyvinvointipalvelujen lisämääräraha: lisämääräraha 34,4 M€ (KV 712.2020 § 114), Turvallinen Oulu 342 000 € toimintatuloihin (KV 24.2.2020 § 12) ja asunnottomien sosiaali- ja terveyspalveluiden kehittämishankkeen toteuttamiseen 13 899 (KH 26.10.2020 § 267). Määrärahamuutokset toimintakate 34 021 899 €.

ennustaminen oli koronaepidemiavuonna erityisen vaikeaa, sillä kesäkuun lopussa koronavaikutusten arvioitiin parantavan toimintakatetta 2,6 miljoonaa. Valtion myöntämät korona-avustukset vuosille 2020–2021 opetukseen ja kulttuuriin liittyen olivat 3,7 miljoonaa, joista käytettiin vuonna 2020 1,1 miljoonaa.

Tulojen vähentymistä ovat aiheuttaneet koronaepidemiaan liittyvät varhaiskasvatuksen ja koululaisten iltapäivätoiminnan asiakasmaksuhyvytykset ja liikunta- ja kulttuuripalveluiden sekä lukion ja vapaan sivistystyön myynti- ja vuokratuottojen alenemisesta. **Toimintamenoissa alituitivat** henkilöstömenot, mikä johtui koronasulkujen myötä tehdyistä palkanmaksun keskeytyksistä ja arvioitua pienemmästä sijaisten käytöstä varhaiskasvatuksessa ja perusopetuksessa sekä hanketoiminnan viivästyksistä rekrytoinneissa. Arvioitua vähemmän käytettiin myös varhaiskasvatuksen kotihoidontukea ja varhaiskasvatuksen palveluseteliä.

Yhdyskuntalautakunnan toimintakate (ilman joukkoliikennettä) toteutui 8,2 miljoonaa euroa alkupe- räistä ja muutettua talousarviota paremmin. Toimintatulot ylittyivät 6,9 miljoonaa, jossa merkittävin poikkeama oli maanvuokratulojen 4,8 miljoonan ylitys. Myös myynti- ja maksutuloja sekä myyntivoittoja kertyi arvioitua enemmän. Koronaepidemia vaikutti pysäköintituloja ja pysäköintivirhemaksuja vähentävästi. Toimintamenot alittuivat 1,4 miljoonaa euroa, koska henkilöstömenot ja palvelujen ostot olivat arvioitua pienemmät. - Puolen vuoden toteuman perusteella toimintakate ennakoitiin toteutuvan talousarvion mukaisena.

Joukkoliikenteen toimintakate oli 1,7 miljoonaa euroa talousarviota parempi, vaikka matkamäärä tippui koronan vuoksi edellisvuodesta 38 % ja lipputulot jäivät talousarviosta 7,2 miljoonaa.

Valtion tuki joukkoliikenteelle oli yhteensä 5,6 miljoonaa euroa, minkä ansiosta toimintatulot alittuivat vain 2,8 miljoonaa. Toimintamenot alittuivat 4,5 miljoonaa, koska liikennetarjontaa supistettiin. Puolen vuoden toteuman perusteella toimintakate alijäämän arvioitiin olevan 3,5 miljoonaa suurempi kuin talousarviossa. Tuolloin ei ollut vielä tietoa valtion avustuksesta.

Rakennuslautakunnan toimintakatetavoite ylittyi, koska toimintatulot ylittyivät 0,4 ja toimintamenot alit-

tuivat 0,3 miljoonaa euroa. Tulojen ylitystä selittää rakentamisen vuosittainen vaihtelu. Koronapandemian aikana pienten hankkeiden määrä kasvoi, mikä lisäsi lupien kokonaismäärää.

Kaupungin investointien toteutumisesta

Edellisvuoden tapaan **kaupungin investointimenot alituitivat ja investointitulot ylittyivät.** Investointimenot olivat 123,0 miljoonaa euroa, 23,2 miljoonaa vähemmän kuin muutetussa ja 20,2 vähemmän kuin alkuperäisessä talousarviossa. Investoinnit olivat samalla tasolla kuin edellisenä vuonna, jolloin ne olivat 121,0 miljoonaa.

Vuoden aikana valtuuston tekemien **menomuutosten kokonaisvaikutus oli 3,0 miljoonaa euroa määräraho- ja kasvattava.** Suurimmat muutokset olivat Oulun Veden, Oulun Digin ja Oulun Tilapalvelujen menomäärärahojen lisäykset ja yhdyskuntalautakunnan määrärahojen vähennykset. Maanhankinnan 6,0 miljoonan määrärahasta jäi käyttämättä 2,2 miljoonaa. **Yhdyskuntalautakunnan investoinnit olivat yhteensä 34,9 miljoonaa euroa, 4,6 vähemmän kuin talousarviossa** ja 4,6 vähemmän kuin edellisenä vuonna.

Rakennusomaisuuden taseyksikön määrärahoista jäi käyttämättä 15,9 miljoonaa euroa muutettuun talousarvioon verrattuna. Merkittävimmät erillisinvestointien määräraha-alitukset olivat Ouluhalli, kaupungintalon korjaus, Madetojan pysäköintilaitoksen velvoiteautopaikat ja Leinonpuiston yksikön uudistilat. Korjausrakentamishjelmaan varatusta 15 miljoonan määrärahasta käytettiin 13,8 miljoonaa. Talonrakennusinvestoinnit olivat korjausrakentamishjelma mukaan lukien 53,7 miljoonaa, 1,6 enemmän kuin vuonna 2019.

Investointitulot olivat muutetussa talousarviossa yhteensä 16,4 ja toteuma 18,9 miljoonaa euroa, 1,2 enemmän kuin edellisenä vuonna. Alkuperäisen talousarvion 9,0 miljoonan maanmyyntituloa pienennettiin 2,5 miljoonaa, koska kysyntä painottui vuokratontteihin, ja toteuma oli 7,3 miljoonaa, samalla tasolla kuin edellisenä vuonna. Osakkeiden ja osuuksien 3,0 miljoonan luovutustuloihin valtuusto lisäsi 5,9 miljoonaa ja toteuma oli 10,1 miljoonaa, josta merkittävin erä oli Oulun Energia Oy:n pääomanpalautus 6,7 miljoonaa.

KAUPUNGIN INVESTOINTIMENOT JA -TULOT, T€

	Talousarvio 2020	Muutokset 2020	Muutettu TA 2020	Toteuma 31.12.2020	Poikkeama (TA vs. TOT)
Peruskunnan investointimenot	-49 498	995	-48 503	-42 230	-6 273
Peruskunnan investointitulot	12 283	3 674	15 957	18 266	-2 309
Liikelaitosten ja taseyksiköiden investointimenot	-93 658	-3 987	-97 645	-81 543	-16 102
Liikelaitosten ja taseyksiköiden investointitulot	415		415	668	-253
MENOT YHTEENSÄ	-143 156	-2 992	-146 148	-122 952	-23 196
TULOT YHTEENSÄ	12 698	3 674	16 372	18 934	-2 562
OULUN KAUPUNKI Investointien rahavirta	-130 458	682	-129 776	-104 018	25 758

4.2 Kaupungin ja kaupunkikonsernin talouden tilasta

Suomen bruttokansantuote laski 2,8 prosenttia korona-vuonna 2020. Loppuvuodesta kehitys kääntyi kasvuun. Työllisyysaste laski prosenttiyksiköllä vuodesta 2019 ja oli 71,6 prosenttia. Valtiovaraministeriö ennusti helmikuussa 2,5 prosentin talouskasvua vuodelle 2021.

Oulun väkiluvun kasvu oli noin prosentin. Alle kouluikäisten määrä laski, mutta syntyvyys nousi usean vuoden laskun jälkeen. Väestöennusteet ennakoivat yli 75-vuotiaiden määrän kiihtyvää kasvua vuodesta 2020 alkaen. Työttömyysaste nousi 14,5 prosenttiin, mutta nuorisotyöttömyys laski hieman. Asuntorakentaminen jatkui vilkkaana. Koronaepidemia alkoi vaikuttaa maaliskuusta lähtien sekä koko alueen elinkeinoelämään ja työllisyyteen että kaupungin palveluihin ja talouteen.

Koronan vaikutus tilikauteen

Koronaepidemia on haitannut merkittävästi kaupungin toimintaedellytyksiä ja vaatinut resurssien suuntaamista kriisinhallintaan. Epidemialla on ollut merkittävä vaikutus sekä tuloihin että menoihin, mutta valtion tukitoimet ovat helpottaneet tilannetta. Koronan vaikutuksia seurattiin talousseurannassa.

Korona vaikutti kaupungin tulokseen sekä sitä heikentävästi, että parantavasti. **Kirjanpito-seurannan lisäksi toimintakertomus sisältää arvioita** siitä, kuinka korona vähensi kaupungin tuloja ja menoja.

M€	Koronan aiheuttamat tuet ja säästöt
58,7	Tukipaketti valtionosuuksina
9,5	Yhteisöverojen jako-osuuden korotus
4,5	Avustukset joukkoliikenteeseen ja sivistys ja kulttuuripalveluihin
9,4	Arvioidut menoja vähentäneet vaikutukset
82,1	Yhteensä
M€	Koronan negatiiviset vaikutukset
13,6	Arvioidut tulojen menetykset
15,5	Seuratut menojen lisäykset
29,1	Yhteensä

Taulukossa mainittujen erien välinen erotus vaikutti **positiivisesti kaupungin tulokseen 53 miljoonaa euroa ja ilman tätä vaikutusta**

- kaupungin **alijäämä** olisi ollut noin **40 miljoonaa euroa**,
- **toimintakatteen** (nettomenojen) alijäämän kasvuksi **ilman** edellisen taulukon **koronavaikutuksia kasvu olisi ollut 2,2 %**.
- **Verorahoitus** ylittyi koronatukien ansiosta. Verorahoitus kasvoi **ilman koronatukia 3,2 % vuodesta 2019** (34,2 M€) ja koronatukien (62,7 M€) kanssa 9,5 % (102 M€).
- **Valtionosuuksien kasvu ilman koronatukia (58,7 M€) olisi ollut 16,5 miljoonaa euroa (6 %) vuodesta 2019**. Koronatukien kanssa vastaavat nousu oli 75,2 miljoonaa (27%).

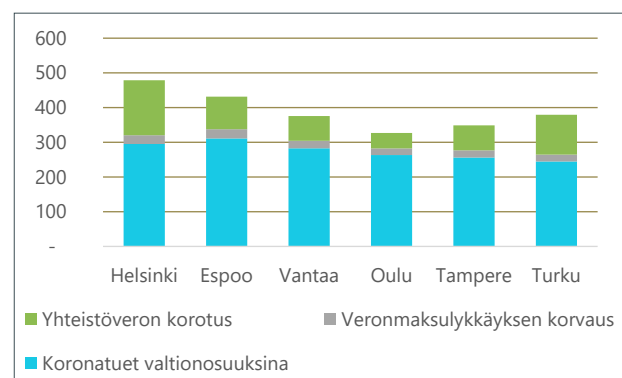
Kaikkia koronan vaikutuksia on mahdoton arvioida.

Esitettyihin lukuihin ei sisälly arvioita koronan vaikutuksista verotuloihin. Myös arviot tulojen menetyksistä ja menojen lisäyksistä eivät välttämättä sisällä kaikki vaikutuksia. Korona vaikutti lisäksi myös sijoitusten markkina-arvoon. Lasku oli 3,6 %.

Suomen kuntien talous vahvistui vuonna 2020 etenkin valtiolta koronan talousvaikutuksiin tulleiden tukien vuoksi. Tilinpäätösten ennakkotietojen mukaan tilikauden tulos oli alijäämäinen 27 (2019: 223) kunnassa. Vaikka kuntien tulot kasvoivat menoja enemmän, investointien ja taloustilanteen epävarmuuden vuoksi kunnat ottivat myös lisälainaa.

Oulu sai kuutoskaupungeista vähiten yhteisöveron korotusosaa (44 euroa/asukas). Eniten korotusosaa sai Helsinki 158 euroa/asukas. Verrattuna muihin kuutoskaupunkeihin **koronatuen kanavointi yhteisöverojen kautta on Oululle epäedullinen menettely**. Määräaikainen yhteisöveron korotus jatkuu vuonna 2021.

KUUTOSKAUPUNKIEN KORONATUET SUHTEUTETTUNA ASUKASLUKUUN, €/ASUKAS



Yli- ja alijäämästä

Kaupungin alkuperäisen talousarvion 34,5 miljoonan euron alijäämä kääntyi **12,7 miljoonan ylijäämäksi**. Toteumaan vaikutti myös muita kertavaikutteisia eriä kuin valtion koronatuot. **Kertavaikutteisten erien positiivinen vaikutus kaupungin tulokseen oli 78,8 miljoonaa euroa ja ilman niitä** kaupungin tulos olisi ollut toimintakerptomuksen mukaan **71,6 miljoonaa alijäämäinen**. Kaupungin tulos vaikutti positiivisesti konsernin tulokseen, joka päättyi noin 33 miljoonaa ylijäämäiseksi.

Tilikauden 2020 ylijäämä katkaisi vuosien 2018–2019 alijäämäisten vuosien sarjan. **Kuntaliitoksen jälkeisellä kaupungilla on ollut nyt neljä ylijäämäistä ja neljä alijäämäistä vuotta**. Vuodet ovat kerryttäneet taseen ylijäämää 260 miljoonaa euroa. Ylijäämäisiin vuosiin ovat vaikuttaneet merkittävästi **kertavaikutteiset erät** vuoden 2020 lisäksi etenkin vuosina 2014 (Oulun Energian myynnin satunnainen tuotto 341,5 M€) ja 2017 (Partnera Oy:n osingot 26,3 M€).

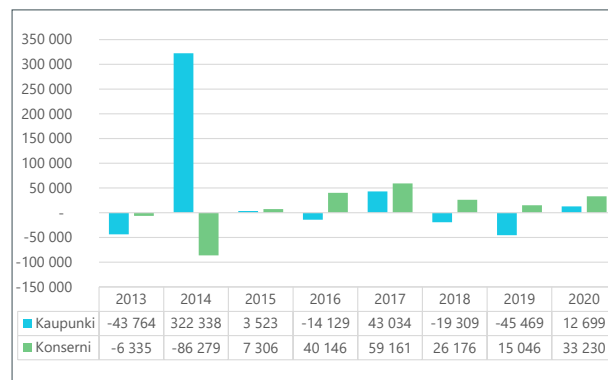
Oulu-konsernina¹ alijäämäisiä ovat olleet vuodet 2013 ja 2014 ja sen jälkeen tulos on ollut ylijäämäinen, vuonna 2020 33 miljoonaa euroa.

Kuudesta suurimmasta kaupungista vuonna 2020 Helsinki teki merkittävän ylijäämän 499 miljoonaa euroa. Muiden kuutoskuntien tilikauden tulokset olivat Espoo 143, Tampere 66, Vantaa 55 ja Turku 10 miljoonaa euroa. Konserneina ylijäämät olivat Helsinki 569, Espoo 123, Tampere 81, Vantaa 101 ja Turku 36 miljoonaa euroa.

Talouden tasapainottamistoimia vuonna 2020

Kahden alijäämäisen tilinpäätöksen jälkeen kaupungin talousarvio 2020 hyväksyttiin 35 miljoonaa euroa alijäämäisenä. Kaupunki hankki **ulkoisen arvioinnin** (Perlacon Oy) tarkastelemaan kaupungin palvelujen taloudellisuutta ja talouden sopeuttamisen mahdollisuuksia. Tammikuussa 2020 valmistunut arviointi sisälsi 120 toimenpide-ehdotusta, joiden menojen vähennys- tai tulojen lisäysvaikutus on arvioitu yli 50 miljoonaksi euroksi.

KAUPUNGIN JA KONSERNIN YLI-/ALIJÄÄMÄT 2013–2020, M€



Kaupunginhallitus on arvioinnin perusteella korittanut toimenpiteitä eri tavoin toteutettaviin ja valmisteltaviin koireihin. Säästötavoitteeksi on määritelty 62 miljoonaa euroa. Vuoden 2020 ja alkuvuoden 2021 aikana on toimenpiteitä toteutettu ja eri tasoilla tehty useita päätöksiä toimenpiteistä. Osa päätöksistä on edellyttänyt käsittelyä henkilöstön kanssa yhteistoiminnassa. Kaupunginhallitus on koordinoitunut päätösten valmistelua hallintokunnissa. Talousjohdolta saatujen seurantatietojen mukaan säästöjä **on toteutunut** vuonna 2020 4,4 miljoonaa ja **ennuste** vuodelle 2021 on 4,9 miljoonaa eli **yhteensä 9,3 miljoonaa euroa**. Uusin raportointi säästöistä valmistuu kaupunginhallituksen 17.5. kokoukseen.

Ennen konsultin käyttöä kaupungilla oli vuodesta 2017 lähtien voimassa kaupunginjohtajan **Muutosohjelma Oulu 2020, jonka säästötavoite oli 40 miljoonaa euroa**. Kaupunginhallitus käsitteli ohjelman toteutumisen raportoinnin kesäkuussa 2020 ja totesi muutosohjelman päättyneeksi, koska ohjelman toimenpiteet sisältyvät talouden ulkoisen arvioinnin toimenpiteisiin. Kaupunginhallitukselle on raportoitu muutosohjelman hyötyjen olleen **noin 10 miljoonaa euroa**.

Vuodelle 2021 nostettiin veroprosenttia 0,5 prosenttia 20,5 %:iin. Myös taksoja nostettiin vuosina 2020 ja 2021. Kuitenkin talousarvio 2021 on 52 miljoonaa euroa alijäämäinen ja vuosikate ennätysalhainen - alle 20 miljoonaa. Maaliskuun lopun alijäämäennuste oli 64 miljoonaa.

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 muutettiin osakkuusyhtiöksi. Esko Systems Oy:stä tuli uusi osakkuusyhtiö

4.3 Kaupungin investoinnit 2013–2020

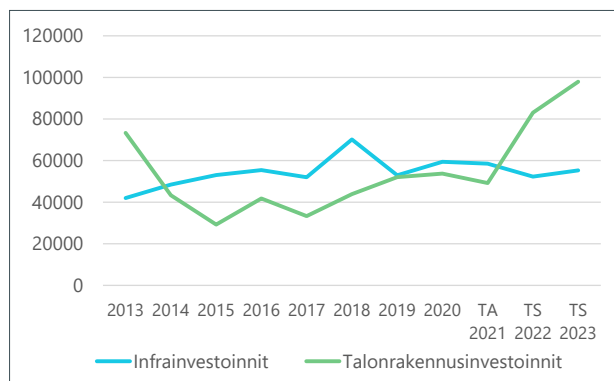
Tarkastuslautakunta arvioi, miten kaupungin investoinnit ovat toteutuneet ja jakautuneet uus- ja korvausinvestointeihin, mikä on korjausvelan määrä ja miten investoinnit on rahoitettu. Arvioinnissa on käytetty myös investointiprosessin tarkastuksen tuloksia. Lautakunta on arvioinut erikseen tilatehokkuutta kappaleessa 5.8.

Osaa tunnusluvuista tarkastellaan myös suunnitteluvuosilta, mutta on huomattava, että talousarvion 2021 suunnitteluvuosien luvut eivät sisällä koronasta johtuvia menoja tai tuloja ja että suunnitteluvuosien tieto on alustavaa.

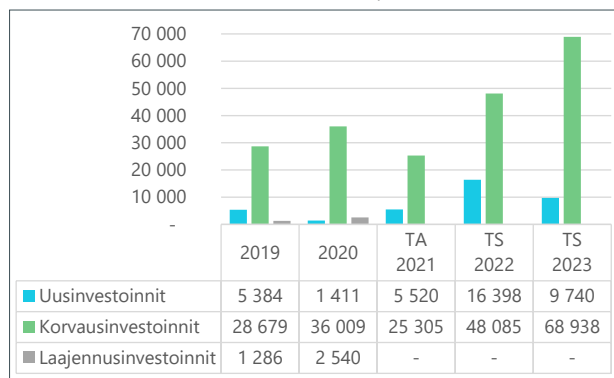
Investointien kokonaismäärä ja jakautuminen

Kaupungin investointimenot ovat viime vuosina vaihdelleet 120–130 miljoonan euron tasolla mutta ovat taloussuunnitelman mukaan kasvamassa merkittävästi, vuonna 2023 peräti 174 miljoonaan euroon. Suunnitteluvuosien kasvua selittää talonrakennuskohteiden määrä ja laajuus.

TALONRAKENNUS- JA INFRAINVESTOINNIT² VUOSINA 2013–2023, T€



RAKENNUSOMAISUUDEN TASEYKSIKÖN UUS-, KORVAUS- JA LAAJENNUSINVESTOINNIT 2019–2023, T€



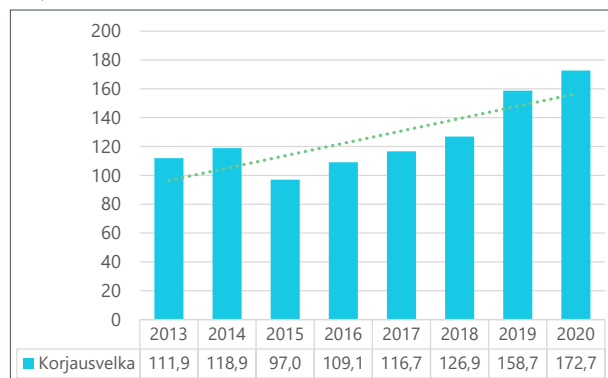
Infrainvestointien taso on ollut melko vakaa vuotta 2018 lukuun ottamatta, jolloin toteutettiin valtatie 4:n perusrakennusta ja Oulun satamaan johtava syväväylä. Yhdyskuntalautakunnan infrainvestoinneista osa on elinvoimainvestointeja, kuten tonttimaan ja työpaikka-alueiden kuntatekniikkaa, sekä erilliskohteina esimerkiksi tulevan asuntomessualueen valmistelu. Lautakunnan investointimenot ovat olleet 36–54 miljoonaa euroa vuosina 2013–2020 ja säilyvät taloussuunnitelman mukaan samalla tasolla.

Talonrakennusinvestoinnit ovat olleet viime vuosina ja ovat myös vuoden 2021 talousarviossa noin 50 miljoonan euron tasolla korjausrakentamishjelma mukaan lukien. Taloussuunnitelman mukaan investoinnit kasvavat jyrkästi eli vuonna 2023 yli kaksinkertaiseksi vuodesta 2021, koska valmistelussa on useita suuria hankkeita kuten uimahalleja, kouluja sekä museon ja pääkirjaston tilojen järjestely. Kaikki kohteet ovat palvelutiloja.

Korvausinvestointien osuus kaikista talonrakennuskohteista oli 90 % vuonna 2020. Määrä on suunnitelmavuosina jyrkästi kasvava. **Korjausrakentamishjelma**, 15 miljoonaa euroa vuodessa, ei sisälly alla vasemmalla olevan taulukon lukuihin.

Oulun kaupungilla on **merkittävästi korjausvelkaa**. Rakennusten laskennallinen korjausvelka³ on edelleen **kasvussa**, vaikka investointien, myyntien ja purkujen seurauksena kannasta jatkuvasti poistuu huonokuntoisimpia rakennuksia. Vuonna 2020 rakennusten korvausinvestointeihin käytettiin 36,0 miljoonaa euroa.

RAKENNUSTEN LASKENNALLINEN KORJAUSVELKA 2013–2020, M€, SISÄLTÄÄ TRENDIN



Lähde: Oulun Tilapalvelut -liikelaitos, Trellum Oy

2 Infrainvestoinnit sisältävät sivistys- ja kulttuurilautakunnan ja yhdyskuntalautakunnan kiinteät rakenteet ja laitteet sekä Oulun Veden investoinnit. Yhdyskuntalautakunnan vuoden 2021 infrainvestointien yhteissummasta puuttuu hulevesiverkoston sisäinen siirto Oulun Vedeltä 27,5 miljoonaa euroa. Vuosien 2021–23 luvut ovat vuoden 2021 talousarvion mukaiset.

3 Korjausvelka kuvaa rahamäärää, joka rakennuksista on tingitty, jotta ne olisivat kohtuullisessa käyttökelpoisessa kunnossa tai jolla omaisuus saataisiin kohtuulliseen kuntoon. Korjausvelan laskennassa nykykunnan lähtö- ja tavoitetasona käytetään 75 %:n kuntoluokkaa.

Korjausvelkaa on myös infrastruktuurissa kuten kaduissa, teissä, silloissa, venesatamissa ja verkostoissa. Yhdyskunta- ja ympäristöpalvelujen **tavoitteena on kohdistaa katujen ja teiden rakentamisen määrärahasta puolet korjausvelan vähentämiseen**, ja Oulun Vesi liikelaitos käyttää vesi- ja viemäriverkostoihin varatusta määrärahasta **pääosan saneerausinvestointeihin**. Vuonna 2020 yhdyskuntalautakunnan korvausinvestointeihin käytettiin 16,7 ja Oulun Veden saneerausinvestointeihin 7,8 miljoonaa euroa.

Seuraavassa tarkastellaan sitä, miten toteutunut ja suunniteltu investointitaso suhteutuu kaupungin taloudellisiin edellytyksiin, ja miltä rahoitusta kuvaavat tunnusluvut näyttävät. Vaikka tarkastelussa on kaupunki, konsernitietoja käsitellään lyhyinä informaatiotietoina.

Tulorahoituksen riittävyys

Investoinnit, vuosikate ja poistot

Vuosikate osoittaa tulorahoituksen, joka jää käytettäväksi investointeihin, sijoituksiin ja lainanlyhennyksiin. Se on keskeinen tunnusluku arvioitaessa tulorahoituksen riittävyyttä. Perusoletus on, että mikäli vuosikate on siitä vähennettävien poistojen suuruinen, kunnan tulorahoitus on riittävä.

Kaupungin vuosikate ei ole vuosina 2013–2019 saavuttanut tasoa, joka olisi kattanut nettoinvestoinnit vuotta 2017 lukuun ottamatta. Vuosikate on vaihdellut välillä 43–119 miljoonaa euroa. Vuonna 2020 kaupungin vuosikate, 96,4 miljoonaa, kattoi aikaisempia vuosia paremmin nettoinvestoinnit, jotka vuonna 2020 olivat 122 miljoonaa. Talousarviossa 2021 vuosikatteen arvioidaan kääntyvän jopa miinusmerkkiseksi suunnitteluvuonna 2023. **Konsernin vuosikate on riittänyt vuoden 2013 jälkeen nettoinvestointeihin vain vuonna 2017.**

Nettoinvestoinnit ovat vaihdelleet samalla aikavälillä 111–188 miljoonaa euroa ja poistot ovat olleet 80 miljoonan tasolla jakson alkuvuosia lukuun ottamatta. Kun liikelai-

tokset Oulun Satama ja Nallikari vuoden 2014 ja Oulun Energia vuoden 2015 alusta yhtiöitettiin, ja kaupungin investointien ja poistojen määrä aleni merkittävästi.

Vuosikate on kattanut poistot vuosina 2015, 2017 ja 2020. Talousarvion **2021 ja suunnitelmavuosien 2022–2023** mukainen kaupungin vuosikate **ei tule kattamaan** suunnitelmanmukaisia poistoja. **Konsernina tilanne on ollut parempi, sillä vuoden 2014 jälkeen vuosikate on kattanut poistot.**

Oulun kaupungin vuosikate asukasta kohden vuonna 2020 oli 464 euroa. Kuntakohtainen tavoitearvo tunnusluvulle saadaan jakamalla edellä mainittu keskimääräinen vuotuinen investointitaso asukasmäärällä. Vuoden 2015 jälkeinen keskimääräinen investointitaso on ollut 120 miljoonaa, jolloin Oulun tavoitearvo vuoden 2020 asukasluvulla on 578 euroa/asukas. Vuosikatteen tavoitetasona talousarviossa 2020 on pidettiin 80–100 miljoonaa euron tasoa.

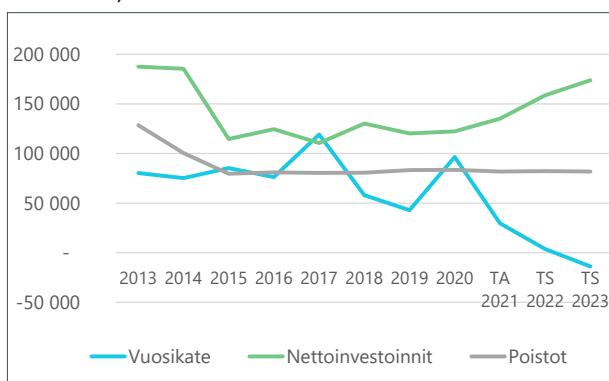
Investointien tulorahoitus

Investointien tulorahoitus% tunnusluku kertoo, kuinka paljon investointien omahankintamenoista (= investointimenot - rahoitusosuudet) on rahoitettu tulorahoituksella (vuosikate).

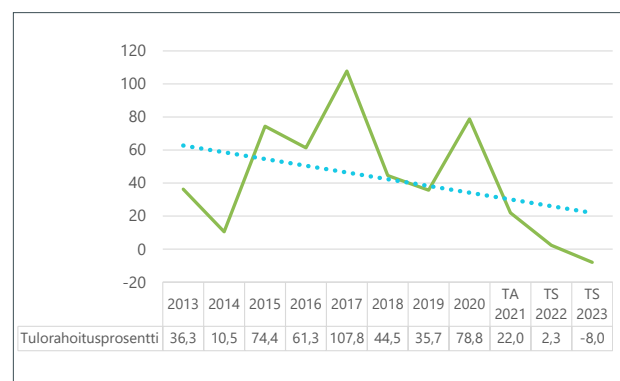
Tulorahoituksen riittävyyttä voi tarkastella myös prosenttilukuna. Jos prosenttiluku on alle 100, investointien omahankintamenoa on rahoitettu muun muassa lainalla, omaisuuden myyntivoitoilla tai kassavaroista. **Oulun kaupungin tunnusluku on ollut yli 100 prosenttia ainoastaan vuonna 2017.** Toiseksi korkein prosentti saavutettiin vuonna 2020. Molempien vuosien vuosikatteeseen sisältyy merkittävät kertavaikutteiset erät. **Talousarvion 2021 ja suunnitteluvuosien tiedoilla** tunnusluku putoaa jyrkästi vuoden 2020 jälkeen, joten **tulorahoituksen riittävyys syvenee.**

Muista kuudesta suurimmasta kaupungista vuosina 2017–2020 yli 100 %:n arvoon ovat päässeet Vantaa (2017 ja 2020) ja Helsinki (2017 ja 2018).

KAUPUNGIN VUOSIKATE, POISTOT JA NETTOINVESTOINNIT 2013–2023, T€



KAUPUNGIN INVESTOINTIEN TULORAHOTUS 2013–2023, T€, SISÄLTÄÄ TRENDIN



Toiminnan ja investointien rahavirta

Toiminnan ja investointien rahavirta on rahoituslaskelman välitulot, joka muodostuu, kun tulo- ja meno-erät vähennetään käyttömaksujen investointien 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.

Omarahoitusvaatimus täyttyy, jos kertymä viimeksi päättyneenä tilinpäätösvuonna on positiivinen. **Investointien omarahoitus ei ole vuositarkastelussa toteutunut vuosia 2014 ja 2017 lukuun ottamatta.**

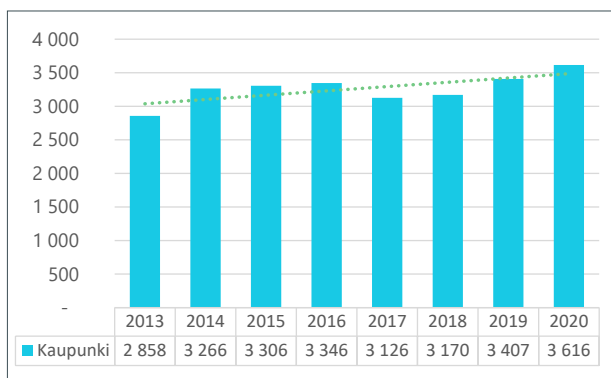
Tunnuslukua tarkastellaan yleensä tilinpäätös- ja neljän edellisen vuoden kertymällä. **Investointien omarahoitus ei keskipitkällä ajalla toteutunut.** Kaupungin kertymä viideltä vuodelta oli vuoden 2020 lopussa 140 miljoonaa euroa alijäämäinen. *Oulu-konsernin kertymä oli 333 miljoonaa alijäämäinen. Etenkin Oulu-konsernin tunnusluvun arvo laski merkittävästi edellisestä vuodesta.* Toiminnan ja investointien rahavirran kertymä ei saisi muodostua pysyvästi negatiiviseksi. Oulun kertymä on ollut positiivinen (15 M€) vain vuonna 2018. **Jos tulo- ja meno-erät heikkenevät ja investointitaso nousee, kertymän alijäämä kasvaa.**

Investointien vaikutus lainoihin

Investointien rahoittamiseksi on otettu lainaa. Kaupunki ei ole ottanut lainaa käyttötalousmenoihin.

Talousarviossa 2020 nettolainanotto oli 92 miljoonaa euroa. Tilinpäätöksessä 2020 lainojen lisäys oli 150 miljoonaa ja vähennys 100,4 miljoonaa euroa (nettolainanotto 50 M€). Ennakoitua pienempään nettolainanottoon vaikutti tulo- ja meno-erät merkittävä nousu ja investointien osittainen lykkäytyminen.

KAUPUNGIN LAINAT/ASUKAS 2013–2020, €/ASUKAS, SISÄLTÄÄ TRENDIN



Oulun kaupungin lainakanta on kasvanut vuodesta 2013 vuoden 2020 loppuun 35,5 % (197 M€), ja se oli vuoden 2020 lopussa 3 616 euroa/asukas. Lainakanta olisi kasvanut selvästi enemmän ilman kertavaikutteisia eriä ja korkomenot ilman poikkeuksellisen matalaa korkotasoa. Vuosittaisten korkomenojen kasvu vuosien 2013 ja 2019 tilinpäätösten välillä on ollut noin 1,6 miljoonaa (+ 17 %).

Vuoden 2021 talousarviossa ja vuosien 2022–2023 taloussuunnitelmassa kaupunki on varautunut ottamaan lainaa noin 550 miljoonaa ja **nettolainojen lisäyksen arvioidaan olevan noin 435 miljoonaa euroa.**

Oulun kaupungin tunnusluku lainat euroa/asukas oli kuuden suurimman kaupungin joukossa toiseksi pienin. Vuoden 2020 lopussa *Oulu-konsernin lainakanta oli 5 932 euroa/asukas, joka oli 1 225 euroa enemmän kuin vuonna 2019. Oulu-konsernin tunnusluvun arvo oli edelleen suurten kaupunkien pienin.*

Vuokravastuut

Oulun kaupunki on hakenut uusia tapoja toimitilojensa toteuttamiseen. Omaan taseeseen rakentamisen lisäksi **rakennushankkeita toteutetaan vuokrahankintoina**, joissa kilpailutettu vuokranantaja rakentaa kohteen ja vuokraa sen kaupungille määräajaksi. Tähänastiset vuokrasopimukset ovat kestoltaan 25 vuotta kuitenkin siten, että kaupungilla on oikeus lunastaa kohde aikaisintaan 10 vuoden kuluttua sopimuskauden alkamisesta, mikäli sopijaosapuolet pääsevät yhteisymmärrykseen lunastushinnasta. Vuoden 2021 alussa palvelutilojen hankeohjeeseen on määritelty kilpailutuksen hinnan ja laadun painoarvoiksi 70 % ja 30 % ja sisällytetty mahdollisuus hylätä tarjous tietyissä tilanteissa. Vielä vuoden 2020 tilinpäätöksen liitetietoihin ei sisälly vuokrakohteiden vuokravastuita, sen sijaan liitetiedoissa on Tilapalvelujen elinkaarihankevastuita 72 miljoonaa euroa.

Elinkaari- ja vuokramallien lisääntyä kaupunkien ja konsernien vastuita analysoidaan nykyisin lainojen lisäksi myös tunnusluvulla lainat ja vuokravastuut euroa/asukas. Lainakannan lisäksi tunnusluku sisältää vuokravastuut toimitiloista, koneista ja laitteista sekä maa-alueista. Oulun tunnusluvun arvo kasvoi vuoden 2019 arvosta 3 899 eurosta ja 2020 arvoon 4 148 euroa asukasta kohden.

Tunnusluvun arvo oli vuonna 2020 Oulun kaupungissa toiseksi pienin ja Oulu-konsernissa pienin kuuden suurimman kaupungin joukossa.

Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä

Talousarvion toteutuminen ja talouden tasapaino

Tilikauden alijäämäodotus parani reilusti vuoden aikana valtion koronatukien vuoksi ja kääntyi ylijäämäiseksi. Tuet vaikuttivat sekä avustuksina, valtionosuuksina että yhteisöverojen korotuksena. Ilman koronatukia alijäämä olisi ollut merkittävä. Korona vaikutti sekä toimintatuottoja että -kuluja lisäävästi että niitä vähentävästi. Myös muilla kertavaikutteisilla erillä oli merkitystä ylijäämäisyyden muodostumiseen.

Talouden tilannekuva oli vuoden aikana vaikea säilyttää oikeansuuntaisena, koska ennustaminen oli erityisen vaikeaa.

Poikkeuksellinen vuosi paransi kaupungin talouden tasapainoa verrattuna kahteen edelliseen vuoteen. Toimintakatteen kasvu oli kahta aikaisempaa vuotta pienempi, ja tähän ovat vaikuttaneet myös talouden tasapainotustoimet, jotka ovat edenneet. Kuitenkin osa jo päätetyistä tasapainotoimista alkaa vaikuttaa vasta vuosien kuluttua ja osa tasapainotusohjelman toimenpiteistä on vielä linjaamatta.

Verorahoituksen kasvu etenkin koronatuilla vaikutti positiivisesti vuosikatteeseen vuonna 2020. Vuosikate oli yli kaksinkertainen viimevuotiseen nähden ja päättyi lähes 100 miljoonan euron tasolle, joka Oulussa on arvioitu jo hyväksi tasoksi suhteessa investointitarpeisiin. Lainaa vuonna 2020 otettiin jo ennen kuin valtion tukitoimet ja koronan menovaikutukset olivat selkeyntyneet. Nettolainamäärän kasvu oli kuitenkin alkuperäisessä talousarviossa suunniteltua pienempi. Kassa oli vuodenvaihteessa erityisen vahva.

Talouden tasapainon kääntyminen parempaan suuntaan vuonna 2020 johtui pääosin koronatuista ja muista kertavaikutteisista eristä. Toisaalta myös lähiajan tasapainottamista uhkaavista tekijöistä monet liittyvät koronaepidemiaan. Koronan valtiontuet laskevat vuodesta 2020. Koronan vaikutukset työllisyyden heikkeneemiseen ja verotuloihin ovat alkaneet näkyä vasta vuonna 2021. Lisäksi korona on aiheuttanut hoitovelkaa ja se tulee näkymään sekä kaupungin että sairaanhoitopiirin palveluissa. Koronan vaikutus hyvinvointiin voi lisätä monien kaupungin palvelujen kysyntää. Samaan aikaan ikääntyneiden oululaisten suhteellinen osuus asukkaista kasvaa. Koronaepidemia on aiheuttanut useissa henkilöstöryhmissä pitkäaikaista lisäkuormitusta ja tällä voi olla työhyvinvointia alentava ja jatkossa kustannuksia lisäävä vaikutus. Myös Suomen julkisen talouden sopeutustarpeet kasvavat koronavuosien jälkeen.

Poikkeuksellisena aikana on opittu toimimaan etätöissä sekä kiihdytetty sähköisten palvelujen käyttöönottoa ja hyödyntämistä monissa palveluissa. Oulun digivalmiudet ovat osoittautuneet hyväksi. Uusilla toimintatavoilla voi olla positiivista vaikutusta talouteen.

Investoinnit ja talouden kantokyky

Oulun kaupungin investointien taso on ollut viime vuosina tasaisen korkea. Talonrakennus- ja infrainvestointien osuudet ovat olleet likipitään samalla tasolla kahtena viime vuonna, mutta suunnitelmavuosina rakennusinvestointien määrän ennakoidaan kasvavan merkittävästi ja painopisteen olevan korvausinvestoinneissa.

Kaupungin tulo-rahoituksen (vuosikate) taso ei ole riittänyt nettoinvestointeihin vuosina 2013–2020, vuotta 2017 lukuun ottamatta. Poistoihin tulo-rahoitus on riittänyt vain kolmena vuotena samalla tarkasteluajanjaksoilla. Korvausinvestointien kasvava määrä on taloudellinen haaste, mutta toisaalta niillä on mahdollista parantaa tilatehokkuutta, kun vanhoja tiloja korvataan toimivammilla. Investointeja on rahoitettu kassavaroilla ja lainoilla. Lainakannan kasvua on useana vuonna hillinnyt kertavaikutteiset tuloerät. Lainamäärä on vuoden 2021–2023 aikana nykyisten suunnitelmien mukaan jyrkässä kasvussa.

Investointien tason laskupyrkimyksistä on mainintoja talousarvioteksteissä. Lisäksi investointien priorisointi, aikataulutus ja säästöt ovat myös yksi kaupunginhallituksessa ulkoisen arvioinnin perusteella listattuja toimia. Investointitaso on käytännössä säilynyt korkeana ja näyttää merkittävästi kasvavan suunnitteluvuosina ja samaan aikaan vuosikatteen tason on arvioitu merkittävästi laskevan ja luisuvan jopa miinusmerkiseksi.

Investointiprosessin tarkastushavainnot

Talonrakennuskohteiden toteuttamiseen on haettu vaihtoehtoisia tapoja. Palvelutilojen hankeohje mahdollistaa uudiskohteiden toteutuksen vuokrahankintana, ja talousarvion mukaan hankeselvitysvaiheessa arvioidaan kunkin talonrakennuskohteen soveltuvuus vuokrausvaihtoehtoon tai elinkaarimalliin. Valinnan omaan taseeseen rakentamisen ja vuokrausvaihtoehdon välillä tekee kaupunginhallitus (ja pienissä hankkeissa konsernijaosto). Tähän mennessä on tehty päätös kahdeksasta vuokrakohteesta, eikä kokemuksia mallin toimivuudesta pitkällä aikavälillä vielä ole. Elinkaarihankkeita ei ole viime vuosina toteutettu.

Talousarvion ja -suunnitelman investointiosassa on arvioitu omaan taseeseen rakennettavien hankkeiden käyttökustannusvaikutukset 20 vuoden ajalta. Vuokra- ja elinkaarihankkeiden vastaavia vaikutuksia ei ole asiakirjassa nähtävissä, vaikka sopimuksilla sitoudutaan kustannuksiin kymmeniksi vuosiksi. Tarkastuksen suositus oli, että arvio vuokra- ja elinkaarimallilla rakennettujen hankkeiden kustannuksista on tarpeellista sisällyttää talousarvioon ja -suunnitelmaan.

Lisäksi suositettiin, että varmistetaan hankintaosaaminen ja resursointi sekä sopimusten toteutumisen seuranta ja valvonta koko sopimuskauden ajan.

Tarkastuslautakunnan kannanotot

Kaupungin taloudelle epidemiavuosi oli poikkeuksellinen ja tulos muotoutui niukasti ylijäämäiseksi talousarvion merkittävän alijäämän sijaan. Koronatukien lisäksi talouden tasapainotustoimenpiteet alkavat näkyä käyttötaloudessa, mutta toimia tulee jatkaa.

Investointiohjelman merkitys talouden johtamisvälineenä lisääntyy lähitulevaisuudessa, kun kaupungin talouden tasapainon arvioidaan heikkenevän. Vaikka investoinneilla voi olla elvyttävä vaikutus, tarkastuslautakunta toistaa, että kaupunginhallituksen on tarpeen valmistella investointien pitemmän ajan suunnitelma ja investointien rahoitussuunnitelma.

Työllisyyden, työpaikkojen ja verotulojen määrän kehitys jatkossa on kriittinen kaupungin talouden tasapainon kannalta. Positiivista on, että Oulu on edelleen ikärakenteeltaan suhteellisen nuori ja kasvava kaupunki.

5 Erityiset arviointikohteet

5.1 Omistajapoliittisen toimenpideohjelman toteutumisen arviointi

Tarkastuslautakunta arvioi, miten kaupunginvaltuuston omistajapoliittisia linjauksia on toteutettu kaupunginhallituksen omistajapoliittisella toimenpideohjelmalla. Lautakunta arvioi, miten ohjelma on toteutunut ja onko sen toteutuksessa edetty strategisten tavoitteiden suuntaan. Lautakunnan arviointiperiaatteiden mukaan kaupunkistrategiaa toteuttavista toteuttamishjelmista valitaan arvioitavaksi vähintään kaksi lautakunnan toimikauden aikana.

Omistajapoliittinen toimenpideohjelma toteuttaa valtuuston omistajapoliittisia linjauksia

Omistajapolitiikan ohjaus ja valvonta kuuluvat luottamushenkilöorganisaatiossa kaupunginvaltuustolle ja toimeenpano kaupunginhallitukselle ja sen alaiselle konsernijaostolle. Viranhaltijoista kaupunginjohtaja vastaa kaupunkistrategian ja toteuttamishjelmien valmistelun ja täytäntönnäpön ohjauksesta sekä konsernijohtaja omistajapolitiikasta.

Kaupunginvaltuusto päättää kerran valtuustokaudessa **omistajapoliittisista linjauksista**, joka on tytäryhteisöihin liittyvän konserniohjeen käsittelyn lisäksi sen tärkein periaatteellinen omistajapoliittinen päätös. Kuluvalle valtuustokauden päätös tehtiin tammikuussa 2018. Linjauksissa on määritetty tavoitteet kaupungin omistajapolitiikalle: mitä kaupunki omistaa, millaisia tavoitteita omistuksille asetetaan ja miten omistajapolitiikan seuranta on järjestetty. Linjaukset on määritelty seuraaville omistuksille: strategiset omaisuususerät (maaomaisuus, rakennusomaisuus, kiinteät rakenteet ja laitteet sekä sijoitukset), liikelaitokset, tytäryhtiöt ja säätiöt, osakkuusyhtiöt ja kuntayhtymät. Hyväksytyt linjaukset on tarkoitettu ohjeeksi toiminnalle ja yksittäisille päätöksille.

Vaikka valtuuston omistajapoliittiset linjaukset ovat suhteellisen pysyviä, linjausten mukaan omistamisen on oltava aktiivista ja sen tarkoituksenmukaisuutta sekä organisoitapaja arvioidaan säännöllisesti toimintaympäristön

muuttuessa. Oulun kaupunki pyrkii omaisuuden hoidossa mahdollisimman hyvään taloudelliseen ja yhteiskunnalliseen kokonaisvaikuttavuuteen.

Kaupunginhallitus toteuttaa valtuuston linjauksia marraskuussa 2018 hyväksymällään **omistajapoliittisella toimenpideohjelmalla**. Ohjelma on määritetty myös yhdeksi kaupunkistrategian toteuttamishjelmaksi. Toimenpideohjelma valmisteltiin konsernijaostossa ja yhteistyössä palvelujen järjestäjien, asiakkaiden ja liikelaitosten kanssa. Konsernijaosto pyysi ohjelmaluonnoksesta lausunnot ja esitti ohjelman kaupunginhallitukselle.

Omistajapoliittinen toimenpideohjelma sisältää valtuuston linjausten mukaisten keskeisten toimenpiteiden toteutuksen valmistelua ja toteutusajataulun vuosille 2018–2021. Kaupunginhallitus on seurannut ohjelman toimenpiteiden etenemistä yksittäisten päätösten yhteydessä ja kokonaisuutena alkuvuoden seurantaraportista.

Omistajapoliittinen toimenpideohjelma omistajapolitiikan toteuttajana

Kaupunginhallituksen rooli toteutuksen keinojen valinnassa on ollut merkittävä, sillä valtuusto on omistajapoliittisissa linjauksissa delegoinut ohjelmassa ratkaistavaksi muun muassa liikelaitosten oman tuotannon osuudet sekä tilojen omistajuuteen ja palvelujen tuottamiseen liittyvän jatkokehittämisen.

Ohjelmassa on toimenpiteitä, jotka liittyvät etenkin liikelaitoksiin, tytäryhteisöihin ja osakkuusyhtiöihin. Oulun **konsernirakenteeseen** liittyneiden linjausten toteuttaminen **on vaikuttanut** niin, että liikelaitokset ovat vähentyneet yhdellä, tytäryhtiöt seitsemällä ja osakkuusyhtiöt kahdella vuosien 2017–2020 aikana. Kuntayhtymissä ja säätiöissä ei ole tapahtunut muutoksia.

Toteutumisen arviointi

Valtuuston omistajapoliittisia linjauksia ei ole valtuustokaudella päivitetty, vaan omistajapoliittisia asioita on **valtuustossa** päätetty **linjausten lisäksi yksittäispäätöksinä**. **Kaksi valtuuston päätösvallassa ollutta erillispäätöstä** on esitetty kaupunginvaltuustolle niin, että niistä **ei ole vuoden 2018 linjauksissa mainintaa** (ks. alla ylempi taulukko). Näitä olivat Työterveys Virta Oy:n omistuksesta luopuminen ja ateria- ja puhtauspalvelujen

kokonaisulkoistus, joita ei ollut myöskään linjattu hallituksen toimenpideohjelmassa. Valtuusto hyväksyi molemmat päätösesitykset. Myös osa ohjelman toimenpiteistä on vaatinut vielä kaupunginvaltuuston täytäntöönpanopäätöksiä.







Ulkoisen arvioinnin (Perlacon Oy) **suositukset ovat vaikuttaneet** etenkin ateria- ja puhtauspalvelujen ulkoistuksen valmisteluun (suositus: ateria- ja puhtauspalvelujen toimipisteiden vähentäminen ja puhtauspalvelut: lisätään edelleen palvelujen ostoa - jopa kokonaan) ja ICT-palveluiden ulkoistamisen valmisteluun (Oulun Digi) (suositus: prosessien ja toiminnan painopisteen muuttaminen).

Ohjelman toimenpiteistä **on toteutunut** tähän mennessä arvioinnin mukaan **noin puolet** ja valmistelussa on neljä toimenpidettä. (ks. alla alempi taulukko)

VALTUUSTON OMISTAJAPOLIITTISIA PÄÄTÖKSIÄ LINJAUSTEN LISÄKSI

Päätös	Päätöksen yhteys omistajapoliittisiin linjauksiin
Kv 7.10.2019	Erillispäätös: Työterveys Virta Oy:n omistuksesta luopuminen
Kv 5.10.2020	Erillispäätös: Ateria- ja puhtauspalvelujen kokonaisulkoistus
Kv 18.6.2018	Toimeenpanopäätös, joka valtuuston toimivallassa: Sisäisten liikelaitosten uudelleen järjestely. Uudet liikelaitokset Oulun Digi, Oulun Tilapalvelut ja Oulun Infra
Kv 18.6.2018	Toimeenpanopäätös, joka valtuuston toimivallassa: Rakennusomaisuuden taseyksikön perustaminen
Kv 15.6.2020	Toimeenpanopäätös, joka valtuuston toimivallassa: ScanLab Oy myynti
Kv 14.5.2018	Toimeenpanopäätös, joka valtuuston toimivallassa: Osittainen Oulun Ammattikorkeakoulu Oy:n osakkeiden myynti Oulun yliopistolle, jonka jälkeen OAMK Oy on Oulun kaupungin osakkuusyhtiö.
Kv 16.4.2018	Toimeenpanopäätös, joka valtuuston toimivallassa: Monetra Oy:stä muodostettiin konserni, jonka jälkeen Monetra Oy ja Monetra Oulu Oy ovat kaupungin osakkuusyhtiöitä.

OMISTAJAPOLIITTISEN TOIMENPIDEOHJELMAN TOTEUTUMISEN ARVIOINTI

Omistajapoliittisen toimenpideohjelman toteutumisen arviointi	
Toimenpiteistä toteutumatta	 Yhden tytäryhtiön Nallikari Seaside Oy:n, tarvittaessa toteutettava, omistamisen arviointi ja neljän osakkuusyhtiön omistusharkinta (Rehaparppi Oy ja Oulun Keskusliikenneasemakiinteistö Oy luopumiskäytös, Oulu Innovation Oy luopumisselvitys sekä Oulun Matkailu Oy omistuksen arviointiselvitys)
Toimenpiteistä kesken ja myöhässä	 Myöhässä tavoiteaikataulusta ovat vuoden 2019 alusta aloittaneiden liikelaitosten liiketoimintasuunnitelmat. Oulun Digin oman tuotannon osuuden määritys kaupunginhallituksen päätöksellä, jonka jälkeen liiketoimintasuunnitelma voidaan valmistella loppuun. Oulun Tilapalvelut - ja Oulun Infra -liikelaitoksen liiketoimintasuunnitelmien odotetaan valmistuvan kesällä 2021. Näissä liiketoimintasuunnitelmissa otetaan huomioon määritellyt oman tuotannon osuudet ja esitetään keinot tavoitteiden saavuttamiseksi sekä henkilöstösuunnitelma.
Toimenpiteistä ovat toteutuneet	 Sisäisten liikelaitosten palvelujen ja liiketoimintamallin vastaavuus asiakatarpeisiin toteutui sisäisten asiakkaiden asiakastytyväisyyskyselynä . Asiakkaiden antamat kokonaisarvosanat (kouluarvosanalla 4–10) liikelaitosten palveluille vaihtelivat 6,8:n ja 7,9:n välillä.  Omistajapoliittisissa linjauksissa tytäryhteisöille asetettujen tavoitteiden toteutumisen raportointimalli toimii . Yhtiöt raportoivat tilinpäätösten yhteydessä ja konsernihallinto valmistelee vuosittain tytäryhteisöraportin, joka tulee tiedoksi myös kaupunginvaltuustolle. Tytäryhteisöraportissa luonnehditaan, miten kaupunginvaltuuston asettamat tavoitteet on huomioitu tytäryhteisöjen toiminnassa sekä ovatko omistajapoliittisissa linjauksissa yhteisöille asetetut tavoitteet edelleen ajantasaisia vai esitetäänkö tarvittaessa muutoksia valtuustolle. Keskeisistä konsernia koskevista tapahtumista raportoidaan myös tilinpäätöksessä.  Tytäryhtiöiden yhteiskuntavastuun raportointia varten on laadittu suositus, joka tukee yhtiöitä omistajapoliittisten linjausten toteuttamisessa ja yhteiskuntavastuuraportoinnin kehittämisessä. Raportti tuli tiedoksi myös kaupunginvaltuustolle.  Toteutunut on myös kahden tytäryhtiön omistuksesta luopuminen (Scanlab Oy ja Haukiputaan Jäähalli Oy), kaupungin kiinteistöyhtiöiden osakeomistusten keskittäminen tytäryhteisö Potential Toimitilat Oy:hyn ja Oulun musiikkijuhlasäätiön hallintomuodon säilyttäminen arvioinnin jälkeen säätiönä.

Uusien valtuustolinjausten valmistelu

Uusien omistajapoliittisten linjausten **valmistelu on alkanut**. Tulevat linjaukset ovat viidennet valtuustolinjaukset. Valmistelun aluksi omaisuuseristä on arvioitu jälleen niiden strateginen merkitys ja markkinapotentiaali.

Valmistelussa kaupunginjohtajan asettama työryhmä on tehnyt viranhaltijaesityksen linjauksista konsernijaostol-

le, joka on lähettänyt esityksen lausunnolle. Vaalien jälkeinen konsernijaosto jatkaa valmistelua ja kaupunginhallitus tekee esityksen valtuustolle vuoden 2021 aikana.

Harkinnassa on, **onko omistajapoliittinen ohjelma enää tarpeellinen** valtuuston toimeenpanoväline seuraavalla valtuustokaudella. Toinen vaihtoehto on, että asioita valmistellaan kaupunginhallitukselle omistajapoliittisten linjausten pohjalta ja tarvittaessa erillisasioina.

Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä

Kaikki hallituksen omistajapoliittisen **ohjelman toimenpiteet on johdettu valtuuston omistajapoliittista linjauksista** tai otettu osaksi ohjelmaa hallitukselle delegoidun toimivallan perusteella. Toimenpideohjelmassa painottuvat liikelaitoksiin liittyvät toimenpiteet.

Ohjelma liittyy vain välillisesti kaupunkistrategian toteutumiseen, sillä kaupungin konsernirakenteella tai organisoitumisella ei ole nykyisessä kaupunkistrategiassa erityistä roolia. Palvelujen tuotantotapojen arviointi ja valinnat ovat kuitenkin osa kunnan strategista kehittämistä ja kaupunkitalouden kestävyttä. Strategian *tapa toimia* -osiossa Oulun kerrotaan olevan vastuullinen omistaja.

Ohjelman toimenpiteistä on toteutunut tähän mennessä arvioinnin mukaan **puolet** ja valmistelussa on neljä toimenpidettä **ennen** ohjelman **viimeistä voimassaolovuotta**. Toimenpiteistä neljä toteutui asetetun tavoiteaikataulun mukaan ja yhdeksän myöhemmin. Viidellä toimenpiteellä ei ollut aikataulumäärittämiä.

Ohjelmalla on myös ohjattu uusien liikelaitosten johtamista. Liikelaitosten liiketoimintasuunnitelmat ovat kuitenkin valmistumassa vasta kesällä 2021.

Tarkastuslautakunnan kannanotot

Kaupunginhallituksen omistajapoliittinen toimenpideohjelma on ollut kohtuullisen tehokas ja läpinäkyvä väline valtuuston linjaaman omistajapolitiikan toimeenpanossa. Kaupunginvaltuuston omistajapoliittiset linjaukset korostavat aktiivista omistajapolitiikkaa, jossa reagoidaan muuttuvaan toimintaympäristöön ja havaitaan uusia mahdollisuuksia. Kaupunginhallitus on linjausten täytäntöönpanon lisäksi esittänyt valtuustolle kaksi omistajapoliittista erillispäätöstä vuosien 2018–2020 aikana.

Toimenpideohjelman rooli kaupunkistrategian toteuttamisohjelmana ei ole selkeä, sillä se on toteuttanut strategiaa vain välillisesti. Toimenpideohjelma lisää kuitenkin konsernijaoston ja kaupunginhallituksen omistajapoliittisten päätösten ja valmistelujen ennakoitavuutta ja avoimuutta.

5.2 Kaupungin omistajaohjaus kuntayhtymissä

Tarkastuslautakunta arvioi, millä keinoin kaupunki jäsenenä voi myötävaikuttaa kuntayhtymien hallintoon ja toimintaan, minkälaisista omistajaohjauksen keinoista on sovittu, ovatko ohjauskeinot olleet riittäviä ja saavutettiin ne tavoitteet, jotka kuntayhtymille on asetettu. Arviointikohteena olivat Koulutuskuntayhtymä OSAO ja Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin (PPSHP) kuntayhtymä.

KAUPUNGIN OMISTAJAOHJAUS KUNTAYHTYMISSÄ (OSAO JA PPSHP)

Kuntayhtymät

**TYTÄRYHTEISÖ
Koulutuskuntayhtymä
OSAO**

OMISTUS 78 %
om 80,4 milj.€
pvpo 8,6 milj.€

määräysvalta

OSAO: Jokainen kunta osallistuu lain perusteella ammatillisen koulutuksen rahoitukseen riippumatta siitä, onko sillä oppilaitosta tai opiskelijoita ammatillisessa koulutuksessa.

**Pohjois-Pohjanmaan
Sairaanhoitopiirin
kuntayhtymä**

OMISTUS 53 %
om 272,5 milj.€
pvpo 167,7 milj.€

ei määräysvaltaa

PPSHP: Jokaisen kunnan on kuuluttava sairaanhoitopiiriin erikoissairaanhoidon järjestämistä varten. Sairaanhoitopiirejä on 20 ja ne muodostavat viisi erityisvastuualuetta (erva-alueita), joiden keskuksena on yliopistollinen sairaala.

33 %:n äänileikkuri (omistajaohjaus vain yhdessä toimien)

Lähde: Konsernijaosto 22.3.2021 (Oulun kaupungin omistajapolitiittiset linjaukset 2021)
Lyhenteet: om=omaisuus (€), pvpo=pitkäaikainen vieras pääoma (€)

Kuntayhtymät perustetaan kuntien keskinäisellä perussopimuksella

Kuntayhtymä perustetaan kuntien välisellä valtuustojen hyväksymällä sopimuksella (perussopimus)¹. Perussopimuksessa palvelujen järjestämisvastuu on siirretty kuntayhtymälle, mutta rahoitusvastuu säilyy joitain poikkeuksia lukuun ottamatta siihen kuuluvilla kunnilla. Rahoitusvastuun takia kunnilla on oikeus ja osittain velvollisuuskin omistajaohjaukseen.

Kuntayhtymät ovat **itsenäisiä oikeushenkilöitä**, ja niihin sovelletaan kuntia koskevaa lainsäädäntöä. Kuntayhtymä voi hankkia oikeuksia ja tehdä sitoumuksia sekä käyttää puhevaltaa viranomaisessa. Yhtymän taloudesta ovat viime kädessä vastuussa jäsenkunnat.

Kunnan **velvollisuudesta kuuluu kuntayhtymään** jollakin toimialalla ja määrättyllä alueella säädetään erikseen. Esimerkiksi sairaanhoitopiirit ovat ns. pakkokuntayhtymiä. Valtaosa on kuitenkin vapaaehtoisia kuntayhtymiä, joihin kuulumisen ei lain mukaan ole pakollista.

Perussopimus on kuntien välinen sopimus. Siinä ilmaistu jäsenkuntien tahto on kuntayhtymän toiminnan lähtökohta. Perussopimus sisältää keskeiset määräykset kuntayhtymän toiminnasta ja hallinnosta, ja se on yksi kuntien omistajaohjauksen välineistä kuntayhtymässä. Kuntayhtymää johdetaan perussopimuksen mukaisesti.

Perussopimuksen muuttaminen on jäsenkuntien asia. Kuntalain 57 §:n mukaan, jos perussopimuksessa ei ole toisin sovittu, perussopimusta voidaan muuttaa, jos vähintään kaksi kolmannelta jäsenkunnasta sitä kannattaa ja niiden asukasluku on vähintään puolet kaikkien jäsenkuntien yhteenlasketusta asukasluvusta. Molemmissa kuntayhtymissä (OSAO ja PPSHP) toimitaan perussopimusten mukaan edellä mainitun lainkohdan mukaisesti².

Käytännössä esiintyviä kuntayhtymän hallintomalleja ovat yhtymävaltuustomalli, yhtymäkokousmalli ja yhden toimielimen malli. PPSHP:llä on käytössä yhtymävaltuustomalli ja OSAO:lla yhtymäkokousmalli. Yhtymävaltuustomallissa kuntayhtymän ylintä päätösvaltaa käyttää yhtymävaltuusto³ ja **yhtymäkokousmallissa**⁴ yhtymäkokous. Yhtymävaltuuston ja yhtymäkokouksen alaisena toimii yhtymähallitus. Yhtymäkokoukseen ei pääsäännön mukaan sovelleta suoraan kunnanvaltuustoa koskevia säännöksiä, vaan sen tehtävät ja toimivalta on määriteltävä tarkemmin perussopimuksessa.

Kuntalain 410/2015 uudistuksen yhteydessä **perussopimuksen sisältöä koskevaa säännöstä (§ 56) muutettiin** siten, että jatkossa perussopimuksessa tulee olla määräykset myös

1 Kuntalaki 410/2015 §55

2 Pohjois-Pohjanmaan Sairaanhoitopiirin perussopimus, Koulutuskuntayhtymä OSAOn perussopimus

3 Kuntalain 59 §:ssä säädetään yhtymävaltuustosta. Kuntalain 64 §:ssä säädetään kuntaa koskevien säännösten soveltamisesta kuntayhtymässä.

4 Yhtymäkokouksesta säädetään kuntalain 60 §:ssä.

- mahdollisesta järjestämisvastuun siirtymisestä,
- alijäämien kattamisesta tilanteessa, jossa jäsenkunnat eivät ole hyväksyneet sopimusta kuntayhtymän talouden tasapainottamisesta ja
- talouden ja toiminnan seurantarjestelmästä ja raportoinnista jäsenkunnille.

PPSHP:n perussopimukseen ei ole tehty kuntalain edellyttämiä perussopimuksen sisältöä koskevia muutoksia. OSAOn (tuolloin Osekk) perussopimusta muutettiin 1.6.2017 eli valtuustokauden alusta lukien, ja siihen sisällytettiin uudistetun kuntalain edellyttämät muutokset talouden ja toiminnan seurantarjestelmästä ja raportoinnista sekä tilikauden yli- ja alijäämän käsittelystä. Kuntalain siirtymäaika päättyi vuoden 2019 lopussa.

Valtuusto päättää omistajaohjauksen periaatteista ja konserniohjeesta

Omistajaohjauksella tarkoitetaan toimenpiteitä, joilla kunta omistajana tai jäsenenä myötävaikuttaa yhtiön ja muun yhteisön hallintoon ja toimintaan (Kuntal 46 §). Omistajaohjauksella on huolehdittava siitä, että kunnan tytäryhteisön toiminnassa otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisuus sekä kunnan tahto ja tavoitteet (Kuntalaki 47 § ja HE 268/2014 s.171). Omistajaohjaus perustuu kuntastrategian tavoitteisiin. Omistajaohjauksen keinoista voidaan sopia myös perussopimuksessa.

Yleisesti **omistajaohjauksen toimenpiteet** voivat liittyä muun muassa perustamissopimuksiin, yhtiöjärjestyksensä määräyksiin, muihin sopimuksiin, henkilövalintoihin, ohjeiden antamiseen kuntaa eri yhteisöissä edustaville henkilöille tai muuhun kunnan määräysvallan käyttöön⁵. Erityisesti **kuntayhtymien omistajaohjauksen välineitä** ovat kuntayhtymän perussopimus, jäsenkuntien omistajapolitiikan koordinaatio (esim. kunnanjohtajat), kuntayhtymän hallintosääntö, kunnan ja kuntayhtymän väliset sopimukset sekä muut neuvottelu- ja vaikuttamiskeinot kunnan ja kuntayhtymän välillä.

Kuntalain mukaan valtuusto päättää omistajaohjauksen periaatteista ja konserniohjeesta (§ 14). Kunnan konserniohjeessa määritellään menettelytavat, joilla omistajaohjausta toteutetaan. Oulun kaupungin konserniohjeen⁶ (kv 12.9.2016) mukaan omistajapolitiikan tavoitteena on turvata kaupungin pitkäjänteinen toiminta ja varmistaa pääoman käyttöön sekä omaisuuden hankintaan ja hoitoon liittyvän päätöksenteon systemaattisuus, pitkäjänteisyys ja pääomien käytön tehokkuus.

Kunnan konsernijohtoon kuuluvat kunnanhallitus, kunnanjohtaja ja muut hallintosäännössä määritetyt viranomaiset (Kuntalaki § 48). Oulussa kaupunginhallituksella ja sen konsernijaostolla on merkittävä rooli kaupunginvaltuuston omistajapolitiittisten linjausten ja muiden valtuustotasoisten omistajapäätösten käytännön toteuttamisessa. Viranhaltijoista kuntayhtymien omistajaohjauksesta vastaa konsernijohtaja.

Omistajapolitiittisista linjauksista päätetään kerran valtuustokaudessa

Kaupunginvaltuusto päättää kaupungin omistajapolitiittisista linjauksista kerran valtuustokaudessa. Linjaukset ovat toimintaa suuntaavia ja näin ollen suhteellisen pysyviä. Kaupungin omistajapolitiittisissa linjauksissa⁷ valtuusto on linjannut kuntayhtymistä seuraavasti: *kaupunki toimii aktiivisesti kuntayhtymien strategisessa omistajaohjauksessa ja päätöksenteossa. Omistajaohjaus tapahtuu yhtymävaltuusto-, yhtymäkokous- ja hallitustyöskentelyn kautta. Kuntayhtymät järjestävät itse investointiensa rahoituksen. Kuntayhtymien tulee huomioida investointiohjelmien laadinnassa ja hankesuunnittelussa Oulu-konsernin näkökulma ja synergiaedut. Uusia kuntayhtymiä ei perusteta, ellei lainsäädännöllisistä syistä muuta johdu.*

Koulutuskuntayhtymä OSALle on asetettu omistajapolitiittisissa linjauksissa tavoitteet, joista sen tulee raportoida.

Omistajapolitiittisissa linjauksissa tavoitteita ei voida asettaa PPSHP:n kuntayhtymään, koska kuntayhtymään ei ole määräysvaltaa.

Koulutuskuntayhtymä OSAL

Oulun kaupungin omistajapolitiittisten linjausten mukaan Oulun seudun koulutuskuntayhtymän (nyk. Koulutuskuntayhtymä OSAL) tehtävänä on ylläpitää, järjestää ja antaa jäsenkuntiansa puolesta järjestämisalupiin perustuvaa ammatillista koulutusta. Osekk ylläpitää Oulun seudun ammattiopistoa. Osekk:lla on erityistehtävä ammatillisen ja aikuiskoulutuksen tarjoajana ja alueen elinvoiman lisääjänä.

OSAL:n strategiasa vuodelta 2019⁸ on asetettu tavoitteilaksi 2025 *Olemme Suomen johtava ammattiosaajien koulutusyhteisö. Arvoja ovat vastuullisuus, luovuus ja rohkeus sekä oikeudenmukaisuus.* Perustehtäväksi on määritelty *Mahdollistamme työelämäosaamisen ja jatkuvan oppimisen.*

Strategisiksi painopisteiksi on määritelty *1) joustavat ja monipuoliset osaamispolut, 2) aktiivinen työelämäkumppanuus, 3) uudistumiskykyinen, sitoutunut ja hyvinvoiva henkilöstö sekä 4) tasapainoinen talous.*

Koulutuskuntayhtymä OSAL:n **perussopimuksen** mukaan *allekirjoittajakunnat sopivat kuntalain (410/2015) tarkoittamalla tavalla yhteistoiminnasta järjestää opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämän järjestämisluvan mukaista ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (531/2017) tarkoittamaa ammatillista koulutusta ja ylläpitää vapaasta sivistystyöstä annetun lain (632/1998) mukaista alueellista liikunnan koulutuskeskusta sekä yhteistoiminnasta hoitaa allekirjoittajakun-*

5 (Kuntal 46 §) ja <https://www.kuntaliitto.fi/talous/konserniohjaus-ja-omistajapolitiikka>

6 Oulun kaupunki konserniohjeet <https://www.ouka.fi/oulu/paatoksente-ko-ja-hallinto/johtosaannot-ja-ohjeet>

7 Oulun kaupungin omistajapolitiittiset linjaukset 2017 (pdf, kaupunginvaltuusto 29.1.2018 § 5) <https://www.ouka.fi/oulu/paatoksente-ko-ja-hallinto/voimassa-olevat-ohjelmat-ja-asiakirjat>

8 Kuntayhtymän strategia on hyväksytty yhtymäkokouksessa 10.6.2019 § 13

tien puolesta yhtymäkokouksen päättämiä muita tehtäviä.

Koulutuskuntayhtymä OSAO:n 36,9 miljoonan euron peruspääomasta kaupungin osuus on 78 % (28,8 M€). Muut jäsenkunnat ovat Hailuoto, Ii, Kempele, Liminka, Lumijoki, Muhos ja Tyrnävä ja sopimuskunnat Pudasjärvi ja Taivalkoski. Koulutusta järjestetään neljässä yksikössä Oulussa sekä Kempeleen–Limingan, Muhoksen, Pudasjärven ja Taivalkosken yksiköissä. OSAO:ssa voi opiskella seitsemää koulutusala ja suorittaa yli 30 eri ammatillista perustutkintoa sekä lukio-opintoja. Suurimmat koulutusalat ovat sosiaali- ja terveysala, liiketalous ja tekniikka. Kuntayhtymä omistaa 100-prosenttisesti OSAO Edu Oy:n, joka hoitaa markkinaehtoista koulutustoimintaa.

Kuntayhtymän ylin päättävä elin on yhtymäkokous, johon kuuluu 31 jäsentä, ja näistä 17 on Oulun kaupungin nimeämiä. Jäsenkunnan äänimäärä yhtymäkokouksessa määräytyy jäsenkunnan asukasluvun mukaan. Yhtymäkokous kokoontuu vähintään kaksi kertaa vuodessa, ja kaupunginhallituksen konsernijaosto nimeää Oulun edustajat erikseen kuhunkin yhtymäkokoukseen. Yhtymäkokouksen puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat on kuitenkin valittu kaudeksi 2017–2021 yhtymäkokouksessa 4.9.2017, samoin yhtymähallitus ja tarkastuslautakunta. Yhtymähallituksessa on yhdeksän jäsentä, joista Oulun kaupungin nimeämiä on seitsemän.

Jäsenkunnan osuus kuntayhtymän varoihin sekä vastuuveloista ja velvoitteista määräytyvät peruspääomaosuuksien suhteessa. Perussopimuksessa edellytetään, että *taloussuunnitelmaa valmisteltaessa jäsenkunnille on varattava tilaisuus esityksen tekemiseen kuntayhtymän toiminnan kehittämiseksi ja sopeuttamiseksi jäsenkuntien toiminnallisiin tavoitteisiin ja taloudellisiin mahdollisuuksiin. Olennaisista kuntayhtymän toimintaan ja talouteen liittyvistä muutoksista ja hankkeista on pyydettävä erikseen jäsenkuntien lausunnot. 20 §:n mukaan kuntayhtymällä on talouden ja toiminnan ajantasainen seurantajärjestelmä, jolla todennetaan asetettujen tavoitteiden saavuttaminen tai niistä poikkeaminen. Yhtymähallitus raportoi tarvittaessa toiminnan ja talouden toteutumisesta jäsenkunnille.*

Perussopimuksen lisäksi kuntayhtymän **hallintosäännössä** (viimeisin voimaan 1.1.2021) on määräyksiä yhtymäkokouksen ja yhtymähallituksen toiminnan järjestämisestä ja menettelytavoista.

Oulun kaupungin talousarvio 2020 on esitetty merkittävimpien tytäryhteisöjen tulevan toiminnan taloutta koskevat tulokset ja tunnusluvut. Tytäryhteisöt ovat velvollisia raportoimaan talouden toteutumisesta kolme kertaa vuodessa neljännesvuosiseurantojen sekä tilinpäätöksen yhteydessä. Talousarviossa esitetyt taloutta kuvaavat luvut eivät sido oikeudellisesti tytäryhteisöjä.⁹

Ammatillisen koulutuksen rahoituksessa painotetaan tuloksellisuutta aiempaa enemmän

Koulutuskuntayhtymän toiminta perustuu lakiin ammatillisesta koulutuksesta (531/2017), lakiin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (1705/2009), elokuun alussa 2021 voimaan tulevaan oppivelvollisuuslakiin (1214/2020) sekä lakiin vapaasta sivistystyöstä (632/1998), jota sovelletaan liikunnan koulutuskeskukseen (Virpiniemen liikuntaopisto).

Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain mukaan **opetus- ja kulttuuriministeriö päättää koulutuksen järjestämisluvasta**. Siinä voidaan myös määrätä muista velvoitteista, jos koulutuksen saatavuuden turvaaminen tai muut tutkintojen tai koulutuksen järjestämiseen liittyvät syyt sitä edellyttävät. Toisaalta koulutuksen järjestäjällä on mahdollisuus järjestämislupansa rajoissa päättää koulutustarjontansa kohdentamisesta sekä siitä, millä tavoin ja missä oppimisympäristössä koulutusta järjestetään. Nuorten ja aikuisten ammatillisen koulutuksen säännökset sisältyvät samaan lakiin.

Oppivelvollisuutta laajennetaan 1.8.2021 lukien koskemaan perusopetuksen jälkeistä toisen asteen koulutusta siihen asti, kun henkilö täyttää 18 vuotta. Oppivelvollisella on perusopetuksen päättymisen jälkeen hakeutumisvelvollisuus toisen asteen lukio- tai ammatilliseen tai nivelvaiheen koulutukseen. Opetuksen ja koulutuksen järjestäjille sekä oppivelvollisen asuinkunnalle on laissa uusia ohjaus- ja valvontavastuita, joilla vahvistetaan alle 18-vuotiaan nuoren saamaa ohjausta ja tukea erityisesti koulutukseen hakeutumisvaiheessa ja mahdollisissa keskeyttämistilanteissa. Opiskelijalla on oikeus maksuttomaan koulutukseen.¹⁰

Ammatillisen koulutuksen rahoitusta säätelevää lakia on muutettu vuonna 2017. Koulutuksen järjestäjälle myönnettävä **rahoitus riippuu aiempaa enemmän tuloksellisuudesta**, sillä lakimuutoksessa painopistettä siirrettiin perusrahoituksesta kohti suoritus- ja vaikuttavuusrahoitusta vuodesta 2018 alkaen. Aiemman opiskelijamäärän sijasta rahoitus määräytyy opiskelijavuosikertymän, suoritteiden ja vaikuttavuuskriteerien mukaan. Suoritetuilla tutkinnoilla ja tutkinnon osilla, opiskelijoiden työllistymisellä ja jatko-opintoihin siirtymisellä sekä opiskelija- ja työelämäpalautteilla on merkittävä vaikutus rahoitukseen. Meillä on siirtymävaihe, ja sen päätyttyä vuonna 2022 perusrahoituksen osuus on 50, suoritusrahoituksen 35 ja vaikuttavuusrahoituksen 15 prosenttia. OSAO:n prosenttiosuudet vuoden 2020 rahoituspäätöksen mukaan olivat 68, 20 ja 12.

Yksittäinen jäsenkunta ei suoraan osallistu kuntayhtymän menojen rahoittamiseen. Vuonna 2020 rahoitus oli 178,64 euroa asukasta kohden eli Oulun kaupungin osuutena 36,4 milj. euroa, ja vuonna 2021 se nousee miljoonalla eurolla. Rahoitusosuus vähennetään kaupungille maksettavista valtionosuuksista.

⁹ Oulun kaupungin talousarvio 2020 ja -suunnitelma 2021-2022 <https://www.ouka.fi/oulu/paatoksenteke-ja-hallinto/talous>

¹⁰ <https://minedu.fi/-/oppivelvollisuus-laajenee-elokuussa-2021-edellytyksia-nuorten-oppimiseen-ja-hyvinvointiin-parannetaan-tyollisyysastetta-nostetaan>

OSAO:n taloustavoitteet toteutuivat hyvin vuonna 2020

Toimintatuotot ylittyivät ja toimintakulut alittuivat, minkä ansiosta toimintakate ja vuosikate olivat lähes kaksinkertaisia tavoitteeseen verrattuna. Investointeihin varattua määrärahaa jäi käyttämättä.

OSAO:N TALOUSTAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN, T€

	Budjetti 2020	TP 2020	TP 2019	Muutos TP2020–TP2019
Toimintatuotot, t€	86 819	87 725	89 581	-1 856
Toimintakulut, t€	82 292	79 041	78 556	485
Toimintakate, t€	4 696	9 250	11 065	-1 815
Vuosikate, t€	4 650	9 198	11 005	-1 807
Tase, t€	125 000	133 585	135 349	-1 764
Investoinnit, t€	10 695	9 213	8 403	810
Omavaraisuusaste, %	75,0	70,2	68,9	1,3

Oulun kaupungin tilinpäätös ja toimintakertomus 2020

Koronan vuoksi palvelujen ja tuotteiden myynti jäi tavoitteesta ja vuokratulot vähenivät OAMK:n siirryttyä pois Kaukovainion tiloista, mutta toisaalta myös menot (opiskelijaruokailu, tilojen ylläpito, henkilöstökulut) alittuivat ja **valtionrahoitus** kasvoi yli 5,0 miljoonaa euroa. Sitä ei ehditty käyttää kokonaisuudessaan vuonna 2020, minkä vuoksi kyseinen rahoitus **paransi vuosikatetta ja tulostan noin 2,5 miljoonaa euroa**. Vuosikate heikkeni silti edellisestä vuodesta 1,8 miljoonaa euroa. Tilikauden ylijäämä oli 3,1 miljoonaa euroa (2019: 3,9 M€) ja taseen ylijäämät yhteensä 39,6 miljoonaa euroa (2019: 36,5 M€). Vuosikate on kattanut investoinnit vuosina 2016–2020.

Lainakanta on supistunut viimeisen viiden vuoden ajan, ja se oli 13,3 miljoonaa euroa vuonna 2020 (2019: 16,1 M€). Suhteellinen velkaantuneisuus oli 45,2 % (2019: 46,8 %).

Vuonna 2020 järjestämisluvan mukainen opiskelijavuosien vähimmäismäärä OSAO:ssa oli 6 829 ja kuntayhtymän oma tavoite 7 024. Toteuma jäi molemmista ja oli 6 694 opiskelijavuotta, 98 % järjestämisluvan mukaisesta määrä-

rästä (2019: 91,5 %). Opiskelijavuodet eivät toteutuneet suunnitellulla tavalla, koska osalle aloista hakijoita ei ollut riittävästi ja kaikki suunnitellut koulutukset eivät alkaneet. Erityisesti ravintola- ja cateringalalle suunniteltuja koulutuksia jäi toteutumatta vähäisen kiinnostuksen ja osin koronaepidemian vuoksi.¹¹

Konsernijaosto on 15.2.2021 merkinnyt tiedoksi tytäryhteisöjen talouden toteutumisen ajalta 1.1.–31.12.2020. Samassa kokouksessa on käsitelty konsernivalvonnan selonteko vuodelta 2020. Konsernijaosto on todennut tytäryhteisöraportin pohjalta, että ”kaupunginvaltuuston asettamat tavoitteet on huomioitu hyvin tytäryhteisöjen toiminnassa. Sitoutuminen tavoitteiden saavuttamiseen näkyy kehittämistoimina ja toiminnan jatkuvan arvioinnin kautta.” Kuntakonsernissa ei ole realisoitunut merkittäviä, yllättäviä riskejä.

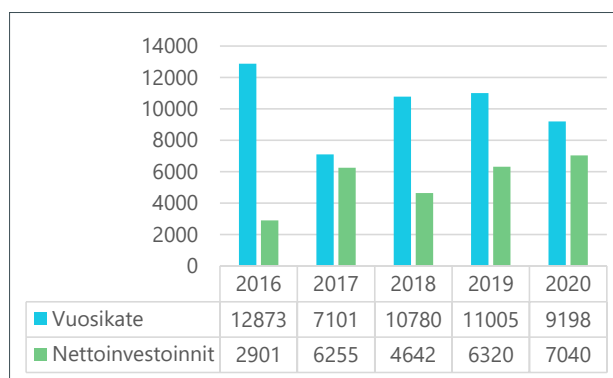
Tytäryhteisöraportin mukaan omistajan ja tytäryhteisöjen välisessä tiedonkulussa ei ole ollut ongelmia vuoden 2020 aikana, ja tytäryhteisöt ovat tilikaudella noudattaneet keskitetyistä konsernitoiminnoista annettuja linjauksia. Omistajaohjausryhmän mukaan omistajapoliittisissa linjauksissa yhteisöille asetetut tavoitteet ovat edelleen ajantasaisia.¹²

OSAO:n omistajaohjauksesta ja omistajapoliittisten tavoitteiden toteutumisesta

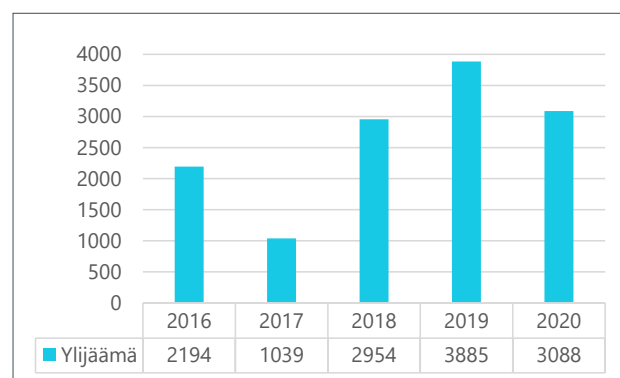
Omistajaohjauksen välineistä oli vuonna 2020 käytössä

- taloudelliset tavoitteet informatiivisesti kaupungin talousarviossa
- omistajapoliittisten linjausten tavoitteet ja mittarit
- ehdokkaiden nimeäminen kuntayhtymän hallintoelimiin konsernijaostossa
- omistajaohjauskeskustelu konsernijaostossa
- kuntayhtymän hallitustyöskentelyn seuranta konsernijaostossa sekä
- muu konserniohjaukseen liittyvä toimi: keskustelu keskitettyjen palvelujen hankinnasta (työterveyshuolto)

VIISIKATE JA NETTOINVESTOINNIT VIISIKATTA 2016–2020, T€



YLIJÄÄMÄT VIISIKATTA 2016–2020, T€



Kaikkia konserniohjeen mahdollistamia välineitä ei tarkastuslautakunnan saaman tiedon mukaan ollut käytössä: yhtymäkokoukseen osallistuneita ei ohjeistettu eikä seurantatietojen perusteella reagoitu kuntayhtymän suuntaan tai käytetty muuta talousohjausta, koska siihen ei konsernijohdon mukaan ollut tarvetta. Työterveyshuollon palvelujen yhteishankinnassa OSAO ei ollut mukana, vaikka konserniohjeen lähtökohtana on, että tytäryhteisöt käyttävät konsernin keskitettyjä toimintoja. Neuvotteluvaihtoiteen mukaista neuvottelutilannetta ennakokäsitysasioissa ei ollut vuonna 2020.

Sen sijaan vuoden 2021 alussa kuntayhtymä pyysi Oulun kaupungin kannanottoa OSAO:n uuden kampuksen sijoittamisvaihtoehdoista (esitys sijoittamisesta Kaukoviinille), ja konsernijaosto totesi helmikuussa 2021 ennakokäsityksensä, että Oulun kaupungilla ei ole huomauttamista esitykseen. Investoinnin kokonaisarvo on kalusteineen ja laitteineen noin 100–120 miljoonaa euroa. Kampuskokonaisuus ehdotetaan rakennettavaksi vaihteittain arviolta vuosien 2025–2030 aikana.

Muuta yhteydenpitoa on ollut operatiivisen johdon tasolla muun muassa Pikisaaren rakennusten tulevasta käytöstä sekä yhteisestä edunvalvonnasta, jolla on pyritty vaikuttamaan kalustovaltaisen koulutuksen yksikköhintarahoitukseen.

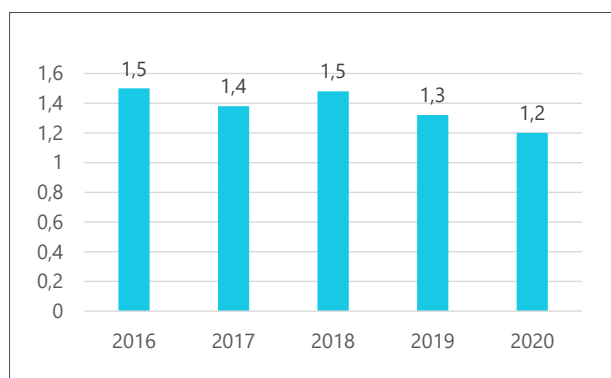
Perussopimuksen muutoksia ei ole tehty vuonna 2020. Vuosina 2017–2019 tehdyt muutokset on käsitelty kaupunginvaltuustossa. OSAO:n strategiaan kaupunki on vaikuttanut yhtymäkokouksessa. Muiden omistajien kanssa on tehty omistajaohjausyhteistyötä joissakin suurissa hankkeissa kuten Oulun ammattikorkeakoulun irtautumisesta kuntayhtymästä.

Oulun kaupungin omistajapoliittisissa linjauksissa koulutuskuntayhtymälle on asetettu tavoitteet, joiden toteutumisesta raportoidaan vähintään kerran vuodessa. Tuorein raportointi on Oulun kaupungin tytäryhteisöraportissa 2021, joka on julkaistu maaliskuussa 2021.

OSAOLLE ASETETUT OMISTAJAPOLIITTISTEN LINJAUSTEN TAVOITTEET JA NIIDEN TOTEUTUMINEN

Tavoite	Toteuman raportointi Oulun kaupungin tytäryhteisöraportissa 2021
Alueellisesti koko Pohjois-Suomessa vaikuttavat ja laadukkaat ammattipistotasoiset sekä aikuiskoulutusta tuottavat palvelut, jotka toteutetaan työelämälähtöisesti.	OSAO on pystynyt toteuttamaan nuorten ja aikuisten ammatillista koulutusta Pohjois-Suomessa laadukkaasti ja on pystynyt vastaamaan työelämän koulutustarpeisiin hyvin. Koulutuksen vaikuttavuus on yhtenä uutena rahoituksen osatekijänä ja vaikuttavuuden perusteella (opiskelijoiden pääsyyn jatko-opintoihin tai työhön ja opiskelijapalaute) OSAO on toiminut valtakunnan keskitasoa tehokkaammin. Työelämän kanssa tehtävää yhteistyötä on lisätty mm. palkkaamalla pelkästään työelämäyhteistyötä hoitavia työntekijöitä, ja potentiaalisille opiskelijoille on tarjottu helposti saatavilla olevia neuvonta- ja ohjauspalveluja OSAO Ovi -palvelun avulla.
Asiakaslähtöinen, kilpailukykyinen ja taloudellisesti kannattava toiminta: - asiakastytyväisyys/-kokemus - koulutuksen vetovoimaisuus - negatiivisten keskeyttäneiden määrä ¹³ - valmistuneiden sijoittuminen - kumulatiivinen tulos - omavaraisuusaste	OSAO on toteuttanut koulutusta sekä opiskelijoiden että yrityselämän tarpeet huomioiden, ja siitä on osoituksena mm. em. vaikuttavuusrahoituksen hyvä suhteellinen osuus. Asiakastytyväisyyskyselyissä OSAO on saanut erityisen hyviä palautteita opiskelijoilta. Opiskelijoiden antamat palautepisteet osa-alueittain vuosina 2019–20 ovat olleet seuraavat: - opiskeluilmapiiri 4,45/5 - opiskeluympäristön turvallisuus 4,54/5 - koulutus paransi valmiuksiani työelämään siirtymiseen, siellä toimimiseen tai jatko-opintoihin 4,37/5 ja - olen tyytyväinen saamaani koulutukseen 4,33/5 Työelämäpalautekyselyä aletaan toteuttamaan valtakunnallisesti vuoden 2021 aikana. OSAO:n talous on säilynyt vakaana ja tulokset hyvänä.

ENSISIAISTEN HAKIJOIDEN MÄÄRÄ ALOITUSPAIKKAA KOHDEN KEVÄÄN YHTEISHAUSSA



Vuoden 2021 tytäryhteisöraportissa kuntayhtymän talouden arvioidaan olevan *vakaa*, kun edellisen vuoden raportissa taloudellista tilannetta luonnehdittiin *hyväksi*.

Vuoden 2021 tytäryhteisöraportissa **toteumatiedot puuttuvat koulutuksen vetovoimaisuudesta, negatiivisten keskeyttäneiden määrästä ja valmistuneiden sijoittumisesta.** Tiedot vetovoimaisuudesta ja negatiivisista keskeyttämisistä löytyvät kuntayhtymän tilinpäätöksestä 2020: kevään yhteishaun vetovoima perustutkintoa suorittavilta oli tavoitteen mukainen 1,2 hakijaa aloituspaikka kohden, kun se vuotta aiemmin oli 1,3. Tilinpäätöksen mukaan OSAO oli kevään yhteishaussa Suomen vetovoimaisin suuri ammatillisen koulutuksen järjestä-

¹³ Keskeyttäminen tilastoidaan negatiiviseksi, kun opiskelija lopettaa opinnot ja jää työttömäksi tai hänen eron jälkeisestä toiminnastaan ei ole tietoa.

jä. Vetovoimaisuus on kuitenkin ollut laskussa viime vuodet, ja vuoden 2021 talousarviossa tavoitteeksi on asetettu 1,1 hakijaa aloituspaikkaa kohden.

Negatiivinen eroaminen perustutkintoa suorittavilta oli 4,1 % eli se oli parantunut edellisestä vuodesta, jolloin lukema oli 4,5. Valmistuneiden opiskelijoiden sijoittumisprosentti on viime vuosina ollut lähes 90 %.

Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä (PPSHP)

Sairaanhoitopiirin kuntayhtymän perussopimuksen mukaan PPSHP järjestää alueellaan sairaanhoitopiirille ja yliopistolliselle sairaalalle laissa säädetyt tehtävät. Lisäksi kuntayhtymä voi tuottaa terveydenhuollon palveluja ja muita palveluja sekä järjestää ja tuottaa kehitysvammaisten erityishuollon palveluja. Erikoissairaanhoidon järjestämiseksi kunnan on kuuluttava johonkin sairaanhoitopiirin kuntayhtymään¹⁴. Pakkojäsenyyden ja lakisääteisten velvoitteiden takia kuntien ja sairaanhoitopiirien keskinäinen riippuvuus on erittäin vahvaa.

Sairaanhoitopiiriin päin kaupungin toiminta ei ole omistajaohjausta sanan varsinaisessa merkityksessä, vaan omistajaohjausta toteutetaan muiden jäsenkuntien kanssa yhdessä toimien. **Omistajaohjauksella tarkoitetaan tässä konsernijohdon ja hyvinvointipalveluiden johdon vaikuttamisen tapoja, joilla kaupunki yhtenä jäsenenä vaikuttaa sairaanhoitopiirin hallintoon ja toimintaan.**

Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiiriin kuntayhtymän 148,2 miljoonan euron peruspääomasta kaupungin osuus on 52,79 % (78,2 M€). Kuntayhtymään kuului vuoden 2020 alusta 29 kuntaa. Alueen kunnat eroavat toisistaan niin väestömäärän, -rakenteen kuin olemassa olevan palvelurakenteen ja muun infrastruktuurin osalta. Mainitut tekijät vaikuttavat voimakkaasti myös eri kuntien väestön palvelujen käyttöön ja niistä aiheutuviin kustannuksiin. Alueen suurin kunta on Oulu ja pienin Hailuoto. Yksityisiä terveydenhuollon palveluja käytetään Pohjois-Suomessa selvästi maan keskiarvoa vähemmän, mikä osaltaan nostaa julkisen palvelujärjestelmän käyttöä ja kustannuksia¹⁵.

Perussopimus luo omistajaohjaukselle peruslinjaukset. Talouden ohjauksen näkökulmasta perussopimuksen kuntayhtymän taloutta koskevat kohdat ovat keskeisiä, sillä niissä on sovittu muun muassa korvauserusteista sairaanhoitopiirin tuottamista palveluista, investointien rahoituksesta, suoritteiden hinnoittelusta, kalliin hoidon tassaajärjestelmästä ja laskutuksen muista perusteista. Rahoituksen näkökulmasta keskeinen on perussopimuksen § 6, jonka mukaan jäsenkuntien osuudet kuntayhtymän varoihin sekä vastuu kuntayhtymän veloista ja velvoitteista määräytyvät peruspääomaosuuksien suhteessa. Sama

koskee kuntayhtymän sellaisten menojen rahoitusta, joita ei muuten saada katetuiksi.

PPSHP:n jäsenkuntien välinen **perussopimus** on hyväksytty kunnanvaltuustoissa vuonna 2002¹⁶. Sitä on muutettu vuosina 2009 ja 2012. Vuonna 2009 muutettiin kuntayhtymän tehtäviä siten, että PPSHP:in kuntayhtymä otti tuottaakseen myös kehitysvammahuollon palveluja¹⁷. Vuonna 2012 perussopimusta muutettiin Oulun seudun monikuntaliitoksen vuoksi¹⁸.

PPSHP:n kuntayhtymän perussopimuksen mukaan **valtuustoon** valittavien jäsenten määrä riippuu kunnallisvaalivuoden asukasmäärästä. Lisäksi valtuusto valitsee toimikaudekseen hallitukseen yhdeksän jäsentä ja heille henkilökohtaiset varajäsenet. Perussopimuksessa on sovittu, että jäsenkunnan valitsemien jäsenten yhteinen **äänimäärä** määräytyy kunnan kunnallisvaalivuoden asukasluvun mukaan siten, että kunnan valitsemilla jäsenillä yhteensä on yksi ääni jokaista alkavaa 1000 asukasta kohti. Äänimäärä voi kuitenkin olla enintään 33 prosenttia kaikkien jäsenkuntien valitsemien jäsenten yhteenlasketusta rajoittamattomasta äänimäärästä. **Oulun kaupungin vaikutusmahdollisuudet on näin rajattu äänileikkurilla SHP:n valtuustossa.**

Kuntayhtymän ylintä päätösvaltaa käyttää kuntayhtymän **valtuusto** (§10). Sairaanhoitopiirin valtuusto käyttää merkittävää taloudellista ohjausvaltaa ja vaikuttaa kustannuksiin esimerkiksi hyväksymällä **talousarvion ja -suunnitelman**. Kuntayhtymävaltuutetut ovat omistajakuntien valtuustojen valitsemia. Kaupunki voi ohjeistaa valitsemansa edustajat ja heidän on kokouksessa hyvä tuoda kaupungin kanta esille.

Sairaanhoitopiirin **hallitus** valvoo kuntayhtymän etua, edustaa kuntayhtymää ja tekee sen puolesta sopimukset. Yksittäisen kunnan mahdollisuudet vaikuttaa hallituksen toimintaan ei ole suuri, mutta yhdessä muiden omistajakuntien kanssa voidaan asioihin vaikuttaa. Vaikuttamispaikka on sairaanhoitopiirin valtuustossa.

Sairaanhoitopiiriä johdetaan hyväksytyin **strategian**, sen arvojen ja päämäärien mukaisesti. Valtuusto hyväksyy kuntayhtymän strategian, mutta hallitus vastaa strategisten toimintatavoitteiden toteutumisesta.

Sairaanhoitopiirin strategia uudistettiin vuonna 2020

Strategian laatimisen yhteydessä on pidetty useita seminaareja ja informoitu sen edistymisestä valtuustoa kahdessa kokouksessa. Lisäksi sitä on **käsitelty omistajaohjauksen koordinaatioryhmässä** erityisesti **omistajaohjauksen näkökulmasta**¹⁹.

Strategian mukaan PPSHP on **innovatiivinen, uudistuva ja tuloksellinen palvelujen tuottaja sekä arvostetuin ja vetovoimaisin työnantaja**. Sen varmistamiseksi uudistetaan toimitiloja ja palveluprosesseja tekemällä yhteistyötä omistajien, yliopiston ja muiden yhteistyökumppaneiden kanssa.

14 Erikoissairaanhoidotlaki 1.12.1989/1062 §3
15 PPSHP:n toiminta- ja taloussuunnitelma 2021–2023

16 Hyväksytty kunnanvaltuustoissa 14.1.-3.4.2002 (Voimassa 1.1.2002 alkaen)
17 Sairaanhoitopiirin valtuusto 18.5.2009 § 37
18 Sairaanhoitopiirin valtuusto 18.6.2012 § 71
19 Sairaanhoitopiirin valtuusto 3.12.2019 § 51

Tavoitteena on

- *Toteuttaa palvelut saumattomassa yhteistyössä alueen kuntien ja muiden sosiaali- ja terveyspalveluja tuottavien organisaatioiden kanssa.*
- *Toimia tehokkaasti ja tuottavasti ja pitää talous tasapainossa.*
- *Tarjota vaikuttavia, oikea-aikaisia ja potilaslähtöisiä palveluja.*
- *Olla merkittävä pohjoinen yhteiskunnallinen toimija.*

Toimintaa ja taloutta on tavoitteena suunnitella tiiviissä yhteistyössä jäsenkuntien kanssa. Sairaanhoitopiirin mukaan on **strategisesti tärkeää, etteivät erikoissairaanhoidon toimintakustannukset ylitä jäsenkuntien taloudellista kantokykyä**. Erikoissairaanhoidon menokasvu on mitoitettava koko kuntatalouden kannalta oikein.

Sairaanhoitopiirin talousarviossa valtuustoon nähden sitovana tavoitteena on, että **jäsenkuntalaskutus toteutuu talousarvion mukaisesti**.

Jäsenkuntia laskutetaan yhdenmukaisin perustein. Sairaanhoitopiirin hallitus vahvistaa vuosittain sairaanhoitopiirin hinnoittelun ja laskutuksen periaatteet palveluhinnastoilla. PPSHP:ssä on **suoriteperusteinen laskutus, joka kannustaa suoritteiden tuottamiseen ei niinkään kustannustehokkuuteen**. Suoritehinnoittelun perustana on omakustannushinta. Valmiuserahastomaksu laskutetaan asukaskohtaisesti. Kallista hoitoa tasataan kuntien välillä vuosittain tilinpäätösvaiheessa, ettei hoito tule yksittäiselle kunnalle kohtuuttoman kalliiksi. **Jäsenkuntalaskutus muodostaa noin 65 % PPSHP:n tuloista.**

Tuottavuuden parantaminen on yksi strategisista tavoitteista. Sairaanhoitopiirin mukaan sen kustannustaso ja tuottavuus ovat olleet toistaiseksi kansallisesti kilpailukykyisiä. Väestön ikääntyminen, elintapasairauksien kasvu sekä syrjäytymiseen liittyvät sairausriskit lisäävät todennäköisesti jo lähivuosien aikana kustannuksia. Tavoitteena on kehittää työnjakoa, toimintaprosesseja ja -raken- teita yhteistyössä omistajakuntien, sairaanhoitopiirin yksiköiden ja henkilöstön kanssa. Keskeisiä tuottavuuden parantamisen kohteita ovat muun muassa prosessien ja hoitoketjujen sujuvuuden parantaminen, henkilötöiden tuottavuuden lisääminen, tilojen ja laitteiden käytön tehostaminen, toimintojen keskittäminen (päällekkäisyyksien poistaminen) ja uuden teknologian hyödyntäminen. Myös uuden sairaalan uskotaan parantavan tuottavuutta.

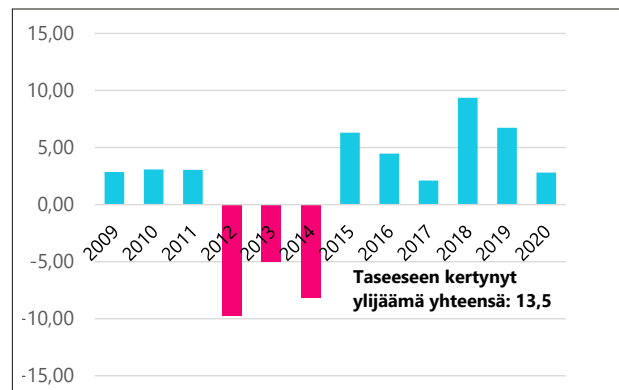
Sairaanhoitopiirin tulos oli kuudetta vuotta peräkkäin ylijäämäinen

Sairaanhoitopiirillä tilikauden tuloksen muodostuminen ja toiminnan rahoitus tulee olla vuosittain ylijäämäinen, jotta toiminta olisi kustannusvastaavaa ja lainojen lyhen- nykset voidaan hoitaa tulorahoituksella. Sairaanhoitopiirin tilinpäätös oli 2,8 miljoonaa euroa (2019:10,6 M€) ylijää- mäinen vuonna 2020 valtion 16 miljoonan euron korona- tukien takia. **Taseeseen on kertynyt ylijäämää reilu 13 miljoona euroa (2019: 10,6 M€)** käytettäväksi vaikeissa taloustilanteissa. Tällä hetkellä sairaanhoitopiirillä ei ole alijäämän kattamisvelvoitetta²⁰.

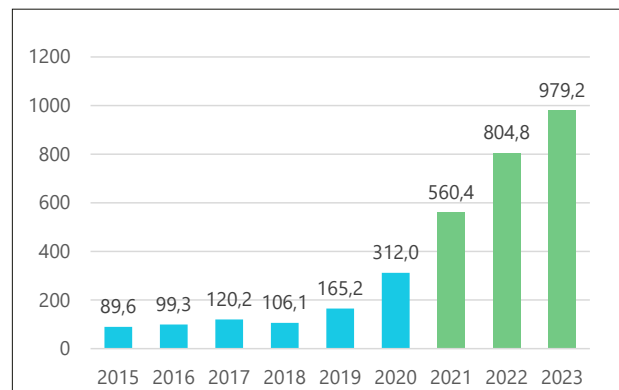
Mahdollisen sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen tultua voimaan kuntayhtymä purkautuu ja toiminta siirtyy uudelle hyvinvointialueelle²¹. Mikäli alijäämää syntyy sair- aanhoitopiirin jäsenkunnat vastaavat siitä perussopimuk- sen mukaisesti.

Jäsenkuntien vastuu kuntayhtymän veloista ja velvoitteis- ta määräytyvät myös peruspääomaosuusien suhtees- sa. Sairaanhoitopiirin lainakanta oli 312,3 miljoonaa euroa (2019: 165 M€), mistä pitkäaikaista vierasta pääomaa oli 307,8 miljoonaa euroa. Laskennallinen lainanhoitokate oli 1,2 (2019: 2,1), joten lainanhoitokyky heikkeni oleellisesti²².

PPSHP:N YLI- JA ALIJÄÄMÄT VUOSINA 2009–2020, M€



PPSHP:N LAINAKANTA, M€



Lähde: Suunnitteluvuodet PPSHP:n talousarvio 2021 (Valtuusto 8:12.2020), u. 2020 TP (hallitus 3/2020)

20 Kuntalain taloutta koskevia säännöksiä on muutettu 1.5.2015 voimaan tulleessa kuntalaissa (410/2015). Muun muassa alijäämän kattamisvelvollisuutta koskevaa sääntelyä on tiukennettu ja alijäämän kattamisvelvollisuus on ulotettu kuntayhtymiin.

21 Omistajapoliittiset linjaukset 2017 (ouka.fi)

22 PPSHP:n tilinpäätös ja toimintakertomus käsitellään valtuustossa kesäkuussa. Tiedot ovat hallitukselle menneen esityksen pohjalta.

Sairaanhoitopiirin velkaantuminen kiihtyy huomattavasti, sillä vuonna 2018 valtuuston hyväksymää uutta Tulevaisuuden sairaala 2030 -hankeohjelmaa on ryhdytty toteuttamaan. Vuoden 2023 lopussa arvioitu lainamäärä olisi 979,2 miljoonaa euroa.

Investointiesitykset vuodelle 2021 ovat yhteensä 279,2 miljoonaa euroa. Tulevaisuuden sairaalahanke on aloitettu ja se on lisännyt ja lisää vuosittaista määrärahan tarvetta sekä rakennuksiin että laitehankintoihin.

Erikoissairaanhoidon menojen erillisyys on poistettu Sairaanhoitopiirin kuntayhtymälle kaupunki asetti talousarviotavoitteet samansuuruisena kuin PPSHP oli ne kaupungille ilmoittanut. Vuodelle 2020 erikoissairaanhoidon varattiin 250,7 miljoonaa euroa ja alkuperäinen talousarvio ylittyi 9,7 miljoonaa, 3,9 %. Lisämäärärahaa myönnettiin 9,8 miljoonaa euroa ja tilinpäätös toteutui lähes muutetun talousarvion tasossa. Erikoissairaanhoidon toteuma oli 260,4 miljoonaa euroa. Osuus on noin 37 % hyvinvointipalvelujen toimintamenoista

Oulun kaupungilla ei ole ollut muita sitovia tavoitteita erikoissairaanhoidossa kuin talousarvioon varatut määrärahat. Vuodesta 2020 lähtien erikoissairaanhoidon sisältynyt hyvinvointipalvelujen nettositovuuteen ja erikoissairaanhoidon menojen erillisyys on poistettu.

Erikoissairaanhoidon kustannuskehityksen ennustettavuus on ollut heikkoa

Erikoissairaanhoidon menojen kasvu oli 6,0 miljoonaa euroa (2,3 %) vuonna 2020, mikä oli huomattavasti maltillisempaa kuin vuonna 2019, jolloin menot kasvoivat 16,5 miljoonaa euroa (7 %). Ennen vuotta 2013 erikoissairaanhoidon kustannukset kasvoivat keskimäärin 5,5 % vuosittain. Vuosina 2014–2018 kustannuskehitys oli maltillisempaa, erityisesti vuosina 2017–2018, jolloin menojen kasvu oli keskimäärin 2,8 % vuodessa. Hyvinvointipalvelujen mukaan **erikoissairaanhoidon menoissa säilyy aina tietty ennustamattomuus.**

Sairaanhoitopiirin varautuminen viime kevään koronaepidemiaan näkyy vuoden 2020 laskutuksessa, sillä hoidettujen potilaiden määrä pieneni. Koronaepidemia vaikutti hoitoon pääsyyn ja kiireettömien palvelujen saatavuuteen.

Kuntayhtymien palvelujen käyttöä ja jäsenkuntalaskutusta on ollut vaikea ennakoida. Yhtenä syynä on pidetty sitä, että asukkaiden palvelutarvetta ei voida tietää etukäteen. Erikoissairaanhoidon kustannuksiin ja palvelutarpeeseen vaikuttavat myös väestön ikärakenne ja väestön sairastavuus, joka Oulussa on korkeampi kuin muissa suurissa kaupungeissa²³. Lisäksi kustannuksiin vaikuttavat perusterveydenhuollon saatavuus, vaikuttavuus ja läheteikäytännöt sekä fyysinen läheisyys erikoissairaanhoidon. Myös erikoissairaanhoidon läheteiden hyväksymiskäytännöt, yksikkökustannukset (kustannustehokkuus) ja muut käytännöt kuten kontrollifrekvenssit, leikkausta edeltävät esikäynnit ja leikkausten jälkeiset kontrollikäynnit, tehtävät tutkimukset ja konsultaatiokäytännöt vaikut-

tavat kuluihin. Yksi suuri kustannuksiin vaikuttava tekijä on myös lääketieteen kehitys.

Erikoissairaanhoidon kustannusten hallintaan vaikuttavat hyvinvointipalveluiden mukaan erityisesti seuraavat asiat:

- **Erikoissairaanhoidon lakiperusteiset tehtävät** (ml. hoitotakuulainsäädäntö, jonka mukaan sairaanhoitopiirit asetettiin suoraan juridiseen ja taloudellisesti sanktioituun vastuuseen kiireettömien potilaiden hoitoon pääsystä laissa säädettyjen määräaikaisten puitteissa)
- **Suoriteperusteinen laskutus** (kannustaa suoritteiden tuottamiseen, ei kannusta kustannustehokkuuteen, vastakohtana kiinteät laskutusmallit)
- **Pirstoutunut omistajaohjaus** (paljon erilaisia ja eri kokoisia kuntia)
- **Kahtia jakautunut johtaminen kunnissa ja kuntayhtymissä** (virkamiesjohto ja luottamusmiesjohto)

Joissakin sairaanhoitopiireissä (esim. Tays) on asetettu budjettirajoituksia, jotka ovat johtaneet yt-neuvotteluihin sairaanhoitopiirissä. Kirjallisuudesta löytyy myös mainintoja kiinteästä vuosihinnasta kustannusten hallinnan vaihtoehtona. Yksi vaihtoehto on kustannuksia ja niiden kehitystä tarkasti seuraava toiminnallinen yhteistyö asiakassegmentaation perusteella tai tautiryhmittäin klinikka tasolla esimerkkinä Oulu-integraation hankkeet.

Erikoissairaanhoidon kustannusten hallitsemiseen on olemassa myös muita keinoja kuten osaamisen vahvistaminen perusterveydenhuollossa, hoidon porrastus, yhteistyö, hoitoketjut ja lähetehallinta. Lisäksi voidaan ottaa tiettyjä kokonaisuuksia perusterveydenhuollon hoitettavaksi, parantaa avoterveydenhuollon saatavuutta ja hoidon jatkuvuutta tai lisätä yhteistyötä alueellisesti kaikkien perusterveydenhuollon tuottajien välillä (työterveyshuolto, yksityissektori, YTHS – julkinen perusterveydenhuolto).

Vuonna 2020 hyvinvointipalveluissa erikoissairaanhoidon **kustannusten ennustettavuutta kehitettiin** tiivistämällä toiminnan ja talouden seuranta yhdessä sairaanhoitopiirin kanssa. Kustannustoteumaa ennakoitiin vertaamalla sairaanhoitopiirin ja hyvinvointipalvelujen talousennusteita toisiinsa. Lisäksi arvioitiin yhteistyössä toiminnan muutoksista aiheutuvia kustannusvaikutuksia. Erikoissairaanhoidon suorite- ja laskutustietoja alettiin tarkastelemaan POPsote-kokonaisuuteen kytkeytyvässä Hoitotakuu-hankkeessa. Hanke alkoi marraskuussa 2020 ja siinä perehdytään yksityisen terveydenhuollon, omien hyvinvointikeskusten sekä sairaanhoitopiirin sisäisten lähete- ja konsultaatiomäärien kehitykseen, ja suurimpien erikoisaloiden suorite- ja laskutustoteumaan. Selvitystyössä tavoitteena on parantaa kustannuskehityksen ennustettavuutta, sekä kehittää ja tehostaa perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon hoitoketjuja ja -käytänteitä²⁴.

23 Kelan että THL:n sairastavuusindeksit ja Kelan kansantauti-indeksi ovat Oulussa korkeammat kuin muissa suurissa kaupungeissa.

24 Hyvinvointipalvelut toimintakertomus 2020

Erikoissairaanhoidon menojen kasvua on pyritty hillitsemään monin eri keinoin

Hyvinvointipalveluissa on tehty monia asioita erikoissairaanhoidon **kustannusten hillitsemiseksi** esimerkkeinä kaupunginsairaalan toiminnan sekä kansansairauksien hoitomallien ja laatumittareiden kehittäminen. Lisäksi on selvitetty keskeisten hoitoketjujen kustannuksia ml. erikoissairaanhoidon kustannukset ja tehty raskaita kustannuksia hillitseviä toimenpiteitä. Toimenpiteet liittyvät ikäihmisten palveluihin, aikuisten mielenterveys- ja päihdepalveluihin ja lasten ja nuorten palveluihin (Oulu-integraatiohankkeet).

Osa toimenpiteistä on hyvinvointipalvelujen ja PPSHP:n yhteisiä ja yhteisesti seurattavia, muun muassa aikuisten mielenterveys- ja päihdepalvelujen toimenpiteet. Ikäihmisten palveluissa Kotona asumisen -toiminnan kehittämisellä on pyritty vähentämään ikäihmisten tarpeetonta ohjautumista yhteispäivystykseen ja sairaalapaalveluihin. Erityisesti **ikäihmisten hoito- ja palveluketjuun tehdyt panostukset kevyempiin palveluihin näyttäisivät vaikuttavan erikoissairaanhoidon kustannuksiin.**

Erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhoito ovat toimineet myös aikaisempaa kiinteämmin yhteistyössä ja **erikoissairaanhoidon osaamista on tuotu perusterveydenhuoltoon.** Erikoissairaanhoidon ja perustason palveluita yhteen sovittamalla on jatkettu palvelurakenteen kehittämistä. **Kaupungin omaa erikoissairaanhoidon toimintaa on lakkautettu ja siirretty ostopalveluksi PPSHP:ltä.** Rakennemuutosta on tehty yhdessä sairaanhoitopiirin kanssa.

PPSHP:n omistajaohjauksesta ja omistajapoliittisten tavoitteiden toteutumisesta

Oulun kaupunki (konsernijohto) on sairaanhoitopiirin jäsenenä myötävaikuttanut PPSHP:n hallintoon ja toimintaan alla olevan mukaisesti.

- **Sairaanhoitopiirin toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet talousarviossa** käydään läpi PPSHP:n omistajakoordinaatioryhmässä, ja hallituksen evästyskeskusteluissa. Evästyskeskusteluissa käydään läpi myös PPSHP:n talousraportointi (seurantatiedot).
- **Ehdokkaiden nimeäminen kuntayhtymän hallintoelimiin** kuntalain ja kaupungin ohjeiden mukaisesti.
- **Seurantatietojen** perusteella reagointi kuntayhtymän suuntaan tai muu talousohjaus (hallituksen evästyskeskustelu).

Varsinaista **omistajaohjauskeskustelua** PPSHP:n kanssa ei käydä, koska kyseessä ei ole tytäryhteisö. Konsernijaosto on kuitenkin pyytänyt tietoja tulevista investoinneista ja info **Tulevaisuuden sairaalan tilannekatsaus ja hankkeen ohjaus ja hallinta** on saatu kesäkuussa 2020 PPSHP:ltä. Lisäksi on käyty erillisiä keskusteluja sairaanhoitopiirin operatiivisen johdon kanssa liittyen sote-uudistukseen, työterveyspalvelujen kilpailuttamiseen ja

Työterveys Virta Oy:n osakekannan myyntiin sekä koronatilanteeseen (toiminnalliset ja taloudelliset vaikutukset).

Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirissä toimii **omistajaohjauksen koordinaatioryhmä**, jossa Oulun edustajina ovat konsernijohtaja, hyvinvointijohtaja ja terveysjohtaja. Ryhmä on perustettu **kuntayhtymän valtuuston hyväksymän omistajastrategian mukaisesti.** Se järjestää säännönmukaisia kokouksia ja tapaamisia omistajakuntien kuntajohtajien sekä taloudesta ja toiminnasta vastaavien johtavien viranhaltijoiden kanssa. Työryhmän keskeisenä roolina on kuntien, yhteistoiminta-alueiden ja sairaanhoitopiirin välisen yhteistoimintamenettelyn kehittäminen, ohjausmallin rakentaminen sekä omistajastrategian linjausten toimeenpanon seuranta ja arviointi yhteistyössä sairaanhoitopiirin kanssa²⁵. Omistajaohjauksen koordinaatiotyöryhmän nimittää sairaanhoitopiirin hallitus. Omistajastrategian keskeisiä tarkastelukohteita ovat:

- Perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon välinen työnjako ja kumppanuus
- Tietojärjestelmät
- Sairaanhoidolliset ja muut tukipalvelut
- Kiinteistöt ja investoinnit
- Tutkimustoiminta
- Omistajaohjauksen malli

Omistajaohjauksen koordinaatiotyöryhmälle on annettu **tehtäväksi** toimia sairaanhoitopiirin hallituksen apuna omistajakuntien näkemyksen huomioon ottamisessa sairaanhoitopiirin toiminnassa, palvelujen järjestämissuunnitelman yhteen sovittaminen, seuranta ja arviointi sekä koko palveluketjun hallinnan kehittäminen (erityishuomio perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon työnjaossa). Lisäksi tehtävänä on seurata sairaanhoitopiirin talouden kehitystä ja tuottavuuden kasvua sekä tehdä ehdotuksia niistä mittareista ja palautejärjestelmistä, joilla toiminnan vaikuttavuutta arvioidaan sekä arvioida tavoitteiden toteutumista omistajaohjauksen näkökulmasta yhteistyössä sairaanhoitopiirin johdon kanssa.

Käytännön yhteistyö ja volyymien hyödyntäminen erityisesti tukipalveluissa on sujunut konsernijohtoon mielestä hyvin. Omistajaohjauksen käytännön yhteistyöstä esimerkkeinä ovat Oulun Tuotantokeittiö Oy, Monetra Oulu Oy, Työterveys Virta oy, Esko Systems Oy ja Cliini Oulun keskuspesula Oy.

Hyvinvointipalveluiden johto on mukana omistajaohjauksen koordinaatioryhmässä, mutta tekee yhteistyötä sairaanhoitopiirin kanssa myös **omista lähtökohdista.** Hyvinvointipalvelujen ja kuntayhtymän välillä yhteydenpito on tiivistynyt ja vuorovaikutusta ja tiedonkulkua on ollut seuraavasti:

- **Sopimusohjaus**, joka toimii tavanomaisesti talousarviovaiheessa. Sairaanhoitopiiri esittää budjetin, sairaanhoitopiirin hallitus käsittelee ja valtuusto hyväksyy.

²⁵ PPSHP:n hallitus 10.12.2019 § 221, 27.4.2020 § 63

- **Neuvottelu- ja muut vaikuttamiskeinot jäsenkunnan ja kuntayhtymän välillä** pitää sisällään
 - sairaanhoitopiirin hallituksen asioiden läpikäynnin Oulun kaupungin viranhaltijajohdon, luottamusjohdon ja sairaanhoitopiirin oululaisten valtuuston ja hallitusten jäsenten kanssa
 - vuosittaiset kuntakokoukset omistajakunnille
 - omistajakoordinaatioryhmän säännölliset kokoukset
 - säännölliset tapaamiset sairaanhoitopiirin johdon kanssa ja
 - klinikkakohtaiset yhteistyöneuvottelut.
- **Yhteistyö kuntayhtymän kanssa**
 - sairaanhoitopiirin ja kaupungin johto käy säännöllisiä neuvotteluja mm. edunvalvontaan liittyen
- **Seuranta erikoissairaanhoidon menoista** tehdään kuukausittain ja samoin kuukausittain tarkistetaan ennuste.
 - Lisäksi seurataan asiakas- ja suoritustietoja erikoisaloittain.
 - Kustannuseuranta ja asiakasmäärien seuranta tehdään kuukausittain myös keskeisten hoito- ja palveluketjujen osalta.
 - Kustannusten syvällisemmässä seurannassa on aloitettu kartoittamaan kalleimmista hoitokokonaisuuksista lähetemäärät ja lähettävät tahot (kaikki), suoritteiden erittely, kustannusten DRG-erittely, hoitofrekvenssit, hoitoajat, hoidossa olon kesto ja yhteistyö perusterveydenhuollon kanssa.
- **Epävirallinen vuorovaikutus**
 - Tapaamiset ja muu yhteydenpito johtavien viranhaltijoiden kesken
- **Sairaanhoitopiirin raportointi**
 - Raportointi on monipuolista, mutta vaatii aikaa ja paneutumista jäsenkunnilta.
 - Sairaanhoitopiirin talousjohdon kanssa pidetään säännöllisiä seurantakokouksia vuoden aikana, joissa käydään yhteisesti talouden toteutumaa, ennustetta ja muuta ajankohtaisia toimintaan ja talouteen liittyviä kysymyksiä läpi.

Lisäksi Pohjois-Pohjanmaan kunnat ovat laatineet yhteisen terveydenhuollon **järjestämissuunnitelman**, missä määritellään suunnitelmakauden kehittämisen painopisteet.

PPSHP:n valtuustokausittaista **järjestämissuunnitelmaa** on päivitetty vuosittain. Uusi valtuustokausi alkaa elokuussa ja mikäli sote-lait tulevat voimaan kesällä, suunnitelma muuttuu silloin yhteistyöalueen suunnitelmaksi. Jos lait eivät tule voimaan, uusi järjestämissuunnitelma pitäisi laatia uuden valtuustokauden alussa. Työn valmistelusta vastaa PPSHP:n hallituksen asettama omistajaohjauksen koordinaatioryhmä ja perusterveydenhuollon yksikkö yhdessä sairaanhoitopiirin konsernipalvelujen kanssa.

Omistajaohjauksen rooli PPSHP:ssä sekä **yhteistyö muiden kuntien kanssa** on **korostunut** hyvinvointipalveluiden mukaan taloudellisten haasteiden ja valtakunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamisen aikana. Soteuudistuksen lisäksi kuntien toimintaa ohjaavina linjauksina ovat olleet ns. päivistysasetus ja erikoissairaanhoidon keskittämisasiasetus, joilla on pyritty integroimaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita toisiinsa myös päivistysaikana sekä varmistamaan potilasturvallisuus ja laatu tietyissä erikoissairaanhoidon toiminnoissa.

Tulevaisuudessa hyvinvointipalveluissa on tavoitteena, että kustannuskasvun hillitsemiseksi toteutetaan **kustannusten tarkempi erittely sairausryhmittäin**. Tavoitteena on saada esille ne sairaudet, joiden hoitoa perusterveydenhuollossa tehostamalla voitaisiin saada aikaan kustannussäästöjä erikoissairaanhoidossa. Tarkempi erittely voi tuoda esiin myöskin erikoissairaanhoidon kallista hoitokäytänteitä, joita voidaan yhteistyössä kehittää kustannustehokkaammiksi. Lisäksi selvitetään **omistajaohjauksen ratkaisuja**, joilla erikoissairaanhoidon kustannusten kasvua ja ennustettavuutta voidaan parantaa. Yhteistyötä syvennetään myös **tulevaisuuden sairaalan toiminnallisten ratkaisujen suunnittelussa**. Hyvinvointipalveluissa nähdään myös, että kaupungin **virkamiesjohdon ja luottamusmiesjohdon yhteistyötä** voitaisiin kehittää. Aktiivisella yhteistyöllä ja hyvin valmistelluilla säännöllisillä tapaamisilla voidaan lisätä kaupungin vaikuttamismahdollisuuksia ja siten parantaa kaupungin kustannushallintaa. Lisäksi hyvinvointipalveluissa **uuden lääkärin työpanos** (aloittanut loppusyksystä 2020) kohdistuu ensisijaisesti perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon **työnjaon tarkasteluun**, hoidon porrastuksen kehittämiseen sekä syvemmälle menevään **kustannusanalyysiin**. Työpanos sisältyy tulevaisuuden sotekeskus hoitotakuu -hankkeeseen.

Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä

Arviointiasetelman mukaan tavoitteena oli arvioida, millä keinoin kunta jäsenenä voi myötävaikuttaa kuntayhtymien hallintoon ja toimintaan, minkälaisista omistajaohjauksen keinoista on sovittu ja ovatko ohjauskeinot riittäviä ja saavutetaanko ne tavoitteet, jotka kuntayhtymille on asetettu.

Kuntalain mukaan omistajaohjaus tarkoittaa toimenpiteitä, joilla kunta omistajana tai jäsenenä myötävaikuttaa yhtiön ja muun yhteisön hallintoon ja toimintaan. Oulun kaupungilla on Koulutuskuntayhtymän OSAO:n suurimpana omistaja määräysvalta kuntayhtymään ja mahdollisuus toteuttaa omistajaohjausta. PPSHP:n toimintaan Oulun kaupungilla on mahdollisuus vaikuttaa yhdessä muiden jäsenkuntien kanssa.

Koulutuskuntayhtymä OSAO

OSAO on edistänyt omistajapoliittisten linjausten tavoitteita vaikuttavista, laadukkaista ja työelämälähtöisistä koulutuspalveluista ja asiakaslähtöisestä, kilpailukykyisestä ja taloudellisesti kannattavasta toiminnasta. Koulutuskuntayhtymän strategiset tavoitteet liittyvät Oulun kaupunkistrategian painopisteisiin elinvoimaisuudesta, vetovoimaisuudesta, osaamisesta ja oppimisesta.

Kaupunki on käyttänyt omistajaohjauksen välineitä monipuolisesti ja ollut kuntayhtymän kanssa vuorovaikutuksessa myös operatiivisella tasolla ja epävirallisesti. Epämuodollinen ohjaus ja vuorovaikutus on yksi keino viestiä kuntayhtymään kohdistuvista odotuksista.

Vuonna 2020 OSAO:lla ei ole ollut neuvotteluvaihtoehtoja alaisia asioita, joista olisi tullut pyytää omistajan ennakkokäsitystä, sen sijaan vuoden 2021 alussa OSAO on pyytänyt Oulun kaupungin ennakkokäsitystä mittavasta Kampus 2030 -hankkeestaan.

Kuntayhtymän ei ole edellytetty käyttävän kaikkia Oulu-konsernin keskitettyjä palveluja. Vuonna 2020 on käyty keskustelua OSAO:n mukana olosta Oulu-konsernin työterveyshuollon palveluhankinnassa, johon kuntayhtymä ei kuitenkaan ole osallistunut. Lähtökohtaisesti tytäryhteisöjen tulee konserniohjeen mukaan käyttää konsernin keskitettyjä toimintoja.

OSAO on raportoinut talouden toteumasta Oulun kaupungille perussopimuksen ja kaupungin ohjeiden mukaisesti. Sen sijaan **omistajapoliittisissa linjauksissa asetetuista tavoitteista on raportoitu vain osittain,** sillä vuoden 2021 tytäryhteisöraportista puuttuvat toteumatiedot kumulatiivisesta tuloksesta, koulutuksen vetovoimaisuudesta, negatiivisista keskeyttämisistä ja valmistuneiden sijoittumisista. Tilinpäätöstietojen mukaan negatiivisten keskeytysten määrä on laskenut, mikä on positiivista ja kertoo OSAO:n onnistuneista toimista.

Kuntayhtymän taloustilanne on ollut vakaa, eikä se ole vaatinut pääomistajalta erityisiä toimia. Veto-voimaisuutta mittaava **ensisijaisten hakijoiden määrä aloituspaikkaa kohden on kuitenkin laskenut, kaikkia opiskelupaikkoja ei ole saatu täytetyksi eikä opiskelijavuosimäärätavoite ole toteutunut viime vuosina.** Opiskelijavuosimäärän väheneminen voi aiheuttaa taloudellista riskiä tulevaisuudessa.

Oulun kaupunkia ja sen tytäryhteisöjä koskeva konserniohje on vuodelta 2016 eikä enää kaikilta osin ajantasainen.

Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä (PPSHP)

Jäsenkuntien määrästä ja äänivaltasuhteista kuntayhtymässä johtuu, ettei yksittäisen kunnan omistajaohjaus ole kovin tehokas kuntayhtymämallissa. Omistajaohjauksen keinoina ovat olleet vaikuttaminen yhtymävaltuusto- ja hallitustyöskentelyllä. Perussopimus on myös tärkeä omistajien väline sairaanhoitopiirin ohjauksessa. PPSHP:n perussopimuksen sisällöllisiä muutostarpeita kuntalain 56 §:n perusteella ei ole arvioitu, mutta valmistelua on sairaanhoitopiirissä aloitettu tarkastuslautakunnan tässä arvioinnissa tekemän huomion jälkeen. Muut toimenpiteet, joilla kaupunki on vaikuttanut kuntayhtymän hallintoon ja toimintaan ovat liittyneet sopimuksiin, henkilövalintoihin sekä kuntaa edustavien henkilöiden ohjeistamiseen.

Omistajaohjausta voidaan toteuttaa vain yhdessä muiden omistajien kanssa. Ohjauksen toimivuuden parantamiseksi PPSHP:n alueelle on rakennettu omaa omistajaohjausmallia perustamalla **omistajakoordinaatioryhmä**. Oulussa on ryhmässä useamman henkilön edustus ja vaikutusmahdollisuudet toimintaan sitä kautta. Omistajakoordinaatioryhmällä ei ole kuitenkaan päätösvaltaa. Kaupungilla on myös mahdollisuus ohjata perusterveydenhuollon ja erikoisalojen palvelutuotantoa **terveydenhuollon järjestämissuunnitelmatyön** kautta, mutta järjestämissuunnitelman merkitys on käytännössä jäänyt vähäiseksi.

Oulun kaupungin **omistajapolitiisissa linjauksissa valtuusto** on määritellyt, että **kaupungin tulee toimia aktiivisesti kuntayhtymien strategisessa omistajaohjauksessa ja päätöksenteossa**. Aktiivisuus näkyy vaikuttamisena omistajaohjauksen koordinaatiotyöryhmässä ja siinä, että yhteydenpito on säännöllistä sairaanhoitopiirin ja kaupungin välillä. Vaikka PPSHP:n kanssa ei käydä omistajaohjauskeskusteluja, ovat kuntayhtymän edustajat käyneet konsernijaostossa kertomassa ajankohtaisista asioista tarvittaessa. OYS 2030 -uudistamisohjelma on erityisen merkittävä omistajaohjauksen, hankkeen kokonaiskustannusten ja rakentamisen toiminnallisen laajuuden kannalta.

Hyvinvointipalveluissa on vaikutettu operatiivisella tasolla palveluketjujen suunnittelun ja toteuttamisen kautta sairaanhoitopiirin suuntaan. Yhteistyötä on tehty hoitoketjujen kehittämisessä ja sovittu myös sairaanhoitopiirille hoitoketjuissa tavoitteita (integraatiohankkeet). Neuvottelujen, epävirallisen vuorovaikutuksen ja yhteistyön lisäksi tehdään seurantaa aktiivisesti erikoissairaanhoidon kustannuksista, asiakasmäärästä ja hoitoajoista. Hyvinvointipalveluiden johdolla sekä konsernijohdolla on mahdollisuus käyttää erilaisia ohjauskanavia sairaanhoitopiirin päin. Hyvinvointipalvelujen näkemys on, että roolit eivät ole olleet riittävän selkeät.

Erikoissairaanhoidon palvelut ovat merkittävä menoerä hyvinvointipalveluissa. Kaupungin asettama erikoissairaanhoidon määräraha ei sido sairaanhoitopiiriä ja siksi kaupungin erikoissairaanhoidon kustannusten budjetointi ei vaikuta tehokkaalta keinolta hallita kustannuksia. Kustannusten hallinta budjetin kautta vaatisi budjettirajoitteiden asettamista ja sanktioita ylityksille ja kannustimia alituksille. Perussopimuksen mukaan sopimus Oulun kanssa voisi olla myös kiinteä vuosisopimus²⁶. Yksi vaihtoehto on kustannuksia ja niiden kehitystä tarkasti seuraava toiminnallinen yhteistyö, joka on Oulun valitsema tie ja josta ollaan pääsemässä hyviin tuloksiin (Oulu-integraatio hankkeet).

Näköpiirissä on **sairaanhoitopiirin nopea lainakannan kasvu**. Lisäksi hoitojonot, koronan seurauksena lisääntyvä piilevä hoidon tarve ja väestön ikääntymisen myötä kasvavan erikoissairaanhoidon palvelutarve tulevat olemaan niin toiminnallisesti kuin taloudellisesti suuri haaste tulevaisuudessa.

Oulun kaupungin talouden näkökulmasta tarvitaan sairaanhoitopiirissä sekä **tuottavuuden kasvua** että **käytön vähentymistä**²⁷. Oulussa tehdyn ulkoisen arvioinnin perusteella tämä vaatii sairaanhoitopiirissä sairaalan resurssien läpikäyntiä. Koska kaupunki on joutunut ja joutuu edelleen sopeuttamaan toimintojaan muissa omissa palveluissa, olisi ulkoisen arvioinnin mukaan johdonmukaista, että kaupunki omistajaohjauksellaan velvoittaisi sairaanhoitopiirin mahdollisimman läpinäkyvästi toteuttamaan samanlaisen henkilöstötarkastelun, jota kaupunki on omissa toiminnoissaan jatkuvasti toteuttanut. Sairaanhoitopiirin tuottavuuden kasvattamisessa tulee huomioida, että tuottavuuden kasvu ei aina alenna kaupungin menoja, mikäli tuotetaan palveluja samalla resurssilla mutta enemmän (vrt. suoriteperusteinen laskutus).

26 PPSHP:n kuntayhtymän perussopimus §19: Kuntayhtymä voi tehdä yhden tai useamman jäsenkunnan kanssa sopimuksen tulosityksiköiden palvelutuotannosta ja sen laskutuksesta.

27 Oulun ulkoinen arviointi Eero Laesterä HT, Heli Silomäki BBA ja Mira Ilmoniemi YTM (Kaupunginhallituksen seminaari 20.1.2020, Henkilöstötoimikunta 21.1.2020/20.1.2020)

Tarkastuslautakunnan kannanotot

Koulutuskuntayhtymä OSAO

Kokonaisuutena omistajaohjauksen voidaan arvioida olleen riittävää, koska Koulutuskuntayhtymä OSAO on toiminut Oulun kaupungin strategisten tavoitteiden suuntaisesti. Taloudellinen tulos on ollut koronapandemiasta huolimatta hyvä ja suurimman omistajan asettamat tavoitteet saavutettu.

Kaikista omistajapoliittisten tavoitteiden mittareista ei ole raportoitu tytäryhteisöraportissa. Raportointi tulee tehdä kaupungin edellyttämällä tavalla ja tarkkuudella. Ajantasaiset tiedot mahdollistavat toiminnan tulosten ja vaikuttavuuden arvioinnin suhteessa tavoitteisiin.

Tarkastuslautakunta pitää huolestuttavana hakijamäärän laskua ja sitä, että kaikkia opiskelupaikkoja ei ole saatu täytetyksi. On tarpeen pohtia, onko Oulun kaupungilla pääomistajana ja omistajakunnilla yhteisesti mahdollisuuksia vaikuttaa OSAO:n vetovoimaisuuteen ja varmistaa talouden säilymistä vakaana.

Pohjois-Pohjanmaan Sairaanhoidopiirin kuntayhtymä (PPSHP)

Kaupunki on vaikuttanut aktiivisesti ja monipuolisesti kuntayhtymän suuntaan ja siten toiminut omistajapoliittisten linjausten mukaisesti. Kaupungin omia toimia voidaan kuitenkin vielä tehostaa ja kohdentaa voimakkaammin talouden kysymyksiin kuten erikoissairaanhoidon kustannuskasvun hillitsemiseen ja toiminnan tavoitteisiin, sillä muita tavoitteita taloudessa ei ole ollut käytössä kuin talousarviossa oleva määräraha.

Kaupungin omistajaohjauksessa on tarvetta avata ja selkeyttää konsernijohdon ja hyvinvointipalvelujen johdon rooleja. Omistajaohjauksen roolit ja työnjako eivät ole riittävän selkeät.

Ohjauskeinojen tulee vaikuttaa erikoissairaanhoidon palvelutarpeeseen ja tuottamistapaan. Kaupungin talousarvion määrärahan suuruudella ei ole ohjausvaikutusta, koska se ei sido sairaanhoidopiiriä. Myös terveydenhuollon alueellisen järjestämissuunnitelman merkitys toiminnan ja talouden ohjauksessa on jäänyt vähäiseksi. Kustannuksia ja niiden kehitystä tarkasti seuraavalla toiminnallisella yhteistyöllä ollaan pääsemässä hyviin tuloksiin (Oulu-integraatiohankkeet).

5.3 Poikkeusolojen 2020 hallinto ja johtaminen Oulussa sekä korona-ajan viestintä

Tarkastuslautakunta arvioi kaupungin hallintoa ja johtamista koronaepidemiaan liittyneissä poikkeusoloissa (17.3.2020–16.6.2020) sekä kaupungin korona-ajan viestintää. Tavoitteena oli tuottaa valtuutetuille lisätietoa poikkeusolojen johtamis-mallista.

Suomessa vallitsi keväällä 2020 valmiuslain mukaiset poikkeusolot¹ koronapandemian hallintatoimina. Tärkeää kriisijohtamisessa on organisaation johtamisen ja tarvittavien hallinnollisten toimien varmistaminen. Häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa kuntien johtaminen on operatiivisempaa kuin normaalioloissa ja se on luonteeltaan tilannejohtamista.

Valmiuslain käyttöönottoaminen ei ole edellyttänyt muutoksia kaupungin toiminnan organisointiin, mutta valmiuslain 12 §:n mukaan **kuntien tulee** valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluun sekä muilla toimenpiteillä **varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen** myös poikkeusoloissa.

Valtioneuvosto linjasi koko maan tasoisesti kuntia koskien muun muassa varhaiskasvatusta ja sen yhteydessä olevan esiopetuspalvelun toiminnan rajoittamista, koulujen ja oppilaiden etäopetukseen siirtymistä, ylioppilaskokeiden järjestämistä, julkista kokoontumista, kulttuuripalvelujen urheilu-, nuoriso-, kerho- ja järjestöjen kokoontumistilojen sulkemista sekä vanhusten päivätoiminnan, kuntouttavan työtoiminnan ja työkeskusten tilojen sulkemista. Lisäksi valtioneuvosto kielsi vierailut riskiryhmien asumispalveluyksiköissä ja hoitolaitoksissa tietyin rajoituksin. Toimintaohjeena oli yli 70-vuotaille karanteenia vastaavat olosuhteet. Linjauksilla kasvatettiin myös testauskapasiteettia, varauduttiin velvoittamaan tiettyjä ammattiryhmiä töihin ja määritettiin matkustusrajoituksia.

Sosiaali- ja terveysministeriö käytännöllisesti linjauksia päätöksin ja ohjein valtakunnan tasolla. Aluehallintovirastot tekivät päätöksiä ja valvoivat aluetasolla ja sairaanhoitopiirit toimivat tartuntatautien torjunnan asiantuntijoina ja operatiivisina ohjaajina omilla alueillaan.

Kunnilla oli omaan toimintaansa liittyvää linjauksen toteuttamisvaltaa ja vastuuta. Tartuntatautilakikin määritteli kunnille vastuuta ja päätösvaltaa. Oulussa hyvinvointilautakunta toimii tartuntatautien torjunnasta vastaavana toimielimenä. Lisäksi Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen ohjasi ja tuki kuntien, sairaanhoitopiirien ja aluehallintovirastojen työtä tartuntatautien torjunnassa sekä antoi ohjeita väestölle ja tiedotti tartuntatilanteesta.

Oulua johdettiin poikkeusoloissa normaalilla johtamisjärjestelmällä

Kaupungit organisoivat eri tavoin korona-ajan johtamista ja hallintoaan. Käytössä oli **kolme vaihtoehtoa**:

1. Erityistoimivaltaa johdolle -vaihtoehto

Jyväskylässä ja Tampereella oli poikkeusolojen alkaessa käytössä erillinen hallintosäännön liite tai johtosääntö, jolla on määritetty kaupungin johdon erityistoimivalta häiriötilanteiden aikana ja poikkeusoloissa. Lahdessa kaupunginhallitus päätti poikkeusolojen alettua kaupunginjohtajan erityistoimivallasta ja sen poistamisesta poikkeusolojen jälkeen.

Esimerkiksi Jyväskylässä kaupunginjohtaja voi käyttää vakavassa häiriötilanteessa *normaaliolojen hallintosäännön määrittelemästä toimivallasta poiketen päätösvaltaa peruspalvelujen turvaamiseksi ja häiriötilanteen normalisoimiseksi, milloin asia koskee toimenpiteiden yhteensovittamista eri toimialojen välillä, taloudellisten resurssien tai henkilöstöresurssien suuntaamista, tiedottamista tai muuta häiriötilanteen hoitamiseksi välttämätöntä päätöstä*. Jyväskylän kaupungin erityistoimivallan käyttöön ottamisesta päättää kaupunginhallitus tai kiireellisessä tapauksessa kaupunginjohtaja kaupungin poikkeusolojen johtoryhmässä. Erityistoimivallan käyttämisen lakkaamisesta päättää kaupunginhallitus. Kaupunginjohtaja käytti 2020 erityistoimivaltaa sähköisten kokouksen pitämiseen ja yksinyrittäjien tuen myöntämiseen liittyvissä asioissa.

Vaativaa erityistoimivaltamallissa on määritellä, mikä on raja häiriötilanteen ja vakavan häiriötilanteen välillä. Valmiuslaki voidaan myös ottaa käyttöön eri aikoina eri muodoissa, joten on vaikea ennakoita, mitä asioita erityistoimivaltaliitteeseen on sisällytettävä.

Oululla ei tällaista liitettä tai johtosääntöä ole. Oulussa ei ole myöskään sellaista kriisijohtamismallia kuin Helsingissä.

Kaupunginjohtajan mukaan, jos poikkeusolojen aikana olisi koettu erityistoimivallan tarvetta, sen delegointia olisi esitetty.

¹ Poikkeusolot ovat valmiuslaissa määritelty yhteiskunnan tila, jossa on niin paljon tai niin vakavia häiriöitä tai uhkia, että on tarpeen mahdollistaa viranomaisen tavanomaisesta poikkeava toimivaltuuksien käyttö. Viranomaisten poikkeavista toimivaltuuksista poikkeusoloissa säädetään valmiuslaissa (1552/2011), ja näiden säännösten soveltamisen aloittamisesta säädetään valtioneuvoston asetuksella (nk. käyttöönottoasetus). Vuoden 2020 maaliskuu-kesäkuussa vallitsi valmiuslain 3 §:n 3 ja 5 kohdassa tarkoitetut poikkeusolot. Valmiuslain 108 §, joka koskee kunnan luottamushenkilöpäätöksenteon nopeuttamista, ei ollut käytössä.

2. Varautumissuunnitelman mukainen johtokeskus -vaihtoehto

Toinen vaihtoehtoinen johtamismalli olisi ollut varautumissuunnitelman mukainen tilannejohtaminen johtokeskusmallilla. Tätä vaihtoehtoa käytettiin poikkeusolojen aikana esimerkiksi Jyväskylässä (poikkeusolojen johtoryhmä) ja Vantaalla (häiriötilanteiden johtoryhmä).

Tässä vaihtoehdossa Oulun strategisen varautumissuunnitelman mukaan olisi keskeisessä roolissa OUKAJOKE:ksi kutsuttu johtokeskus, joka sisältää muun muassa Oulun kaupungin johtoryhmän (JORY) ja tilannekeskuksen (TIKE). Tilannekeskus vastaa kaupunkikonsernin tilannekuvan kokoamisesta ja sen jakamisesta organisaation sisällä sekä muille viranomaisille ja yhteistyökumppaneille.

Johtokeskusta ei Oulussa ole kytketty valmiuslain voimassaoloon (poikkeusoloihin) vaan se voi olla käytössä kaikenlaisissa vakavissa häiriötilanteissa ja voi kokoontua myös normaalioloissa kehittääkseen kaupungin varautumis- ja valmiuskyvykkyyttä. Oulun johtamisvalmiuden kohottamisessa on neljä tasoa. Neljännellä tasolla OUKAJOKE toimii jopa 24/7.

Tilannekuvajohtaminen johtokeskuksessa toteutetaan yhdessä pelastuslaitoksen johtokeskuksen, ensihoidon johtokeskuksen, sairaanhoitopiirin, valtion valmiustoimijoiden, seurakunnan, vapaaehtoisjärjestöjen ja median kanssa. Oulussa tilannejohtamista on harjoiteltu säännöllisesti 1–2 kertaa vuodessa. Harjoituksista saadut taidot on koettu olleen avuksi myös koronaepidemian alkuvaiheen tilannejohtamisessa, vaikka varsinaista pandemiatilanteeseen liittyvää harjoitusta ei olekaan ollut.

Poikkeusolojen johtamisen tukena ovat ennalta laaditut **valmiussuunnitelmat**. Valmiussuunnitelman käsitettä käytetään nimenomaan poikkeusoloihin liittyvästä varautumisesta. Oulussa poikkeusolojen valmiussuunnitelma on osa strategista varautumissuunnitelmaa.

Strateginen varautumissuunnitelma on yleisen tason varautumissuunnitelma, joka linjaa ja ohjaa konsernin eri palvelualueilla ja liikelaitoksissa tehtäviä operatiivisia varautumissuunnitelmia. Strategisessa varautumissuunnitelmassa on **mainittu myös pandemia tai muu laaja-alainen tartuntatautilanne** sellaisena häiriötilanteen, jota varten hallintokuntien on tehtävä riskianalyysi ja jatkuvuussuunnitelma.

Varautumissuunnitelmat on päivitetty vuosien 2019–2020 aikana. Riskienhallintapäällikön mukaan Oulun kaupungin valmius- ja jatkuvuudenhallintasuunnitelmat ovat hyviä.

3. Oulun valitsi normaalilla johtamisjärjestelmällä jatkamisen vaihtoehdon

Oulussa oli jo ennen pandemian alkua varauduttu hallintosäännössä (118 §) Kuntalain 98 §:n mukaisiin sähköisiin

kokouksiin, ja näin ollen luottamus henkilöiden päätöksenteon jatkumiselle oli edellytykset olemassa. Kaupungin hallitus teki 16.3.2020 päätöksen sähköisten kokousten käyttöönotosta ja sen jälkeen päätökset tekivät muut toimielimet. Konsernihallinto vastasi Oulun Digin kanssa siitä, että sähköisiin kokouksiin tarvittavat tekniset laitteet, järjestelmät ja tietoliikenneyhteydet olivat ajantasaisia ja tietoturvallisia lakien edellyttämällä tavalla.

Sähköisiin kokouksiin saatiin nopeasti myös toimintapaohjeita ja esimerkiksi valtuuston kokouksista peruttiin kokouksikäytännön muutoksen vuoksi vain maaliskuun kokous. Myöhemmin, valtuuston lokakuun kokouksessa, mahdollistettiin hallintosäännön muutoksella myös henkilövalintoihin liittyvien vaalien toimittaminen sähköisesti.

Oulun strategisen varautumissuunnitelman mukaan kaupungin johtaminen, viranomaisten vastuujako ja yhteistyöelinten toimintamallit säilytetään **mahdollisimman pitkään normaaliolojen mukaisina**. Toimivaltainen viranomainen johtaa aina operatiivista toimintaa ja poikkihallinnolliset yhteistyöelimet tukevat vastuuviranomaista. Oulun kaupungin johtokeskus (OUKAJOKE) perustetaan tilanteessa, jossa kaupungin normaalit johtamiskäytännöt eivät ole riittäviä ja/tai häiriötilanne on niin laaja ja pitkäkestoinen, että se vaatii jatkuvaa tilanteen seurantaa ja valmiutta päätöksentekoon. Varautumissuunnitelman mukaan toiminnan periaatteena ovat joustavuus ja toimintojen rakentaminen mahdollisimman pitkälle olemassa olevien ja jokapäiväisessä toiminnassa olevien organisaatioiden ja käytäntöjen perustalle.

Kaupunginjohtajan mukaan, jos olisi menty oikein syvään kriisiin, olisi poikkeusoloista siirrytty varautumisajan johtamismalliin. OUKAJOKE:n perustaminen voi jatkossakin tulla kyseeseen pandemian leviämävaiheessa, jossa sitä tarvittaisiin tilannekuvan muodostamiseen 24 tuntia vuorokaudessa.

Korona-tilannekuvatyöryhmä tukee johtamista

Kaupungin laajennettu johtoryhmä päätti perustaa tilannekuvatyöryhmän ja kaupunginjohtaja teki **13.3.2020 Korona-tilannekuvaryhmän perustamispäätöksen**. Tilannekuvaryhmän ensimmäinen toimikausi oli 13.3.–31.5. Ryhmän toimikautta jatkettiin 24.9. vuoden 2020 loppuun asti. Tämänkin jälkeen toimikautta on jatkettu.

Jäsenet valikoituivat siten, että he ovat valmiusorganisaatioissa tai työssään sellaisessa asemassa, että **vastaavat työnsä puolesta koronan tuottamaan tilanteeseen**. Ryhmän jäsenten sairastumisen varalle on olemassa normaali varahenkilöjärjestelmä.

Ryhmän tehtävänä on

- tuottaa Oulun kaupungin johtoryhmälle tilannekuvaa koronavirusriskeistä kaupungin johtamisen tueksi,
- koordinoida eri toimialojen yhteistyötä tilannekuvan luomiseksi ja ylläpitämiseksi,

- seurata mahdollisen koronavirusepidemian etene- mistä Suomessa ja Pohjois-Pohjanmaalla,
- selvittää ja tehdä ehdotuksia vaadittavista toimen- piteistä epidemian torjumiseksi ja rajoittamiseksi ja
- seurata kansallista tiedottamista ja kansallisia suo- situksia ja määräyksiä.

Ryhmän puheenjohtaja on terveysjohtaja ja jäseniä hallintolakimies, henkilöstöjohtaja, sivistysjohtaja, sosi- aalijohtaja, riskienhallintapäällikkö, turvallisuusasiantun- tija (Siku), palvelutuotantopäällikkö (Oulun Tilapalvelut), viestintäpäällikkö, tietoturvapäällikkö ja sihteerinä yhteys- päällikkö. Alkuvaiheen jälkeen ryhmää täydennettiin ym- päristöjohtajalla.

Tilannekuvaryhmä **kokoontui alussa päivittäin** ja **myö- hemmin** se on kokoontunut **kerran viikossa** tiistai- sin. Ryhmä kokoontuu **myös aina tarvittaessa**. Ryhmä on poikkeusoloissa 2020 käsitellyt **monia käytännöllisi- ä asioita** kuten kaupungin palvelujen rajauksia, palve- lujen laajennuksia, palvelujen turvaamista (henkilösiirrot), henkilöstöön liittyviä asioita (esim. suojautumista), koo- dinaatioasioita kaupungin sisällä ja muiden viranomaisten kanssa, tietoturva-asioita sekä viestintää. Lisäksi se teki yhdessä sairaanhoitopiirin kanssa skenaarioita eritasoi- sista sairastuneiden määristä ja eri skenaarioiden vaiku- tuksista kaupungin ja sairaanhoitopiirin toimintaan. Myös kesällä 2020 päätynyt Oulu-apu organisoitiin tilanneku- varyhmässä.

Ryhmä tekee **ehdotuksia kaupungin johtoryhmälle**. Poikkeusoloaikana johtoryhmälle tehtiin esityksiä asioi- den linjastarpeista, joita olivat muun muassa poikkeus- olojen johtamisjärjestelmän määrittely, viestintä ja sen koordinointi, ministeriön ohjeiden täsmennystarpeet, hen- kilökunnan siirtojen ehdot ja ulkoa rekrytoinnin mahdolli- suus. Osa linjastarpeista on edellyttänyt myös toimielin- ten päätöksiä.

Tilannekuvaryhmän muistiot (raportit) ovat siirtyneet vä- littömästi johtoryhmän käyttöön yhteisessä työtilassa.

Kaupungin johtoryhmän rooli

Kaupunginjohtajan vastuu säilyy kuntalain mukaisena myös poikkeusoloissa. Kaupunginjohtajalla on normaalioloissakin apunaan johtoryhmä. Kaupungin johtoryhmä kokoontui 2020 poikkeusolojen aikana tarvittaessa **kes- kiviikkoisin käsittelemään vain koronatilannetta**. Perjantaisin on johtoryhmän normaali kokous. **Lisäksi** johto- ryhmä kokoontuu **aina tarvittaessa**. Tilannekuvaryhmän puheenjohtaja on käynyt tiheimmillään kaksi kertaa vii- kossa antamassa raportin kaupungin johtoryhmälle. Ti- lannekuvaryhmän puheenjohtaja ja johtoryhmä viestivät myös WhatsApp -ryhmässä.

Tilannekuvatietoa kerättiin aluksi kokouskohtaisesti eri tietolähteistä, mutta nopeasti molempien ryhmien käyt- töön tuli automaattisesti päivittyvä **Tilannekuva-ra- portti**, joka sisälsi tietoa muun muassa tartuntamääristä, sairaalassa hoidettavien määristä, joukkoliikenteen mat- kamääristä, toimeentulotuen saajista ja lastensuojeluil-

moitusten määristä. Raportilla nähtiin olevan tärkeä mer- kitys poikkeusoloaikana.

Muuta johtamisen tukea

Päätösvaltaa delegoitiin. Vaikka Oulussa johdolla ei krii- sijohtamiseen ole ollut käytössä erityistoimivaltaa, joita- kin delegointeja tehtiin. Kaupunginhallitus siirsi 23.3.2020 hallintokuntien johtajille oikeuden tarvittaessa yhteistoi- mintalain 15 §:n mukaisesti lomauttamiseen, kun lomaut- taminen perustui suoraan tai välillisesti viruspandemiaan. Lisäksi 6.4. Business Oulu liikelaitoksen viranhaltijoille siir- rettiin toimivalta päättää viranomaisen määrittämien kri- teerien mukaisesti yksinyrittäjälle myönnettävästä tuesta silloin, kun kyse oli koronavirustilanteesta johtuvista ta- loudellisista vaikeuksista.

Johtamisen tukena oli myös pandemiasuunnitelma.

Hyvinvointilautakunnan varautumisessa oli ennen ko- ronapandemiaa varauduttu pandemiaan lähinnä sikain- fluenssan ja kansallisen pandemian varautumissuunni- telman pohjalta. Koska pandemiat ovat erilaisia, **Oulun kaupungin pandemiasuunnitelmaa** tarkennettiin huh- ti–toukokuussa 2020. Pandemiasuunnitelmaan on mer- kittävänä uutena kokonaisuutena liitetty tilapäissairaalan suunnittelun toteutus.

Maaliskuussa 2021 valtuusto mahdollisti tartuntatautilain väliaikaisten muutosten päätösvalan delegoinnin viran- haltijalle tai toimielimelle tai sen jaostolle. Päätökset kos- kevat eräitä lain mukaisia valvonta- ja tarkastustehtäviä sekä näihin liittyvien määräysten antoa.

Lainsäädännössä ilmeni muutostarpeita

Kriisinhallinta vaatii nopeita päätöksiä. Koulujen sul- keminen vaati perusopetuksessa sekä hyvinvointilauta- kunnan tartuntatautilain mukaisen päätöksen että tämän jälkeen etäopetukseen siirtymispäätöksen sivistys- ja kult- tuurilautakunnan sivistysjohtajalle siirtämällä toimivallal- la. **Päätöstapa koettiin kankeaksi**, sillä tartuntatautilaki ei mahdollistanut asian delegointia. Käytännön tilanteissa toimittiin Oulussa **myös jälkikäteen päätöksenteon menettelyllä**, koska tilanne edellytti nopeaa reagoitua.

Yhteistyö poikkeusoloissa

Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri oli poikkeusoloaika- na 2020 kaupungin tärkein sidosryhmä. Sairaanhoitopiiril- lä oli jo poikkeusoloissa koronajohtoryhmä, johon kuuluu myös Oulun terveysjohtaja. Aluehallintoviraston kutsus- ta kokoontuu valmiustoimikunta, johon kuuluvat Poh- jois-Pohjanmaan ja Kainuun kuntien edustajat sekä sai- raanhoitopiirin edustajat. Lisäksi on kokoontunut seudun kuntajohtajien ryhmä ja erillinen yliopiston kanssa yhtei- nen ryhmä. Sairaanhoitopiiri perusti poikkeusolojen jäl- keen syksyllä alueellisen eli koko maakuntaa kattavan koordinaatioryhmän.

Kaupunginjohtajan mukaan koronaepidemi- an jälkeen arvioidaan, onko kriisin johtamises- ta tullut havaintoja sääntöjen tai toimintatapo- jen parantamiseen.

Korona-ajan viestintä oli monikanavaista

Kuntaliiton kriisiviestintäoppaan mukaan kunnan vastuulla erityistilanteissa on viestiä kunnan palveluista – muutoksista ja myös ennallaan toimivista palveluista. Viestien on oltava hyvin selkeitä ja esillä monissa kanavissa ja paikoissa. Kunta voi myös olla informaatiota kokoa-va ja jakava taho.

Oululla on kriisiviestinnän opas, jonka mukaan kriisiviestinnässä käytetään Oulun kaupungin normaaleja viestintäkäytäntöjä tehostetusti ja hälytetään nopeasti apuun tarvittavat viestintäammattilaiset.

Häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa tarvitaan tehostettua johtamista ja viestintää. Poikkeusolojen viestintää voi kutsua myös kriisiviestinnäksi. Kriisiviestinnän tulee olla avointa, aktiivista ja palvelevaa.

Koronatilanteen tiedottamisesta on johdon kesken sovittu, että vastuu on tilannekuvaryhmällä ja terveysjohtajalla sekä johtoryhmän päätöksistä kaupunginjohtajalla. Yhteistiedottaminen on kaupunginjohtajalla ja terveysjohtajalla. Myös toimialajohdolla on ollut normaalia, omiin asiakasryhmiin liittyvää viestintävastuuta.

Valtuustoviestintä

Kaupunginvaltuustoa ei ole erityisesti informoitu tilannekuvatyöryhmän roolista poikkeusolojen johtamisen tukena. Valtuustoviestintä on koskenut koronan akuuteimpia tilannetietoja. Koronatilanteen infot on pidetty jokaisen kokouksen yhteydessä huhtikuusta 2020 alkaen.

Kaupunginhallitusta on informoitu tilannekuvaryhmän ja johtoryhmän havainnoista, ehdotuksista ja päätöksistä. Myös lautakunnissa on ollut infoja.

Henkilöstöviestintä

Kaupungin henkilökunnalle on viestitty intranet Akkunassa, jossa on ollut omat sivut korona-asioille. Viestintä alkoi 12.3.2020. Akkunan koronaviestintä ja -ohjeistukset ovat koskeneet muun muassa sitä, millaisia vaikutuksia koronalla voi olla työn tekemiseen, esimerkiksi työjärjestelyihin ja poissaoloihin sekä suojautumiseen. Viestintää on ollut myös hallintokuntien omina ohjeina henkilökunnalleen. Hallintokunnissa on viestitty myös sähköpostilla.

Kuntalaisviestintä

Kaupunki antoi koronan **alkuvaiheessa** kuntalaisille ohjeita **kaupungin suosituksina**, jotka olivat käytännössä tilannekuvaryhmän ja johdon viestintää. Suosituksia on annettu muun muassa koronavilkun käytöstä ja maskin käytöstä julkisissa sisätiloissa ja yleisötapahtumissa **sekä** lieväoireisten testeihin hakeutumisesta. Lisäksi viestittiin **maan hallituksen päätöksiä**. Lokakuun jälkeen, kun sairaanhoitopiiri perusti alueellisen koordinaatioryhmän, suosituksia annettiin myös **koordinaatioryhmän nimissä**.

Oulun (kriisi)viestinnän peruslinjaus häiriötilanteissa on, että toimivaltainen johtovastuussa oleva viranomainen vastaa myös tilanteeseen liittyvästä tiedottamisesta ja viestinnästä. Strategisen valmiussuunnitelman mukaan laajoissa häiriötilanteissa, jotka vaikuttavat merkittävästi kaupungin palvelutuotantoon tai laajasti eri toimialojen toimintaan, keskitetään tiedottaminen ja viestintä konsernipalveluille.

Tilannekuvaryhmään kuuluvan konsernihallinnon viestintäpäällikön mukaan koko organisaatiota on kriisiviestintää varten koulutettu ja kriiseihin on varauduttu vuosien ajan. Hänen arvionsa mukaan **organisaatiolla oli erinomaiset lähtökohdat** hoitaa tämänkin tyyppistä, pitkittynyttä kriisiviestintätilannetta.

Korona-ajan viestinnässä on käytetty kriisiviestintäsuunnitelmien mukaisesti kaupungin **normaaleja**, jo oululaisille tutuksi tulleita **viestintäkanavia, mutta tehostetusti**. Verkkosivuilla on lisäksi ylläpidetty koronaviestintää varten laadittua www.ouka.fi/korona -sivustoa, jolla tiedonhakijaa auttaa myös koronarobotti.

Vuoden 2020 poikkeusolojen aikana verkkosivulla julkaistiin 118 tiedotetta ja Mun Oulu -kaupunkimediassa 70 juttua, joista 8 oli kaupungin videohaastatteluja. Kaupungin korona-pääsivun katselijoiden määrä vuonna 2020 oli yhteensä noin 692 000 ja näistä maaliskäkuun poikkeusajalle ajoittui 225 000 katselijaa. Vilkkain päivä oli 16.3.2020 jolloin sivu keräsi lähes 31 000 katsojaa.

Viestinnässä on laadittu lehdistötiedotteita sekä koko konsernin että eri toimialojen ja yksikköjen näkökulmasta. **Lehdistötiedotteilla** on pyritty tavoittamaan kaikki oululaiset. Lehdistötiedotteet on julkaistu myös kaupungin verkkosivuilla.

Lisäksi viestinnän tukena on käytetty kaupungin **sosiaalisen median kanavia**, joista kullakin tavoitellaan eri kohderyhmää. Sosiaalisessa mediassa esitettyihin kysymyksiin on pyydetty vastauksia kriisiviestinnän ohjeiden mukaan suoraan asiasta vastaavalta johtajalta.

Hallintokunnat viestivät poikkeusolojen aikana tiettyjä **asiakasryhmiä** esimerkiksi yli 70-vuotiaita henkilökohtaisen avun asiakkaita, päiväkotilasten huoltajia ja oppilaiden huoltajia Wilmassa sekä nuorisotalojen asiakkaita omissa somekanavissa.

Koronan kiihtymis- ja leviämisvaiheessa on pidetty sairaanhoitopiirin, aluehallintoviraston ja kaupungin yhteisiä **tiedotustilaisuuksia**. Lisäksi sairaanhoitopiirillä ja aluehallintovirastolla on ollut oma roolinsa alueellisessa viestinnässä.

Oululaiset tyytyväisiä koronatilanteen hoitoon ja viestintään

Kuntaliiton **elokuussa 2020** tekemän kyselytutkimuksen mukaan lähes kaksi kolmososaa (67 %) oululaisista oli tyytyväisiä koronatilanteen hoitoon yleisesti Oulun kaupungissa. Yli puolet oli tyytyväisiä asiaa koskevaan viestintään (63 %) ja asukkaiden turvallisuuden varmistamiseen (57 %). Lähes puolet oli tyytyväisiä tiedonsaantiin kunnallisista palveluista (48 %). Oululaisten tyytyväisyys on samalla tasolla kuin kaikkien tutkimuskuntien asukkaiden keskimäärin.

Vuoden 2021 poikkeusoloissa jatkettiin samalla johtamistavalla

Hallitus totesi helmikuussa 2021 yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa Suomen olevan jälleen poikkeusoloissa koronatilanteen vuoksi. Poikkeusolot olivat voimassa 1.3.2021–27.4.2021. Oulussa jatkettiin poikkeuksellisen ajan johtamista maaliskuussa 2020 käynnistetyllä tavalla ja tehostetulla viestinnällä.

Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä

Oulussa hallinnon järjestämistä ja johtamista helpottivat vuoden 2020 poikkeusoloissa valmiina olleet hallintosäännön sähköisten kokousten mahdollisuus ja pandemiasuunnitelma. Valmiina ollut pandemiasuunnitelma osoitti myös, että pandemiariski oli etukäteen tunnistettu ja hallintatoimia on suunniteltu.

Poikkeusolojen tilannejohtaminen on operatiivista, ja johtamista tuettiin Korona-tilannekuvatyöryhmällä, joka perustettiin juuri ennen poikkeusolojen alkamista. Tilannekuvatyöryhmän tiedonkulku johtoryhmään järjestettiin tehokkaasti.

Valinta jatkaa normaaliajan johtamisjärjestelmällä myös poikkeusoloissa ja nopeasti käyttöönotetut sähköiset kokoukset säilyttivät demokraattisen päätöksenteon Oulussa normaalilla tasolla. Myös johtamisen ja hallinnon vastuut säilyivät normaaleina ja siten selkeinä.

Tilannekuvatyöryhmän toimintatapa vaikuttaa poikkeusolojen aikana tehokkaalta.

Korona-ajan viestinnässä on käytetty tehokkaasti normaaleja mutta myös uusia viestintäkanavia. Viestintäkanavia on joustavasti vaihdettu asiakasryhmittäin. Kriisiviestintään oli valmistauduttu hyvin etukäteen.

Vuoden 2020 poikkeusolojen ajanjakso tuotti johtamisen, hallinnon ja viestinnän käytännöt, joilla Oulussa on jatkettu koronatilanteen hallintaa ja toimintaa myös vuoden 2021 poikkeusoloissa.

Tarkastuslautakunnan kannanotot

Valmiuslain mukaisissa poikkeusoloissa voidaan kaupunkia johtaa ja tehdä päätöksiä tavallisesta poikkeavalla tavalla. Valtuuston ja kuntalaisten on tärkeä koko ajan tietää, millaisella johtamis- ja päätöksentekomallilla kaupunki toimii ja ketkä poikkeusoloissa antavat suosituksia kaupunkilaisille. Ajantasainen tieto lisää myös kuntalaisten turvallisuuden tunnetta.

Kaupungin viestintä vuoden 2020 poikkeusolojen johtamistavasta ja tilannekuvatyöryhmän roolista jäi vähäiseksi. Kokonaisuutena kaupungin korona-ajan viestintä on ollut etukäteen suunniteltua ja toteutunut monikanavaisesti. Silti myös viestinnän toimintakäytäntöjä on kuitenkin jälkikäteen hyvä arvioida.

Johtamistapa kriiseissä on tärkeä pitää yksinkertaisena. Vuoden 2020 poikkeusoloissa erilaisia aluetason ryhmiä oli paljon.

Tarkastuslautakunta pitää tärkeänä, että varautumissuunnitelmien ja pandemiasuunnitelman ajantasaisuutta tarkastellaan koronapandemia-ajasta saatujen kokemusten perusteella. Pandemiariskillä ja sen hallintatoimien kokemuksella tulee olla vaikutusta myös kaupungin riskiarviointiin ja riskienhallintaan kaikissa kaupungin vastuulla olevissa palveluissa.

5.4 Lapsivaikutusten arviointi päätöksenteossa

Tarkastuslautakunta arvioi onko valtuuston asettaman sitovan tavoitteen mittari lapsivaikutusten arviointien määrästä toteutunut. Sitovana tavoitteena oli **vakiinnuttaa UNICEFin Lapsiystävällinen kunta- toimintamallin mukaiset toimenpiteet**. Arviointi kohdistui sivistys- ja kulttuuripalveluihin, hyvinvointipalveluihin sekä yhdyskunta- ja ympäristöpalveluihin.

Tavoitteena oli tuottaa valtuutetuille tietoa lapsivaikutusten arvioinnin toimintamallin etenemisestä.

Lapsiystävällinen kunta -toimintamalli edistää lasten oikeuksia

YK:n lapsen oikeuksien sopimukseen perustuva Lapsiystävällinen kunta -toimintamalli ohjaa kuntaa kehittämään rakenteita, palveluita sekä toiminta- ja ajattelutapoja. **Lapsivaikutusten arviointi (LAVA) on osa Lapsiystävällinen kunta -toimintamallia** ja ihmisiin kohdistuvien vaikutusten ennakoarvioinnin (EVA) kokonaisuutta. Lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan lapsen etu on aina arvioitava ja sille on päätösharkinnassa annettava etusija. Lapsen edun huomioon ottamisen tarkoituksena on varmistaa lapsen jokaisen ihmisoikeuden toteutuminen lapsen elämässä. Lapsen etu tarkoittaa oikeutta itsessään, menettelytapaa ja tulkintaperiaatetta.¹ Mitään muuta väestöryhmää ei tällä tavoin aseteta muiden väestöryhmien edelle. Lapsilla tarkoitetaan tässä yhteydessä kaikkia alle 18-vuotiaita. Lapsiystävällinen kunta -toimintamallin periaatteisiin kuuluu, että kunnan päätöksenteossa hyödynnetään lasten ja nuorten tietämystä omasta arjestaan ja arvioidaan päätösten lapsivaikutuksia. Lapsiystävällisessä kunnassa:

- lapset ovat tasa-arvoisia kunnan asukkaita ja heille turvataan yhdenvertaiset mahdollisuudet osallistua,
- lapset voivat suunnitella, arvioida ja kehittää palveluita yhdessä aikuisten kanssa,
- lasten tietämystä omasta arjestaan hyödynnetään päätöksenteossa,
- lapsiin kohdistuvat toimenpiteet näkyvät kaupungin taloudessa ja päätöksiä arvioidaan lapsiin kohdistuvien vaikutusten kannalta ja
- lapsi kokee olevansa arvokas lähiyhteisössään.

Oulun kaupunki on ottanut UNICEFin Lapsiystävällinen kunta -toimintamallin käyttöön vuonna 2016 kaikilla kaupungin toimialoilla ja hallinnossa. Mallilla toimialat pystyvät arvioimaan päätöksentekoa ja toimintaa lapsen oikeuksien sekä lasten ja nuorten osallisuuden näkökulmasta ja edistämään lapsen oikeuksien toteutumista. Toimintamallin koordinoitavastuu on sivistys- ja kulttuuripalveluilla.

Suomen UNICEF on myöntänyt Oululle Lapsiystävällinen kunta -tunnustuksen joulukuussa 2017 ja helmikuussa 2020. Tunnustus myönnetään sitoutuneesta ja aktiivisesta kehittämistyöstä ja on toisen tunnustuksen jälkeen voimassa neljä vuotta. Tunnustuksen uusiminen edellyttää lapsiystävällisyyden edelleen kehittämistä. Suomen UNICEF seuraa kehittämistyön etenemistä ja toimien toteutumista, jotka raportoidaan kahdessa seuranta-tapaamisessa ja yhdessä arviointitapaamisessa neljän vuoden aikana.

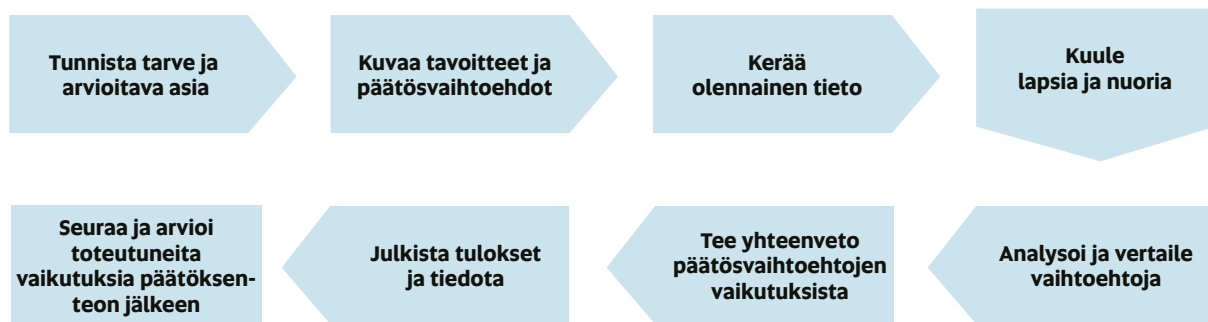
Suomen UNICEF on kehittänyt toimintamallin sisältöä ja kriteerejä vuonna 2020. Oulu on vuoden 2020 lopussa kartoittanut kaupungin lapsiystävällisyyden ja lapsen oikeuksien toteutumisen tilaa uusien indikaattoreiden mukaisesti ja asettaa kevään 2021 aikana kehittämistyölle päivitetty tavoitteet ja suunnittelee konkreettiset toimet vuosiksi 2021–2023.

Lapsivaikutusten arviointi on päätösten vaikutusten ennakoitua

Lapsivaikutusten arvioinnissa arvioidaan päätöksen, toimenpiteen tai toiminnan vaikutuksia lasten ja lapsiperheiden hyvinvointiin ja oikeuksien toteutumiseen. Arviointi on tavanomainen osa toiminnan arviointia ja osa päätöksentekoprosessia tai toiminnan kehittämistä, ja se edistää ja vahvistaa lasten ja nuorten oikeuksia, osallisuutta ja vaikutusmahdollisuuksia.

Vaikutuksia voidaan arvioida eri vaiheissa, ennakkoon ennen päätöksen tekemistä tai jälkikäteen, jolloin selvitetään tehdyn päätöksen toteutuneita vaikutuksia. Ennakkoon tehtävien arviointien ansiosta päätösten vaikutukset ovat mahdollisimman hyvin tiedossa päätöksiä tehtäessä. Päätäjillä on näin mahdollisuus vertailla eri ratkaisuvaihtoehtojen hyviä ja huonoja puolia, vahvistaa myönteisiä sekä lieventää kielteisiä vaikutuksia. Vaikutusten arviointi osoittaa millaisen tiedon ja valintojen perusteella on päädytty päätösesitykseen ja millaisia vaikutuksia sillä on.

¹ Lapsiystävällinen kunta, lapsen etu: <https://www.lapsiystavallinenkunta.fi/teemapaketit/aluksi-lapsen-etu-on-ensisijainen/mita-lapsen-etu-tarkoittaa>

LAPSIVAIKUTUSTEN ENNAKKOARVIOINNIN VAIHEET ²

Lapsivaikutusten arvioinnissa kuvataan nykytila, ja päätösvaihtoehtoja voi olla yksi, jolloin tehdään suppea arviointi, tai useampia, jolloin tehtävä arviointi on laaja. Vaihtoehtojen vaikutukset voivat olla eri lapsiryhmille erilaisia. Arvioinneissa on kiinnitettävä huomiota erityisesti haavoittuvassa asemassa oleviin lapsiin, esimerkiksi vammaisiin, vähemmistöryhmiin kuuluviin, pienituloisissa perheissä eläviin ja kodin ulkopuolelle sijoitettuihin lapsiin. Arviointi on hyödyllinen myös silloin, kun vaikutukset koskevat suurta joukkoa lapsia, eivät ole yhteneväisiä eri lapsiryhmien kesken, ovat pitkäkestoisia tai käsiteltävä asia on uusi, eikä siitä ole ennestään valmiita toimintamalleja.

Oululainen toimintamalli lapsivaikutusten arviointiin

Lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelman 2018–2021 hyväksyessään vuonna 2018 valtuusto edellytti, että kaupungille laaditaan **oululainen lapsivaikutusten arvioinnin toimintamalli**. Maaliskuussa 2019 kaupunginhallitus päätti toimintamallista, jonka mukaan toimialat tunnistavat ja kirjaavat osana talousarvion suunnittelutyötä ne isot muutokset, jotka edellyttävät lapsivaikutusten arviointia. Arvioinnin kohteiden valintaan erityisesti vaikuttaa se, että Oulun kaupungissa tunnistetaan haavoittuvat lapset yhdenvertaisuuslain mukaisesti. Päätös tehtävästä arvioinnista voidaan tehdä myös kesken vuoden. Muissa kuin talousarviossa mainituissa yhteyksissä päätöksen arvioinnin käytöstä tekee tarvittaessa toimielimen esittelijä huomioiden käytettävissä olevan ajan ja muut resurssit. Päätökseen sisällytetään kirjaus arvioinnin laajuudesta ja/tai tavasta.

Toimintamalli koostuu toimialoille yhteisestä ohjeistuksesta, valmistelijoiden yhteisestä sähköisestä työkalusta (www.hyvinvointikertomus.fi) ja muista prosessiin liittyvistä työkaluista. Pohjana toimintamallissa on Kuntaliiton vuonna 2011 antama suositus vaikutusten ennakkoarvioinnista. Toimintamalli tukee Oulussa Lapsiystävällinen kunta -toimintamallin, avoimen hallinnon toimintasuunnitelman ja vuorovaikutussuunnitelman toteutumista. Toimintamallin sähköisessä dokumentti-

pohjassa on eri päätösvaihtoehtojen vertailuun useita näkökulmia, esimerkkeinä lapset ja nuoret ryhminä ja yksilöinä, toimintaympäristö, ihmissuhteet, hyvinvointi ja turvallisuus, ympäristövaikutukset sekä taloudelliset vaikutukset. Lapsivaikutusten arviointi on huomioitu talousarvion laadinnan suunnitteluohjeessa ja prosessissa.

Lähtökohtaisesti päätösvaihtoehtoista valitaan se, joka on eniten lapsen edun mukainen. Lapsen etu arvioidaan kuulemalla lasta tai lapsiryhmää. Arviointiprosessissa varaudutaan mahdollisiin päätöksestä aiheutuviin negatiivisiin vaikutuksiin valitsemalla vaihtoehtoista vähiten huono. Vaihtoehtoissa pyritään lapsilta kuullun tiedon perusteella minimoimaan lapsen edun näkökulmasta huonot puolet ja maksimoimaan hyvät. Mahdollisiin muutoksiin sopeutumista helpotetaan perustelemalla ratkaisut lapsille ja antamalla aikaa varautua niihin. Tehtyjen päätösten vaikutuksia voidaan lieventää esimerkiksi tukitoiminnoilla. Päätösten toteutuneita vaikutuksia voidaan arvioida uudelleen jälkiarvioinnilla. Tehtyjen lapsivaikutusten arviointien tulokset välitetään päätöksentekoon dokumentoimalla eri vaihtoehtojen lyhyen ja pitkän aikavälin vaikutukset ja lapsen etu päätöstekstiin ja/tai päätöksen liitteeseen sekä hyvinvointikertomus.fi-sivustolle.

Kaupunginhallituksen tekemän linjauksen mukaan lapsivaikutusten arvioinnin toimintamalli on käytössä kaikilla kaupungin toimialoilla ja hallinnossa ja kukin toimiala hakee itselleen sopivat ja toimivat käytännöt. Kaupunginhallituksen päätöksen mukaan toimintamallia tarkastellaan ja tarvittaessa päivitetään vuonna 2021. Lapsivaikutusten arvioinnin käyttöönotosta ja toteutuneiden arviointien seurannasta vastaa Lapsiystävällinen kunta -koordinaatioryhmä yhdessä osallisuuden, yhdenvertaisuuden ja toiminnallisen tasa-arvon ohjausryhmän kanssa. Tehtyjä arviointeja seurataan tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laadinnan yhteydessä.

Tavoitteena olla lapsiystävällinen kaupunki

Kaupunkistrategiassa 2026 ei ole suoraan lapsivaikutusten arviointiin liittyviä linjauksia tai tavoitteita, vaan se

² UNICEF: https://www.lapsenoikeudet.fi/wp-content/uploads/Lapsivaikutusesite_UNICEF.pdf

kytkeytyy kaupunkistrategian linjaukseen *Olemme turvallinen ja lapsiystävällinen kaupunki*.

Vuorovaikutussuunnitelma 2019–2021 ohjaa osallisuutta ja vaikuttamista Oulussa. Se edistää kaupungin ja kuntalaisten sekä kaupungin ja sidosryhmien välistä vuorovaikutusta. Suunnitelmaan on kirjattu tavoitteita muun muassa tiedonkulusta kuntalaisille heidän osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksistaan sekä päättäjille kuntalaisten näkemyksistä ja päätösten vaikutuksista. Näiden lisäksi suunnitelmassa on tavoitteena osallistaa kuntalaisia palvelujen ja toiminnan suunnitteluun.

Sivistysohjelma 2026 konkretisoi kaupunkistrategian sivistys- ja kulttuuripalvelujen johtamisen välineeksi. Ohjelman yksi keskeinen tavoite on *Oulu on maailman lapsiystävällisin kunta 2026*. Painopisteen palvelulupauksena on muun muassa, että jokaisella oululaisella on mahdollisuus vaikuttaa itseään koskeviin asioihin. Ohjelmassa on määritelty toimialan vastuualueille tavoitteita ja konkreettisia toimia. Sivistysohjelmaan on kirjattu muun muassa Nuorten Oulu -kokonaisuuteen tavoitteeksi toteuttaa Lapsiystävällisen kunnan tavoitteet ja toimet, kuten lapsivaikutusten arvioinnit, osana päätösten valmistelua.

Talousarviossa 2020 valtuuston asettamaa sitovaa tavoitetta *UNICEFin Lapsiystävällinen kunta -toimintamallin mukaiset toimenpiteet vakiinnutetaan Oulun kaupungissa* mitataan lapsivaikutusten arviointien määrällä. Tavoitteen vastuutahoiksi on määritelty sivistys- ja kulttuurilautakunta ja hyvinvointilautakunta. Talousarviossa 2021 sitovana tavoitteena on edelleen sama tavoite ja sen mittarina lapsivaikutusten arviointien määrän kasvu edelliseen vuoteen verrattuna. Tavoitteen vastuutahoiksi on lisätty sivistys- ja kulttuurilautakunnan ja hyvinvointilautakunnan lisäksi yhdyskuntalautakunta.

Sivistys- ja kulttuuripalvelujen **käyttösuunnitelman 2020** mukaan toimiala toteuttaa lapsivaikutusten arviointia osana talousarvioprosessia ja kehittää arviointiin toimivat käytännöt. Hyvinvointipalvelujen käyttösuunnitelmassa kerrotaan toimialan toteutettavan vuonna 2020 arviointia osana lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmaa, ottavan lapsibudjetoinnin osaksi lapsistrategiaa ja lisäävän lasten ja nuorten vaikutusmahdollisuuksia ja osallisuutta muun muassa lapsivaikutusten arvioinnilla.

Koska päätös lapsivaikutusten arvioinnin toimintamallista tehtiin maaliskuussa 2019, oululaisen Lapsiystävällinen kunta -toimintamallin käytännön toteutus alkoi vasta tuolloin ja toimialat eivät ehtineet tunnistaa ja kirjata talousarvioon 2020 niitä muutoksia, jotka edellyttävät arviointia. Vuonna 2019 toimialat selvittivät, miten lapsivaikutusten arviointi on osa päätöksentekoa, hakivat arviointiin toimivia käytäntöjä ja tekivät muutamia yksittäisiä arviointeja. Toimintamallin käyttöönoton alussa toimialoilla ei ollut paljon kokemusta ennakoarvioinneista, mutta sivistys- ja kulttuuripalvelujen mukaan vuonna 2020 arvioitavien kohteiden tunnistaminen on ollut helpompaa ja lasten näkökulmaa on onnistuttu tuomaan arvioinnin keskiöön.

Toimialat tekivät useita lapsivaikutusten arviointeja
Vuonna 2020 tehtyjä lapsivaikutusten arviointeja sivistys- ja kulttuuripalvelut ja hyvinvointipalvelut ovat tallentaneet hyvinvointikertomus.fi -sivustolle yhteensä viisi. Osa arvioinneista tallennettiin sivustolle tammikuussa 2021. Vaikutusten arviointeja on tehty

- kotihoidon tuen kuntalisästä,
- avoimen varhaiskasvatuksen kerhoista,
- iltapäivätoiminnan järjestämisestä,
- maksuttomasta kotipalvelusta sekä
- kriisityön järjestämisestä.

Vuoden 2020 toimintakertomuksen mukaan arviointeja on tehty kuusi. Hyvinvointipalvelujen tekemää kevyttä arviointia suun terveydenhuollosta ei ole tallennettu hyvinvointikertomus.fi-sivustolle.

Edellä mainittujen arviointien lisäksi sivistys- ja kulttuuripalvelut on vuonna 2020 arvioinut lapsivaikutuksia kahdessa monitoimitalojen hankeselvityksessä ja tehnyt lasten kuulemisia osana arviointia kolmella koululla ennen kuin kaupunginhallitus poisti kouluverkko selvityksen päätösvalmistelusta. Samoin on sivistys- ja kulttuuripalvelujen ja hyvinvointipalveluiden yhteistyönä arvioitu ulkoisen arvioinnin raportissa ehdotettujen toimien kokonaisvaikutuksia lapsiperheisiin.

Arviointien ohella **sivistys- ja kulttuuripalvelut** on koodinoinut toimintamallin toteuttamista. Toimiala on tehnyt lapsivaikutusten arvioinnin tueksi sähköisen kyselyn varhaiskasvatuksessa olleille perheille sekä tuleville avoimen varhaiskasvatuksen perheille. Sivistys- ja kulttuuripalveluissa on lasten kuulemisen asiantuntijoita, joiden tietämys on myös muiden toimialojen hyödynnettävissä. Vuonna 2020 on jalkautettu arvioinnin toimintamallia toimialoille, sitoutettu ja koulutettu henkilöstöä ja päättäjiä mallin käyttöön ja kehitetty lapsille ja nuorille suunnattua viestintää.

Hyvinvointipalveluissa lapsivaikutusten arvioinnin toimintamalli on vakiintunut käyttöön vasta syksyllä 2020 ja toimiala on tehnyt arviointeja loppuvuoden aikana. Hyvinvointipalveluista saadun tiedon mukaan toimiala ei ole vielä tehnyt arviointia, jossa olisi kuultu lapsia tai perheitä. Hyvinvointipalvelujen asiakkaina ovat usein lapset yhdessä vanhempien kanssa, joten arvioinneissa on huomioitava lapsiperheet kokonaisuutena sekä vanhemmille annettavien palveluiden vaikutukset lapsiin. Lapsinäkökulman esiin nostaminen aikuisten palveluissa onkin yksi toimialan kehitettävistä näkökohdista.

Yhdyskunta- ja ympäristöpalveluissa lapsivaikutukset huomioidaan osana laajempaa vaikutusten arviointia esimerkiksi kaavoituksessa tai hankkeissa, jotka kohdistuvat lasten nykyiseen tai tulevaan arjen elämisenympäristöön. Arviointi on osa kiinteää perustyötä, eikä siihen ole varattu erillistä resurssia. Toimiala tekee lapsivaikutusten arvioinnin, mikäli se on tarkoituksenmukaista.

Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä

Talousarvion 2020 sitova tavoite lapsivaikutusten arviointien määrästä toteutui ja toimialat tekivät yhteensä viisi arviointia. Hyvinvointipalvelujen suun terveydenhuollosta tekemää kevyttä arviointia ei voida laskea lapsivaikutusten arviointiksi. Toimialat ovat arvioineet lapsivaikutuksia myös hankeselvityksissä ja tehneet lasten kuulemisia osana arviointeja.

Toimialoilla on yhteinen, verrattain uusi toimintamalli lapsivaikutusten arviointiin. Toimintamalli on vielä kehittymässä, eikä vuoden 2020 talousarvioon ehditty tunnistaa arviointia vaativia kohteita. Päätös arviointivista kohteista voidaan tehdä myös kesken vuoden. Arviointia edellyttävien kohteiden tunnistaminen on nyt sujuvampaa ja toimialoilla on enemmän ymmärrystä, miten arviointi on systemaattinen osa päätöksentekoa. Toimialojen asiakasryhmät eroavat toisistaan ja osassa arvioinneista on huomioitava lasten lisäksi myös perheen vanhemmat. Toimintamallin vakiintumista tukee se, että toimialojen käytössä on yhteinen sähköinen työkalu, hyvinvointikertomus.fi-sivusto.

Maaliskuussa 2019 toimintamallista tehdyn päätöksen mukaan kullekin toimialalle haetaan toimivat käytännöt lapsivaikutusten arviointiin. **Toimialojen käyttämät käytännöt eroavat toisistaan.** Sivistys- ja kulttuuripalvelujen ja hyvinvointipalvelujen tekemät arvioinnit on dokumentoitu toimintamalliin kuuluvaan sähköiseen dokumenttipohjaan ja tallennettu sähköiseen työkaluun, hyvinvointikertomus.fi-sivustolle. Yhdyskuntapalvelujen arvioinnit ovat osa muuta vaikutusten arviointia, niitä ei ole tehty yhteiseen dokumenttipohjaan eikä tallennettu sähköiseen työkaluun.

Tehtyjen arviointien tulokset on tuotu esille päätösten valmisteluaineistossa joko päätöksen liitteenä tai linkkinä hyvinvointikertomus.fi -sivustolle.

Tarkastuslautakunnan kannanotot

Lapsivaikutusten ennakoarviointi on tärkeä tehdä riittävän varhaisessa vaiheessa, jotta arvioinnin havainnot ja suositukset ovat päättäjillä käytettävissä osana päätöksen valmisteluaineistoa.

Toimintamallin tulee tukea laajojen, toimialat ylittävien arviointitarpeiden tunnistamista ja yhdessä arviointia.

Koulutus ja viestintä ovat tärkeässä asemassa lapsivaikutusten arvioinnin toimintamallin vakiinnuttamista, siksi toimintamallin koulutusta pitää jatkaa.

5.5 Häiriö- ja poikkeustilanteisiin varautuminen kotihoidossa

Tarkastuslautakunta arvioi, onko kotihoidossa varauduttu riittävästi toiminnan jatkuvuuden turvaamiseen erilaisissa normaaliolojen häiriö- ja poikkeustilanteissa. Arviointi rajattiin koskemaan ikäihmisten kotihoitoa.

Arvioinnissa tarkasteltiin myös koronavirusepidemian vaikutuksia kotihoidon palveluihin ja poikkeustilajärjestelyjen toimivuutta kotihoidossa. Sitä varten **laadittiin kotihoidon työntekijöille kysely, joka tehtiin tammikuussa 2021**. Kyselyn tulokset sisältyvät arviointiin.

Kuntien rooli on keskeinen varautumisessa ja häiriötilanteiden hallinnassa

Häiriö- ja poikkeustilanteisiin varautuminen on aiheena ajankohtainen, sillä **normaaliolojen häiriötilanteiden riski on kasvanut** ja myös poikkeusoloihin¹ on osattava varautua. Kotihoidon toimintaympäristössä voidaan joutua varautumaan muun muassa sään ääri-ilmiöihin, sähkökatkoksiin, tietoteknisiin häiriöihin, vesivälitteisiin epidemioihin ja muihin epidemioihin. Ongelmia voi ilmetä myös lääkkeiden tai hoitotarvikkeiden saatavuudessa tai häiriöitä ruoan jakelussa. Koronatilanteen myötä varautumisen kysymykset ovat nousseet ajankohtaisiksi myös kunnissa.

Kuntien toiminnassa ja toimintaympäristössä on tapahtunut myös suuria muutoksia, jotka vaikuttavat varautumiseen. **Kunnallisia palveluita tuotetaan aiempaa enemmän sopimusperusteisesti tai ulkoisten palveluntuottajien toimesta**. Tällöin niin varautumistoimenpiteiden kuin häiriötilanteiden hallinnan vastuut saattavat olla epäselvät.

Kuntien roolia yhteiskunnan varautumisessa ja häiriötilanteiden hallinnassa pidetään keskeisenä, koska merkittävä osa **peruspalveluiden ja muiden yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen järjestämisestä on kuntien vastuulla**. Jotta tähän pystytään vastaamaan, kunnan tulee varautua erilaisiin tilanteisiin etukäteen.

Ikäihmisille on pystyttävä turvaamaan terveyden ja toimintakyvyn kannalta keskeiset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut kuten **kotihoito, jota tulee jatkaa poikkeusolojenkin aikana kunnan arvion mukaisella tavalla**. Kunnan tehtävänä on myös valvoa, että yksityinen palveluntuottaja noudattaa lakia ja viranomaisten antamia ohjeita. Ikäihmisten palveluissa tulee olla suunnitelmat siitä, miten poikkeavissa oloissa hoidetaan kotipalvelut ja vanhustenhuolto.

Kotihoito tukee selviytymistä arjessa

Kotihoidolla tarkoitetaan kotipalvelun ja kotisairaanhoidon tehtävien muodostamaa, kotiin annettavien palvelujen kokonaisuutta². Kotihoito on kaupungissa keskitetty hyvinvointikeskuksiin. Viiden hyvinvointikeskuksen kotihoitoalueilla työskentelee yhteensä 393 työntekijää.

Ikäihmisten kotihoitoon käytettiin 40 miljoonaa euroa vuonna 2020. Se on 30,5 % ikäihmisten palvelujen kokonaismenoista. Asiakkaita kotihoidossa oli yhteensä 2 871 (2019: 2 668).

Ikäihmisten palveluissa on hyödynnetty monituottajuutta jo pitkään. Palveluja ja hoitoa on tarjottu omana toimintana, ostopalveluna ja myöntämällä palvelua tarvitseville asiakkaille palveluseteli. Palveluseteli on käytössä muun muassa säännöllisessä kotihoidossa, kotisairaanhoidossa ja omaishoidon vapaan järjestämisessä. Säännöllisessä kotihoidossa oma tuotanto oli 51 % ja yksityinen 49 % vuoden 2020 lopussa. Sopimusperusteinen varautuminen on näin ollen kiinteä osa varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan turvaamista. Se on myös tärkeä osa johtamista ja riskienhallintaa.

Vanhusten määrä kasvaa nopeasti ja yhä useampi ikäihminen asuu kotihoidon turvin kotonaan

Väestö ikääntyy merkittävästi vuoteen 2030 tultaessa. Kasvu vuodesta 2019 75–84-vuotiaiden ikäluokassa on 78 prosenttia ja yli 84-vuotaiden kohdalla 71 prosenttia. Kasvu kääntyy laskuun 2030-luvun jälkeen³. Ikääntyneen väestön kasvusta seuraa, että on varauduttava entistä suurempaan palvelutarpeeseen. Lisäksi kasvu on vaatinut palvelujärjestelmän rakenteiden muuttamista. Kalliista laitoshoidosta ja tehostetusta palveluasumisesta on painopistettä siirretty enemmän kotona asumista tukeviin palveluihin.

Kotihoito on yksi keskeinen keino, jolla mahdollisimman pitkälle jatkuvaa kotona asumista on pyritty tukemaan. Vuoden 2020 lopussa oli 75 vuotta täyttäneitä 14 272 ja heistä kotona asui 91,8 %. **Kotona asuvien osuus kasvoi edellisvuodesta, mutta tavoitteeseen 92 % ei aivan päästy.**

¹ **Normaaliolot** ovat yhteiskunnan pääsääntöinen tila. **Häiriötilanne** on uhka tai tapahtuma, joka vaarantaa yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja tai strategisia tehtäviä. **Poikkeusolot** ovat valmiuslaissa määritelty yhteiskunnan tila, jossa on niin paljon tai niin vakavia häiriöitä tai uhkia, että on tarpeen mahdollistaa viranomaisten tavanomaisesta poikkeava toimivaltuuksien käyttö.

² Kotipalvelu perustuu sosiaalihuoltolakiin <https://finlex.fi/fi/laki/ajanta-sa/2014/20141301> ja kotisairaanhoido terveydenhuoltolakiin terveydenhuoltolaki 1326/2010.

³ https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162584/VN-TEAS_202_55_ikaeva.pdf?sequence=1 s.96

Avun tarve kasvaa iän myötä ja palvelujen piirissä on yhä enemmän huonokuntoisia vanhuksia. Kuutoskaupungeissa joulukuussa 2019 sosiaali- ja terveyspalveluja käytti 9,9–16,3 % 65 vuotta täyttäneistä, kun palveluja saaneiden 75 vuotta täyttäneiden osuus vastaavan ikäisestä väestöstä vaihteli 19,6–32 %:n välillä⁴. Oulussa palvelujen kattavuus oli korkein, sillä Oulu on kuusikkokaupungeista avohoitopainotteisin ja omaishoidontuki myönnetään kaikille, joilla omaishoidon tuen myöntämisen kriteerit täyttyvät.

Ikäihmisten palveluissa tavoitteena on ollut, että *säänöllisen kotihoidon peittävyys saadaan alle 15 %:n 75 vuotta täyttäneiden ikäluokassa ja vähäisin sote-palveluin kotona asuvien yli 75-vuotiaiden %-osuus kasvaa edelliseen vuoteen verrattuna* (2019: 73,4 %). Palvelujen peittävyttä ei saatu laskettua alle tavoitetason toteuman ollessa 15,2 %. Sen sijaan vähäisin sote-palveluin kotona asuvien osuus kasvoi 0,3 prosenttiyksikköä edellisestä vuodesta ja tavoite toteutui.

Lainsäädäntö velvoittaa kuntia varautumaan

Lainsäädäntö edellyttää, että viranomaiset varautuvat valmiussuunnitelmin sekä muilla toimenpiteillä normaaliolojen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. **Kuntalaissa ei ole erikseen varautumisvelvoitetta**, mutta lähtökohta on, että kunnat ovat velvollisia tuottamaan tai tilaamaan palveluja kuntalaisille kaikissa tilanteissa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisvelvoite perustuu **valmiuslakiin** (1552/2011), **pelastuslakiin** (379/2011) ja toimialan omaan lainsäädäntöön. **Sopimuksissa** voidaan asettaa organisaatioille veloitteita palvelujen toimintavarmuudelle ja varautumiselle. Sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisen ja häiriötilanteiden hallinnan vastuut jakautuvat eri toimijoille muun muassa terveydenhuoltolain, sosiaalihuoltolain ja valmiuslain pohjalta. **Tartuntatautilaki** velvoittaa varautumaan poikkeukselliseen epidemiaan, kuten pandemiaan. Lakiin on tehty muutoksia, jotta tartuntataudin torjuntatoimia voitaisiin ottaa laajemmin käyttöön ilman poikkeusoloja. Muutokset tulivat voimaan 22.2.2021. Lakimuutosten myötä kunnat ja aluehallintovirastot voivat asettaa alueellisia rajoituksia elinkeino- ja harrastustoimintaan silloin, kun se on välttämätöntä epidemian leviämisen estämiseksi. Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon kykyä vastata erilaisiin yhteiskunnan häiriö- ja uhkatilanteisiin parannettiin yhdenmukaistamalla toimijoiden valmiussuunnittelua ja tilannekuva muodostamista. Valmiussuunnittelua koskevat terveydenhuoltolain ja sosiaalihuoltolain muutokset tulivat voimaan 1.3.2021.

Lainsäädännön lisäksi **Yhteiskunnan turvallisuusstrategia** ohjaa varautumista. Valtioneuvosto teki vuonna 2017 periaatepäätöksen **yhteiskunnan turvallisuusstrategiasta**⁵, jossa määritellään myös sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan vastuut ja tehtävät normaaliolojen häiriötilanteissa sekä poikkeusoloissa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon varautumiseen ja valmiussuunnitteluun kuuluvat periaatteet sisältyvät alla oleviin Sosiaali- ja terveysministeriön ohjeisiin, jotka on julkaistu keväällä 2019. Näitä ohjeita on sovellettu myös ikäihmisten palveluissa.

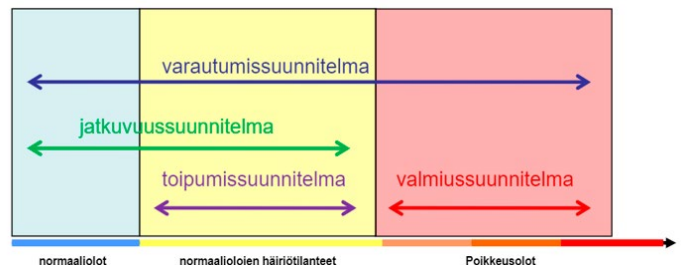
- [Valmius- ja jatkuvuudenhallintasuunnitelma. Ohje sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoille.](#)
- [Sopimusperusteinen varautuminen. Ohje sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoille.](#)

Kansallinen pandemioiden varautumissuunnitelma päivitettiin vuonna 2012, kun pari vuotta aiemmin maailmalla oli riehunut sikainfluenssa. Oulun kaupungin pandemian varautumissuunnitelma pohjautuu tähän sosiaali- ja terveysministeriön pandemiajaoksen laatimaan kansalliseen varautumissuunnitelmaan.

Varautuminen ja valmiussuunnittelu ovat osa kaupungin turvallisuussuunnittelua

Varautuminen on toimintaa, jolla varmistetaan tehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen ja mahdollisesti tarvittavat tavanomaisesta poikkeavat toimenpiteet häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. **Valmiussuunnitelmassa** paneudutaan poikkeusoloihin.

VARAUTUMISEN TERMINOLOGIAA



Kuva: Konsernihallinto (Heikki Kontsas)

Oulun kaupungilla on yksi strategisen tason varautumissuunnitelma (yleinen osa), joka linjaa ja ohjaa konsernin eri palvelualueiden ja liikelaitosten tehtäviä sekä operatiivisia varautumissuunnitelmia. Varautumissuunnittelun painopiste on normaaliolojen häiriötilanteisiin varautumisessa. Oulun kaupungin varautumissuunnitelmat on päivitetty vuoden 2019 aikana.

Toimialat laativat omaa toimintaansa koskevat varautumissuunnitelmat. Hyvinvointipalvelut samoin kuin muut keskeiset palvelualueet, liikelaitokset ja yhtiöt tekevät ja ylläpitävät omat operatiiviset varautumissuunnitelmansa yleisen suunnitelman linjausten mukaan uhkien toteutumisen varalle. Toimialat suunnittelevat myös toimenpiteet tilanteen normalisoimiseksi, jos häiriötilanne toteutuu. Vastuu varautumisesta ja valmiussuunnittelusta on niillä, jotka muutoinkin vastaavat organisaatioiden

⁴ Kuuden suurimman kaupungin vanhuksien sosiaali- ja terveyspalvelujen ja kustannusten vertailu vuonna 2019 s.20

⁵ Yhteiskunnan turvallisuusstrategia (Turvallisuuskomitea)

johtamisesta. Kaupunkikonsernin eri palvelu- ja toimialojen varautumisen ja valmiussuunnittelun yhteen soittamisesta, ohjauksesta sekä varautumisen yhteisten asioiden hoitamisesta vastaa konsernipalvelujen riskienhallintapäällikkö. Lisäksi Oulun kaupungissa harjoitellaan säännöllisesti vuosittain erilaisia normaaliolojen häiriötilanteita yhteistyössä eri toimijoiden kanssa. Harjoitusten teema valitaan yhteistyössä Oulu-Koillismaan pelastuslaitoksen johdon kanssa.

Varautumisen tarpeeseen on havahduttu koronaepidemian myötä.

- Hyvinvointipalveluiden varautumissuunnitelma on päivitetty 2.5.2020
- Oulun kaupungin varautumissuunnitelma pandemiaa varten on päivitetty 28.9.2020

Hyvinvointipalveluiden varautumissuunnitelma sisältää sosiaalipalveluiden ja terveydenhuollon keskeiset tehtävät normaalioloissa ja muutokset toimintaan normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Pandemiasuunnitelma sisältää ohjeita muun muassa siitä miten kotihoidon ja asumispalveluiden asiakkaat hoidetaan ja miten kotisairaanhoido järjestetään pandemiatilanteen aikana. Pandemiasuunnitelmassa on lisäksi ohjeita hygieniasta, tehostetusta pyykinhuollosta ja siivouksesta.

Normaaliolojen tehtäviä ei voida lopettaa, vaikka voimavaroja tarvitaankin häiriötilanteen hoitamiseksi. Tilanteesta selvittää **siirtämällä osa tehtävistä myöhemmin suoritettavaksi**. Normaaliolojen häiriötilanteissa varudutaan palvelutason laadullisiin muutoksiin. Laajenevien tehtävien henkilöresurssit varataan niiltä toimialoilta, joita joudutaan supistamaan tai keskeyttämään. Henkilökuntaa siirryy muun muassa turvaamaan ympärivuorokautisia ja kotiin suuntautuvia palveluita.

Varautumiseen kuuluvat myös suunnitelmat ja ohjeistus siitä, kuinka esimerkiksi helleaikana tai pakkasilla huolehditaan ennakoivasti ikäihmisistä ja lapsista.

Varautumiseen liittyvien riskien tunnistaminen on osa normaalia riskienhallintatyötä

Kotona asumisen lisääntyminen, palvelutarpeen kasvu ja palveluiden järjestäminen monitoimijaisesti asettavat monenlaisia vaatimuksia asiakkaiden turvallisuudelle ja sen myötä laaja-alaiselle riskienhallinnalle kotihoidossa. **Varautumisella pyritään erityisesti ennaltaehkäisemään sekä torjumaan toiminnallisten ja vahinkoriskien haitallisia vaikutuksia.**

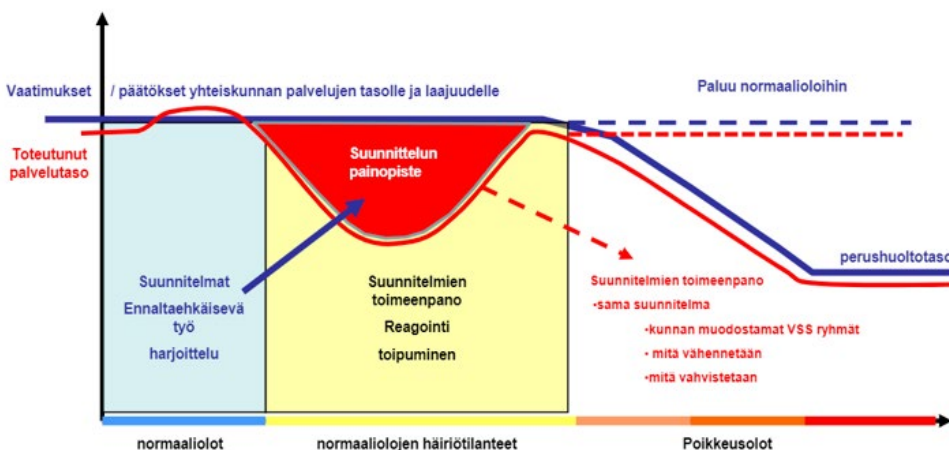
Hyvinvointipalveluissa samoin kuin hyvinvointikeskuksissa, joihin kotihoito on keskitetty, **riskien arviointi** ja raportointi kytkeytyvät kiinteästi vuosittaiseen toiminnan ja talouden suunnittelu- ja raportointiprosessiin. Tällä ylläpidetään riskienhallintasuunnittelun ajantasaisuutta.

Esimiehet vastaavat yksikön riskien tunnistamisesta, arvioinnista, riskienhallinnan toimenpiteiden toteutuksesta ja toimivuudesta sekä raportoinnista kaupungin ohjeiden mukaisesti. Kotihoidossa yksi keskeisimmistä riskeistä liittyy kuntalaisten palvelujen turvaamiseen. Käytössä on sähköinen toiminta- ja laatukäsikirja, jolla vastataan lain edellyttämiin laadunhallinnan, omavalvonnan, potilasturvallisuuden ja riskienhallinnan vaatimuksiin.

Toimintakertomuksessa hyvinvointipalvelut on tehnyt selkoa muun muassa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä, onko valvonnassa havaittu puutteita kuluneella tilikaudella ja miten sisäistä valvontaa on tarkoitus kehittää voimassa olevalla taloussuunnittelukaudella. Toimintakertomuksesta löytyvät toteutuneet merkittävät strategiset, taloudelliset ja toiminnalliset riskit, joista on mainittu muun muassa koronaepidemia ja yli 75-vuotiaiden määrän kasvu, mikä alkoi näkyä vuonna 2020.

Hyvinvointipalvelujen **riskienhallintasuunnitelma** on edellisen kerran päivitetty vuosille 2018–2019. Suunnitelma päivitetään vuoden 2021 aikana.

VARAUTUMISSUUNNITTELUN PERIAATE OULUN KAUPUNGISSA



Kuva: Konsernihallinto (Heikki Kontsas)

Kotihoidossa on varauduttu suojelemaan asiakkaita

Kotihoidossa on määriteltynä kriittiset toiminnot, jotka tulee määritellä osana organisaation varautumista ja jatkuvuudenhallintaa. Välttämättömiin päivittäisiin elämäntoimintoihin kuuluvat muun muassa ruokailu, lääkehoito ja sairaanhoidolliset toimenpiteet. Kriittisiä toimintoja eivät ole esimerkiksi hoitoneuvottelut, ulkoilu tai arkikuntoutus. Häiriötilanteisiin on varauduttu muun muassa turvapalveluissa, asiakastietojärjestelmissä ja ateriapalveluissa.

Turvapuhelimien ongelmatilanteissa hälytysten vastaanottojärjestelmästä voidaan laittaa asiakkaille masaviesti, jossa kerrotaan järjestelmän häiriöstä. Lisäksi kriittisiksi luokiteltujen asiakkaiden turvapuhelimiin on asennettu kahden eri operaattorin sim-kortit varmistamaan järjestelmän toimivuutta. Laajemmassa järjestelmän häiriötilanteessa otetaan käyttöön erillinen turvapalveluille tehty varautumissuunnitelma. Suunnitelma sisältää poikkeustilanteen johtamisen, tiedottamisen ja koordinoinnin toimenpiteet. Käytännössä tämä tarkoittaa kriittisten asiakkaiden evakuoitussuunnitelman toimeenpanoa, yhteistyön aktivoimista eri toimijoiden välillä, kotihoidon käyntien lisäämistä ja tarvittavan lisähenkilöstön hälyttämisen.

Kotihoidon päivittäinen asiakastyön suunnittelu tehdään LifeCaren **toiminnanohjausjärjestelmällä** keskitetysti optimointikeskuksesta ja työntekijöiden asiakaslistat ovat myös tulostettavissa. Jos mobiilijärjestelmä ei toimi, kotihoidossa tulostetaan säännöllisesti hoidon kannalta tarpeelliset lomakkeet. Lääkityslomake tulostetaan aina potilaan lääkemuutoksia tehtäessä, joten ajan tasalla olevat lääkelistat löytyvät asiakaskansioista. Häiriö- ja poikkeustilanteissa päivittäiset kirjaamiset tehdään tyhjälle paperilomakkeelle ja siirretään poikkeustilanteen jälkeen asiakastietojärjestelmään.

Kotiateriat tuottaa Oulun Tilapalvelut liikelaitos, jolla on palveluun liittyvä varautumissuunnitelma. Laajemmassa toimintahäiriössä otetaan käyttöön Hyve-Turjon valmiussuunnitelma.

Vastuuta ei voi ulkoistaa

Sillä, että palveluita tuotetaan nykyisin yhä enemmän peruskunnan ulkopuolella, on ollut olennainen vaikutus myös kaupungin varautumiseen ja jatkuvuudenhallintaan. Varautumiseen liittyvissä asioissa on määriteltävä kaupungin ulkopuolisten palveluntuottajien roolit ja vastuut.

Riskejä hallitaan **sopimusvalvonnalla ja lakisääteillä valvonnalla**. Ostopalvelu- ja muihin sopimuksiin on kotihoidossa hiljattain kirjattu ehtoja häiriötilanteisiin varautumisesta ja palvelujen toimivuus varmistetaan valvonnalla. Palveluntuottajan on noudatettava varautumisessa kulloinkin voimassa olevaa lainsäädäntöä ja viranomais-

ohjeita. Ikäihmisten palveluissa on kaksi henkilöä valvomassa ostopalveluina ja palvelusetelillä järjestettyjen yksityisten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajien toimintaa.

Kaikilta palveluntuottajilta vaaditaan lisäksi **omavalvontasuunnitelmat**⁶. Asiakkaan näkökulmasta omavalvontasuunnitelmassa tarkoituksena on kertoa lukijalle, miten yksikössä varmistetaan, että palvelu toteutetaan laadukkaasti ja asiakasturvallisesti. Omavalvontasuunnitelman laatiminen, säännöllinen seuranta ja arviointi toimivat työkaluna laadunhallinnassa. Tarkoituksena on ennaltaehkäistä riskien toteutuminen ja reagoida havaittuihin kriittisiin työvaiheisiin tai kehittämistä vaativiin asioihin suunnitelmallisesti ja nopeasti. Ongelmatilanteissa katsotaan omavalvontasuunnitelmasta, miten asia on esimiehen tai organisaation taholta ohjeistettu.

Varautumissuunnitelman tulee sisältyä omavalvontasuunnitelmaan ja siinä tulee olla kuvattuna erilaiset arjen häiriötilanteet ja määriteltynä kriittiset toiminnot kuten sähkö, lämpö, vesi, ruokahuolto ja ICT. Omavalvontasuunnitelmasta tulee löytyä tieto, miten toimitaan, ketä hälytetään paikalle ja mihin asiakkaat siirretään näissä häiriötilanteissa. Palveluntuottajia ohjeistetaan laatimaan kirjalliset ohjeet äkillisten tilanteiden varalle ja heidän on otettava varautumisessa huomioon asiakaskunnan haavoittuvuus.

Palveluntuottajan on myös laadittava **arvio palvelutoiminnan keskeisistä riskeistä** osaksi omavalvontasuunnitelmaa ja tehtävä yhteistyötä tilaajan kanssa häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin valmistautumisessa. Lisäksi palveluyksiköiltä vaaditaan pelastusviranomaisen hyväksymä pelastussuunnitelma ja turvallisuus selvitys. Palveluntuottajan on **osallistuttava** kaupungin pyynnöstä **valmistautumiseen liittyviin harjoituksiin**. Varautumisessa noudatetaan lisäksi soveltuvin osin, kaupungin tarkemmin määrittelemällä tavalla, Huoltovarmuuskeskuksen Sopiva-suositusta.

Palveluntuottajalla on **oikeus kohtuulliseen**, sopimuksen hintatasoon perustuvaan **korvaukseen** häiriötilanteisiin liittyvistä lisääntyneistä tehtävistä ja kustannuksista. Korvauksen määrästä sovitaan kaupungin kanssa erikseen.

Koronavirusepidemian aikana kotihoidossa suunnattiin toimia välttämättömimpään

Maailman terveysjärjestö WHO julisti 11.3.2020 koronaviruksen aiheuttaman covid-19-epidemian pandemiaksi. Epidemia levisi Suomeen maaliskuun puolivälissä 2020, kun sairastuneiden määrä lähti jyrkkään nousuun. Suomi oli poikkeusoloissa koronavirustilanteen vuoksi ja päätyi ottamaan valmiuslain käyttöön. Poikkeusolot kestivät kolme kuukautta 16.3. lähtien ja päättyivät 16.6.2020. Poikkeusoloihin siirryttiin uudestaan 1.3.2021 ja ne kumottiin 27.4.2021.

⁶ Sosiaalipalvelun tuottajan on laadittava toiminnan asianmukaisuuden varmistamiseksi omavalvontasuunnitelma (Laki yksityisistä sosiaalipalveluista (922/2011) 6§. Tämä koskee sekä luvan- että ilmoituksenvaraisia sosiaalipalveluita.

Kaupunki on toiminut sen mukaan, miten Suomen hallitus on asioista linjannut. Tärkeimpänä ohjeena on alusta asti ollut riskiryhmien kuten yli 70-vuotiaiden kuntalaisten suojaaminen tartunnalta. Suojaintarvikkeissa Oulun kaupunki on tehnyt yhteistyötä sairaanhoitopiirin kanssa ja hankkinut niitä myös itse. Kaupunki noudatti sosiaali- ja terveysministeriön ohjeita, joiden mukaan suojaimia tulee käyttää esimerkiksi kotihoidon asiakkaiden kanssa toimittaessa. Etäyhteydenpitoon oli käytössä tabletteja ja älypuhelimia.

Suomen hallituksen annettua 17.3.2020 asetuksen valmistelun käyttöön otosta hyvinvointipalveluissa ohjeistettiin heti asiakkaiden kotiin annettavat palvelut sekä asumis- ja laitospalvelut koskien Oulun kaupungin omaa tuotantoa sekä ostopalvelua. Keskeistä ohjeissa oli, että **palveluja ei voi keskeyttää ja palveluntuottajan on noudatettava tilaajan antamia ohjeita.**

Palveluntuottajan tuli varmistaa ensisijaisesti asiakkaiden terveyteen ja turvallisuuteen liittyvät kriittiset toiminnot. Mikäli kaikkia palvelukuvauksen mukaisia tehtäviä ei häiriötilanteen laadun ja laajuuden takia voitu suorittaa, tuli olla yhteydessä kaupungin edustajaan. **Palveluntuottaja ei myöskään voinut yksipuolisesti määritellä kriittisiä toimintoja ja vähentää asiakkaiden palvelua.** Mikäli henkilöstövahvuus laski sopimuksen tai luvan alapuolelle henkilöstön sairastumisten takia ja palveluntuottaja joutui palkkaamaan koulutusvaatimukset alittavaa henkilökuntaa, tuli asiasta neuvotella tilaajan ja lupaviranomaisen kanssa.

Koronavirusepidemian aikana **muutoksia toimintaan** tuli muun muassa siinä, että ikäihmisten **kuntouttava päivätoiminta lakkasi** kaikissa yksiköissä Oulussa. Myös talon **ulkopuolisten ateriointi** Lassintalon ja Hirosenkodin ruokailupisteessä **päättyi**. Ikäihmisille suunnattu **vuoro hoito suljettiin** 23.3 alkaen, mutta asiakkaisiin tai heidän omaisiinsa oltiin yhteydessä ja varmistettiin, että vuorohoidon asiakkaat saivat tarvitsemansa välttämättömät palvelut. Niistä sovittiin jokaisen omaishoitajan kanssa erikseen. Kuntouttavan päivätoiminnan asiakkaille myönnettiin korvaavana palveluna kotihoidon palveluita ja ateriapalveluita. Myös **Aino-neuvonnan asiakasneuvontapiste** Oulu10:ssä Torikadulla **suljettiin** ja Aino-neuvonta palveli vain puhelimitse ja sähköisesti. Hirosenkodissa varauduttiin vastaanottamaan koronavirukseen sairastuneita ja hengitystieoireisia, jotka eivät tarvitsisi sairaalahoitoa.

Palvelun jatkuvuus saatiin taattua siirrettyllä henkilökunnalla. Maalis–huhtikuun poikkeustilanteessa 2020 kotihoitoon siirtyi sosiaali- ja terveysalan ammattilaisia toiminnoista, joita Oulun kaupungissa suljettiin tai supistettiin. Tämä henkilöstö oli pääsääntöisesti lomautusuhan alaista henkilöstöä. Ammattiryhmät olivat koulunkäynnin ohjaajia, päivähoidon lähihoitajia sekä suun terveydenhuollon henkilökuntaa. Yhtä aikaa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa varauduttiin koronan leviämiseen ja henkilöstön sairastumiseen virukseen ja tästä syystä osaavan koulutetun henkilöstöresurssin kasvattaminen

nähtiin tärkeäksi. Ikäihmisten palveluiden näkökulmasta koulutukseen ja perehdytykseen käytetty aika on ollut jälkikäteen tarkasteltuna pääsääntöisesti vaikuttavaa ja osa tästä henkilöstöstä jäi kotihoitoon kesäsijaiseksi.

Oulu-avun avaaminen oli tärkeimpiä kaupungin toimempiteitä koronavirusepidemian aikana. Oulu-apu tarjosi ohjauksen, neuvonnan ja keskusteluavun lisäksi ruoka-apua tarvitseville sekä asiointiapua riskiryhmille ja karanteenissa oleville, eli apua saivat kaikenikäiset avuntarvitsijat, ikäihmisten lisäksi. Työtä tehtiin yhteistyössä Oulun kaupungin, seurakuntayhtymän, asukastupaverkoston, järjestöjen ja yritysten kanssa. Kokonaiskoordinaatiosta oli vastuu yhteisötoiminnalla.

Ostopalveluissa kiinnitettiin huomiota toimintavarmuuteen

Koronaepidemian alussa ikäihmisten palveluissa **palveluntuottajilta pyydettiin nähtäväksi varautumissuunnitelmat**, jotta saatiin kokonaiskuva Oulun alueella toimivien palveluntuotantoyksiköiden toimintavalmiudesta. Lisäksi pyydettiin keräämään tiedot koronavirustilanteen henkilöstövaikutuksista.

Yksityisiä palveluntuottajia tiedotettiin ja ohjeistettiin koronaepidemian aikana samalla tavoin kuin omaa tuotantoa. Lisäksi palveluntuottajille jaettiin suojaintarvikkeita. Ikäihmisten palveluissa laadittiin seuraavat varautumissuunnitelmat:

- Varautumissuunnitelma kotihoidon tai kotipalvelun palveluntuottajan ilmoittaessa toiminnan häiriötilanteesta
- Varautumissuunnitelma ikäihmisten tehostetun palveluasumisen tai laitoshoidon palveluntuottajan ilmoittaessa toiminnan häiriötilanteesta

Palveluntuottajien valvontaa tehtiin koronaepidemian aikana normaalisti ja suunnitelmalliset valvontakäynnit tehtiin yksityisten palveluntuottajien (tehostettu palveluasuminen, kotihoito, kuntouttava päivätoiminta, omaishoito) yksiköihin.

Valvontakäyntien **painopistealueena** olivat lääkehoitosuunnitelmat, lääkeluvat, henkilökunta, omavalvontasuunnitelmat, tietoturva- ja käyttäjäsitoumukset sekä ohjeistus varautumissuunnitelman tekemiseen. Lisäksi käytiin läpi RAI-tilaajatietokannasta saatavat palveluntuottajien yksikkökohtaiset asiakasrakente- ja laatutiedot verraten niitä Oulun kaupungin julkiseen ja yksityiseen palvelukokonaisuuteen sekä koko Suomen vastaavaan palveluun.

Toimintaa kehitettiin koronavirusepidemian aikana siten, että henkilöstön yhteiskäyttöä lisättiin. Kaikki sosiaalipalveluiden ja ikäihmisten palveluiden palveluntuottajien yhteistiedot koottiin yhteiseen työtilaan, josta ne ovat saatavilla tarvittaessa. Lisäksi kotihoidon palvelusetelin sääntökirjan varautumissosio päivitettiin.

Koronaepidemia vaikutti kotihoidon järjestämiseen

Kotihoidon palveluiden määrä kasvoi. Kotihoitoa järjestettiin vuonna 2020 noin 33 000 tuntia enemmän (+5,4 %) kuin vuonna 2019. Osa kasvusta johtui siitä, että epidemian vuoksi keskeytyksissä olleita palveluita korvattiin myöntämällä asiakkaille kotihoitoa. Suuri osa kasvusta aiheutui kuitenkin ikäihmisten määrän lisääntymisestä ja tästä syntyneestä kotihoidon tarpeen kasvusta. Kotihoidon käynneistä toteutui noin 5,5 % (noin 3 900 käyntiä/kk) kuvayhteydellä, joten asetettu 5 % tavoite ylitettiin.

Koronaepidemia vaikutti omaishoidontuen vapaiden järjestämiseen vuorohoidon ja päivätoiminnan sulkujen vuoksi. Omaishoidontuen vapaita korvattiin myöntämällä kotihoidon palveluita, avustajapalvelua sekä sijaisen palkkausavustusta. Vapaata käytti 69 % tuen saajista (vuosi 2019: 74 %). Omaishoidon tuen saajien määrä (1 031) lisääntyi 20 asiakkaalla edelliseen vuoteen verrattuna. Lakisäätely vuorohoito aloitettiin 23.6.2020.

Kuntouttava päivätoiminta oli sulussa 18.3–23.8.2020. Palvelua annettiin koronaohjeiden mukaisesti. Ryhmäkoot olivat sen vuoksi pienempiä ja myönnetyn palvelun määrää jouduttiin supistamaan. Uudelleen kuntouttavat päivätoiminnot suljettiin koronavirusepidemian takia siten, että joulutauko aikaistettiin alkamaan 1.12.2020 alkaen. Asiakkaille myönnettiin korvaavana palveluna kotihoidon palveluita ja ateriapalveluita.

Ateriapalvelussa myönnetty ateriämäärät kasvoivat riskiryhmien rajoitustoimien vuoksi. Helmikuusta 2020 syyskuun loppuun kotiin kuljetettujen ateriapalveluasiakkaiden määrä kasvoi 157 asiakkaalla. Syyskuussa kotiin kuljetettuja aterioita toimitettiin viikkotasolla 823 ateriaa enemmän kuin helmikuussa.

Koronaepidemia vaikutti myös talouteen. Kotihoidon menot kasvoivat 4,8 miljoonaa euroa edelliseen vuoteen

2019 verrattuna, toteuman ollessa 40 miljoonaa. Syynä ovat kasvaneet asiakasmäärät ja koronaepidemiasta aiheutuneet lisäkustannukset. Omaishoidon kokonaiskustannukset pysyivät lähes edellisvuoden tasolla (kasvua 0,5 %) ja asiakaskohtaiset kustannukset laskivat 1,4 %, mihin vaikuttaa muun muassa omaishoidon vapaiden käytön väheneminen.

Ulkoisen arvioinnin toimenpiteitä on edistetty ja toteutettujen toimenpiteiden säästövaikutusten arvioitiin olevan noin 2,6 miljoonaa euroa. **Säästötavoitteisiin on päästy osittain sillä, että vuorohoidon kriteerejä on tarkennettu ja vuorohoito kohdennetaan pääasiassa omaishoidon vapaapäivien ajaksi. Päivätoiminnan ostopalveluja on vähennetty yhden ostopalvelusopimuksen loputtua.**

Muistutuksia ja kanteluita tehtiin vähän poikkeuksellisesta vuodesta huolimatta. Pääasialliset syyt muistutuksiin kotihoidossa olivat tyytymättömyys sovittujen käyntiaikojen toteutumattomuuteen ja käymättä jääneisiin käynteihin sekä lääkehoito.

Kaupungin palautepalveluun tulee myös asiakaspalautteita ikäihmisiltä. Ajanjaksolta 1.1.2020–30.9.2020 palautteita tuli kotihoidosta 12.

KANTELUT JA MUISTUTUKSET KOTIHOIDOSSA

Ikäihmisten hyvinvointi	Muistutukset		Kantelut	
	2019	2020	2019	2020
Oma tuotanto	14	3	3	0
Yksityinen kotihoito	4	4	0	0
Yhteensä	18	7	3	0

Kysely kotihoidon työntekijöille

Kotihoidon asiakkaat ja omaishoitajat

Tarkastuslautakunta teki kotihoidon työntekijöille tammi-kuussa 2021 kyselyn koronaepidemian vaikutuksista kotihoidon palveluihin ja poikkeusjärjestelyjen toimivuudesta kotihoidossa. Kyselyyn vastasi 159 kotihoidon työntekijää ja vastausprosentiksi saatiin 40. Suurin osa kyselyyn vastaajista oli lähihoitajia ja perushoitajia (51,3%). Toinen suuri ammattiryhmä oli sairaanhoitajat ja terveydenhoitajat 24,1%. Loput vastaajista olivat terapeutteja (fysioterapeuttit ja toimintaterapeutit), kotiavustajia, kodinhoitajia, esi-

miehiä ja muun ammattiryhmän edustajia (esim. palveluohjaajia). Kyselyyn vastanneista 96,2 %:lla oli asiakkaina ikäihmiset.

Seuraavassa esitetty tiivistelmä on koostettu vastauksista, eikä siten ole yleistettävissä kaikkeen kotihoitoon, mutta vastaukset kertovat koronaepidemian vaikutuksista kotihoidon työhön esimiesten ja työntekijöiden näkökulmasta.

Suurin muutos koronaepidemian aikana on liittynyt kotihoidossa jatkuvaan kasvomaskin ja suojavausteiden käyttöön tehostetun käsihygienian lisäksi.

Vastausten perusteella jatkuva maskin käyttö aiheuttaa päänsärkyä, vaikeuttaa hengittämistä ja lisää iho-oireita. Kasvomaskin takia muistisairaat asiakkaat eivät tunnista, huonokuuloiset eivät pysty lukemaan huulilta ja kasvojen ilmeet jäävät näkemättä. Kotihoidon työntekijöillä etätyö/etäkotihoito on lisääntynyt, samoin asiakkaiden arvioinnit puhelimitse. Vastauksissa korostui myös jatkuva varovaisuus ja pelko siitä, jos sattuisi oireettomana kantajana tartuttamaan asiakkaita.

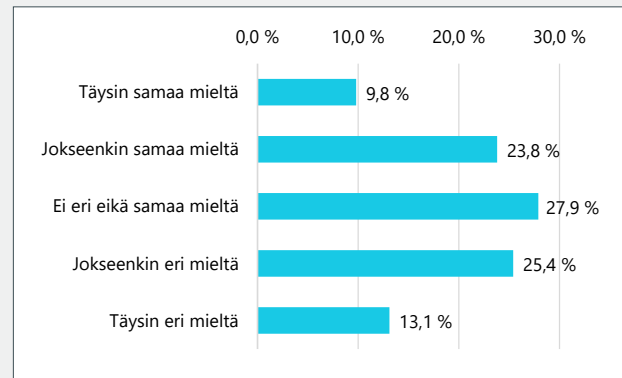
Koronavirusepidemian vaikutukset vanhusten elämänlaatuun ovat olleet merkittäviä. Asiakkaiden ongelmat ovat lisääntyneet ja vaikeutuneet. Eristyksissä oleminen on lisännyt yksinäisyyttä, alakuloisuutta, masennusta, pelkoa ja syrjäytymistä. Kerho-, harrastus- ja päivätoiminta ovat olleet keskeytettyinä ja ruokalat kiinni. Vuorotoiminta ja fysioterapia olivat pitkään tauolla. Normaalit viikoittaiset aktiviteetit ovat loppuneet ja tästä on seurannut, että toimintakyky on vanhuksilla heikentynyt. Kaikenlainen avun tarve on lisääntynyt. Omaiset ovat vähentäneet käyntejä asiakkaiden luona ja omaisten hoitamattomat tehtävät ovat siirtyneet automaattisesti kotihoidon huolehdittaviksi. Osa vanhuksista ei hoida perussairauksiinsa tai uusia oireita. Muistisairaudet pahenevat, kun läheiset ja lapsetkaan eivät kyläile. Osa asiakkaista ja omaisista on halunnut rajoittaa kotona käyvien hoitajien määrää. Osa on kieltänyt opiskelijoiden käynnit. Etäkotihoitoa on lisätty kaikille mahdollisille asiakkaille.

Uusia avun ja tuen tarpeita on ilmennyt vanhuksilla erilaisissa käytännön asioiden hoidossa. Esimerkkinä kauppa-asiointit vanhuksilla, jotka ovat ennen joko itse käyneet tai joiden omaiset ovat käyneet kaupassa. Vapaaehtoistyöstä ei saa apua sivukylille eikä vanhuksilla ole varaa ostaa kallista asiointipalvelua yksityisiltä palveluntuottajilta. Asiointipalvelun palveluseteli ei vastaa tähän tarpeeseen ja kriteerit sen saamiseksi ovat tiukat. Ikäihmiset kaipaavat myös juttuseuraa, keskusteluapua ja henkistä tukea aiempaa useammin. Liikkuminen on vähentynyt, ja se näkyy lisääntyneenä avuntarpeena, fyysisen toimintakyvyn heikkenemisenä ja erilaisina apuvälinetarpeina. Osallistuminen omien asioiden hoitamiseen on vähentynyt, jopa lakannut, mikä osaltaan vaikuttaa toiminnallisen pätevyyden tunteen heikentymiseen ja passivoitumiseenkin. Muistisairautta sairastavilla tämä on voinut heikentää kognitiivista suoriutumista.

Poikkeusoloaikana 16.3.–16.6.2020 iäkkäiden palvelutarpeisiin pystyttiin vastaamaan varsin hyvin (65,6 % oli täysin tai jokseenkin samaa mieltä). Myös henkilökohtainen kasvokkain asiointi pystyttiin poikkeusoloissa järjestämään sitä tarvitseville (76,6 %). Sen sijaan omaishoitajien palvelutarpeeseen vastaamisessa onnistuttiin huonommin. Vastaajista oli tätä mieltä 38,5 % kun vastakkaista mieltä oli 33,6 %.

Kyselyssä ikääntyneiden omaishoitajien hankala tilanne nousi voimakkaasti esiin. Lähes kaikissa vastauksissa korostui vuorohoidon toimivuuden turvaaminen,

OMAISHOITAJIEN PALVELUTARPEISIIN ONNISTUTTIIN VASTAAMAAN POIKKEUSOLOJEN (16.3–16.6.2020) AIKANA MIELESTÄNI HYVIN



n=122 ja yksimielisyys 23%

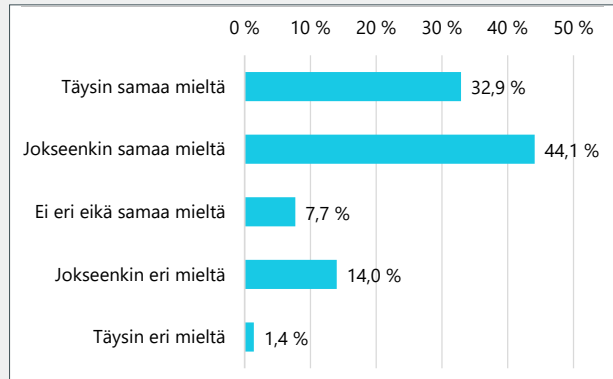
vuorohoitopaikkojen riittävyys ja säännöllisyys. Keväällä ja syksyllä nämä jaksot lopetettiin toistaiseksi, koska pelättiin koronan leviävän hoitolaitoksiin. Osan vastaajista mielestä Oulussa tulisi olla ehdottomasti vuorohoitopaikkoja enemmän. Lähes yksimielisesti oltiin sitä mieltä, että vuorohoitajaksot tulisi kaikissa olosuhteissa pystyä antamaan omaishoitoperheille. Vuorohoitajaksot ovat omaishoitajille erittäin tärkeitä jaksamisen näkökulmasta. Omaishoitajat ovat monen vastaajan mielestä aivan uupuneita. Moni oli myös sitä mieltä, että omaishoidon vapaat pitäisi pystyä järjestämään myös erityistilanteissa ja omaishoitajien vapaat turvattava poikkeusajoinakin. Lisäksi pidettiin tärkeänä omaishoitajille vertaistuen ja asiointiavun järjestämistä, kuntoutuksen lisäämistä ja kotiin annettavien palvelujen riittävää saamista.

Pandemian jälkihoidossa ikääntynyt väestö tulee huomioida siten, että lisätään fysioterapeuttien ylimääräisiä liikuntatuokioita kotiin, kannustetaan vanhuksia liikkeelle, järjestetään ulkoiluapua ja etäkuntoutusta, jotta toimintakyky palautuu. Lisäksi ehdotettiin erilaista viriketoimintaa runsaasti tarjolle, jotta asiakkaita saadaan aktivoitua. Myös ikääntyneiden hyvinvointia edistäviä kotikäyntejä ehdotettiin tehtäväksi. Psykiatrisia sairaanhoitajia tarvittaisiin enemmän kotihoitoon ja avoterveydenhuollon palveluita kotihoidon tueksi. Lisäksi sairaanhoidollista tukea tulisi olla saatavilla enemmän sekä peruskotihoidon käyntejä normaalia enemmän psyykkisen voimien tukemiseksi. Vanhukset tarvitsivat edelleen myös keskusteluryhmiä ja muita tukitoimia esimerkiksi ystäväpalvelua.

Kotihoidon työntekijät

Toimintaohjeita koronavirusepidemian ajalle on antanut moni eri taho. Vastaajista noin 77 % oli täysin tai jokseenkin samaa mieltä siitä, että ohjeistus koronavirusepidemian aikana on ollut riittävää. Ammattiryhmistä sairaanhoitajat ja terveydenhoitajat olivat tyytymättömiä ohjeistuksen riittävyyteen. Vastausten mukaan myös kotihoidon asiakkaat ovat saaneet tietoa koronaepidemian vuoksi muuttuneista toimintakäytännöistä hyvin (73,5 %).

SAAMANI OHJEISTUS KORONAEPIDEMIAN AIKANA ON OLLUT RIITTÄVÄÄ



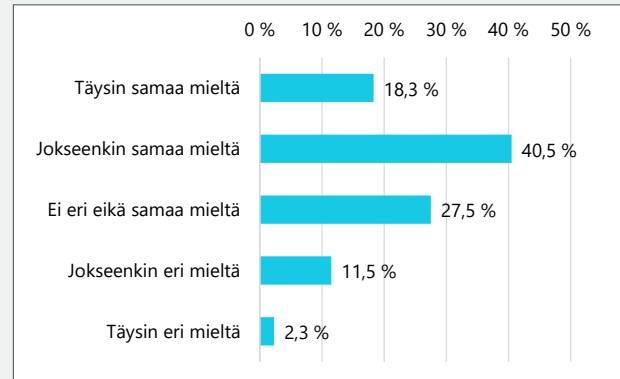
n=143 ja yksimielisyys 33 %

Ohjeistuksesta on ollut hyötyä ja moni on kokenut sen ajantasaiseksi ja selkeäksi. Siitä on saatu tukea muun muassa maskin käyttöön, suojavarusteiden pukemiseen oireisten asiakkaiden kotikäynneillä, käsihygieniaan, hygieniasta huolehtimiseen asiakkaiden luona, koronanäytteen ottoihin, asiakkaiden suojaamiseen tartunnalta, koronan ennaltaehkäisyyn ja siihen, jos itsellä epäilee koronavirus tartuntaa. Yhtenäisen ohjeistuksen myötä myös asiakkaalle ja omaisille tiedottaminen on helpottunut, ja se on lisännyt varmuutta työn hoitamisessa. Sairaanhoidajilta on saatu hyviä neuvoja ja ohjeita, kun jokin asia on mietittyänyt ja suojavarusteiden pukemista on harjoiteltu yhdessä.

Negatiivista palautetta ohjeistuksesta työntekijät antoivat siitä, että alkuvaiheessa tiedonkulku oli kotihoidon työntekijöille niukkaa ja ajoittain ohjeet koettiin sekaviksi. Ohjeistukset olivat yleisellä tasolla eikä toimintatapoja oltu suunniteltu kotihoidon käyttöön. Koronavirusepidemian alussa ei ollut tarkkoja ohjeita siitä, miten suojautaan. Osa hoitajista kulki ilman suojia, toisilla oli vain muovinen visiiri. Osa myös kokee, että kotihoito on jäänyt koronatuessa hyvinvointikeskusten ja sairaaloiden "jalkoihin". Sama koulutautuminen ja ohjeistus tulisi olla sekä kotihoidon että terveysasemien henkilökunnalla. Ohjeistusta on ollut paljon, ne ovat muuttuneet useasti ja ovat saattaneet kumota toinen toisensa. Lisäksi annettiin palautetta siitä, että eri yksiköissä on ohjeistettu toimimaan eri tavalla. Aina ei ole ollut varmaa tietoa siitä, miten toimitaan ja tuki on puuttunut. Myös tiedon kulussa on koettu ongelmia. Viestinnässä toivottiin selkeyttä siihen, mistä lopullinen tieto tulee.

Koronaepidemian aikaisia toimintatapoja tai tukimuotoja tulee hyödyntää jatkossa. Hygienian tarkka noudattaminen, käsien pesu, käsidesin käyttö ja tarvittaessa maskin käyttö ovat niitä asioita, joita kotihoidon työntekijöiden mielestä on hyvä noudattaa myös jatkossa esimerkiksi flunssa-aikoina, kun koronaepidemia on ohi. Hyvä suojautuminen ja käsihygienian lisääminen työssä on osoittanut, etteivät taudit ole juurikaan levinneet. Lisäksi asiakaskontaktit työvuorojen aikana olisi pidettä-

ERILAISET ETÄPALVELUMUODOT, KUTEN ETÄVASTAANOTOT JA ASIAKKAIDEN MUUT KOHTAAMISET VERKON (NETIN) VÄLITYKSELLÄ OVAT SUJUNEET HYVIN



n=131 ja yksimielisyys 29 %

vä mahdollisimman pienenä, eli samat hoitajat kävisivät samoilla asiakkailla. Moni haluaisi jatkaa etätöiden ja etäpalavereiden hyödyntämistä. Ne säästävät työaika huomattavasti ja auttavat jaksamisessa. Omassa työssä tulisi hyödyntää jatkossa laaja-alaista osaamista yli ammattirajojen, kotikäyntien siirtämistä mahdollisuuksien mukaan etäkotihoitoon ja asioista tiedottamista yhteisesti. Tiimityöskentely ja lisääntynyt yhteishenki olivat myös asioita, joista haluttiin pitää kiinni koronaepidemian tasaannuttua.

Etätöitä lisättiin koronaepidemiaan liittyvien rajoitusten myötä nopealla aikataululla. Erilaiset etäpalvelumuodot ja asiakkaiden muut kohtaamiset puhelimitse ja/tai verkon (netin) välityksellä ovat sujuneet kotihoidon työntekijöiden mielestä hyvin, lähes 60 % oli sitä mieltä. Noin 14 % oli täysin tai jokseenkin eri mieltä asiasta. Suurimmista ammattiryhmistä sairaanhoitajat ja terveydenhoitajat olivat tyytyväisimpiä erilaisiin etäpalvelumuotoihin 69,4 %. Lähihoitajista ja perushoitajista tyytyväisiä oli 53,1 %.

Esimiehiltä kysyttiin koronavirusepidemian vaikutusta henkilöstöön. Vastauksissa korostui, että esimiehenä työn hallinta on haastavaa, kun työmäärä on suuri. Henkilöstössä on väsymystä ja työpaineet ovat lisääntyneet. Yksiköissä on ollut paljon poissaoloja, koska töihin ei saa tulla yhtään oireisena. Karanteeneja on ollut useita. Sijaisia on ollut todella hankala saada. Työntekijät ovat väsyneitä suojainten käyttöön ja jatkuvaan epävarmuuteen sekä henkilöstövajeeseen. Henkilöstön on pitänyt sopeutua siirtymään ja perehtymään toisiin tehtäviin eri yksiköihin. Kotihoitoon ja palveluasumiseen sijoitettiin keväällä sivistys- ja kulttuuripalvelujen ja suun terveydenhuollon henkilöstöä, jonka perehdyttämiseen meni resursseja. Hyvinvointikeskusten sairaanhoitajia ja terveydenhoitajia on siirretty koronatehtäviin: näytteenottoon, pandemiapuhelimeen ja jäljitystyöhön. Vastauksissa kuitenkin korostui me-henki ja hyvä yhteishenki. Yhdessä on suunniteltu käytänteitä, ja tuettu toisia. Palveluesimiehet auttoivat toisiaan, kun yksikössä oli koronaepidemia, hoitivat yhdessä sijaisrekrytointia.

Työn kuormituksen⁷ muutos verrattuna koronaepidemiaa edeltäneeseen aikaan on vastaajien mielestä selkeästi muuttunut huonompaan suuntaan. Työ kuormittaa enemmän kuin aikaisemmin 80 %:a vastaajista. Kuormitusta on yhtä paljon kuin ennenkin noin 20 %:lla. Ammattiryhmistä sairaanhoitajat ja terveydenhoitajat kokivat työn kuormituksen muuttuneen voimakkaammin, sillä heistä 86,1 % koki työn kuormittavan enemmän kuin ennen koronaepidemiaa. Vastaava kokemus oli lähi- ja perushoitajilla (83,1 %) ja esimiehillä (75 %).

Myös **Kunta10-kyselyn** perusteella, joka tehtiin syksyllä 2020, työmäärä on lisääntynyt yli sietokyvyn kotihoidossa etenkin Oulun reuna-alueilla. Hyvinvointikeskusten vastauksissa yli puolella vastaajista työmäärä oli lisääntynyt yli sietokyvyn, vaihteluväli oli 43,6–80 %. Nousua oli aiemmasta kyselystä, joka tehtiin vuonna 2018, etenkin Kiimingsissä ja Haukiputaalla.

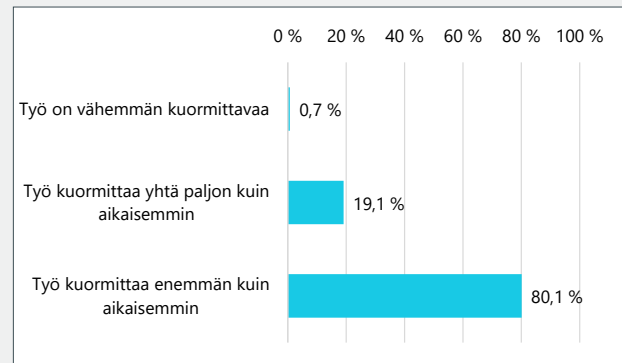
Työn raskautta on lisännyt suurimmalla osalla työ- ja asiakasmäärien lisääntyminen, lisääntyneet sairauspoissaolot, jatkuva henkilöstövaje, uusien työtehtävien omaksuminen, vastuun lisääntyminen, muuttuvien ohjeiden seuraaminen, toimintatapojen muutokset työssä, työntekijöiden poissaoloista johtuvat lisätyöt, jatkuva varuillaan olo ja etäännyminen työkavereista. Suojavarusteissa on raskasta ja epämiellyttävää tehdä töitä, varsinkin pesutilanteissa. Altistuneiden asiakkaiden hoitaminen eristysvarusteilla ja eristysvaatteiden pukeminen ulkona tai rappukäytävässä on hankalaa. Varusteiden pukemiseen ja riisumiseen ei ole varattu aikaa. Näytteenotot työllistävät paljon ja vievät resursseja. Myös pelko ja huoli koronan leviämisestä on vaikuttanut negatiivisesti jaksamiseen. Omaa vapaa-aikaakin moni suunnittelee tarkemmin, ettei saisi tartuntaa ja toisi työpaikalle.

Työssä jaksamista voidaan edistää kyselyyn vastanneiden mielestä esimerkiksi järjestämällä yhteistä aikaa työntekijöille kokemusten jakamiseen työkavereiden kanssa ja yhteisillä hetkillä oman tiimin parissa. Koronarokote toisi turvaa jokapäiväiseen työhön ja auttaisi henkisesti työssä jaksamisessa. Etätöiden lisääminen normaalioloissa, joustavat työajat ja avoimuus lisäisivät työhyvinvointia. Kannustaminen ja henkilökohtaisen tunnustuksen saaminen hyvästä työstä olisi iso asia. Työn kuormittavuudessa voitaisiin ottaa poikkeustilanne huomioon esimerkiksi siten, että asiakaskäynneille varatussa ajassa huomioitaisiin paremmin suojainten pukeminen ja riisuminen ja annettaisiin aikaa laitteiden puhdistukseen työvuoron aikana. Positiivisena koettiin, että asiakasmääriä on jo tasattu työntekijöiden kesken. Vapaaehtoisia toimijoita haluttiin enemmän avuksi ja toivottiin, että ikäihmisten palveluita ei laitettaisi tauolle, vaikka on epidemia. Ratkaisuja on paljon, joilla voidaan ikäihmisille toimintaa järjestää turvallisesti.

Kyselyn viimeisenä väitteenä esitettiin, että *kotihoidossa on mielestäni riittävästi varauduttu toiminnan*

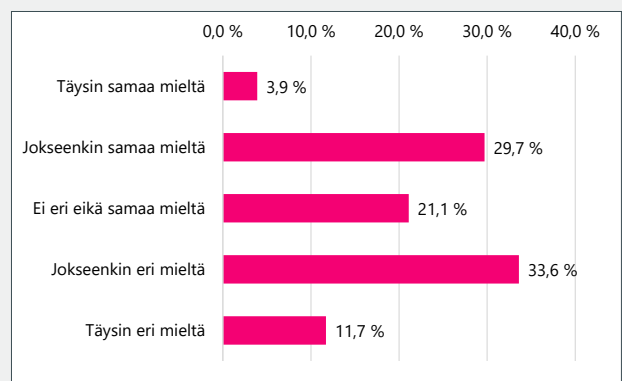
⁷ Työn kuormituksella tarkoitettiin kyselyssä psykososiaalisia kuormitustekijöitä, jotka koostuvat mm. työn järjestelyjen, työyhteisön sosiaalisen toimivuuden ja työn sisällön osa-alueista.

TYÖN KUORMITUKSEN MUUTOS VERRATTUNA KORONAEPIDEMIAA EDELTÄNEESEEN AIKAAN (KAIKKI)



n=136 ja yksimielisyys 68 %

KOTIHOIDOSSA ON MIELESTÄNI RIITTÄVÄSTI VARAUDUTTU TOIMINNAN JATKUVUUDEN TURVAAMISEEN



n=128 ja yksimielisyys 26 %

jatkuvuuden turvaamiseen erilaisissa normaaliolojen häiriö- ja poikkeustilanteissa (esimerkiksi sään ääri-ilmiöihin, sähkökatkoihin, tietotekniisiin häiriöihin, vesivälitteisiin epidemioihin ja muihin epidemioihin).

Tämä oli arvioinnin pääkysymys. Vastaajista lähes puolet 45,3 % oli sitä mieltä, että kotihoidossa ei olla riittävästi varauduttu häiriö- ja poikkeustilanteisiin, kun taas 33,6 %:in mielestä varautuminen on riittävää. Noin 20 % ei osannut ilmoittaa kantaansa. Ammattiryhmistä eniten eri mieltä olivat sairaanhoitajat ja terveydenhoitaja, joista 69,7 % oli jokseenkin ja täysin eri mieltä siitä, että varautuminen on riittävää. Kun taas esimiehistä lähes kaikki olivat sitä mieltä, että toiminnassa on riittävästi varauduttu häiriö- ja poikkeustilanteisiin.

Lopuksi kysyttiin, onko mielessäsi jotain, mitä tässä kyselyssä ei kysytty, mutta haluaisit sanoa työhösi kotihoidossa ja koronaepidemiaan liittyen. Ohessa muutamia vastauksia kyselystä.

- Hoitajat venyneet äärimmilleen ja heille siitä kiitos.
- Koronarokote kuuluisi myös kotihoidossa työskenteleville. Kotihoidon asiakkaissa on hyvin monisairaita asiakkaita ja sairaanhoitajat ottavat koronäytteitä.

- Oulun kaupunki on kuluneen vuoden aikana karsinut kaikki pienetkin työmotivaatiota ja jaksamista aiemmin tukeneet tuet työntekijöille esim. Smartum lakkautettiin.
- Kotihoidon haaste on suuri määräaikaisen henkilöstön määrä, joka vaihtuu paljon. Tämä vaatii erittäin paljon esimiehiltä perehdytyksen ja tiedon kulun osalta. Lisäksi aikaa pitäisi jäädä myös henkilöstön työhyvinvoinnin tukemiseen. Oukan oma kotihoito vastaa palveluista myös yksityisten tuottajien osalta, jos heillä on vaikeuksia tuottaa palvelua koronaepidemian tultua yksikköön.
- Henkilökunta on kuormittunutta. Toivon konkreettista elettä työntekijöiden tueksi. Smartum poistettiin, lisiä ei ole saatu.
- Kotihoidossa on pyritty varautumaan mahdollisiin tavoin tietoteknisiin häiriöihin. Muihin, kuten sään ääri-ilmiöihin, sähkökatkoksiiin ei voida varautua. Jos vuoron ajalle sattuu poikkeusoloja, tulee työntekijöiden vain selviytyä tilanteesta. Useat asiakkaat ovat ravitsemuksen, lääkehoidon ja hygienian osalta täysin kotihoidon varassa, osa ei kykene juuri liikkumaan ilman apua. Lisätyövoimaa, jota poikkeusoloissa tarvittaisiin, on heikosti saatavilla.
- Jos kotihoito ja sen varassa olevat ihmiset halutaan pitää ulkona epidemiasta, tulisi tartunnan saaneet asiakkaat saada osastoille, jotka hoitavat koronapotilaita. Vaikka kotihoidolla on varusteita, on asiakkaiden hoitaminen kotioloissa ilman eristyshuoneita täysin erilaista. Toinen vaihtoehto olisi rokottaa kotihoidon työntekijät ja asiakkaat siinä missä ympärivuorokautinen hoivakin.
- Jos asiakkaalla todettu on tartunta, hoitopaikka ei ole kotona. Suojavarustuksen pukeminen autossa, ulkona on mahdotonta.
- Koronapositiivisille tulisi olla oma hoitajatiimi.
- Hoitohenkilökunta kotihoidossa eriarvoisessa rokotteen saanti järjestyksessä verrattuna hoivien hoitajiin. Kotihoidossa hoitajat joutuvat hoitamaan korona positiivisia asiakkaita ilman rokotteita, näin ei muualla ole.
- Resurssien riittävyteen täytyisi tehdä pikaisesti ihan valtakunnan tasolla jotain! Paikallisesti enempi yhteistyötä oppilaitosten kanssa. Kotihoidossa työntekijöiden saatavuus heikkoa jo normaalioloissa.

Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä

Tarkastuslautakunta arvioi häiriö- ja poikkeustilanteisiin varautumista kotihoidossa. Arvioinnin perusteella voidaan todeta, että **varautumista on tehty kaupungin suositusten mukaisesti.** Kotihoidon varautuminen häiriö- ja poikkeustilanteisiin on yksi osa suurempaa varautumisen kokonaisuutta kaupungissa. Oulun kaupungilla on yksi strategisen tason varautumissuunnitelma, joka on ikään kuin "sateenvarjo", jossa esitetään kootusti kaupungin suunnitelmat ja kaupunkia koskevat yhteiset varautumisen periaatteet.

Hyvinvointipalveluissa on laadittu omaa toimintaa koskevat varautumissuunnitelmat yleisen suunnitelman linjausten mukaan ja suunniteltu toimenpiteet tilanteen normalisoimiseksi, jos häiriötilanne toteutuu. Kotihoidossa on tehty varautumistoimenpiteinä riskien arviointia ja määriteltä kriittiset toiminnot, jotka tulee määrittellä osana organisaation varautumista ja jatkuvuudenhallintaa. Häiriöiden varalta on järjestetty korvaavia toimintoja. Lisäksi kotihoidossa on varauduttu häiriötilanteisiin muun muassa turvapalveluissa, asiakastietojärjestelmissä ja ateriapalveluissa sekä laadittu varautumissuunnitelmat palveluntuottajan ilmoittaessa toiminnan häiriötilanteesta.

Loppujen lopuksi varautumisen riittävyys erilaisiin häiriötilanteisiin konkretisoituu vasta häiriötilanteen realisoituessa. Ikäihmisten palveluissa koronavirusepidemian aikana toimia suunnattiin välttämättömimpään ja konkreettiseen avuntarpeeseen, kuten iäkkäiden tavoittamiseen puhelimitse, ruoka- ja asiointiapuun sekä neuvontaan. Lisäksi varmistettiin ulkoistettujen palvelujen toimivuus. Tarkastuslautakunnan tekemän kyselyn mukaan palvelutarpeeseen pystyttiin vastaamaan varsin hyvin. Poikkeuksena olivat omaishoitajat, joiden jaksaminen kyselyssä huolestutti.

Omaishoidossa olevien päivätoiminta ja vuoro hoito jäi tauolle ja omaishoitajien lomiin tuli muutoksia. Kaikki eivät myöskään halunneet viedä läheistään hoitoon vapaapäivien ajaksi sairauden tarttumisen pelossa. Omaishoitajat ovat monen vastaajan mielestä aivan uupuneita. Tilannetta ei helpota se, että säästöt ikäihmisten palveluissa ovat kohdistuneet juuri omaishoitajille tärkeään vuoro hoitoon ja päivätoiminnan os-topalveluun. Omaishoitajien jaksamisen lisäksi kyselyssä negatiivisena asiana nähtiin koronavirusepidemian vaikutukset vanhusten elämänlaatuun ja etenkin psyykkiseen hyvinvointiin.

Kotihoidossa työn kuormitus on kasvanut. Työ kuormitti enemmän kuin aikaisemmin 80 %:a kyselyyn vastanneista. Lisäksi Kunta10-kyselyn tulokset olivat huolestuttavia ja työmäärä oli lisääntynyt yli sietokyvyn varsinkin Oulun reuna-alueilla. Työn kuormitusta on lisännyt jatkuva henkilöstövaje. Henkilökuntaa on ollut vaikea saada rekrytoitua ilman koronaakin. Sillä, että kotihoidossa olisi toimiva sijaisjärjestelmä, voitaisiin minimoida määräaikaisia työsuhteita, säästettäisiin rekryointikuluissa, sijaisten vaihtuvuus vähenisi ja perehdyttäminen olisi nopeampaa. Samojen sijaisten myötä hoidon taso ja jatkuvuus paranisi.

Kotihoidon työntekijät olivat sitä mieltä, että **kotihoidossa ei ole riittävästi varauduttu toiminnan jatkuvuuden turvaamiseen** erilaisissa normaaliolojen häiriö- ja poikkeustilanteissa. Vastaajista lähes puolet oli sitä mieltä. Valmiussuunnitelmien tulee olla työntekijöiden tiedossa, ja on syytä selvittää, mistä johtuu kokemus siitä, että varautumisessa ja jatkuvuudenhallinnassa on puutteita, jotka saattavat johtaa häiriötilanteissa vakaviin seurauksiin. Suositeltavaa on, että varautumisen toimintamalleja käsitellään säännöllisesti organisaation kaikilla tasoilla.

Tarkastuslautakunnan kannanotot

Koronavirusepidemian jälkeen normaaliin arkeen palaamisen tueksi tulee kotihoidossa olla etukäteen sovitut käytännöt siitä, miten henkilöstön purkukeskustelut ja tilanteen läpikäynti järjestetään. Toimenpiteet ovat osa valmius- ja jatkuvuudenhallintaprosessia.

Johdon tulee ottaa vastuu siitä, että henkilöstö on tietoinen omasta roolistaan ja vastuistaan häiriö- ja poikkeustilanteisiin varautumisessa. Varautumisen tulee olla kaikkien työntekijöiden tiedossa heidän omien työtehtäviensä osalta myös kotihoidossa. Työntekijät kokevat, että kotihoidon suunnitelmat oman toiminnan jatkuvuuden varmistamiseksi eivät ole riittävät.

Kotihoidossa tulee varmistaa varahenkilöjärjestelmän toimivuus ja huomiota tulee kiinnittää etenkin Oulun reuna-alueille, jossa rekryointi on vaikeampaa kuin lähempänä keskustaa. Toimivalla varahenkilöjärjestelmällä voidaan minimoida määräaikaisia työsuhteita ja sitä, että työvuoroja joudutaan tekemään vajaalla miehityksellä tai käyttämään jatkuvasti sijaisia.

Omaishoitajien hyvinvointi ja jaksaminen on tärkeä selvittää. Tarvittaessa tuen tarve tulee kartoittaa uudelleen. Ikääntyvien toimintakyvyn tukeminen korostuu epidemian tasaannuttua ja etenkin psyykkisen toimintakyvyn tukemiseen tulee tarjota tukea.

5.6 Varhaiskasvatuksen laatutavoitteiden toteutuminen

Tarkastuslautakunta arvioi kuinka hyvin varhaiskasvatus¹ on saavuttanut sille asetetut laatutavoitteet ja onko laadunvalvonta riittävällä tasolla.

Arvioinnin tavoitteena oli selvittää, mitä tavoitteita laadulle on asetettu ja miten laatutavoitteiden toteutumista on konkreettisesti seurattu, mitattu, arvioitu ja millaisia tuloksia niissä on saatu. Lisäksi selvitettiin, miten varhaiskasvatuksessa on panostettu työntekijöiden hyvinvointiin (työelämän laatu). Arviointi koskee sekä kaupungin omaa että kunnan ulkopuolisten palveluntuottajien toimintaa. Arvioinnissa ei tarkastella alueellisia eikä päiväkotikohtaisia tavoitteita.

Varhaiskasvatuspalveluita **järjestetään** Oulussa kunnallisissa päiväkodeissa, perhepäivähoidossa ja avoimena kerhotoimintana. Lisäksi on yksityisten palveluntuottajien toimintaa päiväkodeissa, perhepäivähoidossa ja avoimessa kerhotoiminnassa palvelusetelillä ja yksityisen hoidon tuella. Päiväkoteja on 147, joista kunnallisia 87 ja yksityisiä 60.

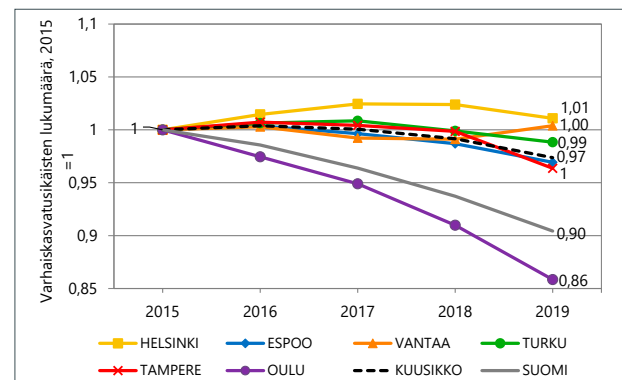
Tavoitteita palvelujen laadulle on asetettu sivistysohjelmassa², käyttösuunnitelmassa, varhaiskasvatussuunnitelmassa (VASU) ja esiopetuksen opetussuunnitelmassa (ESOPS) sekä lainsäädännössä. Lisäksi on alueellisia ja päiväkotikohtaisia laatutavoitteita. Sivistysohjelma ja käyttösuunnitelma sisältävät laatumittareita. VASU ja ESOPS määrittelevät laatua suurelta osin pedagogisella tasolla. Laadun kehittämistä ohjaavat myös kansalliset laadun arvioinnin perusteet.

Varhaiskasvatuksessa on sovitut johtorakenteet, joilla yhteistä laatua johdetaan. Aluepäällikkö johtaa alueen toimintaa. Varhaiskasvatusjohtaja vastaa muun muassa strategisesta johtamisesta ja siitä, että varhaiskasvatuspalvelujen tasalaatuisuus toteutuu alueittain. Varhaiskasvatuspalvelut kuten perusopetus ja osa nuorisopalveluista toimivat aluemallissa neljällä alueella: pohjoinen, keskinen, itäinen ja eteläinen.

Varhaiskasvatuksen lapsimäärä on vähentynyt

Joulukuussa 2020 oli 0–6-vuotiaita lapsia 15 167. Oulussa varhaiskasvatuspalveluja käyttävien lasten lukumäärä väheni 573 lapsella edellisestä vuodesta. Kehitys on samansuuntainen myös muissa suurissa kaupungeissa, ja väestöennusteen mukaan varhaiskasvatukseen lasten määrä laskee edelleen voimakkaasti lähivuosina. Vuodenvaihteessa 2021 pitkältä aikaa syntyvyys on kuitenkin lähtenyt nousuun.

VARHAISKASVATUSIKÄISTEN (10KK–6V) LASTEN LUKUMÄÄRÄ VUOSIEN 2015–2019 LOPUSSA, KUN VUOSI 2015=1



Lähde: Kuuden suurimman kaupungin varhaiskasvatuksen palvelut ja kustannukset vuonna 2019 s.53

Vuodelle 2020 varhaiskasvatuksen nettomenoihin budjetoitiin 136,8 miljoonaa euroa (tulot 9,5 ja menot 146,3 M€). Toimintakatteen toteuma alittui 4,2 miljoonaa euroa. Lasten määrän vähentyessä varhaiskasvatuspalveluihin kohdistuu miljoonien eurojen säästötavoite ja lisäksi mietitään yksityisen ja kunnallisen varhaiskasvatuksen osuuksia uudestaan. Yksityisen toiminnan osuus päiväkotitoiminnasta on pidetty valtuuston päätöksellä noin 35–40 %:n tasolla. Yksityisen osuus päiväkotitoiminnasta oli 40,9 % joulukuussa 2020. Suurin osa yksityisessä varhaiskasvatuksessa olevista lapsista oli palvelusetelillä järjestetyssä varhaiskasvatuksessa (96,6 %). Palveluseteli on korvannut yksityisen hoidon tuella tuettua ja ostopalveluna hankittua varhaiskasvatusta.

Tavoitteena on, että **yhä useampi lapsi osallistuu säännöllisesti varhaiskasvatukseen**. Palveluiden piirissä olevien lasten määrä kuitenkin laskee ja varhaiskasvatuspalvelujen peittävyysprosentti oli 72,3 % (2019: 76,2 %) joulukuussa 2020. Esiopetuksesta tuli velvoittavaa vuoden 2015 alusta alkaen. Opetukseen osallistuneiden lasten määrä oli 2 392 (2019: 2 507) ja osuus 98 % (2019: 99 %) 6-vuotiaiden ikäluokasta.

¹ Varhaiskasvatus= päivähoito ja esiopetus. **Varhaiskasvatuksella tarkoitetaan** suunnitelmallista ja tavoitteellista kasvatukseen, opetuksen ja hoidon muodostamaa kokonaisuutta, jossa painottuu erityisesti pedagogiikka. **Esiopetuksella tarkoitetaan** oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna annettavaa suunnitelmallista opetusta ja kasvatusta, joka liittyy kiinteästi sekä varhaiskasvatukseen että alkuopetukseen.

² Sivistys- ja kulttuurilautakunta 24.1.2019 §2. Päivitetty 16.6.2020 § 96.

Laki ja asetukset määrittelevät varhaiskasvatuksen minimilaadun

Perustan varhaiskasvatuspalveluiden laatuvaatimuksille määrittelee varhaiskasvatuslaki ja -asetus, joihin on viime vuosina tehty useita muutoksia³. Kunnille jää kuitenkin runsaasti vapautta ja samalla myös vastuuta siitä, että laadukkaat palvelut ovat kaikkien kuntalaisten saavilla. Kunnat voivat esimerkiksi päättää siitä, järjestetäänkö toiminta kunnallisina vai yksityisinä palveluina, sekä siitä, millaisia toimintamuotoja palvelut sisältävät.

Lakimuutoksilla on tavoiteltu varhaiskasvatuksen laadun parantamista. Esimerkiksi varhaiskasvatuslaissa (580/2015) säädettiin **enimmäisryhmäkoosta**. Samassa laissa paikallisten ja lapsikohtaisten **varhaiskasvatussuunnitelmien** laatiminen tuli velvoittavaksi. Varhaiskasvatuksen järjestäjiä myös veloitettiin **arvioimaan antamaansa varhaiskasvatusta ja osallistumaan ulkopuoliseen arviointiin**. Varhaiskasvatuksen arviointi tuli osaksi Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen (Karvi) toimintaa.

Varhaiskasvatuksen osallistumisasteen nostamiseksi ja lasten tasa-arvon parantamiseksi muutettiin vuoden 2018 alussa varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annettua lakia siten, että pieni- ja keskituloisilta perittäviä varhaiskasvatuksen **asiakasmaksuja alennettiin**. Samaan tavoitteeseen on pyritty Opetus- ja kulttuuriministeriön alulle panemalla **5-vuotiaiden lasten maksuttoman 20 viikkotuntin varhaiskasvatuksen kokeilulla**, joka alkoi elokuussa 2018. Oulu on mukana kokeilussa ja vuosi 2020 oli viisivuotiaiden maksuttomuuskokeilussa kolmas kokeilukausi.

Varhaiskasvatuslaki (540/2018), joka tuli voimaan 1.9.2018, toi esille aiempaa enemmän lapsen oikeuksia ja lapsen edun ensisijaisuutta. Laissa on keskitytty varhaiskasvatuksen laadun parantamiseen ja pedagogiikan vahvistamiseen muun muassa **nostamalla päiväkotien henkilöstön koulutustasoa ja selkeyttämällä tehtävänimikkeitä**. Muutos tehdään vähitellen ja suunnitelmallisesti. Henkilöstön nykyiset kelpoisuudet säilyvät vielä vuoteen 2030 saakka. Oulussa on esimerkiksi noin 53 % päiväkodin henkilöstöstä varhaiskasvatuksen lastenhoitajia. Vuonna 2030 varhaiskasvatuksen lastenhoitajien määrä saa olla enää 33,3 %.

Varhaiskasvatuslaki muuttui 1.8.2020 alkaen siten, että lapsella on **subjektiivinen oikeus kokoaikaiseen varhaiskasvatukseen**. Lapsen varhaiskasvatusoikeutta ei enää rajata milteään osin 20 tuntiin viikossa. Oulussa se merkitsi sitä, että syksyllä kunnallisissa päiväkodeissa 300 lasta ja yksityisissä päiväkodeissa 200 lasta siirtyi osa-aikaisesta kokoaikaiseen varhaiskasvatukseen. Myös varhaiskasvatusasetusta muutettiin samoihin aikoihin, **päiväkodin henkilöstömitoitus** yli 3-vuotiaiden kokoaikaisessa palvelussa muutettiin yhdestä työntekijästä kahdeksaa lasta kohden (1:8) yhdeksi työntekijäksi seitsemää lasta kohden (1:7). Kuutoskaupungeista Oulu on ol-

lut ainoa, joka otti käyttöön henkilöstömitoitusta koskevan muutoksen 1/8:aan silloin kun siihen oli mahdollisuus. Oulussa kuitenkin palattiin 1.8.2019 alkaen takaisin mitoituksen suhdelukuun 1/7.

Varhaiskasvatuksen laatua vahvistetaan edelleen, ja varhaiskasvatuslakiin esitetään muutoksia elokuusta 2021 alkaen. Jos varhaiskasvatuksen henkilöstöön kuuluva huomaa lapsen varhaiskasvatuksen toteuttamiseen kohdistuvan **epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan**, hänen tulee jatkossa **viipymättä ilmoittaa** asiasta toimipaikan toiminnasta vastaavalle henkilölle, jotta epäkohtiin tai niiden uhkii voitaisiin tehokkaasti ja nopeasti puuttua. Tällaisia epäkohtia voivat olla esimerkiksi lasten epäasiallinen kohtelu tai laiminlyönti varhaiskasvatuksessa.

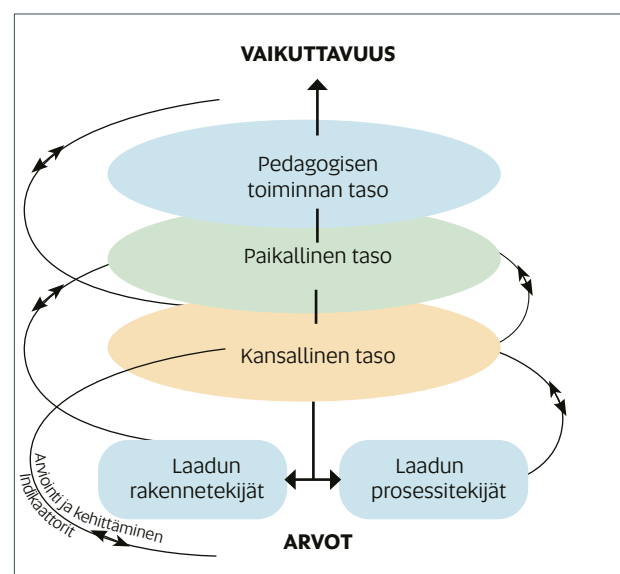
Laadun kehittäminen on jatkuva prosessi

Varhaiskasvatuksen laadun kehittämisessä asiakaslähtöisyys, henkilöstön ammatillinen osaaminen ja hyvin toimiva yhteistyö sekä johtaminen ovat keskeisiä tekijöitä. Laadun kehittämisessä ja arvioinnissa arvostetaan erityisesti myös lasten ja vanhempien antamaa palautetta.

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi) julkaisi vuonna 2018 Varhaiskasvatuksen laadun arvioinnin perusteet ja suositukset -asiakirjan, joka on Oulussa toiminut laadunhallintajärjestelmän kehittämisessä apuna. Varhaiskasvatuksen arvioinnissa on kolme tasoa: kansallinen taso (Karvi), paikallinen taso ja pedagogisen toiminnan taso.

Varhaiskasvatuksen laadun arviointia ja kehittämistä voidaan jäsentää alla olevan mallin mukaan.

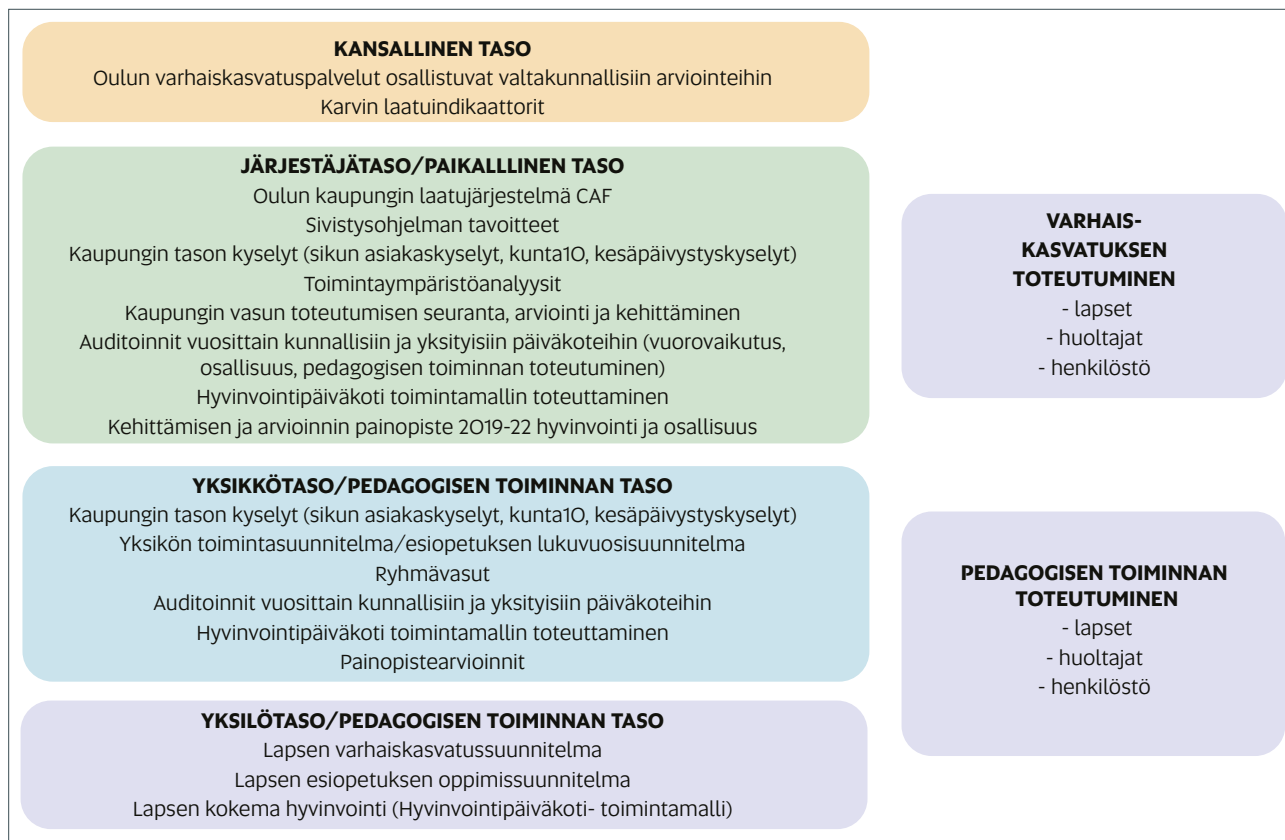
LAATUMALLI (Kansallisen koulutuksen arviointikeskus, Karvi)



Karvi julkaisut 24:2018 Varhaiskasvatuksen laadun arvioinnin perusteet ja suositukset

³ Varhaiskasvatukseen liittyvän lainsäädännön uudistaminen | Kuntaliitto.fi

LAADUN ARVIOINNIN PERUSTEET JA SUOSITUKSET OULUSSA



Lähde: Varhaiskasvatustalvet 14.10.2020

Varhaiskasvatuksen **laadun määrittely on sidoksissa arvoihin**, jotka kertovat siitä, mitä varhaiskasvatuksessa tavoitellaan ja miksi jotakin asiaa pidetään tärkeänä. **Laadun rakennetekijät** ovat varhaiskasvatuksen järjestämiseen liittyviä reunaehtoja. Näitä ovat esimerkiksi varhaiskasvatusta ohjaava opetussuunnitelma, henkilöstön koulutus, työaikarakenne, lapsiryhmien rakenne ja koko sekä tilat. Laadun rakennetekijät liittyvät siihen kuka vastaa varhaiskasvatustoiminnasta, missä varhaiskasvatustoiminta tapahtuu ja millaiset puitteet toiminnalle luodaan. **Laadun prosessitekijät** ovat yksikön pedagogista toimintakulttuuria kuvaavia tekijöitä, joilla on suora yhteys lapsen kokemuksiin. Prosessitekijöitä ovat lasten, aikuisten, huoltajien ja henkilöstön väliset vuorovaikutussuhteet sekä pedagoginen toiminta lapsiryhmissä. **Prosessitekijät kuvaavat siis sitä, miten varhaiskasvatukselle asetettuja tavoitteita ja sisältöjä käytännössä toteutetaan.** Varhaiskasvatuksen laatu koostuu näiden tekijöiden yhteisvaikutuksessa ja niitä tulee tarkastella toisiinsa täydentävinä tekijöinä. Ne todentuvat kansallisella, paikallisella ja pedagogisen toiminnan tasolla. Laadun eri tekijöillä sekä kolmella tasolla, joilla varhaiskasvatusta säädellään, on yhteys siihen, millaista **vaikuttavuutta** laadukkaalla varhaiskasvatuksella on.

Kansallisella tasolla ja siihen sisältyvällä ohjausjärjestelmällä varmistetaan varhaiskasvatuksen tasa-arvoa, yhdenvertaisuutta ja laatua ylläpitävät edellytykset ja taataan koko maassa yhtenäinen koulutuksellinen jatkumo varhaiskasvatuksesta perusopetukseen ja siitä eteen-

päin. Kansallisen koulutuksen arviointikeskus (Karvi) vastaa varhaiskasvatuksen kansallisista arvioinneista sekä arvioinnin kehittämisestä.

Oulu on osallistunut kaikkiin kansallisen tason laadunarviointeihin.

- [Varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden 2016 toimeenpanon arviointi](#)
- [Esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelmien perusteiden toimeenpanon arviointi 2016-2020](#)
- [Varhaiskasvatuksen arvioinnin nykytila](#)
- [Varhaiskasvatuksen laatu arjessa - Varhaiskasvatussuunnitelmien toteutuminen päiväkodeissa ja perhepäivähoidossa](#)
- [Viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeilun ensimmäisen vaiheen arviointi](#)
- [Viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeilun arviointi: toinen vaihe](#)

Tulossa on myös useita arviointeja 2020–2023.

Paikallisella tasolla varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen laadun arvioinnissa periaatteena on, että varhaiskasvatuksen arviointi pohjautuu Oulun varhaiskasvatussuunnitelmaan ja esiopetuksen opetussuunnitelmaan. Paikallisilla suunnitelmissa tavoitteet tulevat näkyviksi, jolloin arviointia on mahdollista tehdä niihin verraten.

Paikallisella tasolla arviointia toteutetaan **itsearviointina**, jolla tarkoitetaan järjestäjän tai yksityisen palveluntuottajan eri tavoin keräämää ja tuottamaa tietoa tuottamistaan palveluista, arviointitiedon käsittelyä, siitä tehtäviä johtopäätöksiä ja lopulta toiminnan kehittämistä ja muuttamista. Varhaiskasvatuksessa luottamukseen perustuvalla arvioinnilla pyritään rakentamaan arviointikulttuuria, jossa kontrolliin tai tilivelvollisuuteen perustuvien menetelmien sijaan arviointi pohjautuu avoimeen keskusteluun ja dialogiin.

Yksikkötasolla on paljon mahdollisuuksia kehittää työolosuhteita ja sen myötä parantaa varhaiskasvatustoiminnan laatua. Laadun arviointia tehdään yksikkötasolla erilaisilla kyselyillä esimerkiksi kansallisen tason kyselyillä ja sivistys- ja kulttuuripalvelujen asiakas- ja henkilöstökyselyillä. Toiminta- ja lukuvoisuussuunnitelmat laaditaan kaikissa Oulun yksiköissä. Lisäksi tehdään auditointeja vuosittain kunnallisiin ja yksityisiin päiväkoteihin. Tavoite on, että vuoteen 2022 mennessä kaikki yksiköt toteuttavat hyvinvointipäiväkotimallia.

Yksilötasolla varhaiskasvatuksen laadun arviointi perustuu lakisäätöisen varhaiskasvatussuunnitelman ja lapsen esiopetuksen oppimissuunnitelman toteutumisen arviointiin. Kaikille perheille tarjotaan Lapset puheeksi -keskustelu lapsen aloittaessa varhaiskasvatuksen. Lapsen kokemaa hyvinvointia arvioidaan Hyvinvointipäiväkotitoimintamallilla. Arviointi on osa lapsen oppimisen ja hyvinvoinnin tukea.

Varhaiskasvatusjohtaja vastaa järjestäjätason arvioinnista

Varhaiskasvatuksessa tehdään kehittämistyötä strategisten päämäärien sekä arvojen mukaan. Järjestäjän tasolla varhaiskasvatuksen laatua arvioidaan osana talousarvio- ja strategiaprosessia. Vuodelle 2020 laadittu käyttösuunnitelma oli sivistys- ja kulttuuripalveluissa ensimmäinen, joka on valmisteltu uuden sivistysohjelman tavoitteiden ja painopisteiden mukaisesti⁴. Käyttösuunnitelma sisälsi vuodeksi 2020 **laatutavoitteita henkilöstön koulutustason nostamisesta, lasten tarvitsemasta tuesta, toiminnan laadun arvioinnista, liikunnan mahdollistamisesta ja hyvinvointipäiväkoti-toimintamallista.**

Vuoden 2020 aikana **yleistä tukea**, joka on kaikille varhaiskasvatuksessa oleville lapsille suunnattua tavoitteellista toimintaa, vahvistettiin kaikissa lapsiryhmissä. Lisäksi arvioitiin ja kehitettiin tuen tarpeen arvioinnin mallia. Malli otetaan käyttöön yhtenevästi yksityiseen ja kunnalliseen varhaiskasvatukseen 1.8.2021 alkaen. **Puoli päivää pihalla** -hanke aloitettiin elokuussa 2020. Hankkeessa on tavoitteena ohjata toimintakulttuuria lisääntyvään liikkumiseen, ulkona oppimiseen ja ulkoilmakasvatukseen. Kansainvälisyudessa keskityttiin lapsiryhmissä läsnä olevien eri kulttuurien ja kielten tutustumiseen. **Hyvinvointipäiväkoti-toimintamallin laajentaminen** eteni suunnitellus-

ti. Laatutyön kehittäminen jatkui ja seitsemän yksikköä on valittu kansalliseen Karvin laadun arviointi -pilottiin. Esi- ja alkuopetuksen yhteinen kehittämistyö jatkui joka alueella. Digitalisaatioon liittyvää osaamista vahvistettiin järjestämällä koulutuksia tieto- ja viestintätekniikka taitojen (TVT-taitojen) ja laitteistojen käyttöön sekä vahvistamalla Välkyt-toimintamallia päiväkotikohtaisilla TVT-vastaavilla. Voimassa olevan varhaiskasvatustalon mukaisesti henkilöstön koulutustasoa nostetaan muuttamalla noin 21 vapautuvaa varhaiskasvatuksen lastenhoitajan tehtävää varhaiskasvatuksen opettajan tehtäviksi.

Sivistysohjelman toteutumisen arviointi

Sivistysohjelma on Oulun kaupunkistrategiaan pohjautuva sivistys- ja kulttuuripalveluiden oma toimenpideohjelma vuoteen 2026. Siinä on määritelty sivistys- ja kulttuuripalveluiden kaikkien vastuualueiden toimenpiteet yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Ohjelma sisältää palvelulupauksen **laadukas varhaiskasvatus toteutuu kaikille lapsille.**

Sivistysohjelma sisältää seuraavat 10 tavoitetta sekä toimenpiteet, joilla laatua parannetaan.

Arvioinnin tulokset: Sivistysohjelmassa on 10 tavoitetta ja 19 toimenpidettä, joilla varhaiskasvatuksen laatua on edistetty. Toimenpiteistä **tarkastuslautakunnan arvioinnin** mukaan toteutui 7, osittain toteutui 8 ja toteutumatta jäi 3.

1. Laadukas varhaiskasvatus toteutuu kaikille
2. Osallistumisaste varhaiskasvatuspalveluihin nousee: yli 4-vuotiaista osallistuu 95 %
3. Varhaiskasvatuspaikka toteutuu omalta lähialueelta ja turvallisissa, asianmukaisissa tiloissa
4. Jokainen päiväkotitoiminta on hyvinvoiva kasvuyhteisö, hyvinvointipäiväkoti
5. Osallisuus lapset ja vanhemmat
6. Lapsen yhtenäinen opinpolku
7. Vahvistamme ympäröivän luonnon ja kestävän elämäntavan merkitystä
8. Digitaalisuus: sähköisen asioinnin ja dokumentoinnin osuus kasvaa
9. Tekoäly osaksi oppimista
10. Kansainvälistyminen ja uusiin kieliin ja kulttuureihin tutustuminen

Arvioinnin perusteella tavoitteista **toteutui** laatutavoite (tavoite 1), joka sisälsi kansallisten laatusuosituksen käyttöönoton, johtajuuskoulutukset ja tuen strategian laatimisen. Osa digitaalisuuteen liittyvistä tavoitteista toteutui ja langattomat verkot saatiin toimimaan jokaisessa päiväkodissa. Kansainvälistymisessä (tavoite 10) muun muassa kielisuihkut ja kielikylvyt lisääntyivät ja esioppilaille järjestettiin kielisuihkuja viidellä eri kielellä ja annettiin muita tietoiskuja. Osallisuuteen liittyvässä tavoitteessa (tavoite 5) lasten varhaiskasvatussuunnitelmissa tuli kiinnittää erityinen huomio osallisuuteen. Arviointi tehtiin sillä

⁴ Sivistys- ja kulttuuripalveluiden käyttösuunnitelmaa 2020 ohjaavat kaupunkistrategia ja sen toimenpideohjelmat, sivistysohjelma sekä talousarvio 2020.

olettamuksella, että tavoitetta on pantu täytäntöön, vaikka yksikkökohtaisia tietoja ei ollut käytössä.

Kaikkia **tavoitteita ei saatu toteutettua**, ja yksi syy siihen oli koronatilanne, joka vaikutti siten, että lapset eivät voineet osallistua kaikkiin tapahtumiin kuten opastettuihin toimintapolkuihin lähimaastossa tai kulttuurilaitosvierailuihin. Digitalisaatioon ja tekoälyyn (tavoite 8 ja 9) liittyvä tavoite uusien **sähköisten työkalujen hankkimisesta** jäi toteutumatta, koska varhaiskasvatuspalvelujen mukaan usea sähköisten palveluiden pilotointi on epäonnistunut Oulusta riippumattomista syistä, ja tuleville vuosille on nyt ensisijaisesti turvattava perusohjelmiston toiminta. **Tekoäly osaksi oppimista** todettiin epärealistiseksi tavoitteeksi. Varhaiskasvatukseen osallistumisasteen kasvattamisesta jäätin tavoitteesta, sillä 5-vuotiaiden osallistumisaste pysyi ennallaan. Viisivuotiaiden maksuttomuuskokeilussa (3. kokeilukausi) oli joulukuussa 2020 mukana 2 198 lasta, 95 % (2019: 95 %). 4 vuotta täyttäneistä osallistui varhaiskasvatukseen 94 % vuonna 2020 (2019: 95,5 %).

Suurimmassa osassa tavoitteista **toimenpiteet ja kehitystyö** olivat toteutusvaiheessa esimerkkeinä hyvinvointipäiväkotimallin laajentaminen ja tavoite lapsen yhtenäisestä opinpolusta. Lähipalveluperiaate toteutui osittain.

Tiedot tavoitteiden toteutumisesta näet [täältä](#)

Varhaiskasvatuksen laadun rakennetekijät

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi) on tuottanut varhaiskasvatuksen laadun arviointiin indikaattorit eli kuvaukset laadukkaan varhaiskasvatuksen olennaisista ja tavoiteltavista ominaisuuksista. **Laatuindikaattoreissa kuvataan laadukkaan varhaiskasvatuksen ominaisuudet**. Ne pohjautuvat laajaan kansalliseen ja kansainväliseen tutkimustietoon, varhaiskasvatuslakiin sekä varhaiskasvatussuunnitelman perusteisiin.

Varhaiskasvatuksessa on laadittu Karvin luomien indikaattorien pohjalta yksityiskohtaisempia kriteerejä, joilla toimintaa on mahdollista arvioida. Arviointikriteerit on laadittu viidelle rakenteellista laatua kuvaavalle indikaattorille:

1. varhaiskasvatuksen riittävyys, saatavuus, saavutettavuus ja inklusiivisuus,
2. huoltajille suunnattu varhaiskasvatusta koskeva ohjaus ja neuvonta,
3. varhaiskasvatuspalveluiden ohjaus, neuvonta ja valvonta,
4. yhtenäinen koulutus- ja kasvatusjärjestelmä ja siirtymät ja
5. varhaiskasvatuksen oppimisympäristöt.

Laadun rakennetekijät ovat varhaiskasvatuksen järjestämiseen liittyviä tekijöitä, joita määrittävät ja säätelevät esimerkiksi lait, asetukset ja muut valtakunnalliset asiakirjat, ja ne ovat sen vuoksi suhteellisen pysyviä. Laadun rakennetekijät on määritelty varhaiskasvatuspalveluissa paikallisella ja pedagogisella tasolla.

Varhaiskasvatuksen paikallisen tason tavoitteiden arviointi

Arvioinnin tulokset: Paikallisella tasolla varhaiskasvatuksen kaikille viidelle rakenteellista laatua kuvaavalle indikaattorille oli määritelty 38 arviointikriteeriä, joita vasten tavoitteiden toteutumista arvioitiin. Näistä tavoitteista **tarkastuslautakunta arvioi** toteutuneen 25, osittain toteutui 11 ja osassa tavoitteista (2) tavoitetasoa ei ollut määritelty.

Ensimmäinen indikaattori, joka kuvaa **varhaiskasvatuksen riittävyttä, saatavuutta, saavutettavuutta ja inklusiivisuutta** sisälsi yhteensä 13 tavoitetta. Varhaiskasvatuspalveluiden laatua heikentää se, että lähipalveluperiaate ei aina toteudu, esiopetukseen osallistuneiden lasten määrä laski ja 5-vuotiaiden varhaiskasvatukseen osallistumisaste pysyi ennallaan. Myöskään lasten varhaiskasvatussuunnitelmat (Vasu) eivät tilastotietojen valossa toteudu 100-prosenttisesti. Vasut laaditaan paperisena ja henkilöstö merkitsee ne erikseen varhaiskasvatuksen sähköiseen asiointiohjelmaan. Kaksivaiheisen merkitsemisen vuoksi osalla työntekijöistä jää merkitsemättä varhaiskasvatuskeskustelut sähköiseen järjestelmään.

Varhaiskasvatuksessa ei ole määritelty **lähipäiväkohtia**, vaan puhutaan lähipalveluperiaatteesta. Lähialueena pidetään omaa palvelualueutta sekä työmatkan varrella olevia alueita. Kaikkia palveluita ei myöskään järjestetä lähipalveluina vaan keskitettyinä (esimerkiksi ympärivuorokautinen hoito). Vaikka lähipalveluperiaate ei aina toteudu, varhaiskasvatuspalveluista saadun tiedon mukaan kaikille lapsille on myönnetty varhaiskasvatuspaikka aseuksen mukaisesti.

Kun lähipalveluperiaate ei toteudu, siitä usein seuraa, että valinnan vapaus joko kunnallisen tai yksityisen palvelun välillä ei myöskään toteudu. Kunnallisten paikkojen täytyessä perheet hakeutuvat odotellessa yksityisille ja hakevat siirtoa seuraavan toimintakauden alkuun kunnalliseen yksikköön. Kesken kauden mahdollisuuksien mukaan siirtohakuja pystytään toteuttamaan, mutta suurin osa jää toteutettavaksi seuraavan toimintakauden alkuun syksyille. Lähipalveluperiaatteen toteutumista vaikeuttaa myös se, että monesti perheet siirtävät hoidon aloitusta tai paikkaa tilanteen mukaan.

Indikaattori **Huoltajille suunnattu varhaiskasvatus-ta koskeva ohjaus ja neuvonta** toteutui **hyvin** (8 tavoitetta). Oikea-aikaisella ja kattavalla huoltajille suunnatulla ohjauksella ja neuvonnalla on tuettu lasten pääsyä varhaiskasvatukseen ja edistetty siten varhaiskasvatuspalveluiden yhdenvertaista saavutettavuutta. Ohjauksen ja neuvonnan merkitystä korostaa varhaiskasvatuksen palvelujärjestelmän ja toimintamuotojen moninaisuus.

Indikaattorista **Varhaiskasvatuspalveluiden ohjaus, neuvonta ja valvonta** tavoitteet toteutuivat pääosin (sisälsi 8 tavoitetta). Koronatilanteen vuoksi ohjaus- ja valvontakäyntejä ei pystytty toteuttamaan niin paljon kuin

edellisinä vuosina. Vuoden lopulla ohjausta ja valvontaa suoritettiin alkusyksystä valvontakäynnin, myöhemmin koronarajoitusten taas kiristyttyä joko puhelimitse tai Teamsin välityksellä. Vaikka varsinaisia ohjauskäyntejä tehtiin vähemmän koronatilanteen takia, toimintaa toteutettiin edellisvuosien tapaan järjestämällä yksityisten päiväkotien tapaamisia ja perhepäivähoitajien työiltoja sekä toteuttamalla yhteiskäyntejä Ympäristötoimen kanssa. Valvonnasta on myöhemmin erillinen kappale, **Varhaiskasvatuksen palveluohjaustiimi valvoo yksityistä varhaiskasvatusta**, jossa on tarkemmin kuvattu valvonnan toteutumista varhaiskasvatuspalveluissa.

Indikaattori **Yhtenäinen koulutus- ja kasvatusjärjestelmä ja siirtymät** toteutui kokonaisuudessaan (2 tavoitetta). Tavoitteena oli, että **kaikilla lapsilla on oikeus saada varhaiskasvatusta ja varhaiskasvatuksessa on mahdollisuus isyysvapaan käyttöön**. Ensimmäinen tavoite toteutui osittain lakimuutoksen myötä (1.8.2020), jonka perusteella kaikille on tarjottu kokopäiväistä varhaiskasvatusta 20 viikkotuntin sijaan. Sekä kunnallisessa että yksityisessä varhaiskasvatuksessa on mahdollisuus isyysvapaan käyttöön ja varhaiskasvatuspaikka säilyy eikä maksuja peritä. Palveluseteli maksetaan yksityiselle palveluntuottajalle isyysvapaan ajalta, mikäli palveluntuottaja ei peri perheeltä asiakasmaksua ja lapsen asiakassuhde jatkuu välittömästi isyysvapaan jälkeen.

Varhaiskasvatuksen oppimisympäristöt indikaattorin tavoitteista **toteutui** suurin osa (tavoitteita 7). Käytössä on varhaiskasvatuksen ergonomia -opas, ja ergonomia huomioidaan tilojen ja kalusteiden suunnittelussa. Lapset ja henkilöstö pääsevät osallisiksi uudis- ja peruskorjaushankkeissa. Ryhmissä muokataan oppimisympäristöjä ryhmän tarpeiden mukaan ja oppimisympäristön arviointiin on työväline käytössä.

Tavoitteesta lapsille on **leikkimistä, liikkumista, tutkimista ja taiteellista kokemista vastaavia materiaaleja ja välineitä vapaasti saatavilla** ei ollut tilastointia. Esimies ja henkilöstö vastaavat tavoitteen toteuttamisesta ja dokumentoivat siitä toimintasuunnitelmiin ja -kertomuksiin. Myös **toimenpidesuunnitelmia kiusaamisen ehkäisemiseksi** oli viety eteenpäin samoin tavoitetta **päiväkodin ulko- ja sisätilat ovat terveelliset, turvalliset ja esteettömät**. Jokaisessa yksikössä oli laadittavana kiusaamisen ehkäisy-suunnitelma ja päiväkotien ulko- ja sisätilat tarkastetaan määräväsin. Myös uudet kiinteistöt laki velvoittaa esteettömyyteen.

Tiedot tavoitteiden toteutumisesta näet [täältä](#)

Varhaiskasvatuksen pedagogisen toiminnan tason tavoitteiden arviointi

Arvioinnin tulokset: Pedagogisella toiminnan tasolla arviointikriteerejä oli kaikkiaan 16 kappaletta. Näistä **tarkastuslautakunta arvioi** kokonaan ja osittain toteutuneen kuusi ja yksi tavoite jäi toteutumatta. Kolmessa tavoitteessa oli ongelmia tilastoinnissa tai arviointikriteeri mittasi huonosti tavoitteen toteutumista.

Pedagogisella tasolla tavoitteita oli asetettu kahdelle indikaattorille: **varhaiskasvatuksen riittävyys, saatavuus, saavutettavuus ja inklusiivisuus sekä yhtenäinen koulutus- ja kasvatusjärjestelmä ja siirtymät**. Tavoitteiden arvioitiin toteutuvan paremmin jälkimmäisessä indikaattorissa, sillä indikaattori varhaiskasvatuksen saatavuudesta sisälsi enemmän huolta varhaiskasvatuksen laadun näkökulmasta. Kunnalliseen toimintaan **sijaisten saanti** on ollut korona-aikana hieman vaikeampaa, **sähköinen hoitoaikojen ilmoittamisjärjestelmä puuttuu** ja **EU-tavoite 95 % 4 vuotta täyttäneistä osallistuu varhaiskasvatukseen** vuonna 2020 ei toteutunut. Oulussa oli joulukuussa 4–6-vuotiaiden osuus 94 % (2019: 95,5 %) ja ilman kerhotoimintaa 91,5 % (2019: 92 %). Lisäksi puutteita oli siinä, että henkilöstön poikkeamisilmoituksia kunnallisella puolella ei merkitä yhteen paikkaan. Yksityisessä toiminnassa **poikkeamisilmoituksia** oli vuonna 2020 yhteensä 69 kappaletta (2019: 88). Voimassa oleva varhaiskasvatuslain 36 § mahdollistaa henkilöstön mitoituksesta poikkeamisen vain lapsen hoitoaikoihin liittyvistä syistä. Tästä huolimatta pykälää usein sovelletaan vastoin pykälän tarkoitusta henkilöstön poissaolotilanteissa. Syitä poikkeamiselle tässä arvioinnissa ei ollut tiedossa.

Indikaattorissa **Yhtenäinen koulutus- ja kasvatusjärjestelmä ja siirtymät** koronaepidemian vaikutukset näkyvät siirtymävaiheen tilanteissa, joissa lapsi siirtyi kotihoidosta varhaiskasvatukseen tai esiopetukseen. Kaikilla perheellä ei ollut mahdollisuutta **tutustumisjaksoon** varhaiskasvatuspaikassa. Myös keväällä 2020 kouluun **tutustumiset ja tiedonsiirrot** toteutettiin uusin tavoin: tutustumisvideot, henkilökohtaiset kirjeet ja pienryhmätutustumiset. Kaikki uudet esikoululaiset kuitenkin kontaktoitiin. Siirtymävaiheessa **Lapset puheeksi -keskustelua** tarjotaan perheelle, kun lapsi aloittaa varhaiskasvatuksen sekä aina tarvittaessa. Keskusteluja toteutui 394 (2019: 410). Siirtymistä esikoulusta perusopetukseen oli laadittu helpottamaan **Eskarista ekalle -prosessi**, joka oli kuvattu ja jonka mukaan alueilla toimitaan. Jokaiselle päiväkodissa, perhepäivähoidossa tai esiopetuksessa olevalle lapselle laaditaan **henkilökohtainen suunnitelma** yhteistyössä lapsen ja huoltajien kanssa.

Positiivista pedagogisen toiminnan tavoitteissa oli, että lapset huomioidaan muun muassa kokemuksellisen hyvinvointitiedon kyselyllä, josta saadaan arvokasta tietoa päiväkodin ryhmän toiminnan kehittämiseen. Toimintakaudella 2019–2020 kaikkiaan 847 lasta kertoi omista kokemuksistaan päiväkodissaan. Vuonna 2018 on toteutettu 14 päiväkodissa kysely lapsille. Myös Hyvinvointipäiväkotitoimintamalli on laajentunut alueilla suunnitelmallisesti, ja osana toimintamallin toteuttamista on Lapset puheeksi -menetelmän käyttö, jota on vahvistettu alueilla tehostamalla henkilöstön koulutusta menetelmän käyttöönoton lisäämiseksi. Lapset puheeksi -keskustelujen ja neuvonpitojen toteutumista myös seurataan keskitetysti eri palveluissa ja alueilla, tietoa hyödynnetään myös aluetoimijoiden yhteistyössä.

Tiedot tavoitteiden toteutumisesta näet [täältä](#)

Johtaminen ja henkilöstön hyvinvointi ovat menneet parempaan suuntaan

Varhaiskasvatuksen laatuun liittyy suuri määrä erilaisia laadun määreitä, joista osa kulminoituu henkilöstön ympärille. Tiivistetysti näitä ovat esimerkiksi **johtaminen, henkilöstön koulutus ja osaaminen**. Myös henkilöstön **työhyvinvointi** on palvelun laadun näkökulmasta keskeinen. Työhyvinvoinilla on katsottu oleva suora vaikutus toiminnan laatuun ja siten asiakastyytyvyyteen, joka on yksi laadun mittareista.

Kunta10-kyselyn perusteella **johtaminen** varhaiskasvatuspalveluissa on parantunut verrattuna kahden vuoden takaiseen kyselyyn. Varhaiskasvatuspalveluista saadun tiedon mukaan johtamisen ja esimiestyön kehittämisen perusteena on kaupungin Henkilöstöohjelma 2018–2022. Sivistysohjelman kivijalkana on hyvä henkilöstöjohtaminen.

Henkilöstö on osallistunut **koulutuksiin** aiempaa vähemmän. Varhaiskasvatuspalveluista saatujen tietojen perusteella neljän vuoden tarkastelujaksolla trendi on laskeva sekä koulutuksiin osallistuneiden henkilöiden määrässä että koulutusten kestossa (päivinä). Koulutuksiin osallistui 751 henkilöä (2019: 784, 2018: 1 138). Kunta10-kyselyssä 73,2 % (2018: 74 %) vastaajista kokee, että täydenniskoulutus on ollut riittävää. Koulutusta mielestään riittävästi saaneiden määrä hieman laski edellisestä kyselystä. Koulutusta tarjotaan varhaiskasvatuspalveluista saadun tiedon mukaan kuitenkin monipuolisesti, ja koulutustarpeet karotetaan vuosittain johtajille lähetettävillä kyselyillä. Esimiesten vastuulla on huolehtia henkilöstön riittävästä koulutuksesta.

Henkilöstön **osaamisen** kehittämistä toteutetaan tarvelähtöisesti ja tarpeet tunnistetaan kehityskeskusteluissa. Osaamistarpeita nousee myös strategisista linjauksista, toimintaympäristön muutoksista ja osaamiskartoituksista. Tunnistettujen osaamistarpeiden pohjalta laaditaan sivistys- ja kulttuuripalveluiden yhteinen täydenniskoulutus-suunnitelma. Käytyjen kehityskeskustelujen määrä, jossa näitä tarpeita tunnistetaan, oli kuitenkin laskenut. Yksilökehityskeskustelu oli Kunta10-kyselyn mukaan toteutunut 66,3 %:lla ja yksilö- ja/tai ryhmäkehityskeskustelu 84,7 %:lla⁵ vastaajista. Yhä useampi kokee keskustelut kuitenkin hyödyllisiksi.

Henkilöstön hyvinvointi on parantunut verrattuna edelliseen Kunta10-kyselyyn. Varhaiskasvatuspalveluissa työntekijät kokevat työnimua (80,3 %) ja lähijohtaminen on hyvällä tasolla. Entistä useampi, 83 % työntekijöistä suosittelisi Oulua työnantajana ystävilleen. Tulosten mukaan varhaiskasvatuksessa työyhteisöt koetaan toimiviksi. Työyhteisöissä esimerkiksi yhteisöllisyys, keskinäinen luottamus ja me-henki eli niin sanottu sosiaalinen pääoma on tasolla hyvä. Henkilöstö myös kokee vaikutusmahdollisuutensa muutoksiin parempina kuin aiemmin. Toisaalta esimerkiksi koettu työpaine on pysynyt ennallaan eikä stressi ole laskenut edellisestä kyselykerrasta.

KUNTA10 -TUTKIMUKSEN TULOKSIA

JOHTAMINEN	2016	2018	2020	Trendi
Esimiestuki	3,85	3,88	3,95	Kohoava
Kohtelun oikeudenmukaisuus	4,04	4,03	4,07	
Päätöksenteon oikeudenmukaisuus	3,32	3,42	3,52	
Yhteensä	11,21	11,33	11,54	
Täydenniskoulutus ollut riittävää	72,8	74,0	73,2	Heikosti kohoava
Yksilökehityskeskustelu käyty	71,8	69,8	66,3	Laskeva
Pitää yksilökehityskeskustelua hyödyllisenä	50,6	58,2	62,2	Kohoava

HENKILÖSTÖN HYVINVOINTI	2016	2018	2020	Trendi
Työyhteisön tavoitteellisuus	4,08	4,10	4,14	Kohoava
Yhteistyö esimiehen kanssa	3,79	3,78	3,87	
Sosiaalinen pääoma (toisten ajantasalla pitäminen, yhdessä toimiminen jne.)	3,94	3,92	3,97	
Yhteensä	11,81	11,80	11,98	
Työstressi	24,0	27,0	28,4	Kohoava
Suosittelisi työnantajaa ystävilleen	83,5	81,6	83,0	Heikosti Laskeva
Työmäärän lisääntyminen yli sietokyvyn	41,8	44,5	42,1	Heikosti kohoava
Kokee usein työn imua	-	79,6	80,3	Kohoava

Kyselyyn vastanneita: 2016: 1091 (68%), 2018: 1130 (71%), 2020: 1059 (73%)

Lisäksi 42,1 % (2018: 44,5 %) vastanneista kokee, että työmäärä on lisääntynyt yli sietokyvyn.

Kunta10-tuloksiin liittyvien kehittämiskohteiden lukumäärä oli vuoden 2018 kyselyn jälkeen 140 kappaletta, joista tehtyjä toimenpiteitä oli 115 (82 %). Yli 20 % niistä on koskenut työpaikan ilmapiiriä. Lisäksi kehittämistoimet ovat kohdistuneet työyhteisön yhteistyön parantamiseen ja ns. työn imun kasvattamiseen. Kaikissa edellä mainituissa kehittämiskohteissa tulokset olivatkin parantuneet uusimmassa Kunta10-kyselyssä.

Varhaiskasvatuspalveluissa **sairauspoissaoloprosentti** oli 5,9 %, kun se edellisessä vuonna oli vastaavana aikana 5,5 %. Sairauspoissaoloprosentti on kasvanut, sillä koronaepidemiasta johtuvien linjausten mukaan sairauspoissaolo haetaan matalammalla kynnyksellä kuin aikaisemmin. Lautakuntaan nähden sitovana tavoitteena on ollut, että sairauspoissaolot eivät kasvaisi edelliseen vuoteen nähden. Tavoite on määritelty koko palvelualueelle, mutta on tavoitteena hyvä myös vastualueille.

⁵ Yksilökehityskeskustelu käyty 2018: 69,8 %, 2016: 71,8 %, yksilö- ja/tai ryhmäkehityskeskustelu käyty 2018: 82,1 %, 2016: 85,6 %

Varhaiskasvatuksen palveluohjaustiimi valvoo yksityistä varhaiskasvatusta

Valvojen tekemillä ohjaus- ja neuvontakäynneillä vaikutetaan yksityisen varhaiskasvatuksen laatuun.

Kaupungilla on velvollisuus valvoa hyväksymiensä palveluntuottajien palvelujen laatua hyväksymismenettelyn ja palvelujen tuottamisen yhteydessä. Kaupungin tulee varmistaa, että palveluntuottajat täyttävät toiminnalle asetetut edellytykset ja vaatimukset.

Valvonta- ja ohjauskäyntejä tehdään vuosittain 1–2 kaikkiin kunnan alueilla toimiviin **yksityisiin päiväkoteihin ja perhepäivähoitajien luon**. Suurin osa käynneistä tehdään palvelusetelipaikkoihin, yksityisen hoidon tuella toimivia yrittäjiä kaupungissa on vain neljä. Varhaiskasvatuksen kerhoihin ei tehdä valvontakäyntejä. **Asiakaspalautteet** ovat osa valvontaa ja niihin reagoidaan heti. Valvontakäyntejä voidaan siksi tehdä useamminkin tarpeen mukaan.

Koronatilanteen vuoksi ohjaus- ja valvontakäyntejä ei pystytty toteuttamaan suunnitellun mukaisesti. Vuonna 2020 tehtiin valvontakäyntejä 154 kappaletta (2019: 234, 2018: 219) ja yksityiseen perhepäivähoitoon niitä tehtiin yhteensä 80 (2019: 135). Ympäristötoimen kanssa on tehty yhteisiä käyntejä 12 kappaletta (2019: 15, 2018: 23). Valvonnan painopistealueina vuonna 2020 oli päiväkodeilla tuen tarpeen toteutuminen ja perhepäivähoitajilla ryhmäkohtainen varhaiskasvatussuunnitelma. Valvontakäyntien lisäksi tehdään auditointeja 2–6 lukukaudessa. **Auditoinnit ovat olleet viime keväästä 2020 tähän kevääseen 2021 tauolla**, koska korona-aikaiset ohjeet eivät ole sallineet vierailijoita päiväkoteihin. Auditointeja jatketaan syksyllä.

Valvontakäynneillä valvonta **kohdistuu** ensisijaisesti henkilöstön ja lasten välisen suhdeluvun toteutumiseen, henkilökunnan pätevyyteen ja koulutukseen, tilojen turvallisuuteen, siisteyteen ja hygieniatasoon, omavalvontasuunnitelmaan, varhaiskasvatussuunnitelmien laatimiseen, lapsen tuen toteutumisen tarkastamiseen, pedagogiikkaan, vanhempien osallisuuteen ja yhteistyöhön sekä mahdollisiin asiakaspalautteisiin.

Valvottavien kohteiden määrä Oulun kaupungissa on seuraava:

- 60 päiväkotia, yhteensä 2 964 asiakasta⁶
- 80 perhepäivähoitajaa yhteensä 256 asiakasta
- kaksi seurakunnan kerhoyksikköä yhteensä 45 asiakasta.

Suosituksia siitä, mikä olisi sopiva määrä valvottavia kohteita ja asiakkaita työntekijää kohden ei ole määritelty Oulussa eikä kansallisella tasolla. Valvojia on neljä eli jokaisella alueella toimii yksi valvoja. Varhaiskasvatuspalveluissa on huomattu, että alueittain valvottavien kohteiden määrä ei kohdennu tasapuolisesti työntekijöille. Tästä syystä ollaan luopumassa siitä ajatuksesta, että jokaisel-

la alueella olisi nimetty työntekijä. Pyrkimyksenä on joustavasti siirtäytyä alueelta toiselle tarpeen mukaan ja käyntejä voidaan tehdä pareittain.

Valvonnassa on tullut esille **epäkohtia**, jotka ovat liittyneet henkilöstön ja lasten välisiin mitoitussasioihin, ryhmäkokoihin, henkilöstön pätevyyteen, siivous- ja hygieniatasoon sekä taloudellisiin asioihin. Myös kiinteistöön ja turvallisuuteen liittyviä havaintoja on tehty. Ohjaus- ja valvontakäynnillä raporttiin kirjataan havaitut epäkohdat, mutta seuranta on ollut puutteellista. Valvonnan käsikirjassa palveluntuottajia ohjeistetaan, että muistutuksista, kanteluista ja hoitovahinkoilmoituksista tulee raportoida kaupungille.

Yhteistyötä palveluntuottajien kanssa tehdään monipuolisesti. Siihen kuuluvat koulutusten lisäksi erilaiset tiedotustilaisuudet, ohjaus- ja keskustelukäynnit sekä vierailut ja valvontakäynnit. Palveluntuottajia veloitetaan osallistumaan koulutustilaisuuksiin ja heidän osallistumistaan tilaisuuksiin on seurattu. Lisäksi yksityiset päiväkodit osallistuvat vuosittaisiin auditointikäynteihin.

Kaupungin **oman toiminnan valvonnassa** käytetään seuraavia keinoja:

- **Asiakastietojärjestelmä Effic**a, josta seurataan lapsiryhmien kokoa sekä paikallaolevien lasten ja aikuisten määrää.
- **Kuukausittain ajettavat raporttipaketit**, jotka kertovat päiväkotien toiminnasta taloutta, henkilöstöä ja toimintaa kuvaavin tunnuslukuin.
- **Asiakaskyselyt**, jolla laadun arviointia tehdään säännöllisin väliajoin.
- **Auditointikäynnit**, joissa tehtyjä havaintoja ja kehittämistarpeita käsitellään kaikkien esimiesten kanssa yleisellä tasolla. Kukin päiväkoti saa käynnistä oman, yksikkökohtaisen palautteensa auditoinnin päätteeksi.

Varhaiskasvatuspalveluissa määritellään valvonnan **painopisteet** lähinnä valvonnassa esiin nousseiden asioiden perusteella. Lisäksi valintaan vaikuttavat Aluehallintoviraston vuosittain määrittelemät painopistealueet.

Asiakkaiden ja omaisten mahdollisuudesta vaikuttaa palvelujen kehittämiseen ja laatuun ovat esimerkiksi asiakastytyväisyyskyselyt. Kysely toteutetaan kahden vuoden välein. Palvelusetelipäiväkodeilta edellytetään kyselyyn osallistumista. Lisäksi yksiköt voivat toteuttaa omia laatukyselyitä asiakasperheilleen toiminnan kehittämisen tueksi. Palautetta voi antaa kaupungin palautteenantokanavissa tai olla yhteydessä varhaiskasvatuspalveluihin tai valvojiin. Laatukysely on tehty viimeksi maaliskuussa 2019.

Palvelun tuottaja vastaa ensisijaisesti palvelun laadusta ja siitä, että asiakkaalle järjestettävä palvelukokonaisuuksien täyttää lakisääteiset ja varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa asetetut vaatimukset⁷. **Omaavallonta** on palveluiden laadun ja sisällön ensisijainen valvontamen-

⁶ Omana toimintana varhaiskasvatusta on 87 päiväkodissa, joissa on 7 973 asiakasta (joulukuu 2020)

⁷ Varhaiskasvatuslaki 540/2018 ja asetus 753/2018, 772/2018, Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet 2019

telmä. Siihen kootaan menettelytavat toiminnassa havaittujen riskien, vaaratilanteiden ja laadullisten puutteiden ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi. Valvontakäynnillä oma- valvontasuunnitelma **tarkastetaan jokaisella valvontakäynnillä**.

Valvira suosittelee, että omavalvontasuunnitelmat tehtäisiin myös kunnan palveluissa, mutta lakisääteistä veloitetta tähän ei ole. Kirjallisen omavalvontasuunnitelman laatiminen on yksityisille varhaiskasvatuksen palveluntuottajille ollut lakisääteinen velvollisuus jo vuodesta 2011 lähtien. Omavalvontasuunnitelma on julkinen ja se on pidettävä yksikössä asiakasperheiden ja muiden kiinnostuneiden nähtävillä.

Varhaiskasvatuksen palvelusetelin sääntökirja ja varhaiskasvatuslaki määrittävät minkälaista varhaiskasvatuspalveluiden laatua yksityisiltä palveluntuottajilta kaupungissa vaaditaan. Oulun kaupungilla on oikeus peruttaa palvelujentuottajalle myönnetty valtuutus toimia palvelusetelijärjestelmässä ja poistaa tuottajan nimi hyväksytyjen palveluntuottajien luettelosta välittömästi ilman irtisanomisaikaa, mikäli hyviä palvelukäytäntöjä ei noudateta kehoituksista huolimatta tai palveluntuottaja on tullut maksukyvyttömäksi. Varsinaisia **sanktiopykälä** ei sääntökirjassa ole, mikäli palvelu ei toteudu laatuvaatimusten mukaisesti. Varhaiskasvatuspalveluissa käytössä ovat huomautus ja äärimmäisessä tapauksessa toimiluvan peruutus. Varsinkin huomautus on menettänyt merkityksensä ja palveluntuottajat usein jatkavat laiminlyöntejään, koska huomautuksista ei seuraa rangaistusta, esimerkkinä ryhmäkoot ja henkilöstömitoitus. Varhaiskasvatuspalveluissa todetaankin, että sääntökirjoissa oleva huomautus ei ole riittävä toimenpide kaikissa tilanteissa ja asiaan kiinnitetään huomiota tulevassa sääntökirjan päivityksessä.

Valvonnan kehittäminen on ollut varhaiskasvatuspalveluissa tavoitteena jo pidempään ja erityisesti koronaepidemia toi ilmi puutteita valvonnan suunnitelmassa. Oulu osallistuu 2020–2021 valtakunnalliseen palvelusetelisääntökirjan kehittämishankkeeseen (toteuttajana Vertikal). Kehittämistä vaatii myös yksityisten yrittäjien taloustilanteen kestävyden ja toimintaedellytysten säännöllinen valvonta.

Muistutuksen voi tehdä myös yksityisestä varhaiskasvatuksesta

Muistutusten ja kanteluiden määrä oli vähäinen. Kunnalliseen tai yksityiseen toimintaan kohdistuneiden kanteluiden määrässä ei ollut eroja, niitä tehtiin lähes saman verran kummastakin. Muistutuksia oli tehty lapsen kohtelusta, lapsiryhmien mitoituksesta ja avustajan vaihtumisesta. Kantelut olivat koskeneet lapsen tuen järjestämistä, muistutukseen vastaamista, päiväkotiruokailua, päiväkodin toimintaa ja päiväkotipaikan järjestämistä. Oikaisuvaatimukset ovat liittyneet asiakasmaksuihin ja sääntökirjan muutoksiin.

Huoltajat ovat tyytyväisiä varhaiskasvatus- ja esiopetuspalveluihin

Sivistys- ja kulttuuripalveluissa tehdään **laaja asiakaskysely** joka toinen vuosi. Kyselyn tulokset käydään läpi esimiesten kanssa, keskeisistä havainnoista tiedotetaan kaupungin nettisivuilla ja kyselyn tulokset viedään sivistys- ja kulttuurilautakunnalle tiedoksi. Palautteen perusteella laaditaan kehittämistoimet osaksi seuraavan vuoden käyttösuunnitelmaa. Päiväkodeissa ja perhepäivähoidossa konkreettisemmat toimenpiteet päivitetään toimintasuunnitelmiin. Yksikkökohtaiset tulokset ja sovitut kehittämistoimenpiteet käydään huoltajien kanssa läpi yksikön valitsemalla tavalla.

Varhaiskasvatuksen **asiakaskysely vuodelta 2019** sisälsi lapsen hyvinvointiin, kasvun ja oppimisen tukeen ja yhteistyöhön ja osallisuuteen sekä palveluohjaukseen liittyviä kysymyksiä. Kysymykset oli koottu varhaiskasvatuksen tavoitteista. Keskiarvoksi kaikista vastauksista kysymykseen **Olen tyytyväinen kaupungin varhaiskasvatuspalveluihin** saatiin 3,9/5 (yksityinen 3,6 kunnallinen 4), kun se vuonna 2017 oli 3,7. Huoltajien tyytyväisyys varhaiskasvatuspalveluihin parani erityisesti kunnallisen varhaiskasvatuksen asiakkailta.

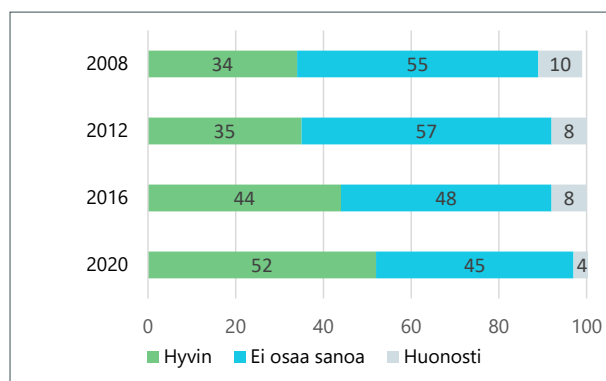
Kaupunkipalvelututkimuksessa vuodelta 2020 kuntalaisista varhaiskasvatusta piti 52 % hyvin hoidettuna.

OIKAISUVAATIMUKSET, MUISTUTUKSET JA KANTELUT

Vuosi	Oikaisu-vaatimukset	Muistutukset	Kantelut AVI	Yhteensä
2017		2	4	6
2018			5	5
2019		2	4	6
2020	5	2	2	9

Lähde: Varhaiskasvatuspalvelut 14.10.2020

MITEN HYVIN VARHAISKASVATUS ON HOIDETTU ASUINKUNNASSA



Lähde: Palvelutyytyväisyys Oulussa -Kaupunkipalvelututkimus 2020
2008 n=351, 2012 n=416, 2016 n=511 ja 2020 n=924

Varhaiskasvatuksessa toteutetaan myös **sisäisiä auditointeja** kunnallisiin ja yksityisiin päiväkoteihin. Jokaisesta auditointikohteesta kirjataan ylös keskeiset kehittämis-kohteet ja vahvuudet ja käydään ne esimiesten kanssa läpi. Tehtyjen auditointien määrä on vaihdellut 7–16 luku-vuosittain. Koronaepidemian takia auditoinnit ovat olleet tauolla viime keväästä saakka ja niitä jatketaan ensi syksynä.

Lapsille tehtiin kysely toukokuussa 2018. Lasten antama kokonaispalaute oli erittäin positiivista ja sen perusteella lapset viihtyivät päiväkodissa hyvin. Heillä on kavereita ja toiminta on mukavaa. Kriittisimmin lapset suhtautuivat sääntöihin, päivälepoon ja yhteisiin kokoontumisiin, joissa on liikaa odottamista ja ne rajoittavat leikkiä.

Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä

Arvioinnin perusteella voidaan todeta, että laatutavoitteet on saavutettu kokonaisuutena varsin hyvin, ja kaupungin **varhaiskasvatusta voidaan pitää arvioinnin perusteella laadukkaana.** Vaikka laatua koskevat tavoitteet toteutuivat hyvin, olemassa olevan tiedon hajanaisuus vaikeuttaa kokonaiskuvan muodostamista. Laatumalli on monitasoinen ja sivistysohjelman tavoitteet mittaavat osin samoja laatutekijöitä kuin kriteerit, jotka ovat varhaiskasvatuspalveluiden laatuindikaattoreissa. Laatua mitataan erilaisin kyselyin, auditoinnein ja monella eri tasolla. Lisäksi on alueellisia ja päiväkotikohtaisia laatutavoitteita.

Arvioinnissa käytiin läpi **laatuindikaattoreita**, jotka oli varhaiskasvatuspalveluissa laadittu kansallisen varhaiskasvatuksen laatusuosituksen pohjalta ja sivistysohjelman tavoitteita. Tavoitteita oli yhteensä 73, joista yli puolet toteutui, kolmannes toteutui osittain ja ainoastaan muutamia tavoitteita jäi kokonaan toteutumatta. Kyselyssä huoltajat samoin kuin lapset ovat olleet tyytyväisiä varhaiskasvatus- ja esiopetuspalveluihin. Laadusta kertoo myös se, että muistutusten ja kanteluiden määrä oli vähäinen. Henkilöstökyselyssä tulokset olivat johtamisessa ja henkilöstön hyvinvoinnissa menneet edellisen Kunta10-kyselyyn verrattuna parempaan suuntaan. Työhyvinvointia heikentää kohonnut työstressi, joka todennäköisesti johtuu siitä, että varhaiskasvatuksen toimintaympäristössä sekä toimintarakenteet että pedagoginen painotus ovat muuttuneet ja muuttumassa.

Varhaiskasvatuksen arviointia oli tehty kansallisella tasolla ulkoisena arviointina, paikallisella tasolla itsearviointina ja yksikkötasolla pedagogisen toiminnan tasolla. Arvioinnit toteutuvat epätasaisesti ja kehittämistyötä tulee jatkaa. Kansallisella tasolla Oulu oli osallistunut kaikkiin kansallisiin laadun arviointeihin vuosina 2016–2020 ja tulossa on vielä useita arviointeja, joissa Oulu on mukana. Paikallisella tasolla varhaiskasvatuspalveluissa arvioitiin, että sivistysohjelman tavoitteiden arviointi toteutuu osittain. Varhaiskasvatussuunnitelman ja esiopetus suunnitelman arviointi toteutuu monella tasolla ja tietoa arviointiin saadaan muun muassa asiakaskyselyistä, palautteista ja auditoinneista. **CAF-arvioinnit eivät ole toteutuneet viime vuosina.** Yksityisen varhaiskasvatuksen ohjausta, neuvontaa ja valvontaa toteutetaan suunnitellusti ja siinä on nähty tarvetta tiivistää pedagogista ohjausta.

Laatutavoitteiden tuloksia arvioitaessa varhaiskasvatuksen **laatua heikentävinä tekijöinä** nähtiin lähialue-luperiaate, joka ei aina toteudu ja digitalisaatioon liittyvät tavoitteet. Lisäksi varhaiskasvatuspalveluista puuttuu sähköinen hoitoaikojen ilmoittamisjärjestelmä. Varhaiskasvatussuunnitelmien seuraamisessa on vaikeuksia, sillä ne kirjattiin vielä paperille. Koronaepidemian takia osa tavoitteista jäi alhaisemmalle tasolle tai jouduttiin toteuttamaan eri tavalla kuin suunniteltiin. Myös sijaisten saanti on ollut kunnallisessa varhaiskasvatuksessa korona-aikana hieman vaikeampaa. Osassa tavoitteista tilastointiin ja dokumentointiin liittyvät ongelmat heikensivät tiedonsaantia tavoitteiden toteutumisesta ja osa tavoitteista oli ilmaistu siten, että niiden saavuttamista ei voitu arvioida ja analysoida riittävästi. Osallistumisasteen kasvattaminen oli myös yksi varhaiskasvatuspalveluiden keskeisistä tavoitteista, joka ei toteutunut.

Yksityisten palveluiden laatua voidaan tarkastuslautakunnan arvioinnin perusteella lisätä velvoittamalla palveluntuottajat raportoimaan valvonnassa havaittujen epäkohtien korjaamisesta. Myös muistutuksiin annetut vastaukset tulee toimittaa varhaiskasvatuksen palvelukoordinaattorille tiedoksi. Lisäksi varhaiskasvatuspalveluissa tulee vahvistaa keinoja puuttua ongelmiin, mikäli palveluntuottaja laiminlyö toistuvasti veloitteita tai rikkoo palvelusetelisääntökirjan vaatimuksia. Sanktio on yksi vaihtoehto, joka voidaan määritellä palvelusetelisääntökirjaan.

Kaupungin omassa toiminnassa **tulee harkita omavalvontasuunnitelmien käyttöönottamista.** Valvira suosittelee niiden tekemistä, mutta lakisääteistä veloitetta siihen ei ole. Aluehallintovirasto on laatinut omavalvontasuunnitelmiin uuden sähköisen pohjan ja antanut siitä koulutusta. Tavoitteena on, että syksyllä 2021 kaikki palveluntuottajat käyttävät uutta sähköistä pohjaa.

Tarkastuslautakunnan kannanotot

Laadun arviointimalli (CAF) tulee saada käyttöön. Varhaiskasvatuksessa laatutavoitteita on paljon ja monitasoisesti, jolloin laadun kokonaiskuva jää epäselväksi. Lisäksi henkilöstön näkökulma laatuun jäi puuttumaan. Laadunarviointimallilla varhaiskasvatuksen kokonaislaatu, vahvuudet ja kehittämiskohteet saataisiin selkeästi havaittua.

Varhaiskasvatuksessa monet suunnitelmat keskittyvät pedagogiseen kehittämiseen, mutta osana varhaiskasvatuksen laadunhallintaa tulee nähdä myös pitkän tähtäimen suunnitelmat palvelurakenteelle ja varhaiskasvatuksen tuotantotavoille.

5.7 Asukas- ja asiakaslähtöisyys yhdyskunta- ja ympäristöpalveluissa

Tarkastuslautakunta arvioi, kuinka yhdyskuntalautakunnan alainen yhdyskunta- ja ympäristöpalvelut edisti kaupunkistrategian ja kaupungin suunnitelmien tavoitteita asukkaiden osallistumisesta päätösten valmisteluun ja toiminnan ja palvelujen suunnitteluun sekä sitä, miten yhdyskunta- ja ympäristöpalvelut toteutti kaupunkistrategian tavoitteita asiakaslähtöisistä palveluista ja palvelujen digitalisaatiosta. Joukkoliikenne ei sisällynyt palvelujen arviointiin, koska sitä käsiteltiin vuoden 2019 arviointikertomuksessa.

Lainsäädäntö velvoittaa kuntalaisten osallistamiseen ja palvelujen asiakaslähtöisyyteen

Perustuslain mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. **Kuntalain** mukaan kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävällä tavalla, ja kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. **Hallintolaki** määrittelee hyvän hallintotavan ja velvoittaa julkista hallintoa huomioimaan hyvän hallinnon perusteet kaikissa toiminnoissaan. Yleisesti hyvään päätösvalmisteluun kuuluu aina kuntalaisten kuuleminen ja asiakaslähtöisyys, aktiivinen tiedottaminen sekä vankan tietopohjan rakentaminen tukemaan päätöksentekoa.

Kuntalain 22 §:n mukaan **osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää** erityisesti:

1. järjestämällä keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia sekä kuntalaisraateja,
2. selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa,
3. valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin,

4. järjestämällä mahdollisuuksia osallistua kunnan talouden suunnitteluun,
5. suunnittelemalla ja kehittämällä palveluja yhdessä palvelujen käyttäjien kanssa ja
6. tukemalla asukkaiden, järjestöjen ja muiden yhteisöjen oma-aloitteista asioiden suunnittelua ja valmistelua.

Kunnan tulee antaa riittävästi tietoja kunnan järjestämistä palveluista, taloudesta, kunnassa valmistelussa olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsitteystä, tehdyistä päätöksistä ja päätösten vaikutuksista. Kunnan on myös tiedotettava, millä tavoin päätösten valmisteluun voi osallistua ja vaikuttaa. Viestinnässään kunnan tulee käyttää selkeää ja ymmärrettävää kieltä ja ottaa huomioon kunnan eri asukasryhmien tarpeet.

Yhdyskunta- ja ympäristöpalvelujen järjestämiseen vaikuttavat useat erityislait, joissa on määräyksiä vuorovaikutusmenettelystä. Esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain 6 §:n mukaan kaavaa valmisteltaessa on oltava vuorovaikutuksessa niiden henkilöiden ja yhteisöjen kanssa, joiden oloihin tai etuihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa. Kaavoja valmistelevien viranomaisten on tiedotettava kaavoituksesta siten, että niillä, joita asia koskee, on mahdollisuus seurata kaavoitusta ja vaikuttaa siihen.

Osallisuus on monimuotoista

Tieto-osallisuus	Suunnitteluosallisuus	Päätösosallisuus	Toimintaosallisuus
Organisaatio tuottaa riittävästi, selkeästi ja monikanavaisesti tietoa palveluista ja osallistumismahdollisuuksista.	Organisaatio tarjoaa ja käyttää riittävästi erilaisia ja monipuolisia tapoja osallistua toiminnan ja palvelujen suunnitteluun ja kehittämiseen.	Organisaatio tarjoaa ja käyttää riittävästi erilaisia ja monipuolisia mahdollisuuksia osallistua päätöksenteon valmisteluun ja päätöksentekoon.	Organisaatio tukee ja mahdollistaa konkreettisen osallistumisen.
Asukas/asiakas saa ja hänellä on oikeus saada tietoa palveluista ja osallistumismahdollisuuksista sekä tuottaa niistä tietoa.	Asukas/asiakas osallistuu itseään ja lähiympäristöään koskevaan toimintaan ja palvelujen suunnitteluun ja kehittämiseen.	Asukas/asiakas osallistuu itseään ja lähiympäristöään ja palveluja koskevaan päätöksentekoon.	Asukas/asiakas osallistuu konkreettisesti toimintaan omassa lähiympäristössään ja osallistuu palvelujen tuottamiseen eri tavoin.

Osallisuus on kuulumista ja kuulluksi tulemistä. Osallinen ihminen kokee olevansa merkityksellinen osa kokonaisuutta ja hän tulee kuulluksi itsenään ja vaikuttaa elämänsä kulkuun ja yhteisiin asioihin. Kuntaliitto on julkaisussaan *Osallistaako kunta, osallistuuko kuntalainen* luokitellut **kuntalaisen osallistumisen muodot** tieto-osallisuuteen, suunnitteluosallisuuteen, päätösosallisuuteen ja toimintaosallisuuteen.¹

Tarkastuslautakunta totesi vuoden 2017 arviointikertomuksessaan, että kaupungin verkkosivuilla ei ollut kerätty yhteen paikkaan osallistumisen ja vaikuttamisen keinoja. Nyt keinot ovat luettavissa *Osallistu ja vaikuta* -sivustolla. Oululaiset voivat ottaa yhteyttä vaikuttajaelimiin (vanhus-, vammais- ja maahanmuuttajaneuvostot ja nuorisovaltuusto ONE) ja esitellä niille mielessään olevia asioita. Yhteisötoiminnan aluefoorumeissa, asukasilloissa ja muissa keskustelu- ja kuulemistilaisuuksissa edistetään asukkaiden mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa elinympäristön ja kaupungin palvelujen suunnitteluun ja päätöksentekoon. Palvelujen kehittämisessä kuntalaisia voidaan käyttää henkilökohtaista kokemusta omaavina kokemus-asiiantuntijoina. Lisäksi kuntalaiset voivat vaikuttaa asioihin antamalla palautetta tai tekemällä kuntalaisaloitteen.

Kuntaliiton edellä mainitussa julkaisussa todetaan, että kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamistavat ovat kehittyneet ja monimuotoistuneet. Käyttöön on otettu uusia osallistumisen tapoja, ja tätä kehitystä on edesautettu lainsäädäntömuutoksilla. Vaaleissa äänestäminen on tärkeimpänä pidetty vaikuttamiskeino. Kuntalaisaloiteita tehdään edelleen vähän.

Asukaslähtöisyyttä ja osallisuutta ohjataan kaupunkitasoisilla ja toimialakohtaisilla suunnitelmissa

Yhdyskunta- ja ympäristöpalveluiden toimintaa ohjaavat asukaslähtöisyydessä ja osallisuudessa lainsäädännön ja kaupunkistrategian lisäksi avoimen hallinnon toimintasuunnitelma, vuorovaikutussuunnitelma, toiminnallinen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelma, lapsivaikutusten arvioinnin toimintamalli ja toimialan oma toimintapolitiikka.

Oulun kaupunkistrategiassa 2026 yhtenä painopisteenä on *vetovoimainen Oulu, joka mahdollistaa ihmisten kohtaamisen ja yhteisöllisen toiminnan*. Vuonna 2020 oli sitovana tavoitteena *kuntalaisten osallisuus- ja vuorovaikutusmahdollisuuksien paraneminen tukemalla asukkaiden omaehtoista toimintaa*, jossa vastuutahoina olivat kaupunginhallitus ja sivistys- ja kulttuurilautakunta. Strategiassa ei ole määritelty kuntalaisten osallisuudelle muita tavoitteita ja vastuutahoja.

Oulun kaupunginhallitus hyväksyi huhtikuussa 2018 **avoimen hallinnon toimintasuunnitelman vuosiksi 2018–2019**². *Avoim hallinto tarkoittaa Oulussa kaikkea sitä, mikä tuo kaupunkia ja sen toimintaa lähemmäs asukkaita: yhdenvertaisia mahdollisuuksia vaikuttaa yhteisiin asioihin usean eri kanavan kautta, ymmärrettävää ja selkeää kieltä tiedotteissa ja viestinnässä, entistä paremmin saavutettavia ja esteettömpiä palveluita sekä kattavaa ja avointa tietoa kaupungin toiminnasta ja tehdyistä päätöksistä*. Suomi on kuulunut vuodesta 2013 Open Government Partnership -kumppanuushankkeeseen, jonka osana kumppanuusmaat laativat kansalliset toimintasuunnitelmat³. Suurista kaupungeista muun muassa Oulu on hyväksynyt omat avoimen hallinnon toimintaperiaatteet.

Avoimen hallinnon toimintasuunnitelma on maaliskuussa 2021 päivitetty vuosiksi 2021–2023⁴. Lausunnossaan toimintasuunnitelmasta yhdyskuntalautakunta on todennut, että yhdyskunta- ja ympäristöpalveluissa avoimen hallinnon osa-alueet ovat jatkuvaa ja vuorovaikutteista toimintaa osana itse kunkin työtä.

Osana avoimen hallinnon toimintasuunnitelman toteutusta on kaupunginvaltuusto syyskuussa 2019 päättänyt **Oulun kaupungin vuorovaikutussuunnitelmasta 2019–2021**⁵, joka **perustuu kaupunkistrategiaan ja ohjaa osallisuutta ja vaikuttamista Oulussa**. Vuorovaikutussuunnitelman avulla edistetään kaupungin ja kuntalaisten sekä kaupungin ja sidosryhmien välistä vuorovaikutusta ja vahvistetaan näiden osallisuutta ja vaikuttamisen mahdollisuuksia. Suunnitelma sisältää osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet sekä vuorovaikutusta kehittävät tavoitteet ja toimenpiteet. **Asukkaita koskevat tavoitteet** liittyvät tiedonkulun lisäämiseen ja kuntalaisten mahdollisuuksiin vaikuttaa päätöksentekoon sekä omaehtoisen

1 [Kuntaliitto: Osallistaako kunta, osallistuuko kuntalainen?](#)

2 [Avoimen hallinnon toimintasuunnitelma 2018-2019](#)

3 [Kuntaliitto: Opas kuntalaisten osallistumisen arviointiin. Helsinki 2020](#)

4 [Avoimen hallinnon toimintasuunnitelma 2021-2023](#)

5 [Vuorovaikutussuunnitelma 2019-2021](#)

toiminnan tukemiseen. **Sidosryhmien tavoitteet** liittyvät sidosryhmien toiminta-, vaikuttamis- ja yhteistyömahdollisuuksien tukemiseen. Suunnitelman mukaan kaupungin palvelujen ja niihin liittyvän vuorovaikutuksen ja osallisuuden kehittämisessä hyödynnetään esimerkiksi palvelumuotoilua, kokemustoimintaa ja kehittäjäasiakkaita.

Kolmas osallisuuteen liittyvä suunnitelma on kaupungin hallituksen syyskuussa 2019 päättämä **Oulun kaupungin toiminnallinen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelma 2019–2021**⁶, joka sisältää kaupunkitason ja

toimialakohtaiset tavoitteet ja toimenpiteet. Käsitteellä yhdenvertaisuus viitataan laajaan ihmisten erilaisuuden vaalimiseen ja samanarvoisuuden tunnustamiseen. Tasa-arvo puolestaan liittyy sukupuolten väliseen yhdenvertaisuuteen.

Osallisuutta edistää myös **lapsivaikutusten arviointi**, jonka toimintamallin käyttöön otosta on päätetty kaupunginhallituksessa maaliskuussa 2019⁷.

ERI OHJELMIEN VÄLINEN YHTEYS OSALLISUUDESSA JA ASIAKASLÄHTÖISYYDESSÄ YHDYSKUNTA- JA YMPÄRISTÖPALVELUISSA

Osa-alueet	Avoimen hallinnon toimintasuunnitelma	Vuorovaikutussuunnitelma	Toiminnallinen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelma	Lapsivaikutusten arviointi
Kaikkien osallisuus	Mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon	Kuntalaiset voivat vaikuttaa asuinalueensa asioihin yhteistyössä kaupungin kanssa. Alueellinen osallisuusmalli on käytössä.	Dialogisen vuorovaikutuksen edistäminen	Lisätään yhteistyötä yksikköjen ja palvelualueiden sekä osallisuusryhmien välillä.
	Osallistuminen on helppoa, sopivat ja monipuoliset menetelmät ovat käytössä	Kuntalaiset tietävät, mitä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia heillä on.	Asiakasosallisuuden tavat ovat käytössä kaikilla toimialoilla.	Lasten ja nuorten epävirallinen ja virallinen osallistuminen hankkeissa ja kaupunkisuunnittelussa
	Yhdenvertainen mahdollisuus osallistua	Kuntalaiset ja sidosryhmät osallistuvat ja vaikuttavat palveluiden ja kaupungin toiminnan suunnitteluun ja toteutukseen.	Kehitetään erilaisia osallistumisen mahdollisuuksia ja ollaan mukana erilaisissa tapahtumissa.	Lasten ja nuorten osallisuusryhmät virallisia hankkeissa
Selkeä viestintä	Ymmärrettävyys	Kuntalaiset tietävät, mitä Oulussa tapahtuu.	Tiedottamisen parantaminen ja selkokielisyys	Parannetaan tiedottamista (selkokielisyys ja kohdentuvuus)
	Selkeä yleiskieli	Asukasosallisuus on kuvattu saavutettavasti kaupungin verkkosivuilla ja viestintäkanavissa.	Sosiaalisen median hyödyntäminen, viestinnän monipuolistaminen ja kielen selkeyttäminen	
	Sähköisen asiointin ja palvelukanavien saavutettavuus		Kehitämme paikkariippumattomia palveluja: sähköisten palvelujen kehittäminen kasvokkaisen vuorovaikutuksen ohella	
Tiedon ja päätöksenteon avoimuus	Mahdollisuus saada tietoa hallinnon toiminnasta	Kuntalaiset tietävät kaupungin päätöksenteosta ja sen vaiheista.	Ajankohtaisen tiedon saavutettavuutta helpotetaan	Lapsivaikutusten arvioinnin tiedottaminen, hyödyntäminen ja helppokäyttöisyyden edistäminen
	Mahdollisuus saada tietoa itseä koskevista asioista	Kuntalaiset ja sidosryhmät tietävät vaikuttamisen paikoista.	Henkilöstön ja päättäjien kouluttaminen yhdenvertaisuudesta ja tasa-arvosta	Henkilöstön ja päättäjien kouluttaminen lapsiystävällisyydestä
	Päätösten ja dokumenttien julkisuus ja saavutettavuus	Päättäjät ovat päätöstä tehdessään tietoisia kuntalaisten näkemyksistä ja päätöksen vaikutuksista.		
	Mahdollisuus hyödyntää hallinnon tietovarantoja	Henkilöstön ja päättäjien kouluttaminen vuorovaikutuksesta		
Saavutettavuus ja esteettömyys	Asiakaslähtöisyys	Oulu tukee kuntalaisten omaehtoista toimintaa	Kaikille sopivan ympäristön, rakennusten ja tilojen mahdollistaminen	Tiedon keräämisen ja hyödyntämisen kehittäminen lasten ja nuorten näkökulmasta
	Kokemustiedon hyödyntäminen	Sidosryhmillä on kaupungin tuki toimintansa kehittämiseen.	Esteettömyyden edistäminen suunnittelussa, rakentamisessa ja kunnossapidossa	Vuosittaisia tapahtumia ja kampanjoita lapsille ja nuorille
	Viranhaltijoiden tavoitettavuus	Yleishyödyllisten järjestöjen on helppo toimia kaupungissa ja tehdä yhteistyötä kaupunkiorganisaation kanssa.	Asumistoiveiden kartoittaminen ja hyödyntäminen	Suunnittelussa huomioidaan lasten ja nuorten tarpeita sekä kehitetään työskentelytapoja
	Avustusten ja tilojen tarjoaminen	Osallistavan budjetoinnin laajempi käyttöönotto	Huomioidaan muunneltavuus ja joustavuus palveluissa, palvelurakentamisessa ja ympäristössä	Osallistavan budjetoinnin kehittäminen

Lähde: Yhdyskunta- ja ympäristöpalvelut

6 [Yhdenvertaisuus ja tasa-arvo Oulun kaupungin toiminnassa](#)

7 [Lapsivaikutusten arvioinnin toimintamalli](#)

Kaupunginhallitus hyväksyi avoimen hallinnon toimitasuunnitelman toimenpiteiden raportoinnin huhtikuussa 2020 sekä vuorovaikutussuunnitelman ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelman seurannat kesäkuussa 2020. Kaikki raportoinnit koskivat vuotta 2019. Vuorovaikutussuunnitelman seuranta annettiin tiedoksi valtuustolle. Vuorovaikutussuunnitelmaan oli määritelty kaikille toimialoille yhteiset indikaattorit toiminta-, vaikuttamis- ja yhteistyömahdollisuuksien toimenpiteille, mutta kaikkia indikaattorien toteumatietoja ei raportoinnissa esitetty.

Yhdyskunta- ja ympäristöpalvelut on raportoinnissaan nostanut vahvuutenaan esille **jatkuvan, monikanavaisen ja aktiivisen yhteydenpidon ja yhteistyön** kunta-laisten, järjestöjen ja muiden toimijoiden kanssa. Haasteena pidetään terminologiaa, sillä se sisältää paljon ammattisanoja, joita voi olla vaikea tehdä selkokieliseksi ja täyttää samalla lainsäädännön vaatimukset.

Seuraavaan kappaleeseen on yhdistetty edellä mainitut seurantatiedot ja tarkastuslautakunnan erikseen saamat selvitykset. Eri raporteissa ja osa-alueilla on samoja toimenpiteitä, jotka on mainittu tekstissä pääosin vain kertaalleen.

Lapsivaikutusten arvioinnin toteutusta käsitellään erityisesti luvussa *5.4 Lapsivaikutusten arviointi päätöksenteossa*.

Yhdyskunta- ja ympäristöpalvelujen toimet suunnitelmien toteuttamisessa

Kaikkien osallisuus

Sosiaalista mediaa käytetään aktiivisesti hyödyksi kuntalaisviestinnässä. Kuntalaisilla on mahdollisuus kommentoida julkaisuja ja kysyä asioita kaupungilta. Suoria kysymyksiä ja niiden vastauksia hoitaa Oulu10-palvelut Facebookissa ja Twitterissä. WhatsApp-asiointikanavan käyttöä on jatkettu. Yhdyskunta- ja ympäristöpalveluilla on Kaupunkiympäristö Facebook-sivusto, jonka tavoitteena on olla helposti lähestyttävä ja lisätä avoimuutta.

Henkilöstölle on järjestetty koulutuksia sosiaalisesta mediasta, verkkokirjoittamisesta ja saavutettavasta sisällöntuotannosta verkkoon.

Kaavoituksessa on pidetty vuoden 2019 aikana noin 66 ja vuoden 2020 aikana yli 50 avointa tai kohdennettua yleisötilaisuutta tai työpajaa, joissa on työstyetty yhdessä alueiden kehittämistä. Lisäksi alueiden kehittämistä on pohdittu seminaareissa, näyttelyissä ja muissa tilaisuuksissa. Kaavahankkeista tai selvityksistä on tehty vuonna 2019 12 ja vuonna 2020 kymmenen kyselyä. Nähtävillä oloaikoina on vuonna 2020 saatu noin 550 mielipidettä, lausuntoa tai muistutusta, joihin on vastattu.

Kaupunkisuunnittelun verkkosivuilla on perustietoa kaavoituksesta, muun muassa Kaavoitus Oulussa -opas, jos-

sa on visuaalisessa muodossa kaavaprosessin ja siihen osallistumismahdollisuuksien kuvaus. Sivustolla on myös suunnittelijoiden yhteystiedot alueittain. Tietoja on sähköisen muodon lisäksi saatavissa paperilla ja some-kanavissa.

Yhdyskunta- ja ympäristöpalvelut on ollut mukana Nuorten vaikuttajapäivillä ja kerännyt nuorilta ideoita ja ajatuksia kulttuuriympäristön teemayleiskaavaa varten.

Selkeä viestintä

Henkilöstöä on koulutettu selkeään virkakielen käyttöön.

Tiedon ja päätöksenteon avoimuus

Yhdyskuntalautakunnan ja jaostojen esityslistat ja pöytäkirjat julkaistaan kaupungin verkkosivuilla.

Asukkaat ovat osallistuneet, antaneet tietoa, ideoineet ja vuorovaikutteisesti kehittäneet hankkeita niiden eri vaiheissa joko yleisesti tai eri osallistujaryhmille kohdennetuissa tapahtumissa, tilaisuuksissa ja kyselyissä (esimerkiksi kaavat, puistot, luontokohteet, rakennukset, pihat, kulttuuriympäristö). Vuorovaikutuksessa on hyödynnetty alueellista toimintaa, tapahtumia ja palveluja. Myös edustuksellisia ryhmiä ja neuvostoja on ollut aktiivisina osallisina hankkeissa.

Kaavaselostuksiin kootaan vuorovaikutuksen anti ja sen vaikutus valmisteltavaan asiaan. Kaavaselostukseen sisältyvät tiedotus- ja keskustelutilaisuuksien muistiot sekä mielipiteet, lausunnot ja niihin annetut vastineet. Osassa kaavaselostuksissa on omana otsikkonaan vuorovaikutus. Liikenneväylien, ympäristön ja kuntatekniikan kohteiden päätösteksteihin sisältyvät suunnitelmista annetut muistutukset ja mielipiteet ja niihin annetut vastaukset. Asukkaalle tuodaan tiedoksi tilaisuuksien ja kyselyjen tulokset muun muassa nettisivujen kautta. Vaikutusten arviointi on kiinteä osa esimerkiksi kaavahankkeita.

Palveluiden saavutettavuus ja esteettömyys

Henkilöstöä on koulutettu saavutettavuudesta ja esteettömyydestä, ja kaupungin verkkosivuja on päivitetty saavutettavuuden parantamiseksi. Sähköiset palvelut on listattu ouka.fi -sivulle asioi verkossa -osioon, ja yhteinen neuvontapalvelu toimii Oulu10:ssä. Sähköisillä palveluilla on parannettu saavutettavuutta, esimerkkeinä alueiden käyttöluvut ja joukkoliikenteen verkko- ja mobiilipalvelut. Esteettömyys otetaan huomioon kaikissa hankinnoissa.

Yhdyskunta- ja ympäristöpalvelut on toiminut yhteistyössä alueellisten toimijoiden kanssa alueiden kehittämiseksi. Kunkin alueen lasten ja nuorten osallisuusryhmä on nimetty osalliseksi kaavahankkeisiin, ja osallisuusryhmien kanssa on pidetty työpajoja. Vuorovaikutuksessa on hyödynnetty alueellista toimintaa, tapahtumia ja palveluja, millä on turvattu yhdenvertaiset mahdollisuudet osallistua. Ajankohtaisista asioista on tiedotettu ja järjestetty keskustelutilaisuuksia. Vuonna 2020 on toimittu erityisesti sähköisten kanavien avulla.

Vanhusneuvosto on nimetty osalliseksi kaavahankkeisiin silloin, kun hanke kohdistuu erityisesti ikäihmisiin. Vanhus- ja vammaisneuvostojen asiantuntemusta on käytetty hankkeissa ja vammaisneuvoston kokemusasiantuntijuutta hyödynnetty kehitettäessä asiakirjojen saavutettavuutta. Oulun Nuorten Edustajisto ONE:lla on läsnäolo-oikeus yhdyskuntalautakunnassa. Kokouksen esityslistalla on vakioasiana ONE:n terveiset yhdyskuntalautakunnalle.

Yhdyskunta- ja ympäristöpalvelut on ollut mukana kehittämässä ja toteuttamassa osallistavaa budjetointia ja äänestyksen tuloksia (muun muassa nuorten luontopolku Hietasaareen ja digitaalinen puutarha Varjakkaan).

Palautejärjestelmän kautta on vastattu noin 7 600 palautteeseen vuoden 2019 ja 7 300 palautteeseen vuoden 2020 aikana. Vuonna 2020 kuntalaiset tekivät yhdyskunta- ja ympäristöpalveluille 15 kuntalaisaloitetta. Palautteista enemmän kohdassa **Sähköinen palautejärjestelmä on suosittu.**

Vuonna 2019 järjestettiin yli 150 ja vuonna 2020 yli 30 tilaisuutta, joihin järjestöillä oli mahdollisuus osallistua. Koronan vuoksi vuonna 2020 suurin osa näistä oli etätilaisuuksia, ja muun muassa alueellisia tilaisuuksia, messuja, seminaareja ja työpajoja jäi toteutumatta.

Järjestöt, yhdistykset ja yritykset ovat olleet aktiivisia osallisia ja toteuttajia erilaisissa hankkeissa (mm. kaavat, yksityistiet, luontokohteet, kiertotalous, pyöräilyn kehittäminen). Muun muassa järjestöjä on nimetty virallisiksi osallistujiksi kaavahankkeisiin, jolloin ne ovat aktiivisia toimijoita niissä (tiedottaminen, osallistuminen, lausunnot, yhteiskehittäminen).

Yhdyskunta- ja ympäristöpalvelut on mahdollistanut yritysten sijoittumisen Ouluun huolehtimalla riittävästä työpaikkatonttien tarjonnasta ja varannosta.

Hiukkavaaran kaavoituksen yhteydessä on kehitetty joustavaa kaavaa ja myös asemakaavojen merkintöihin on lisäämällä tehty joustavuutta. Palvelujen saavutettavuudessa toimenpiteenä oli kaavoituksen "jalkautuminen" aktiivisesti ja oma-aloitteisesti ja ajankohtaisen tiedon saavutettavuuden helpottaminen.

Lähteet: Avoimen hallinnon toimintasuunnitelman toteutumisen raportointi vuodelta 2019 (kh 6.4.2020 § 96), Vuorovaikutussuunnitelman seuranta Oulun kaupungin toimialoilla vuonna 2019 (kh 1.6.2020 § 143), Oulun kaupungin toiminnallisen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelman seuranta (kh 8.6.2020 § 148) ja yhdyskunta- ja ympäristöpalvelujen seurantatiedot vuodelta 2020

Yhdyskunta- ja ympäristöpalvelujen **toimintapolitiikan** mukaan toiminnan perustana on **avoim, vuorovaikutteinen ja tasapuolinen toimintatapa sekä jatkuva kehittäminen**. Kuntalaisten osallistuminen mahdollistetaan ja palveluja, palvelukanavia ja toimintoja kehitetään ottaen huomioon kuntalaisten, yritysten ja muiden sidosryhmien tarpeet. Sidosryhmien ja kumppaneiden kanssa kehitetään yhteistyömuotoja.

Toimialalla arvioidaan, että esimerkiksi kaavahankkeissa ja liikenneväylien, ympäristön ja kuntatekniikan suunnittelussa epävirallisia keinoja lisäämällä on tavoitettu kuntalaisia ja sidosryhmiä ja ideoitu vaihtoehtoja ja ratkaisuja, mikä on mahdollistanut sitoutumista hankkeisiin. Jälkikäteiset mielipiteet ja valitukset ovat vähentyneet, kun epävirallista vuorovaikutusta on ollut enemmän. Koronapandemian aikana tilaisuuksia on järjestetty sähköisinä, ja monet ovat kokeneet niissä vaikutusmahdollisuudet paremmiksi kuin fyysisissä tilaisuuksissa. Siltä osin saavutettavuus on parantunut, mutta sähköiset järjestelmät eivät korvaa perinteisiä vuorovaikutuksen muotoja vaan tulevat niiden lisäksi.

Yhdyskunta- ja ympäristöpalvelut järjestää palveluja ja hoitaa viranomaistehtäviä

Palvelujen järjestämisen valtakunnallisia tavoitteita on vuonna 2013 laaditussa **Julkisen hallinnon asiakkuusstrategiassa**⁸. Sen visiossa asiakkaalla on vuonna 2020 käytettävissään tarvitsemansa palvelut, joiden sisältöön ja toteuttamiseen hänellä on mahdollisuus vaikuttaa. Palvelujen tuotanto ja kehittäminen perustuu asiakkaiden toiminnan ja tarpeiden ymmärtämiseen ja kunnioittamiseen. Tavoitetilaa on mahdollista päästä seuraavilla keinoilla:

1. asiakas saa tilanteeseensa sopivat palvelut sujuvasti
2. asiakas saa helpokäyttöiset ja esteettömät palvelut
3. asiakas voi osallistua palveluiden suunnitteluun, kehittämiseen ja toteuttamiseen
4. julkisia palveluja johdetaan asiakaslähtöisesti
5. julkiset palvelut tuotetaan kustannustehokkaasti

Tässä arvioinnissa tarkastellaan erityisesti, miten edellä mainitut kohdat 1–3 on otettu huomioon yhdyskunta- ja ympäristöpalvelujen asiakaspalvelujen toteuttamisessa.

Yhdyskunta- ja ympäristöpalvelujen vastuulla on **kaavoitukseen, maaomaisuuteen ja asumiseen sekä kaupunkiympäristöön, liikkumiseen ja liikenteeseen liittyviä lupia ja palveluja**. Asiakkaita ovat kuntalaiset, yritykset, yhteisöt, viranomaiset, julkiset organisaatiot ja kaupungin muut yksiköt.

⁸ [Julkisen hallinnon asiakkuusstrategia Valtiovarainministeriö ja Kuntaliitto tiedottavat: Yhteiset linjaukset julkisille asiakaspalveluille](#)

Yksikkö	Kaavoitusyksikkö	Kadut ja liikenne -yksikkö	Maa ja mittausyksikkö
Palvelut	Maankäytön suunnittelu ja rakentamisen ohjaus sekä neuvonta ja opastus maankäyttöön, asumiseen ja rakentamiseen liittyvissä kysymyksissä	Liikennejärjestelmän ja liikenteen suunnittelu, liikenteen hallinta ja liikenneturvallisuus, henkilö- ja joukkoliikenne sekä katujen, kevyen liikenteen väylien, puistojen ja viheralueiden suunnittelu ja rakennuttaminen	Kaupungin maaomaisuuden ja kehitettävien kiinteistöjen hoito ja tontinluovutus
Viranomaistehtävät	Kaavat, suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamispäätökset	Seudullinen joukkoliikenne- ja jätehuoltoviranomainen, yleisten alueiden luvat ja pysäköinninvalvonta	Kiinteistönmuodostus, maaseutuhallinto ja asuminen
Vastuuviranhaltija	Asemakaavapäällikkö	Kaupungininsinööri	Kaupungingeodeetti

Osa asiakaspalveluista toteutetaan keskitetysti Oulu10-palveluissa monikanavaisesti ja useassa palvelupisteessä (Torikatu 10, Haukipudas, Kiihimäki, Oulunsalo, Yli-II ja Ylikiihimäki). Oulu10-palvelut muun muassa antaa neuvontaa ja ohjausta kaupungin palveluista, vuokraa venepaikkoja ja viljelypalstoja ja myy joukkoliikenteen lippuja.

Digitalisaation mahdollisuudet hyödynnetään kehitettäessä kuntalaispalveluja

Yhdyskunta- ja ympäristöpalveluiden toimintaa ohjaa asiakaslähtöisyydessä ja palvelujen digitalisoinnissa kaupunkistrategian lisäksi Digitaalinen Oulu -ohjelma ja toimialan oma toimintapolitiikka.

Oulun kaupunkistrategia 2026:n linjauksen mukaan *vaikuttavia palveluita ja toimintaa kehitetään asiakaslähtöisesti tietoon perustuen ja hyödynnetään digitalisaation mahdollisuudet kaikessa toiminnassa. Vuonna 2020 sitovana tavoitteena oli Digitaalinen Oulu -ohjelman painopisteen 2 mukaisesti hyödyntää digitalisaation ja datan mahdollisuuksia palveluissa ja hyvinvoinnin edistämässä.* Vastuutahoina ovat kaikki lautakunnat ja johtokunnat.

Kaupunginhallituksen helmikuussa 2020 päättämä **Digitaalinen Oulu -ohjelma**⁹ kokoaa kaupunkitasoiset tavoitteet, toimenpiteet ja mittarit kahden painopisteen alle. Palvelujen järjestämisen näkökulmasta ohjelman keskeinen painopiste on saavuttaa *vaikuttavuutta digitalisaatiota ja dataa hyödyntämällä.* Päämääränä ovat *nykyaikaiset ja tehokkaat kuntalaispalvelut ja sujuva arki.* Digitalisaation mahdollisuuksien tunnistamisen lisäksi tavoitteena on osallistaa kuntalaiset digitaalisten palvelujen kehittämiseen asiakaslähtöisyyden ja käytettävyyden varmistamiseksi. Konkreettisina toimenpiteinä tavoitteiden saavuttamisessa ovat esimerkiksi hallintokuntien laatimat digikehityssuunnitelmat, kuntalaispalautteiden huomiointi digitaalisten ratkaisujen kehittämisessä, osallistavien kehitysmenetelmien käyttöönotto sekä kuntalaisten tukeminen digitaalisten ratkaisujen käytössä.

Kaupunki edistää digitalisaatiota hyödyntäen kehittyviä teknologioita, ja tavoitteena on uudistaa prosesseja esimerkiksi automatisoinnin keinoin ja näin saada kuntalaisille sujuvia palveluja. Kaupunki on sitoutunut noudatta-

maan Valtiovarainministeriön digitalisointiperiaatteita¹⁰, joilla varmistetaan digitaalisten palvelujen asiakaslähtöisyys, vaikuttavuus ja avoimuus sekä helpotetaan ihmisten arkea jakamalla tietoja organisaatioiden välillä ja poistamalla turha asiointi. Oulun Digi -liikelaitos vastaa Digitaalinen Oulu -ohjelman toteuttamisesta ja kehittämissalkun koordinoinnista. Ohjelman toteuttamiseen osallistuvat kaikki hallintokunnat Oulun Digin asiantuntijoiden tukena, ja ohjelman etenemisestä raportoidaan kaupunginhallitukselle vuosittain.

Yhdyskunta- ja ympäristöpalveluiden **toimintapolitiikan** mukaan *asiakaspalvelua ja sisäisiä prosesseja kehitetään mahdollisimman toimiviksi hyödyntäen digitalisaatiota.* Palvelujen ja lopputuotteiden hyvästä laadusta huolehditaan sekä poikkitoiminnallisia toimintatapoja kehitetään aktiivisesti.

Digisuunnitelman toteutus on aloitettu

Yhdyskunta- ja ympäristöpalvelut on laatinut **toimialan digivision**, jonka mukaan muun muassa

- asiakkaan hallinnollinen taakka asiointissa on mahdollisimman pieni
- asiakas saa tarvitsemansa julkisen aineiston verkosta ilman käyntiasiointia
- palveluprosessit ovat sujuvia ja mahdollisimman automaattisia eikä niissä ole tarpeettomia vaiheita
- tiedot käsitellään ja tallennetaan digitaalisessa muodossa
- asiakas saa neuvontaa myös verkkopalvelun kautta
- asiakas saa halutessaan päätökset sähköisinä
- asiakas voi hakea lupia ja tehdä ilmoituksia sähköisesti

Yhdyskunta- ja ympäristöpalvelut on laatinut digitaalisen kehittämisen suunnitelman vuosille 2020–2021.

Suunnitelman mukaan toimiala kehittää digitaalista toimintatapaa, sähköistä säilyttämistä, liikkuvaa työtä, rakennetun ympäristön mallinnusta sekä perusjärjestelmien toiminnallisuuksia ja lakisääteisiä muutoksia.

Vuonna 2020 käyttöön otettuja asiakasprosesseihin liittyviä kehittämistoimia ovat aineiston ja dokumenttien myynti automaattisesti paikkatietojärjestelmän tietokan-

9 <https://www.ouka.fi/digitaalinenoulu>

10 Valtiovarainministeriön digitalisointiperiaatteet: <https://vm.fi/digitalisoinnin-periaatteet>

nasta, maanvuokrasopimusten tekeminen verkossa, tonttien huutokaupparatkaisu ja sähköisen asioinnin ratkaisujen kehittäminen ja saavutettavuuden parantaminen. **Toteutus- tai suunnitteluvaiheessa** ovat kuntalaisten asiointimahdollisuuksien lisääminen laajentamalla sähköisesti tilattavien tuotteiden määrää, poikkeamislupa- ja suunnittelutarveratkaisuprosessien automatisointi, rakennuslupadokumenttien verkkomyynti sekä tietopalvelun sähköistäminen.

Tarjolla on useita sähköisiä asiointipalveluja

Kaupungin **tavoitteena on lisätä sähköisten palvelujen määrää**, ja sen verkkosivulla on linkki sähköisesti tarjottaviin palveluihin¹¹. Asuminen ja ympäristö -alueen palveluissa on 14 linkkiä yhdyskuntalautakunnan alaisiin sähköisiin asiointipalveluihin, joita ovat muun muassa yleisten alueiden käyttöluvut, tonttihakemukset, kiinteistötoimitusten haku sekä erilaiset joukkoliikenteen palvelut. Kaikkia yhdyskunta- ja ympäristöpalvelujen tarjoamia sähköisiä asiointipalveluja ei ole mainittu linkkiselostuksessa, vaan ne löytyvät kyseisen palvelun sivustolta.

Ellei asiakas pysty käyttämään tai halua käyttää sähköisiä palveluja, palvelun voi saada Ympäristötalon asiantuntijoilta tai Oulu10-palveluista.

Yhdyskunta- ja ympäristöpalvelut seuraa sähköisten palvelujen käyttäjämääriä. Sähköisistä palveluista eniten käyttäjiä on ollut karttapalvelulla (yli miljoona käyttäjää vuosittain), varaupalvelulla (vajaa 3 000 varausta vuonna 2020) ja karttakaupalla (reilut 1 000 tilausta vuodessa).

Valtuustoryhmien puheenjohtajien valtuustoaloitteeseen antamassaan vastauksessa **kaupunginhallitus** joulukuussa 2019 **nimesi vuoden 2020 asiakaslähtöisyyden teemavuodeksi**, jolloin muun muassa tehtiin tunnetuksi sähköisiä asiakaslähtöisiä asiointikanavia, kehitettiin asiakaspalautteiden keräämistä, otettiin OuluBot-virtuaaliassistentti pilottikäyttöön joukkoliikenne-, kalastus- ja veneilypalveluissa ja oltiin mukana asiakaslähtöisten palvelujen kehittämishankkeissa.

Oulun ja Jyväskylän kaupungit ovat mukana valtiovaraministeriön osittain rahoittamassa **Modernit digitaaliset asiakaspalvelut yhdessä kehittäen -hankkeessa (MODA)**, jossa kokeillaan ja kehitetään uusia organisaatio- ja järjestelmäriippumattomia toimintamalleja ja ratkaisuja digitaaliseen asiakaspalveluun. Lopputuloksena on määrä syntyä poikkihallinnollinen, monikanavainen ja asiakaslähtöinen toimintamalli, jossa tuetaan digitaalisten ratkaisujen käyttöönottoa ja osallistetaan kuntalaiset, yritykset ja kolmas sektori palveluiden toteuttamiseen.

Sähköinen palautejärjestelmä on suosittu

Yksi asiakkaille suunnatuista sähköisistä palveluista on kaupungin verkkosivulla oleva **sähköiseen paikkatietoon sidottu palautejärjestelmä**¹², jossa asiakas valitsee palautteen aiheen ja luonteen. Palautetta voi antaa yhdyskunta- ja ympäristöpalveluille kuudesta eri aiheesta:

asuminen ja rakentaminen, kaavoitus ja maankäyttö, kadut, liikenne ja venepaikat, kartat ja tontit, puistot ja viheralueet sekä ympäristö ja luonto. Palautejärjestelmän asiakas voi valita toimenpide-ehdotuksen, moitteen, kiitoksen, ilmoituksen tai kysymyksen. Palautejärjestelmään pystyy hakemaan ja lukemaan annettuja palautteita ja niiden vastauksia, mikäli palautteen antaja on hyväksynyt sen julkaisun.

Yhdyskunta- ja ympäristöpalveluihin tulleet **palautteet käsitellään** toimialalla ja niiden perusteella ryhdytään korjaustoimenpiteisiin. Vuonna 2020 palautejärjestelmään tuli reilut 15 100 palautetta, joista lähes puolet liittyi yhdyskunta- ja ympäristöpalvelujen palveluihin. Vuonna 2019 järjestelmään annettiin noin 11 000 palautetta. Vuonna 2020 yhdyskunta- ja ympäristöpalveluille tulleista palautteista 37 % oli luonteeltaan ilmoituksia, lähes kolmasosa toimenpide-ehdotuksia ja viidennes moitteita. Palautejärjestelmän lisäksi kuntalaiset antavat palautetta tapaamisissa kasvotusten, sähköpostitse ja puhelimitse. Palautteet käsitellään yksiköiden palavereissa, ja ryhdytään korjaustoimenpiteisiin. Saapuneisiin palautteisiin toimiala pyrkii vastaamaan kolmen päivän kuluessa, ja vastaajia seurataan yksiköissä ja johdon katselmuksissa.

Yhdyskunta- ja ympäristöpalvelujen yksiköt seuraavat asiakaspalvelulle asetettujen tavoitteiden toteutumista tekemällä **asiakastytyväisyyskyselyjä**. Toimiala on mukana joka toinen vuosi tehtävässä valtakunnallisessa Yhdyskuntatekniset palvelut -kyselyssä ja Kuntapalvelut Oulussa KAPA-tutkimuksessa. Maa ja mittaus -yksikkö tekee vuosittain kyselyn omakotitonttien hakijoille tonttihakijoiden tarpeista, toiveista ja trendeistä. Syksyllä 2020 tehtyyn kyselyyn vastanneet antoivat tonttiasioiden asiakaspalvelulle hyvän arvosanan. Asiakastytyväisyyskyselyjen tulokset käsitellään yksiköissä ja johdon katselmuksissa.

Tarkastuslautakunta selvitti palvelujen asiakaslähtöisyyttä

Arviointia varten tehtiin **selvitys muutamien yhdyskunta- ja ympäristöpalvelujen tarjoamien kuntalaispalvelujen asiakaslähtöisyydestä**. Palveluista selvitettiin asiointitilanteeseen, käytettävyyteen ja viestintään liittyviä seikkoja.

Omakoti-, loma-asuntotontteja sekä ammattirakentajien tontteja haetaan sähköisestä asiointipalvelusta, joka on ollut käytössä vuodesta 2015 lähtien. Yritystonttien hakemisessa käytetään hakulomaketta. Sähköinen asiointipalvelu toimii parhaiten tietokoneella tai tablet-laitteella, mobiililaitteella palvelun kaikki toiminnallisuudet eivät ole tällä hetkellä käytettävissä. Syksyllä 2020 tehdyssä asiakaspalautekyselyssä palvelun käytöstä saatiin toisaalta positiivista palautetta palvelun helppokäyttöisyydestä ja selkeydestä ja toisaalta negatiivista palautetta palvelun vanhanaikaisuudesta ja epäselvyydestä. Tonttihakemuksia tehtiin vuonna 2020 yhteensä 791 kappaletta, näistä omakotitonttihakemuksia oli 633.

11 Oulun sähköiset asiointipalvelut: <https://www.ouka.fi/verkkoasiointi>

12 Oulun palautepalvelu: <https://e-kartta.ouka.fi/efeedback>

Sähköisiä maanvuokrasopimuksia on tehty marras-kuusta 2020 lähtien yhteensä 58. Sopimuksen tiedot siirretään sähköisesti Maanmittauslaitoksen kiinteistö- vaihdannan palveluun ja allekirjoitetaan sähköisesti. Sähköinen käsittely vähentää fyysistä asiointia eikä allekirjoitus ole aikaan tai paikkaan sidottua. Aiemmin tehdystä, paperisesta maanvuokrasopimuksesta asiakkaat voivat tilata jäljennöksen käyttämällä sähköistä asiointipalvelua ajasta ja paikasta riippumatta.

Tonttien huutokauppaa pilotoitiin vuonna 2020 ulkopuolisella palvelulla asettamalla kahdeksan omakotitonttia myyntiin. Tarjouksia saatiin kolmesta tontista ja ne myytiin tehtyjen tarjousten perusteella.

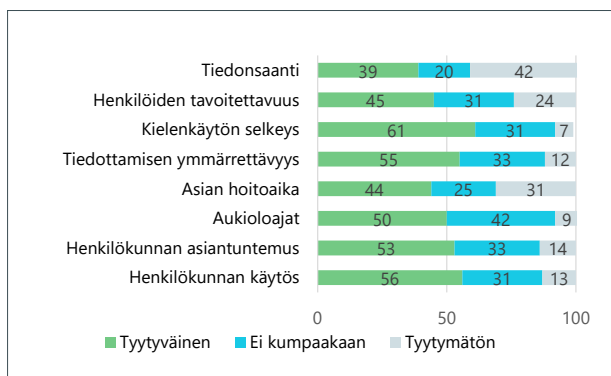
Sijoituslupia uusien rakenteiden pysyvään sijoittamiseen kadulle tai muille yleisille alueille on haettu ja myönnetty sähköisessä asiointipalvelussa maaliskuusta 2020 lähtien. Sijoituslupia myönnettiin vuonna 2020 yhteensä 264. Asiakkaat ovat antaneet kadut ja liikenne -yksikölle positiivista palautetta käytetystä päätelaitteesta riippumattomasta asiointipalvelusta, sen käytettävyydestä ja hakemusten käsittelyaikaajan lyhenemisestä.

Selvityksessä mukana olleet sähköiset asiointipalvelut ovat käytettävissä 24/7-periaatteella ja palvelut on mahdollista saada myös asiointikäynnillä. Sähköiset asiointipalvelut ovat saavutettavia palveluja, palveluihin tiiviisti liittyvästä karttapalvelusta palvelun toimittaja on tekemässä saavutettavaa. Palveluista on kaupungin verkkosivuilla tietoa ja ohjevideoita.

Myös kuntalaisten kokemuksia on kartoitettu

FCG:n vuonna 2020 tekemään **Yhdyskuntateknisten palvelujen kyselytutkimukseen** osallistui 19 kuntaa, vastausprosentti oli 22¹³. Yksi osa tutkimusta oli selvittää asiointia teknisen toimen kanssa. Kyselyssä kysyttiin kuinka tyytyväinen tai tyytymätön vastaaja oli esitettyihin väitteisiin. Tyytyväisimpiä vastaajat olivat kielenkäytön selkeyteen, henkilökunnan käytökseen ja tiedottamisen ymmärrettävyyteen. Vuoden 2016 tutkimukseen verrattuna tiedottamisen ymmärrettävyyteen tyytyväisten osuus oli kasvanut. Tyytymättömiä vastaajat olivat tiedonsaantiin, asian hoitoaikaan ja henkilöiden tavoitettavuuteen. Asian hoitoaikaan tyytyväisten osuus oli laskenut ja tyytymättömien osuus kasvanut vuoteen 2016 verrattuna.

TYTYVÄISYYS TEKNISEN TOIMEN KANSSA ASIOINTIIN



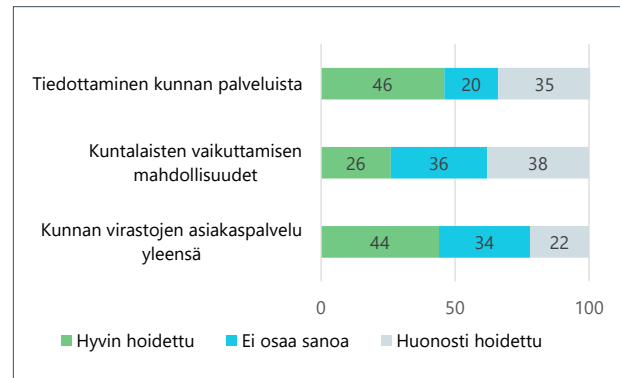
Merkittävä osa vastaajista (20–42 %) ei ollut tyytyväinen eikä tyytymätön.

Vastaajat olivat saaneet tietoa yhdyskuntateknisistä palveluista ensisijaisesti (53 %) internetin kautta. Kunnan tiedotteesta tai julkaisusta tietoa oli saanut 17 %, ilmaisjakelehdistä 12 % ja sanomalehden artikkelista 11 %.

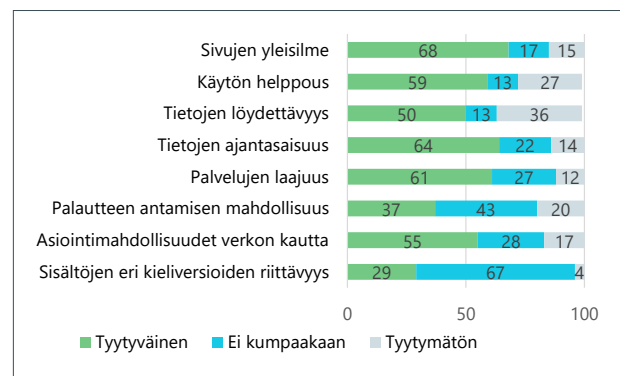
Kuntalaisten käsityksiä kunnallisten palvelujen laadusta on selvitetty **Kuntapalvelut-tutkimuksissa** (KAPA) joka toinen vuosi. Vuonna 2020 tehdyn tutkimuksen mukaan vastaajista lähes puolet piti kunnan palveluista tiedottamista hyvin hoidettuna. Kuitenkin reilun kolmanneksen mielestä tiedottaminen oli hoidettu huonosti. Kuntalaisten vaikuttamisen mahdollisuuksia hyvänä piti 26 % (vuonna 2018 21 %). Lähes 40 %:n mielestä vaikuttamisen mahdollisuuksissa oli parantamisen varaa. Tyytyväisyys kunnan virastojen asiakaspalveluun oli korkea verrattuna vertailukuntien keskiarvoon: oululaisista vastaajista tyytyväisiä oli 44 %, kun vertailukuntien keskiarvo oli 40 %.

Kunnan internet-palveluista vastaajat olivat tyytyväisiä sivujen yleisilmeeseen, tietojen ajantasaisuuteen, palvelujen laajuuteen, käytön helppouteen ja asiointimahdollisuuksiin. Parannettavaa kunnan internet-palveluissa oli tietojen löydettävyydessä. Vastaajista 37 % oli tyytyväisiä mahdollisuuteen antaa palautetta.

PALVELUTYTYVÄISYYS



TYTYVÄISYYS KUNNAN INTERNET-PALVELUIHIN

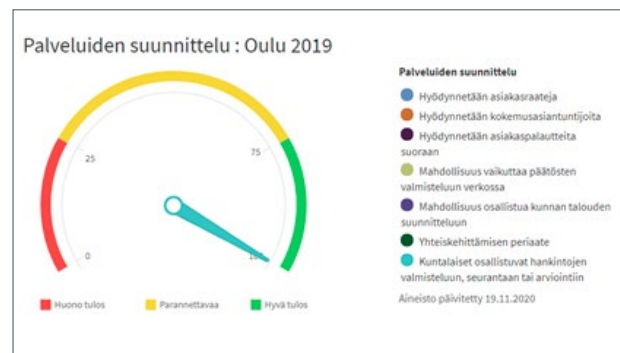


13 Kyselyssä yhdyskuntatekniset palvelut sisältää myös vesihuollon, jätehuollon, pelastuksen ja ensihoidon, jotka eivät sisälly tähän arviointiin.

Kuntaliiton vuonna 2017 tekemän ARTTU2-tutkimuksen mukaan **kaksi kolmasosaa kaiken ikäisistä kuntalaisista piti tärkeänä sitä, että palvelujen käyttäjät pääsevät osallistumaan käyttämänsä palvelun suunnitteluun ja kehittämiseen.** Vastaajien ikä vaikutti tulokseen: alle 30-vuotiaista 70 % piti palvelujen kehittämiseen vaikuttamista tärkeänä, yli 70-vuotiaista joka kymmenes ei pitänyt osallistumista lainkaan tärkeänä. Naiset pitivät osallistumismahdollisuutta tärkeämpänä kuin miehet. Kunnan koko ei vaikuttanut kuntalaisten mielipiteisiin.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) kerää tietoja kuntien eri toimialojen hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyöstä TEA-viisariin. Kuntajohdon toimialalta kerätään tietoa kuntalaisten vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksista ja palvelujen suunnittelusta. TEA-viisarin perusteella vuonna 2019 **oululaiset pystyivät osallistumaan palveluiden suunnitteluun usealla tavalla.** Verrattuna koko maahan oululaisilla oli paremmat mahdollisuudet vaikuttaa.

Pisteet		Oulu	Koko maa
Palveluiden suunnittelu		100	74
Hyödynnetään asiakasraateja	100 Kyllä	100	91 Toteutuu hyvin
Hyödynnetään kokemusasiantuntijoita	100 Kyllä	100	81 Toteutuu hyvin
Hyödynnetään asiakaspalautteita suoraan	100 Kyllä	100	95 Toteutuu hyvin
Mahdollisuus vaikuttaa päätösten valmisteluun verkossa	100 Kyllä	100	75 Toteutuu hyvin
Mahdollisuus osallistua kunnan talouden suunnitteluun	100 Kyllä	100	55 Toteutuu vaihtelevasti
Yhteiskehittämisen periaate	100 Kyllä	100	91 Toteutuu hyvin
Kuntalaiset osallistuvat hankintojen valmisteluun, seurantaan tai arviointiin	100 Kyllä	100	30 Toteutuu vaihtelevasti



Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä

Avoimen hallinnon toimintasuunnitelman, vuorovaikutussuunnitelman ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelman toteutumisesta on raportoitu kaupunginhallitukselle, ja vuorovaikutussuunnitelman toteutuminen on saatettu tiedoksi myös kaupunginvaltuustolle. Raportoinnin ja tarkastuslautakunnan saamien selvitysten perusteella voidaan arvioida, että **yhdyskunta- ja ympäristöpalvelut on edistänyt suunnitelmien tavoitteita ja toimia aktiivisesti ja monin eri tavoin.** Vuorovaikutussuunnitelman sisältämiä indikaattoreita ei kuitenkaan ole täysin hyödynnetty.

Viestintäkulttuurin muutos on näkyvissä yhdyskunta- ja ympäristöpalvelujen viestinnässä, jossa käytetään hyväksi aiempaa enemmän sosiaalista mediaa. Viimeisimmän yhdyskuntateknisiä palveluja koskevan kyselytutkimuksen mukaan tyytyväisyys tiedottamisen ymmärrettävyyteen oli lisääntynyt ja tyytyväisyys kielenkäytön selkeyteen oli pysynyt hyvällä tasolla. Ensijainen tietolähde oli internet.

Kuntalaiset haluavat vaikuttaa erityisesti lähiympäristöönsä koskeviin suunnitelmiin. **Yhdyskunta- ja ympäristöpalvelut on käyttänyt monipuolisia keinoja kuntalaisten kuulemisessa ja osallistamisessa.** Sähköiset kanavat ovat tulleet korona-aikana monille kuntalaisille tutuiksi, helpottaneet osallistumista ja madaltaneet osallistumisen kynnyksiä. Saavutettavuus on parantunut. Kyselytutkimuksen perusteella tiedonsaannissa on kuitenkin edelleen parannettavaa.

Kaavoitus ja tonttituotanto ovat keskeisiä yhdyskunta- ja ympäristöpalvelujen prosesseja. Kaupungin verkkosivuilla on kuvattu kaavaprosessi ja mahdollisuudet vaikuttaa päätöksenteon eri vaiheissa. Kaavoitukseen osallistumisessa tavoiteltavaa on aloitusvaiheen korostaminen, oikein mitoitettu ja ajoitettu vuorovaikutus sekä joustavuus ja sähköinen osallistuminen. Asemakaavoista on tehty valituksia vähän, keskimäärin 1–2 vuodessa.

Kaavoituksessa sovitaan yhteen erilaisia intressejä, ja monipuolisista vuorovaikutusmenettelyistä huolimatta asianosaiset ja kuntalaiset voivat kokea, että he eivät ole tulleet kuulluiksi. Kokemus kuulluksi tulemisesta on tärkeä. Kokemukseen vaikuttaa muun muassa asiakaspalvelun laatu, ja tyytymättömyyttä aiheuttaa kaavahankkeen pitkä kesto riippumatta siitä, mikä hanketta mahdollisesti on viivästyttänyt. Yhdyskuntateknisiä palveluja koskevan tutkimuksen mukaan oululaisten tyytyväisyys asioiden hoitoaikaan oli vähentynyt. Yksityisten tahojen kaavahankkeita ei ole resurssien puutteen vuoksi voitu ottaa valmisteluun toivotuissa aikatauluissa.

Tutkimustietoa kuntalaisten kokemuksista erityisesti yhdyskunta- ja ympäristöpalvelujen toteuttamisesta osallistamisesta ei ole saatavissa. Koko kaupunkia koskevassa Kuntapalvelut- tutkimuksessa kuntalaisten tyytyväisyys vaikuttamisen mahdollisuuksiin oli kasvanut edellisestä tutkimuskerrasta mutta oli silti vain 26 % ja huonompi kuin tutkimuskuntien keskiarvo 30 %.

Yhdyskunta- ja ympäristöpalvelut on **laatinut Digitaalinen Oulu -ohjelman mukaisen digitaalisen kehittämisen suunnitelman vuosille 2020–2021 ja valinnut siihen kehittämiskohteita**, joilla on edistetty digitalisaation mahdollisuuksia. **Vuodelle 2020 suunnitelmaan valituista kehittämistoimista toteutettiin 74 %.** Digitaalisten ratkaisujen kehittämisessä on huomioitu kuntalaispalautteita ja kuntalaisia on tuettu niiden käytössä. Toimialan digivision mukaisesti digitaaliset palveluprosessit ovat mahdollisimman automaattisia ja asiakkaat voivat hakea lupia ja tehdä ilmoituksia sähköisesti.

Sähköiset asiointipalvelut mahdollistavat uusia asiakaspalvelun muotoja ja tuovat ajasta ja paikasta riippumattoman palvelukanavan kuntalaisten käyttöön. Kuntapalvelut -tutkimuksen mukaan kuntalaiset olivat tyytyväisiä mahdollisuuteen asioida verkon kautta. **Yhdyskunta- ja ympäristöpalvelut tarjoaa asiakkailleen monipuolisesti sähköisiä asiointipalveluja.** Palveluja asiakkaat saavat tarvittaessa myös asiointikäynnillä. Sähköisten palvelujen käyttö ei ole kaikille asiakkaille yhtä helppoa ja niiden löydettävyys voi olla vaikeaa.

Kuntalaisille tarjottavat sähköiset palvelut ovat saavutettavia ja pääsääntöisesti käytetystä päätelaitteesta riippumattomia. Ne vastaavat asiakkaiden tarpeisiin, mutta niiden asiakaslähtöisyydessä on vielä kehitettävää. Osassa sähköisistä palveluista ei hyödynnetä asiakkaasta aiemmin saatuja tietoja, vaan asiakkaan on syötettävä ne uudelleen. Kaikkia palveluja ei myöskään voi hoitaa alusta loppuun sähköisesti samassa asiointipalvelussa, vaan esimerkiksi hakemuksen täydentäminen on tehtävä sähköpostitse.

Asiakkaat voivat antaa palautetta kaupungin tarjoamista palveluista sähköisessä paikatietoon sidotussa palautejärjestelmässä. **Toimialalla on toimintamalli palautteiden vastaanamiseen ja käsittelyyn. Paikatietoon sidottu järjestelmä on asiakaslähtöinen.**

Tarkastuslautakunnan kannanotot

Kuntalaisten osallistumisessa ja palvelutarjonnassa tulee sähköisten toimintojen lisäämisen ohella mahdollistaa perinteistenkin palvelukanavien käyttö eri asiakasryhmien yhdenvertaisuuden varmistamiseksi. Digitalisaation lisääntyessä henkilöresursseja on kuitenkin enemmän käytettävissä monimutkaisten tai muuten aika vievien asioiden asiakaspalveluun.

Yhdyskunta- ja ympäristöpalvelujen toimiva vuorovaikutus kuntalaisten ja sidosryhmien kanssa mahdollistaa kaupungin hankkeiden etenemisen ja siten vaikuttaa elinvoimaisuustavoitteiden saavuttamiseen. Tarkastuslautakunta korostaa hyvään vuorovaikutukseen sisältyvän myös sen, että osallisille kerrotaan, miten heidän näkemyksensä on huomioitu päätöksentekoprosessissa.

Tarkastuslautakunta pitää tärkeänä, että sähköisten palvelujen asiakaslähtöisyyttä kehitetään edelleen, jotta asiakkaat voivat hyödyntää asioinnissaan jo aiemmin antamia tietoja.

Oulun kaupungin verkkosivusto täyttää suurelta osin digipalvelulaissa määritellyt saavutettavuusvaatimukset. Keskeisimmät havaitut puutteet ovat tiedossa ja korjattavana.

5.8 Tilatehokkuuden parantaminen

Tarkastuslautakunta arvioi, toteutuivatko tilatehokkuuden ja tilojen käyttöasteen parantamiselle asetetut tavoitteet. Arvioinnin kohteena olivat rakennusomaisuuden taseyksikön, Oulun Tilapalvelut liikelaitoksen sekä hyvinvointipalvelujen ja sivistys- ja kulttuuripalvelujen toimet tilatehokkuuden parantamisessa.

Tilatehokkuus on ominaisuus, joka kuvaa sitä, miten tehokasta tilojen käyttö on esimerkiksi ajallisesti tai taloudellisesti. Muun muassa tilankäytön tiivistäminen ja turhista tiloista luopuminen parantavat tilankäytön tehokkuutta. Tehokkuuteen vaikuttavat työntekijöiden ja työpisteiden määrä sekä asukkaiden määrä suhteessa pinta-alaan¹.

Tilatehokkuutta parantaa tilojen optimointi käyttötarkoitukseen, turhien neliöiden välttäminen ja tilantarpeen vähentäminen. Tilatehokkuuden mittareita ovat yleisesti m²/henkilötyövuosi/asukas, vuokrausaste/vajaakäyttöaste ja tehollinen käyttöaika².

Tarkastelu kohdistui pääosin ajanjaksolle 2016–2020, mutta tietoja on myös aiemmilta vuosilta kuvaamassa viime vuosikymmenellä tapahtuneita muutoksia.

Kaupungin tavoitteet tilatehokkuuden parantamiselle

Kaupunkistrategia 2026:n (kv 26.2.2018 § 18) linjauksia ovat *Järjestämme palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla ja Hyödynnämme digitalisaation mahdollisuudet kaikessa toiminnassa*.

Omistajapoliittisten linjausten 2017 (kv 29.1.2018 § 5) mukaan *tilaratkaisuja ohjaa kokonaistaloudellisuus. Tilatehokkuutta ja käyttöastetta seurataan ja parannetaan, tavoitteena säästöt kustannuksissa ja energian käytössä. Tilojen hankinnassa noudatetaan Oulun kaupungin toimitilojen hankeohjetta*.

Omistajapoliittisessa toimenpideohjelmassa 2018–2021 (kh 26.11.2018 § 330) todetaan, että *kaupungilla on laaja ja tasearvoltaan suuri kiinteistökanta, joten tilojen tehokas käyttö ja edelleen kehittäminen on tärkeää. Toimitilojen käyttöasteelle ja tilatehokkuudelle sekä kiinteistöjen ylläpidolle ja kehittämiselle asetetaan mitattavat tavoitteet, joita seurataan aktiivisesti*.

Ympäristöohjelma 2026:n mukaan (kh 19.8.2019 § 251) *tilat suunnitellaan monikäyttöisiksi ja tilojen käyttöä tehostetaan*. Mittarina on *tilojen käyttöaste (%)* ja vastuutahona Tilapalvelut. Ympäristöohjelman tavoitteena on myös *tehokas energiankäyttö*. Toimenpiteenä on kau-

pungin oman energiankulutuksen vähentäminen 10,5 % vuoteen 2025 mennessä vuoden 2014 tasosta kuntalan energiatehokkuussopimuksen mukaisesti, kaupungin kiinteistöjen ominaiskulutuksen pienentäminen sekä energiatehokkuusinvestointien toteutumisen varmistaminen. Lisäksi kiinteistöjen ja vuokra-asuntojen energiankulutuksen vähentämisessä hyödynnetään digitaalisia ratkaisuja. Talousarviovaraus vuoden 2020 energiansäästöinvestointihankkeisiin oli 1,2 miljoonaa euroa.

Oulun Tilapalvelut liikelaitoksen sitovana tavoitteena oli, että *toimitilojen energiatehokkuutta kehitetään edelleen energiatehokkuutta tukevilla toimenpiteillä*. Mittarina on säästetyn energian määrä vuosittain ja konkreettisesti normeeratun kulutuksen pieneneminen 500 MWh/vuosi.

Rakennusomaisuuden taseyksiköllä ja lautakunnilla ei ollut tiloja koskevia sitovia tavoitteita vuodelle 2020. Taseyksikön talousarviossa todetaan, että *toimitilojen käyttöasteelle ja tilatehokkuudelle sekä kiinteistöjen ylläpidolle ja kehittämiselle asetetaan mitattavat tavoitteet, joita seurataan aktiivisesti*. **Oulun Infra-liikelaitoksella** oli tavoitteena keskittää toimintojaan kahteen kiinteistöön.

Tilojen kokonaismäärä ja sisäisen vuokran määrä ovat kääntyneet kasvuun

Oulun kaupungin toimitilojen sisäisestä vuokrauksesta ja ylläpidosta vastaavan Oulun Tilapalvelut -liikelaitoksen mukaan kaupungin omistamia ja hallinnoimia rakennuksia on vuoden 2021 talousarvion mukaan 544 kappaletta ja ylläpidettävän kiinteistökannan laajuus on 896 000 brm². Vuoden 2020 kaupungin tilinpäätöksessä rakennusten tasearvo oli 504,2 miljoonaa euroa, 8,1 miljoonaa (1,6 %) suurempi kuin vuonna 2016 ja 6,6 miljoonaa (1,3 %) suurempi kuin edellisenä vuonna.

Rakennusten laskennallinen korjausvelka oli Tilapalvelujen laskelman mukaan 172,7 miljoonaa euroa vuoden 2020 lopussa. Vuonna 2016 se oli 109,1 miljoonaa euroa³. Koska kyseessä on laskennallinen arvo, se on vain suuntaa antava eikä kerro tilojen tosiasiallisesta kunnosta.

Vuoden 2020 lopussa oli Tilapalvelujen laskutustietojen mukaan hallintokunnille sisäisesti vuokrattavia tiloja noin 831 400 m², ja niiden vuokrat olivat yhteensä 115,5 miljoonaa euroa.

1 <https://termipankki.fi/tepa/fi/haku/tilatehokkuus>

Lähde Kiinteistöliiketoiminnan sanasto, 2. laitos (RAKLI, 2012)

2 Mm. Senaatti-kiinteistöjen yhteiskuntavastuuraportit 2018 ja 2019

3 Oulun kaupungin rakennukset ja jälleenhankinta-arvot 2016, korjausvelka ja perusparannustarve sekä Trellum pts 2017–2031. Trellum Oy 13.10.2017

SISÄISET VUOKRAT (€) JA TILOJEN MÄÄRÄT (M²) VUOSINA 2016–2021

Vuosi	Omat tilat			Ulkoa vuokratut			Yhteensä			
	Vuokrat	Neliöt	€/m ²	Vuokrat	Neliöt	€/m ²	Vuokrat	Neliöt	€/m ²	m ² /asukas
2016	89 391 055	700 957	10,63	17 065 775	95 451	14,90	106 456 830	796 408	11,14	4,01
2017	90 434 816	698 930	10,78	17 301 281	88 665	16,26	107 736 097	787 595	11,40	3,93
2018	91 919 642	699 054	10,96	16 631 929	96 165	14,41	108 551 571	795 219	11,38	3,94
2019	92 799 890	702 288	11,01	18 016 652	93 188	16,11	110 816 542	795 476	11,61	3,91
2020	94 814 994	720 168	10,97	20 646 518	111 184	15,47	115 461 512	831 352	11,57	4,05
2021	97 692 850	727 456	11,19	23 112 394	133 185	14,46	120 805 244	860 641	11,70	4,15

Kaupungin hallinnonalojen käytössä olevien **tilojen kokonaismäärä kasvoi lähes 35 000 m² vuodesta 2016 vuoteen 2020, 4,4 %**. Se pysyi jokseenkin samalla tasolla vuodet 2016–2019, ja muutos kohdistuikin käytännössä vuoteen 2020 (kasvu 35 900 m², +4,5 % ed. vuodesta). Vuoden 2020 kasvusta suurinta osaa (65 %) selittää sivistys- ja kulttuuripalvelujen tilojen lisäys. Vuonna 2021 tilojen määrä kasvaa hieman edellisvuotta vähemmän (kasvu 29 300 m², +3,5 % ed. vuodesta).

Suhteessa palkallisiin henkilötyövuosiin (htv) tilojen määrä laski vuodesta 2017 (84 m²) vuoteen 2019 (79 m²) mutta nousi jälleen vuonna 2020 (83 m²).

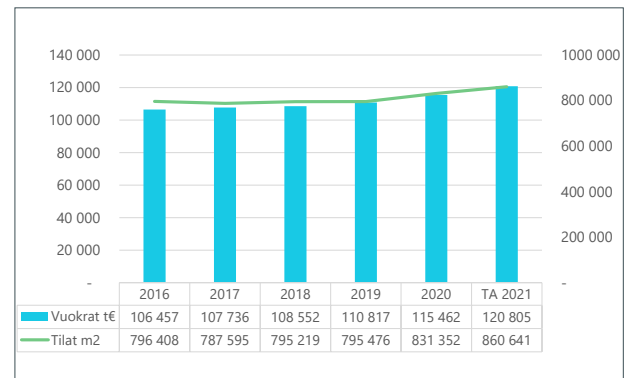
Vuokrien kasvu on ollut hieman tasaisempaa. Käyttäjiltä peritty **sisäinen vuokra kasvoi yhteensä 9,0 miljoonaa euroa vuodesta 2016 vuoteen 2020 eli 8,5 %**. Noin puolet kasvusta, 4,6 miljoonaa euroa toteutui vuonna 2020, jolloin kasvuprosentti oli 4,2. Vuonna 2021 sen ennakoidaan olevan 4,6 %. Vuoden 2021 vuokrien ennakoitusta 5,3 miljoonan euron kokonaiskasvusta on sivistys- ja kulttuuripalvelujen osuus 4,1, hyvinvointipalvelujen 0,6 ja Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitoksen osuus 0,7 miljoonaa euroa. Konsernihallinnon ja muutamien liikelaitosten vuokramenot alenevat.

Keskimääräinen neliövuokra nousi 0,43 euroa eli 3,9 % vuodesta 2016 vuoteen 2020. Vuokrien kasvua selittävät tilojen lisäyksen ohella ylläpitokustannusten kasvu, tehdyt peruskorjaukset ja uusien tilojen käyttöönotto vanhojen, halvempien tilojen poistuttua käytöstä tai täysin uusien tilojen käyttöönotto toiminnan muutosten vuoksi.

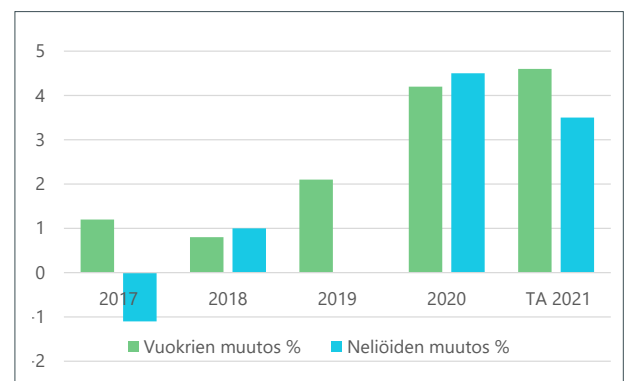
Hallintokuntien käytössä olevien kaupungin omistamien tilojen määrä oli noin 720 000 m² vuonna 2020, 87 % kaikista tiloista (88 % vuonna 2016). Tilojen määrä kasvoi vuodesta 2016 vuoteen 2020 noin 19 200 m² (2,7 %) ja vuokrien määrä 5,4 miljoonaa euroa (6,1 %). Tilamäärän muutos painottui vuoteen 2020. Vuonna 2021 tilojen määrä kasvaa yhden prosentin ja vuokrien määrä 3 %. Omien tilojen neliövuokra oli 10,97 euroa/m² vuonna 2020 ja nousi viisivuotisjaksolla 0,34 euroa (3,2 %).

Hallintokuntien käyttöön kaupungin ulkopuolelta vuokrattujen tilojen määrä oli vuonna 2020 noin 111 200 m² eli 13 % kaikista tiloista (12 % vuonna 2016). Mää-

TILOJEN KOKONAISMÄÄRÄN JA SISÄISTEN VUOKRIEN MUUTOS VUOSINA 2016-2021



VUOKRIEN JA NELIÖIDEN SUHTEELLINEN MUUTOS VUOSINA 2017–2021



rä väheni tarkastelujakson alkupuolella mutta kasvoi merkittävästi jälleen vuonna 2020, noin 18 000 m² (19,3 %) edellisestä vuodesta. Tilamäärän muutos vuodesta 2016 oli noin 15 800 m² (16,5 %) ja vuokrien määrän muutos 3,6 miljoonaa euroa (21,0 %). Vuonna 2021 tilojen määrä nousi viidenneksellä edellisestä vuodesta.

Ulkoa vuokrattujen keskimääräinen neliövuokra oli 15,47 €/m² vuonna 2020, 4,5 euroa (41,0 %) suurempi kuin omien tilojen vuokra. Muutos vuodesta 2016 on ollut 0,57 euroa (3,8 %). Euromääräisesti ulkoa vuokrattujen osuus oli lähes 18 % tilavuokrista (16 % vuonna 2016). Näistä kaupungin tytäryhteisöiltä, esimerkiksi Sivakalta, vuokrattuja oli runsas neljäsosa.

Ulkoa vuokrataan tiloja silloin kun omista ei löydy sopivia (esimerkiksi Dentopolis ja BusinessAsema) tai jos tilojen tarve ei ole pitkäaikainen. Niitä ovat myös pitkäaikaisella vuokramallilla⁴ ja elinkaarimallilla⁵ toteutetut tilat sekä lisä- ja väistötiloiksi vuokratut tilaelementit. Varsinaisia elinkaarihankkeita on vain Haukiputaalla eikä uusia ole toteutettu viime vuosina. Korkeimmat vuokrat maksetaan tilaelementeistä, keskimäärin noin 30 euroa/m² vuonna 2020.

Tilapalvelut pyrkii vuoden 2020 talousarvion mukaan osaltaan pienentämään ulkoa vuokrattua tilakantaa, mutta ulkoisen tilakannan kokonaislaajuus tulee kuitenkin valmistuvien vuokrahankintakohteiden myötä laajentumaan. Omia investointeja korvaavalla vuokramallilla toteutettujen tilojen kustannukset alkavat vaikuttaa vuodesta 2021 alkaen ja tämänhetkisten sopimusten mukaan jatkuvat 25 vuoden ajan. Vuonna 2020 on aloitettu vuokrahankkeina Salonpään koulu ja päiväkotit, Hintan päiväkotit, Oulunsalon päiväkotit, Linnanmaan paloasema ja Raksilan paloasema. Vuoden 2021 alussa on otettu käyttöön ensimmäinen vuokramallilla toteutettu kohde, Ruiskukan päiväkotit Pateniemessä.

Yli 70 % kaikista toimitiloista on sivistys- ja kulttuuripalvelujen käytössä, ja yhdessä hyvinvointipalvelujen kanssa näiden kahden suuren hallintokunnan osuus tiloista ja vuokrasta on yli 90 %. Sivistys- ja kulttuuripalveluissa perusopetuksen ja nuorisotoimen tilat ovat puolet ja varhaiskasvatuksen tilat noin 17 % hallintokunnan tiloista.

Syksyllä 2020 kaupungin tiloja oli tyhjillään 20 700 m², niistä suurin osa kiinteistökehityksessä. Kaupungin tilojen vuokrausaste on vaihdellut 96–99 %:n välillä ja oli 96 %

vuonna 2020. Kiinteistökehityksessä olevat, tarpeettomiksi käyneet tilat ovat sisältyneet tunnuslukuun vuodesta 2019 alkaen. Vuonna 2020 myytiin 15 kiinteistökehityksessä ollutta rakennusta.

Tiloja koskeva päätöksenteko ja tilahallinnon järjestäminen

Palveluverkkosuunnitelmat ja hankeselvitykset ovat osa strategista suunnittelujärjestelmää

Palvelujen järjestämisen taustatekijänä ovat toteutuneet väestömuutokset ja väestösuunnite. Oulun kaupungin vuoteen 2029 ulottuvan väestösuunnitteen⁶ lähtökohtina ovat olleet syntyvyyden pysyminen nykyisellä matalammalla tasolla, kuolleisuuden nousu väestön ikääntymisen myötä ja muuttoliike nykytrendin mukaisesti. Varhaiskasvatusikäisten lasten määrä on vähentynyt ja vähenee edelleen, ja myös peruskoululaisten määrä kääntyy laskuun vuosikymmenen puolivälin jälkeen. 16–18-vuotiaiden määrä kasvaa koko suunnittelekauden ajan, samoin työikäisten ja yli 65-vuotiaiden määrä. Yli 75-vuotiaiden määrä nousee noin 8 200 hengellä vuodesta 2020 vuoteen 2029.

Palveluiden järjestämistapa ja palveluverkko vaikuttavat tilojen tarpeeseen ja käyttöön. Hallintosäännön mukaan *kaupunginhallitus* päättää palveluverkkosuunnitelman valmistelusta ja täytäntöönpanosta *kaupunginvaltuuston* päättämän sivistys- ja kulttuuripalvelujen sekä hyvinvointipalvelujen palveluverkkoa koskevan palveluverkkosuunnitelman mukaisesti. *Lautakunta* päättää hallintokuntansa palvelujen järjestämisestä, tuottamisesta ja kehittämisestä kaupunkistrategian ja kaupunginhallituksen hyväksymien toteuttamishojelmien mukaisesti.

SISÄISTEN VUOKRIEN JA TILOJEN MÄÄRÄT HALLINTOKUNNITTAIN VUONNA 2020

Hallintokunta	Sisäinen vuokra		Tilojen määrä		Neliövuokra
	euroa	%-osuus	m ²	%-osuus	€/m ²
Kaupunginvaltuusto, kaupunginhallitus ja tarkastuslautakunta	1 278 501	1,1	13 677	1,6	7,79
Hyvinvointilautakunta	24 138 496	20,9	153 487	18,5	13,11
<i>Sikun yhteiset palvelut</i>	1 316 650	1,1	9 483	1,1	11,57
<i>Perusopetus ja nuoriso</i>	43 370 047	37,6	303 293	36,5	11,92
<i>Lukio ja vapaa sivistys</i>	7 481 038	6,5	56 941	6,8	10,95
<i>Liikunta</i>	9 274 240	8,0	99 735	12,0	7,75
<i>Kulttuuri</i>	4 918 441	4,3	39 410	4,7	10,40
<i>Varhaiskasvatus</i>	17 115 564	14,8	100 557	12,1	14,18
Sivistys- ja kulttuurilautakunta yhteensä	83 475 980	72,3	609 419	73,3	11,41
Yhdyskuntalautakunta ja rakennuslautakunta	933 685	0,8	7 656	0,9	10,16
Liikelaitokset yhteensä	5 634 849	4,9	47 115	5,7	9,97
YHTEENSÄ	115 461 511	100	831 354	100	11,57

Lähde: Tilapalvelut

4 Vuokramalli: Tilaaja hankkii tilat vuokrasopimuksella käyttöönsä. Vuokranantaja suunnittelee, rakennuttaa ja ylläpitää tiloja sovitussa laajuudessa

5 Elinkaarimalli (engl. PPP Public Private Partnership): Sopimuskokonaisuus, jolla rakennuksen suunnittelu, rakentaminen ja ylläpito hankitaan yhtenä kokonaisuutena. Sopimuskauti yleensä 15–30 vuotta. Elinkaarimallit - Rakennusteollisuus RT ry

6 Oulun kaupungin talousarvio 2021 ja taloussuunnitelma 2022–23

Se myös osallistuu hallintokuntaa koskevaan palveluverko- ja investointien hankesuunnitteluun, päättää hallintokunnan yksittäisten toimintayksiköiden perustamisesta ja lakkauttamisesta palveluverkkosuunnitelman ja kaupunginhallituksen täytäntöönpanopäätösten mukaisesti ja päättää ulkoavuokrattavista hallintokunnan käyttöön tulevista toimitiloista *konsernijaoston* hyväksymien yleisten vuokraus- ja hinnoitteluperiaatteiden mukaisesti.

Palveluverkkopäätösten pohjalta laaditaan yksittäiset hankeselvitykset, joista päättää kaupunginhallitus (alle 5 M€ hankkeissa kaupunginhallituksen konsernijaosto). Kaupunginvaltuusto hyväksyy aikataulun ja määrärahan. **Hankemenettelyllä etsitään vaihtoehtoisia ratkaisuja palveluverkon tarvitsemien tilojen järjestämiseen.** Menettely ohjaa kaupunginhallituksen päättämä palvelutilojen hankeohje⁷, ja sen lähtökohtana on *palveluprosessin kehittäminen ja toiminnan sopeuttaminen käytettävissä oleviin tiloihin siten, että kiinteät ja muuttuvat kustannukset on optimoitu tavoitteet huomioiden. [...] tavoitteena on tilojen tehokkuus ja monikäyttöisyys.* Laadittavissa elinkaarikustannuslaskelmissa huomioidaan hankkeesta aiheutuvat kustannusmuutokset 20 vuoden ajalle. Hankeohjetta sovelletaan myös tilavuokraushankkeissa, joiden arvioitu vuosittainen vuokratkustannus on yli 0,5 miljoonaa euroa ja vuokrasopimuksen ennakoitu pituus yli 10 vuotta. Kaupungin toimitila-asiantuntijoiden mukaan investoinnin osuus on keskimäärin noin 17 % rakennuksen elinkaaren aikaisista kustannuksista.

Hankeselvityksessä verrataan rakennuksen peruskorjauksen ja uudisrakentamisen kustannuksia ja toiminnallisia vaikutuksia. Tarkastuslautakunnan saaman selvityksen mukaan paras hyöty ja tehostaminen saadaan **korvausinvestoinneilla**; uudisrakentamisella saadaan usein pienemmät, tehokkaammat ja halvemmat tilat peruskorjaukseen verrattuna, koska tilat voidaan suunnitella ns. puhtaalta pöydältä. Tavoitteena on myös rakennuksen elinkaaren hallinta eli muutosten minimointi toiminnan aikana. **Perusparannushankkeissa** tavoitteena on tilojen käytön laadullinen ja ajallinen tehostaminen. Esiselvityksessä käydään läpi olemassa olevien tilojen tehokkuus ja karsitaan turhia tiloja, jolloin vähennetään myös ylläpitokustannuksia. Suuri osa kaupungin rakennuksista on 1980- ja 1990-luvuilta, mikä merkitsee peruskorjaustarvetta vuosiksi eteenpäin.

Hankeselvityksissä ovat käyttäjähallintokunnat aktiivisesti mukana, ja rakennusten valmistuttua kootaan käyttäjiltä palautetta toiminnan kehittämiseksi.

Rakennusomaisuuden taseyksikkö ja Oulun Tilapalvelut -liikelaitos vastaavat toimitiloista

Vuoden 2019 alussa kaupungin toimitilat siirrettiin valtuuston kesäkuussa 2018 perustamaan kirjanpidollisena erillisyyksikkönä toimivaan rakennusomaisuuden taseyksikköön, joka on kaupunginhallituksen ja sen konsernijaoston alaisuudessa. **Taseyksikön tavoitteena on**

tehostaa rakennuskannan käyttöä ja luopua tarpeettomasta ja vajaakäyttöisestä rakennuskannasta.

Hallintosäännön mukaan kaupunginhallitus vastaa rakennusomaisuuden hallinnoinnista, ja kaupunginhallituksen jatkoalegoinnin mukaan **konsernijaosto päättää kaupungin rakennusomaisuuden hallinnoinnista ja hallinnoimiensa rakennusten yleisistä vuokraus- ja hinnoitteluperiaatteista.** Hallintokunnilta perimälään vuokralla taseyksikkö rahoittaa toimitilojen ylläpidon. Myös **rakennusten erillis- ja perusparannusinvestoinnit ja niiden rahoitus ovat taseyksikön vastuulla.** Investoinnit rahoitetaan pääomavuokralla ja tarvittaessa kaupungin antamalla lainalla. Konsernijaostossa taseyksikön asiat on esitelty kaupunginjohtaja, vuodesta 2021 alkaen konsernijohtaja. Konsernijohtaja vastaa muun muassa rakennusomaisuuden hallinnoinnin valmistelusta sekä palveluverkkosuunnitelman valmistelusta ja täytäntöönpanon ohjauksesta. Valmistelijoina toimivat pääasiassa konsernihallinnon erityisasiantuntija ja Tilapalvelut -liikelaitoksen rakennuttamispäällikkö.

Taseyksiköllä ei ole henkilöstöä, minkä vuoksi **Oulun Tilapalvelut -liikelaitos vastaa ja huolehtii toimitilojen hallintaan, ylläpitoon, korjauksiin sekä vuokrauksiin liittyvistä tehtävistä** kaupunginhallituksen määräämissä rajoissa. Liikelaitos myös neuvottelee keskitetysti kaikki kaupungille ulkoa vuokrattavat tilat. Vuokrauspäätökset tekee ao. lautakunta, liikelaitoksen johtokunta tai viranhaltija, jolle päätösvaltaa on delegoitu. Liikelaitoksen tilaaja-asiakkaita ovat Oulun kaupungin hallintokunnat ja käyttäjäasiakkaita päivittäin kaupungin tiloja käyttävät kuntalaiset sekä kaupungin työntekijät.

Tilapalvelujen tehtäviin kuuluu myös investointihankkeiden valmistelu ja vuokramallilla hankittavien rakennusten kilpailutus, vuokrasopimusten laadinta ja toteutumisen valvonta.

Sisäisen vuokran tavoitteena on tehostaa tilankäyttöä

Oulun kaupungissa on ollut käytössä toimitilojen sisäinen vuokraus vuodesta 1993 lähtien. **Sisäisen vuokran käyttöönoton tarkoituksena on ollut ohjata käyttäjiä tehokkaampaan tilankäyttöön ja välttämään turhia investointeja.** Sisäinen vuokra on kunnissa yleisesti käytössä, koska tilakustannukset on joka tapauksessa kohdennettava toiminnolle.

Konsernijaosto päättää hallinnoimiensa rakennusten yleisistä vuokraus- ja hinnoitteluperiaatteista, joista viimeisimmän päätöksen se on tehnyt huhtikuussa 2019. Konsernihallinnosta saadun tiedon mukaan sisäisen vuokran perusteita on kyseisellä päätöksellä yhtenäistetty, mutta käyttäjien maksamat kokonaisvuokrat eivät ole nousseet. Edellisen kerran perusteet on päätetty vuonna 2008, kun aiemmin toiminnasta vastannut Oulun Tilakeskus -liikelaitos perustettiin. Aiemmissa vuokranmääräytymisperusteissa pääomavuokran painoarvo oli suurempi kuin vuonna 2019 päätetyssä mallissa, jossa ylläpitomenot koottiin ja jaettiin jäljellä olevan teknisen iän suhteessa. Konser-

⁷ Kaupunginvaltuusto 17.2.2014 § 11 Erillisinvestointien hankeohje, kaupunginhallitus 27.5.2019 § 172 Hankeohjeesta päättäminen ja 11.1.2021 § 10 Palvelutilojen hankeohje

nihallinnon mukaan malli on aiempaa läpinäkyvämpi, ja kustannustietoisuus hallintokunnissa on kasvanut uuden mallin myötä. Tavoitteena on tarkistaa vuokrat kohdekohtaisesti neljän vuoden välein. - Ulkoa vuokrattujen tilojen tilavuokrat määräytyvät tapauskohtaisesti markkinahintaan.

Tilatehokkuuden parantamisessa on monia haasteita

Yleisesti tilankäyttöä voidaan tehostaa *kaupunkitasolla* muokkaamalla palveluverkkoa palvelujen kysynnän muutosten mukaan. *Rakennustasolla* tehokkuutta voidaan parantaa

- nostamalla rakennuksen ja tilojen henkilömäärää (henkilömäärällinen tehostaminen),
- parantamalla rakennusten ja tilojen käytettävyyttä eri käyttäjäryhmille (samanaikainen käytettävyys ja ilta- ja viikonloppukäyttö, ajallinen tehostaminen) ja
- lisäämällä tilojen soveltuvuutta useimmille käyttäjäryhmille (esimerkiksi esteettömyyden parantaminen, laadullinen tehostaminen).

Tilatehokkuuden parantamisen haasteina hallintokunnat pitävät muun muassa osin huonokuntoisia tiloja, korvaus-, perusparannus- ja uudisrakentamisen resursseja ja rahoitusta, palveluverkon pitkäjänteistä kehittämistä, yhteistyön lisäämistä palvelujen integroinnissa ja hankkeiden yhteisessä suunnittelussa hyvinvointikeskusten ja sivistys- ja kulttuuripalvelujen aluemallin välillä, palvelujen aukioloaikojen pidentämistä, sähköisiä tilankäytön tehostamisratkaisuja (tilavaraukset, tilojen käytön seuranta, helppo käytettävyys) sekä henkilöiden vaihtuvuutta tilojen ylläpidossa ja suunnittelussa.

Olemassa olevien tilojen käyttöä rajaavat ilmanvaihdon ja talotekniikan riittävyys, wc-tilojen riittävyys, väestönsuojelumitotukset, poistumistiemääräykset, paloluokat ja muut lainsäädännölliset määräykset. Niinpä tehokkaimmin tilatehokkuutta voidaan parantaa korvausinvestoinneilla kuten jo aiemmin on todettu.

Kaupungin omistamissa suojelluissa kohteissa suojelu perustuu lakiin tai pääosin asemakaavoitukseen, ja suojelumääräys voi kohdistua vain ulkopuolisiin osiin tai sekä sisä- että ulkopuolisiin osiin. Peruskorjaukset on sopeutettava määräykseen. Suojelumääräyksestä huolimatta tilat voivat olla tehokäytössä, esimerkkinä Oulun Lyseo, jonka tehokkuutta asiantuntijoiden mukaan voi olla vaikea saavuttaa uusissakin tiloissa.

Monitoimitilat ovat tehostaneet tilankäyttöä, sillä niiden käyttäjinä on useita hallintokuntia, palveluita ja yksiköitä, käyttö on ajallisesti pidempää ja keittiö- ja vastaavat tilat ovat yhteiset. Tilat mahdollistavat sisäisen ja ajallisen sekä henkilömäärien joustavuuden. Monitilatoimistoja on käytössä Oulu10:ssä ja Ympäristötalolla.

Hyvänä esimerkkinä **hallintokuntarajat ylittävää yhteistyötä** on Yli-Iin suuralueen palveluiden hankeselvitys, jossa tavoitteena on suunnitelma palveluiden järjestämisestä huomioiden palvelujen integraation, tuottavuuden ja laadun kehittäminen sekä kustannusten kasvun hillintä. Alueella on useita kunnallisia rakennuksia tulossa peruskorjausikään, ja alustavien tutkimusten mukaan rakennuksien peruskorjausaste ja -kustannukset ovat nousemassa suuriksi.

Toimisto- ja palvelutilojen käytön tehostamistoimet

Toimistotilat

Digitalisaatio on mahdollistanut etätöiden tekemisen, ja koronapandemia vuonna 2020 on lisännyt sitä merkittävästi. Vuoden 2021 talousarviossaan Oulun Tilapalvelut -liikelaitos arvioi, että *kevään 2020 koronapandemialla oletetaan olevan pitkäaikaisia ja pysyviä vaikutuksia asiakkaiden toiminnassa ja tilojen käytössä. Tilatehokkuuden oletetaan kasvavan etätöiden kehittämisen myötä, mutta samalla tilaolosuhteiden vaatimukset (esimerkiksi puhtaustaso) kasvavat.*

Vuonna 2020 tilatarpeita tarkasteltiin uudelleen etätöiden yleistyttyä. Konsernihallinto raportoi ympäristöohjelman seurantatietona vuodelta 2020, että lisääntyneiden etätökokemusten rohkaisemana se ei vuokraa omaa erillistä väistötalaa Isokadulta poistuessaan vuoden 2021 huhtikuun jälkeen vaan sovittautuu olemassa oleviin toimitiloihin arviolta ainakin vuoden 2022 helmikuuhun saakka⁸. Kaupungin etätöohjetta varaudutaan päivittämään niin, että se mahdollistaisi aiempaa väljemmin etätöistä sopimisen esimiesten ja henkilöstön kesken niissä tehtävissä, joihin etätö soveltuu. Konsernihallinnon arviota mukaan todennäköisesti tällä on pitkällä jäniteellä vaikutuksia jopa merkittävässä määrin kaupungin hallinto- ja asiantuntijatehtävien toimistotilarpeeseen yli toimialarajojen.

Hyvinvointipalvelut

Hyvinvointipalvelujen palveluverkkoa on kehitetty valtuuston toukokuussa 2013 päättämän Palvelumalli 2020:n pohjalta. Sen tavoitteena oli muun muassa hyvinvointipalvelujen palveluverkon tiivistäminen ja laaja-alaisen hyvinvointikeskusten perustaminen, lähtökohtana seitsemän hyvinvointikeskusta, joita hyvinvointipisteet täydentävät. Vuosikymmenen loppuun mennessä terveysasemia on lakkautettu ja tilalle perustettu hyvinvointikeskuksia ja hyvinvointipisteitä. Tilojen lukumäärä on vähentynyt ja vanhoja tiloja muutettu tai korvattu uusilla. Nyt hyvinvointikeskuksia on kuusi, ja eteläinen Oulu ja Hiukkavaaran alue ovat vielä päättämättä. Hiukkavaarasta on hankeselvitys meneillään.

Hyvinvointipalveluihin vaikuttavat erityisesti ikääntyneen väestön palvelutarpeet, joihin on tavoitteena vastata laitoshoidon sijasta ensisijaisesti kotiin annettavilla ja muilla sosiaali- ja terveydenhuollon avopalveluilla. Laitoshoidon

⁸ Huhtikuun 2021 tieto on, että Ympäristötalo toimii kaupungintalona syksyyn 2023 saakka.

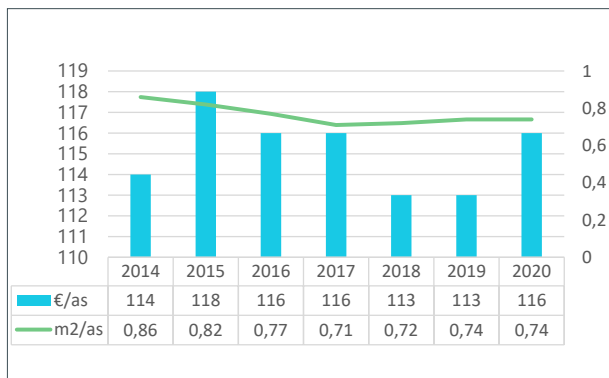
on vähennetty ikäihmisten ja myös muissa sosiaalipalveluissa. Tuirankartanosta on tehty Tuiran hyvinvointikeskus, Lassintalon hoiva on lakkautettu, ja Rajakylän hoivasta tehdään palveluasuntoja vuonna 2021.

Vuodesta 2014 vuoteen 2020 tilojen määrä on vähentynyt 15 000 m²; suurin pudotus tapahtui jo vuoteen 2018 mennessä. Sen jälkeen **tilojen määrä on lähtenyt kasvuun, ja asukasta kohden se on viime vuodet ollut 0,72–0,74 m².**

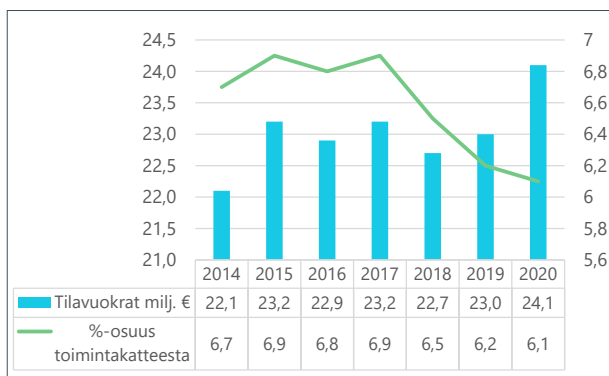
Hyvinvointilautakunnan sisäiset vuokrat vuonna 2020 olivat 24,1 miljoonaa euroa.⁹ **Vuokrien kasvu on ollut 1,2 miljoonaa euroa (5,2 %) vuodesta 2016 vuoteen 2020.** Kustannusten nousu selittyy tilojen määrän kasvulla ja sillä, että vanhaa tilaa on korvattu uusilla kalliimmilla tiloilla. Vuonna 2020 on vuokrattu koronan vuoksi tiloja muun muassa näytteenottoa varten. Asukasta kohden vuokrien määrä on vaihdellut 113:sta 118 euroon. Hyvinvointipalvelujen tiloista 73 % on omia ja 27 % ulkoa vuokrattuja kuten Dentopolis, johon on keskitetty suun terveydenhuoltoa.

Tilakustannusten osuus hyvinvointipalvelujen toimintakatteesta (ilman erikoissairaanhoitoa) oli 6,1 % vuonna 2020. Enimmillään osuus oli 6,9 % vuosina 2015 ja 2017. Erikoissairaanhoito mukaan luettuna tilakustannukset ovat viime vuosina olleet alle 4 % toimintakatteesta.

HYVINVOINTIPALVELUJEN VUOKRATILAT EUROA/ASUKAS JA M²/ASUKAS VUOSINA 2014–2020



TILAVUOKRAT MILJ.€ JA %-OSUUS TOIMINTAKATTEESTA VUOSINA 2014-2020



Ympäristöohjelman seurannassa vuodelta 2020 todetaan, että hyvinvointipalveluissa on hyödynnetty tilojen yhteiskäyttöä nuorten työpajojen kanssa ja senioritoiminnassa puolestaan seurakunnan ja järjestöjen kanssa.

Uusi hyvinvointipalveluiden palveluverkkosuunnitelma laaditaan vuoden 2021 aikana. Suunnitellussa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa hyvinvointialue vuokraa tarvitsemansa tilat Oulun kaupungilta 1.1.2023 lukien.

Sivistys- ja kulttuuripalvelut

Kaupunginvaltuusto on tehnyt *Oulun koulut 2020-luulla* -päätöksen kesäkuussa 2016 ja *sivistys- ja kulttuuripalvelujen palveluverkkosuunnitelmapäätöksen* kesäkuussa 2018. Vuonna 2017 aloitetussa Muutosohjelma 2020:ssä asetettiin sivistys- ja kulttuuritoimelle tavoitteeksi 5 miljoonan euron säästötavoite, joihin toimintatapojen muutoksella ja palveluverkkoselvityksellä pyrittiin. Suunnitelmassa oli kaksi vaihtoehtoa, jotka molemmat toteutuessaan vähentäisivät käyttömenoja senhetkiseen tilaan verrattuna.

Palveluverkkosuunnitelmapäätöksessä vuonna 2018 linjattiin seuraavaa:

- *Alueellista toimintamallia vahvistetaan tiiviillä yhteistyöllä hyvinvointipalvelujen kanssa. Palveluita kootaan ehyiksi palvelukokonaisuuksiksi palvelukeskittymittäin ja mahdollisuuksien mukaan samoihin tiloihin.*
- *Tilojen käyttöastetta tehostetaan ja kuntalaisille tarjottavia aukioloaikoja laajennetaan.*
- *Palveluja kehitetään monialaisen yhteistyön sekä yksityisten palveluntuottajien ja järjestöjen yhteistyönä.*
- *Palvelujen digitalisoinnilla ja sähköisillä ja liikkuvilla palveluilla kevennetään palvelurakennetta.*
- *Varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen palveluverkkoa tiivistetään ottaen huomioon lainsäädännön muutokset, väestö- ja oppilasennusteet, kaavoitus suunnitelmat ja muut alueellisesti vaikuttavat tekijät.*
- *Palveluverkkoa tiivistettäessä pyritään huolehtimaan, että useimmissa opetustilanteissa olisi enintään 25 oppilasta yhtä opettajaa kohti.*
- *Palvelukeskittymän kaikki päiväkotij- ja koulu- yksiköt (kapasiteetti ja vuosiluokat) tarkastellaan aina siinä tilanteessa, kun alueen jossakin yksikössä syntyy peruskorjaus- tai laajennustarve. Tavoitteena on, että perusopetuksessa alueellisesti tarkasteltuna oppilaskohtainen neliömäärä laskee. Tilojen suunnittelua ohjaa ensisijaisesti oppilaan oppiminen, hyvinvointi ja tilojen monikäyttöisyys.*
- *Kirjastopalveluita kehitetään siten, että palveluita tuotetaan tilankäytöllisesti tehokkaasti ja ihmisten luontaisiin asiointireitteihin tukeutuen.*

⁹ Taulukoissa ja vertailuissa on käytetty Tilapalvelujen ilmoittamia tilavuokria, jotka voivat hieman poiketa tilinpäätöksen luvuista.

Päätöksen mukaan kaupunginvaltuusto tekee vuosittain talousarvion yhteydessä tai erillisissä käsittelyissä linjauksien ja suunnitelman mukaiset palveluverkkoa koskevat päätökset.

Ulkoisen arvioinnin (Perlacon 2020) sivistys- ja kulttuuripalveluiden palveluverkkoja koskevana vuosien 2020–2023 säästötavoitteena on 13,1 miljoonaa euroa, minkä lähtökohdaksi on edellä selostettu vuoden 2018 palveluverkkosuunnitelma. Sivistys- ja kulttuuripalveluissa tavoitteena on kasvatuksen ja opetuksen laadun lisäksi yksikkökustannusten (esimerkiksi €/hoidettava lapsi, €/oppilas) aleneminen tai pysyminen vähintään nykytasolla.

Ulkoisen arvioinnin toimenpideohjelmaan on kirjattu muun muassa, että

palveluverkkotarkastelussa yhdistetään ensi vaiheessa sivistyksen ja kulttuurin palvelut mahdollisimman toimiviksi ja taloudellisiksi kokonaisuuksiksi. --- Palvelurakenteen lähtökohdaksi on, että palveluja tarjotaan siellä, missä ihmisiä on ja mihin on helppo liikkua (palvelukeskukset keskiössä).

Tavoitteena on yhtenäinen palvelupisteiden verkko, joka on muunneltava ja joka kestää sekä aikaa että väestön muutoksia (ikä rakenne, asukasluvun muutos). Palveluverkkoon on yhdistettävissä muitakin kaupungin tarjoamia palveluja kuten hyvinvointi- ja asiantuntijapalveluita.

Palveluverkko tarvitsee investointina useampia uusia monitoimitaloja ja päiväkotia.

Ulkoisen arvioinnin mukaan suurin säästöpotentiaali tarkastelujaksolla on varhaiskasvatuksessa. Varhaiskasvatusikäisten eli 0–6-vuotiaiden määrä on pienentynyt 3 188 lapsella (-16,4 %) vuodesta 2015 vuoteen 2020. Väestösuunnitteen 2029 mukaan heidän määränsä vähenee edelleen, mutta lasku tasaantuu vuosikymmenen loppua kohden.

Varhaiskasvatuksen normien muutokset ryhmäkoossa ja päivähoito-oikeudessa ovat vaikuttaneet tilankäyttöön, välillä tiloja vähentävästi ja viime aikoina lisäävästi. Lapsia on ohjattu sinne, missä on tyhjää tilaa, koska paikkaa ei aina löydy lähimmästä päiväkodista.

- 1.8.2016 ryhmäkoko kasvoi 1:8, jolloin rakennuksia suljettiin.
- 1.8.2019 ryhmäkoko pieneni 1:7, jolloin rakennuksia avattiin uudestaan ja vuokrattiin tilaelementtejä.
- 1.8.2020 subjektiivinen päivähoito-oikeus palautettiin kokoaikaiseen varhaiskasvatukseen, jolloin pienten lasten osuus kasvoi ja ryhmäkoko oli pienempi. Syksyllä 2020 siirtyi 300 lasta kunnallisissa päiväkodeissa osa-aikaisesta kokoaikaiseen varhaiskasvatukseen.

Esimerkinä korvausrakentamisesta ja tilankäytön tehostamisesta on 1.1.2021 käyttöön otettu uusi Ruiskukan päiväkotia, jonka myötä suljettiin kolme huonokuntoista päiväkotia ja yksi esiopetustila Pateniemen suuralueella.

Syksyllä 2020 kaupungin päiväkodeissa tilaa oli 11–12 m² lasta kohden, kun alimmillaan sitä oli alle 10 m² vuonna 2017. Kuuden suurimman kaupungin varhaiskasvatuksen palvelujen ja kustannusten vertailussa vuodelta 2019 **kunnallisessa päiväkodissa järjestetyn varhaiskasvatuksen vuosikustannukset olivat Oulussa kuusikkokuntien toiseksi alhaisimmat, 10 160 euroa varhaiskasvatusikäistä lasta kohden, ja tilakustannusten osuus kunnallisten päiväkotien kustannuksista oli 16,8 %, samoin toiseksi pienin osuus kuusikkokunnista.**¹⁰ Merkittävän osan varhaiskasvatuspalveluista tuottavat yksityiset palveluntuottajat, joiden osuus päiväkotitoiminnassa on talousarvion mukaan 35–40 %.

Peruskoulujen oppilasmäärä on kasvanut vuoden 2013 noin 20 000:sta 22 300 oppilaaseen vuonna 2020. Ajankaksolla 2015–2020 alakoululaisten määrä on kasvanut 1 039:lla (7,0 %) ja yläkoululaisten 979 nuorella (14,7 %). 16–18-vuotiaita on vuonna 2020 ollut 451 (6,5 %) enemmän kuin vuonna 2015. Sekä ala- että yläkoululaisten määrä kääntyy laskuun vuosikymmenen puolenvälin jälkeen. 16–18-vuotiaiden määrä kasvaa vuoteen 2029 asti ulottuvan suunnitteen ajan.

Huoneala perusopetuksessa on lisääntynyt noin 17 000 m² vuodesta 2013 vuoteen 2020 oppilasmäärän voimakkaan kasvun vuoksi. Uusille kasvualueille on tarvittu lisätiloja ja uusia lähipalveluja palvelutarpeen paikallisen kasvun takia. Tilankäyttö on hieman tehostunut noin 12,5 m²:in oppilasta kohden. Kaupunkitason keskiarvoihin sisältyy hyvin erilaisia peruskouluja, joiden toiminta ja tilankäyttö poikkeavat toisistaan, ja samassakin koulussa oppilasmäärät voivat vaihdella lukuvuosittain.

PERUSKOULUJEN TILATEHOKKUUS VUOSINA 2013–2020, HUM²/OPPILAS

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
hum ²	263 006	259 975	260 168	264 465	276 098	275 503	279 793	279 689
oppilaat	20 063	20 424	20 765	21 332	21 776	22 030	22 303	22 347
hum ² /oppilas	13,1	12,7	12,5	12,4	12,7	12,5	12,5	12,5

¹⁰ Kuuden suurimman kaupungin varhaiskasvatuksen palvelut ja kustannukset vuonna 2019. Kuusikko-työryhmän julkaisusarja 4/2020.

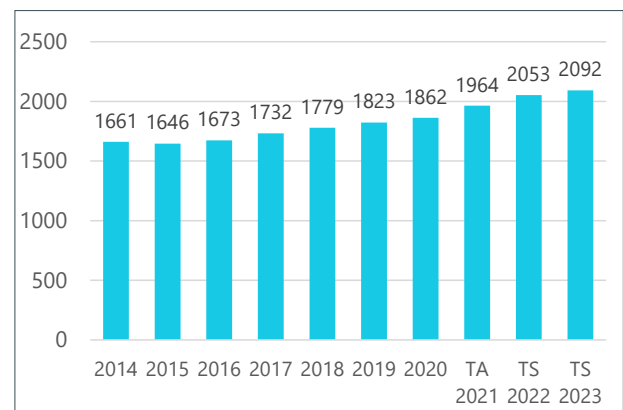
Tilatehokkuuden parantamiseksi sivistys- ja kulttuuripalveluissa on toteutettu **avoimien oppimisympäristöjen periaatteella** Ritaharjun ja Metsokankaan lisäkoulut, Talvikankaan koulu sekä Hiukkavaaran ja Laivakankaan monitoimitilat. Vuonna 2021 valmistuvat Niemenrannan koulun laajennus ja Raksilan lukion tilat. Uudelle oppimisympäristölle ominaista on tilojen muunneltavuus ja joustavuus. Esimerkiksi Hiukkavaaran monitoimitalossa koulun oppilaskohtainen tilankäyttö mitoitussopilasmäärälle (700) on 11,7 hum²/oppilas, ja kun päätetty laajennus valmistuu elokuussa 2023, Hiukkavaaran koulun oppilaskohtainen tilankäyttö tulevalle mitoitussopilasmäärälle (1 050) on noin 10,4 hum²/oppilas.

Tilavuokrat oppilasta kohden ovat perusopetuksessa kasvaneet vuodesta 2016 vuoteen 2020 noin 11 %. Kaupungin vuoden 2020 tilinpäätöksessä oli koulujen ja päiväkotien uus-, laajennus- ja korvausinvestointien määrä 21,9 miljoonaa euroa, yli puolet rakennusinvestoinneista (ilman korjausrakentamishjelmaa), ja vuoden 2021 talousarviossa määrä on 18,8 miljoonaa euroa (61 %). Näiden lisäksi liikunta- ja museorakennusinvestointien sisäiset vuokrat nostavat sivistys- ja kulttuuripalvelujen menoja tulevina vuosina. Sivistys- ja kulttuuripalvelujen laatimassa kaaviossa on ennakoitu talousarvio- ja taloussuunnitelmavuosien kehitystä perusopetuksessa.

Lukioverkko tiivistyy, kun Raksilan lukio otetaan käyttöön 1.8.2021. Tuolloin Merikosken ja Pateniemen lukioyksiköt lakkaavat ja niiden toiminta siirtyy Raksilaan. Samalla varmistetaan tilat kasvavalle lukiolaisten määrälle.

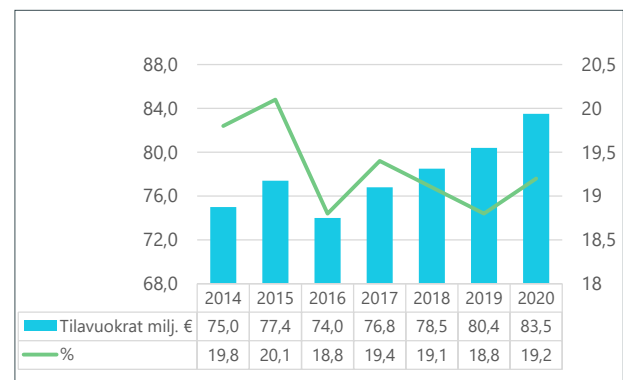
Sivistys- ja kulttuurilautakunnan sisäiset vuokrat vuonna 2020 olivat 83,5 miljoonaa euroa, kasvua vuodesta 2016 oli 9,5 miljoonaa euroa (12,9 %) ja vuodesta 2019 3,1 miljoonaa euroa (3,9 %).¹¹ Vuoden 2020 toimintakatteesta tilavuokrat olivat 19,2 %. **Vuokrien osuus sivistys- ja kulttuuripalvelujen toimintakatteesta on ollut samalla tasolla, 19–20 %, koko uuden Oulun ajan ja näyttää taloussuunnitelman mukaan pysyvän siinä lähivuo-**

PERUSOPETUKSEN TILAVUOKRAT € OPPILASTA KOHDEN VUOSINA 2014–2020 JA ENNUSTE 2021-23



Lähde: sivistys- ja kulttuuripalvelut

TILAVUOKRAT MILJ. € JA NIIDEN %-OSUUS TOIMINTAKATTEESTA VUOSINA 2014-2020



Lähde: Tilapalvelut ja sivistys- ja kulttuuripalvelut

¹¹ Taulukoissa ja vertailuissa on käytetty Tilapalvelujen ilmoittamia tilavuokria, jotka voivat hieman poiketa tilinpäätöksen luvuista.

Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä

Hallintokunnat ovat edistäneet kaupunkistrategian linjausta palvelujen järjestämisestä taloudellisesti käymällä läpi palveluverkkoaan ja tiivistämällä tilankäyttöään. Hyvinvointipalveluissa tilojen määrä laski erityisesti viime vuosikymmenen puolivälissä, kun taas sivistys- ja kulttuuripalveluissa tilantarve on lisääntynyt koko uuden Oulun ajan palvelutarpeen kasvun ja viime vuosina myös varhaiskasvatuksen normimuutosten vuoksi. **Hallintokuntien käytössä olevien tilojen kokonaismäärä pysyi vakaana vuosina 2016–2019 mutta on lähtenyt lievään nousuun 2020 ja 2021.** Uus- ja perusparannusinvestoinnit ovat nostaneet vuokratasoa suhteessa enemmän kuin tilojen määrä on kasvanut.

Ympäristöohjelman 2026 tavoitetta tilojen monikäyttöisyydestä on edistetty monitoimitaloratkaisuilla. Oulun Tilapalvelut -liikelaitoksella ja sitä edeltäneellä Oulun Tilakeskuksella on ollut talousarviossa sitova kaupunkitason tavoite energiankäytön vähentämisestä, ja energiatehokkuusinvestointeihin on vuosittain varattu määräraha. Vuonna 2020 energiankulutus pieneni, mutta kokonaisenergiankulutus ei ole koronapandemian vuoksi vertailukelpoinen normaalivuosiin nähden.

Muilla hallintokunnilla ja rakennusomaisuuden taseyksiköllä ei ole ollut sitovia talousarviotavoitteita toimitilojen käyttöasteelle ja tilatehokkuudelle sekä kiinteistöjen ylläpidolle ja kehittämiselle, eikä Ympäristöohjelman mittarina olleesta tilojen käyttöasteesta ole raportoitu. Tilojen käyttöön ja tilatehokkuuteen liittyviä tunnuslukuja on saatavissa ja laskettavissa kaupungin järjestelmistä. Tehokkuuden ohella tärkeänä pidetään tilojen **häiriöttömyyttä** muun muassa monitilatoimistoissa ja uusissa oppimisympäristöissä.

Yli 90 % toimitiloista on hyvinvointi- ja sivistys- ja kulttuuripalvelujen käytössä. **Mikäli hyvinvointipalvelut siirtyvät kaupungilta hyvinvointialueille, tilatehokkuuden parantaminen koskee käytännössä sivistys- ja kulttuuripalveluja ja siellä erityisesti perusopetusta.** Vuokrien kasvun ennakoidaan jatkuvan, koska sivistys- ja kulttuuripalvelujen kiinteistöissä on paljon peruskorjausta vaativia rakennuksia ja rakentamishjelmassa siksi lukuisia uus- ja korvausinvestointihankkeita. **Väestösuunnitteen mukaan ala- ja yläkouluiäikäisten määrä kääntyy laskuun vuosikymmenen puolivälin jälkeen. Jos yksikkökustannukset halutaan pysyttää nykytasolla, myös tilakustannusten tulisi laskea.**

Tilojen hankinnassa on noudatettu Oulun kaupungin toimitilojen hankeohjetta omistajapoliittisten linjausten edellyttämällä tavalla. Sisäisen vuokran perusteet on tarkistettu vuonna 2019, ja **nykyisten perusteiden arvioidaan kannustavan käyttäjiä kustannussäästöihin aiempia perusteita paremmin.**

Tilankäytön tehostamista joudutaan palveluverkko- ja hankepäätöksissä puntaroimaan suhteessa muihin tavoitteisiin, ja **käytännössä tehostamisesta on saatettu joutua tinkimään muiden tavoitteiden saavuttamiseksi.**

Tavoitteena on pidetty omien kiinteistöjen käytön maksimointia, mutta myös tilojen vuokraus ulkoa puolustaa paikkaansa, sillä siten on pystytty reagoimaan joustavasti muutoksiin ja lyhytaikaisiin tilatarpeisiin. Ulkoa vuokrattujen tilojen osuus kaikista tiloista oli 13 % ja niiden osuus vuokrista 18 % vuonna 2020. Osuudet kasvavat, kun omaan taseeseen rakentamisen ohella hankkeita toteutetaan vuokramallilla. **Hallintamuodosta riippumatta olennaista on hakea ja toteuttaa kaupungille mahdollisimman edullisia ja riskittömiä vaihtoehtoja.**

Tarkastuslautakunnan kannanotot

Toimitilakustannusten kasvu näyttää olevan vääjäämätöntä, koska kaupungin kiinteistöistä suuri osa vaatii peruskorjausta. Tarkastuslautakunta pitää tärkeänä, että tilatehokkuudelle ja tilojen ylläpidolle asetetaan selkeät talousarviotavoitteet ja niistä raportoidaan. Toteutus- ja hallintamuodosta riippumatta on tavoiteltava investointi- ja käyttökustannusten hillitsemistä.

Toimitilaratkaisuissa on tärkeää hyvä suunnittelu, monikäyttöisyys, muuntojoustavuus sekä tilojen yhteiskäyttö kaupungin omien yksiköiden kesken ja sidosryhmien kanssa. Tilankäytön ajallista tehostamista on syytä selvittää esimerkiksi sähköisten varausrjestelmien ja tilojen käytön seurannan ratkaisulla.

Digitalisaatiota ja etätyötä on mahdollisuus hyödyntää monissa hallinto-, asiantuntija- ja asiakaspalvelutehtävissä, minkä ansiosta tilantarve vähenee. Henkilöstön työhyvinvoinnin turvaamiseksi on tarpeen hakea tasapainoa etätyön ja lähityön välillä.









6 Tarkastuslautakunnan kannanottojen vaikuttavuuden seuranta





Tarkastuslautakunta seuraa kannanottojensa vaikuttavuutta ja esittää havaitsemiin toimenpiteitä, joilla kannanottoja on edistetty sekä nuolilla arvionsa toimenpiteiden etenemisestä.

Tarkastuslautakunta on valinnut seurantaan osan kannanotoista arviointikertomuksista 2018–2019.

Taulukossa esitettyjen tarkastuslautakunnan havaitsemiin toimenpiteiden lähtökohtana on kaupunginhallituksen kaupunginvaltuustolle antamat vastaukset ja kevään 2021 aikana kerätyt lisätiedot.

	Tarkastuslautakunnan arviointiskaala
	tarkastuslautakunta ei ole havainnut toimia kannanoton suuntaan
	asia on edennyt merkittävästi kannanoton suuntaan
	tarkastuslautakunta on havainnut joitakin toimia kannanoton suuntaan

Arviointikertomusvuosi ja tarkastuslautakunnan kannanotto	Tarkastuslautakunnan havaitsemia toimenpiteitä	Eteneminen
2018: Valtuustoaloitteisiin vastaaminen ja raportointi valtuustolle	Valtuustoaloitteisiin vastaaminen hallintosäännön määräämässä aikataulussa on hieman parantunut. Vuonna 2020 tehdyistä 58 valtuustoaloitteesta on kolmen kuukauden määräajassa käsitelty 52 % (49 % vuonna 2019). Vastauksen viipymisestä ja arvioidusta käsittelyajasta ei ole ilmoitettu aloitteentekijälle. Kaikki tehdyt aloitteet ja niihin annetut vastaukset on viety kaupunginvaltuuston tietoon.	
2018: Esimieskoulutuksiin osallistuneiden esimiesten määrä	Koulutuksiin osallistuminen on hidastunut. Osallistumisprosentti esimieskoulutuksiin oli 86 vuonna 2020, kun se edellisenä vuonna oli 83,3. Kaupungilla on noin 600 esimiestä, joista 520 on nyt suorittanut esimiespassin. Tavoitteena on, että kaikki esimiehet suorittavat koulutuksen. Koronaepidemia, koulutuspalvelun kilpailutus ja koulutusten siirtäminen Teamsin alustalle ovat hidastaneet koulutusten toteutumista.	
2018: Kaavoitus: yritysten palvelujen kehittäminen. Yhdyskunta- ja ympäristöpalvelujen ja BusinessOulu liikelaitoksen yhteistyön parantaminen yritystonttien luovutusmäärien kasvattamiseksi	Yritystonttien luovutusmäärä on noussut , sillä vuonna 2020 kaupunki luovutti 44 ja edellisenä vuonna 38 yritys- ja palvelutonttia. Uusia asemakaavoja on valmistunut Ruskonniittyyn ja Ritaharjuun, jossa rakentaminen on jo aloitettu. Yhdyskunta- ja ympäristöpalvelujen mukaan yhteistyö kaavoituksessa ja tontinluovutuksessa on ollut tiivistä sen ja BusinessOulun asiantuntijoiden välillä. MATOn hankkeistusryhmää on täydennetty BusinessOulun edustajalla, ja sen ja yhdyskunta- ja ympäristöpalvelujen yhteistyötä koordinoidaan yksiköiden johdon kuukausikokouksissa. BusinessOulun mukaan yritystonttipalveluiden saatavuutta BusinessAsemalta tullaan kehittämään. Yhdyskunta- ja ympäristöpalvelut ja BusinessOulu ovat järjestäneet alueellisen yrittäjätapaamisen syksyllä 2020 Rusko–Ruskonselkä–Takalaanila -alueen yrityksille. Tapaamisessa (Teams) yhdyskunta- ja ympäristöpalvelut esitteli toimiaan ja BusinessOulu yrittäjäpalveluitaan, ja tilaisuudessa kuultiin yrittäjien esityksiä ja toiveita. Tapaamisen jälkeen tuli kumpaankin organisaation useita yhteydenottoja. Vuoden 2021 aikana vastaavanlaiset tilaisuudet on suunnitteilla tapahtuma- ja ravintolayrittäjille keskustassa ja keskustan lähialueilla sekä yleinen yrittäjätapaaminen Linnanmaa–Ritaharju -alueella.	

Arviointikertomusvuosi ja tarkastuslautakunnan kannanotto	Tarkastuslautakunnan havaitsemia toimenpiteitä	Eteneminen
2018: Omakotitonttien riittävä ja monipuolinen tarjonta	Omakotitonttien luovutusmäärä on kasvanut edellisestä vuodesta: vuonna 2020 luovutettiin 137 omakotitonttia, kun edellisenä vuonna määrä oli 109 tonttia. MATO 2020–2024:n mukaan vuotuista omakotitonttien määrää nostetaan maltillisesti 120:sta 130:een.	
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.	Poikkitoiminnallisia tavoitteita ei ole asetettu, mutta edistymispyrkimyksiä elinkeinopalvelujen asiakaspalvelussa on havaittavissa. Keikkatoimintamallia, joka tarkoittaa kaupungin sisäistä yhteistyötä niin, että asiakkaan palvelemiseksi kootaan parhaiden asiantuntijoiden keikkatiimi, on käytetty joissakin keskimääräistä isoimmissa hankkeissa (esim. Laanilan teollisuusalue ja Nokian uusi sijaintipaikka). Vetovastuu vaihtelee hankkeen vaiheen mukaisesti. Digitaalinen palvelutarjotin, pilotti-alusta yrityspalvelutoulu.fi. edistää BusinessOulun ja muiden toimijoiden palvelujen saatavuutta. Uuden asiakkuudenhallintajärjestelmän avulla voidaan edistää poikkitoiminnallisuutta ja hahmottaa ja tarjota paremmin erilaisiin teemoihin liittyviä palveluja. Valmisteilla on yhden numeron palvelu BusinessOulun työnhakija- ja yritysasiakkaille. Vuonna 2021 tehdään asiakastytyväisyyskysely yrityksille. Uusien imago- ja kilpailukykytutkimusten perusteella kaupunginhallitus päätti maaliskuussa 2021 yrityspalveluja kehittävistä ja asiakaspalvelua parantavista toimista.	
2019: Konsernihallinnon tulee mahdollistaa valtuuston merkittävämpi rooli sitovien toiminnan tavoitteiden valmistelussa, sillä se vahvistaa valtuuston strategialla johtamisen ja tuloksellisuuteen ohjaamisen mahdollisuutta. 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.	Valtuuston vaikutusmahdollisuus sitoviin toiminnan tavoitteisiin on parantunut. Jatkossa kaupunginvaltuustolle esitellään luonnos yhteisistä sitovista tavoitteista ja mittareista hallintokuntien talousarvioesitysten infon yhteydessä. Valtuutetuille ei ole esitelty tavoite-ennusteita eikä suullisesti toiminnan tavoitteiden seurantatietoja. Kaupunginvaltuustolle esitettiin marraskuussa 2020 viiden sitovan toiminnan tavoitteen tavoitemittareiden arvon muutosta ja valtuusto hyväksyi muutokset. Perusteena oli koronaepidemian toimintaympäristöön aiheuttamat merkittävät muutokset. Tässä yhteydessä ei esitetty määrärahamuutoksia.	
2019: Kuntakokeilun hyötyjen realisoituminen edellyttää poikkihallinnollista yhteistyötä ja tiedonvaihtoa kaupungin sisällä sekä ketterää reagointia kokeilun aikana. Kuntakokeilulle on asetettava selkeät ja Oulun omat vaikuttavuusmittarit.	Kuntakokeilun valmisteluvaihetta tehty yhteistyössä ja vaikuttavuusmittarit ovat valmistelussa. Kokeilu on alkanut maaliskuussa 2021 ja sen tavoitteena on pitkäaikaistyöttömyyden väheneminen. Palveluprosessien valmistelussa on tehty poikkihallinnollista yhteistyötä etenkin hyvinvointipalvelujen ja sivistys- ja kulttuuripalvelujen kanssa. Tiedonvaihdon muotoja hallintokuntien välillä on määritelty ja käynnistetty. Kuntakokeilulle laaditaan ennakoivan vaikuttavuusarvioinnin mallille pohjautuva seurantamalli. Malli sisältää kokeilujen tavoitteet ja niiden saavuttamista kuvaavat mittarit. Mittarit ovat sekä kansallisia että kokeilun alueen omia. Mittarit valitaan siten, että niiden avulla nähdään sekä kuntakokeilun palvelujen asiakasvaikuttavuus että taloudellinen vaikuttavuus. Valintaan vaikuttavat myös tietojen saatavuus ja saatavan datan muoto.	

Arviointikertomusvuosi ja tarkastuslautakunnan kannanotto	Tarkastuslautakunnan havaitsemia toimenpiteitä	Eteneminen
2019: Oman toiminnan valvonta ikäihmisten palveluissa	Oman toiminnan valvonta on vastuutettu palveluesimiehille. Palveluesimiehelle on laadittu omavalvonnan toimintaohje valvonnan suorittamisesta ja koottu omavalvonnassa ja henkilöstöasioissa käytettävä tarkastuslista. Valvonnan vastuu on palveluesimiehellä ja palvelupäällikkö arvioi raportin ja dokumentoinnin perusteella onko hänellä tarvetta suorittaa yksikössä tarkastuskäynti.	
2019: Oppilaiden pääsy kuraattorin ja psykologin vastaanotolle lain määräaikaivelvoitteen sisällä	Hieman parempi tilanne aikaisempiin vuosiin nähden, mutta edelleen oli määrärajan ylityksiä vuonna 2020. Opiskelijoita kuraattori- ja psykologipalveluissa oli yhteensä 5 855, joista ensikäynneiksi tilastoitu 903 opiskelijaa. Ensikäynnin määräaika ylittyi 26 %:lla opiskelijoista (2019: 30 %, 2018: 33 %, 2017: 32 %).	
2019: Kodin ulkopuolelle sijoitetut lapset	Kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten määrä ei vähentynyt vuonna 2020 , vaan kodin ulkopuolelle sijoitettuna olleiden 0–17-vuotiaiden lasten osuus oli 1,49 %, joka oli sama kuin edellisenä vuonna. Kodin ulkopuoliset sijoitusvuorokaudet lisääntyivät 4,5 % ollen 180 850 (2019: 173 037).	
2019: Luupin kokoelmien digitalisointi ja verkossa julkaisu	Luupin kokoelmien kattava julkaisu verkossa viivästyy, mutta korona on vauhdittanut erillisten verkkosisältöjen laatimista. Kokoelmien digitalisoinnissa kokoelmahallintajärjestelmä on avainasemassa, ja uudesta järjestelmästä tehdään hankintapäätös kevään 2021 aikana. Järjestelmäintegraatio ja -vaihdos vaativat aikaa noin 1,5 vuotta, minkä jälkeen valtakunnallinen Finna-yhteistyö on mahdollinen ja kokoelmat voidaan avata yleisölle. Kaikilla Luupin museoilla on digitaalisia sisältöjä, ja myös tulevista näyttelyistä tuotetaan sisältöjä verkkoon. Luupin verkkosivut uudistetaan vuonna 2021 siten, että kaikilla museoilla on omat sivut, minkä ansiosta kokoelmien käytettävyys paranee. Kaikkien työntekijöiden toimenkuvaan kuuluu digitalisaation edistäminen. Suunnitelmissa olevan Luupin peruskorjauksen aikana kokoelmat ovat saavutettavissa museoiden sivuilla.	
2019: Maksamisen helppous joukkoliikenteessä	Pankkikorttimaksamisen projekti on meneillään, ja pankkikortilla lähimaksaminen otetaan käyttöön elokuussa 2021. Samassa yhteydessä toteutetaan mobiililaitteen QR-koodin luenta, joka mahdollistaa lipputuotteiden laajentamisen. Kuljettajan ei tällöin tarvitse todentaa lippua manuaalisesti, vaan asiakas leimaa mobiililipun laitteessa. Pidemmät (6 kk ja 12 kk) kausilipputuotteet otetaan käyttöön tämän jälkeen syksyllä 2021.	
2019: Kaupunkistrategian digitalisointitavoitteen edistyminen ja digitalisoinnin kustannuksia vähentävän vaikutuksen seuranta	Korona vauhditti digitaalisten ratkaisujen käyttöönottoa ja käytönlajentamista (erilaiset etätyövälineet, -ratkaisut ja mm. luottamuselinten etäkokoukset). Myös kuntalaisille tarjottavat etäpalvelut lisääntyivät, esimerkiksi OuluBOT-ratkaisu joukkoliikenteessä. Toimialat ovat ottaneet käyttöön uusia versioita perusjärjestelmistä ja panostaneet tiedolla johtamisen ratkaisuihin ja laatineet toimialakohtaiset digikehittämissuunnitelmat. Investoinnit digitalisointiin tehostavat työntekoa ja parantavat palveluprosesseja. Suoria kustannuksia vähentäviä vaikutuksia saadaan esimerkiksi etäkokouksista ja -koulutuksista sekä sähköiseen tietoaaineistojen säilyttämiseen siirtymisestä.	

Tarkastuslautakunnan kannanotot

Merkittävää etenemistä tarkastuslautakunnan seuraamien kannanottojen suuntaan on tapahtunut etenkin

- digitaalisten ratkaisujen etenemisessä yleisesti,
- yritystonttien luovutuksen lisääntymisessä,
- valtuuston mahdollisuudessa vaikuttaa sitovien toiminnan tavoitteiden valmisteluun ja tavoitearvoihin kesken vuoden sekä
- Luupin näyttelyjen digitalisoinnissa.

Allekirjoitukset

Oulussa 4.5.2021

Oulun kaupungin tarkastuslautakunta



Marja-Leena Kemppainen
puheenjohtaja



Anna-Kaisa Lepistö
varapuheenjohtaja



Matti Alatalo



Pekka Hetta



Janne Koskela



Pirjo Kujusma
Pirjo Kujusma



Pertti Kutilainen



Matti Lukka

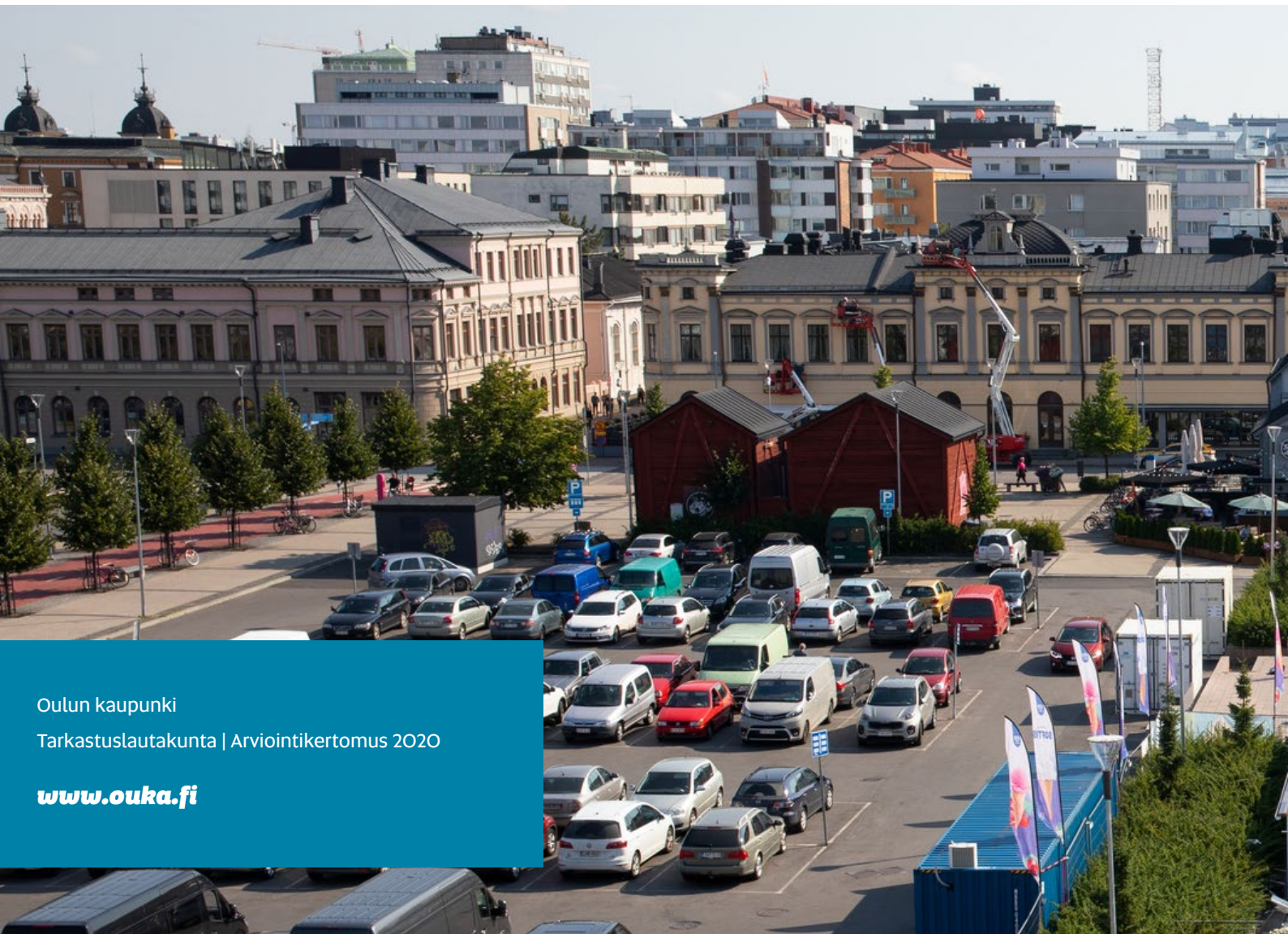


Kari Myllyniemi

Kari Myllyniemi



Kaisu Tuomi



Oulun kaupunki

Tarkastuslautakunta | Arviointikertomus 2020

www.ouka.fi