

Oulun kaupungin tarkastuslautakunta

Arviointikertomus

2021



OULU

Oulun kaupungin tarkastuslautakunta

Arviointikertomus 2021

Graafinen suunnittelu: Soili Aalto-Hirvelä, Painatuspalvelut, Monetra Oulu Oy

Paino: Monetra Oulu Oy, Painatuspalvelut, 2022

Kuvat: Oulun kaupungin mediapankki

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



Sisältö

Puheenjohtajan katsaus	7
1 Tarkastuslautakunta arviointitoiminta	9
2 Talousarvion sitovien toiminnan tavoitteiden toteutumisen arviointi	13
2.1. Toimialojen sitovien toiminnan tavoitteiden toteutuminen	13
2.2. Liikelaistosten ja rakennusomaisuuden taseyksikön sitovien toiminnan tavoitteiden toteutuminen.....	17
3 Kaupungin ja kaupunkikonsernin talouden arviointia.....	19
3.1. Talousarvion ja sitovien määrärahatavoitteiden toteutuminen	19
3.2. Kaupungin ja kaupunkikonsernin talouden tilan arviointia	23
4 Erityiset arviointikohteet	29
4.1 Oulun Vesi -liikelaistoksen liiketoiminnan tuloksellisuus.....	29
4.2 Alueellisen hyvinvointitiedon hyödyntäminen	36
4.3 Liikuntapalveluiden strategisten tavoitteiden toteutuminen	46
4.4 Oulun kaupungin työnantajakuvan hallinta ja kehittäminen	52
4.5 Nuorten sijoittuminen jatko-opintoihin peruskoulun jälkeen.....	65
4.6 Oulun Pysäköinti Oy valtuuston tavoitteiden toteuttajana ja yhtiön omistajaohjaus	74
4.7 Asiakslähtöisyys rakennusvalvonnassa.....	79
4.8 BusinessOulun palvelut maahanmuuttajille	86
4.9 Palvelujen laadun kehitys vuosina 2016–2020	94
5 Tarkastuslautakunnan kannanottojen vaikuttavuuden seuranta	99



Puheenjohtajan katsaus



Tarkastuslautakunnan tehtävänä on tuottaa kaupunginvaltuustolle objektiivista arviointitietoa kaupungin toiminnan ja talouden ohjasta ja kehittämistä varten. Arviointityön tulokset kootaan vuosittain arviointikertomukseksi, joka käsitellään valtuustossa samassa kokouksessa kuin kaupungin tilinpäätös.

Uskon, että olemme tänäkin vuonna onnistuneet tuottamaan kaupunginvaltuuston käyttöön tietoa, joka helpottaa tulevaa päätöksentekoa ja kaupungin toiminnan pitkäjänteistä kehittämistä. Palaute onnistumisestamme on tervetullutta.

Lautakunnan arviointityö ei ole sattumanvaraista. Olemme toimikautemme alussa laatineet arviointityössämme noudatettavat periaatteet, koko valtuustokauden kattavan arviointisuunnitelman ja sitä tarkentavan vuosittaisen työohjelman työtämme ohjaamaan.

Arvioimme vuosittain kaupunkistrategian ja talousarvion tavoitteiden toteutumista. Erityisesti arviointikohteiksi pyrimme aina valitsemaan kaupunkilaisten ja asiakkaiden kannalta olennaisimpia toimintoja ja palveluita.

Vuosi 2021 oli poikkeuksellinen vuosi. Koronapandemia vaikutti edelleen merkittäväällä tavalla kaupungin toimintaan ja talouteen. Vuosi sisälsi eri toimialoilla lukuisia epävarmuustekijöitä, jotka vaikeuttivat toiminnan ennustamista.

Epävarmuus kaupungin toimintaympäristössä tulee todennäköisesti myös jatkumaan. Sosiaali- ja terveyspalvelujen siirtyminen hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle, Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan sekä koronapandemian pitkittyminen aiheuttavat riskejä kaupungin toimintaan. Inflaatio ja korkotason nousu vaikuttavat omalta osaltaan kaupungin talouteen. Kaupungin toiminnan suunnittelussa pitäisi entisestään korostua varautuminen ja riskienhallinta.

Tilinpäätös vuodelta 2021 oli 28 miljoonaa euroa ylijäämäinen. Valtion tuki koronapandemian hoitoon sekä ar-

vioitua nopeammin kasvaneet verotulot näkyvät positiivisesti kaupungin talouden keskeisissä tunnusluvuissa.

Talouden haasteita ei ole kuitenkaan selätetty. Tulevien vuosien investointiohjelman toteuttaminen näyttää vaativan reipasta lainanottoa. Kaupungin talouden tuleva kehitys voi tarkoittaa, että investointeja on priorisoitava tai aikataulutettava uudelleen. Oulu on kuntaveroprosentin suuruudessa karkaamassa muista suurista kaupungeista ja omasta strategisesta tavoitteestaan valtuuston nostettua sen 20,5 prosenttiin syksyllä 2020.

Vuosi 2021 piti sisällään paljon positiivista. Oulun elinvoimaisuus vahvistui. Oulu kykeni houkuttelemaan yksityisiä pääomasijoituksia, investointeja ja uusia yrityksiä. Vuoden kruunasi tietenkin Oulun valinta Euroopan kulttuuripääkaupungiksi 2026.

Haluan lämpimästi kiittää tarkastuslautakunnan alais- ta ulkoisen tarkastuksen yksikköä, joka valmistelee asiat lautakunnan käsiteltäväksi. Pirjo Mäkinen, Heli Mäkelä, Olavi Sariola ja Sari Hanhela ovat tehneet valtavan suuren ja ansiokkaan työn arviointikertomuksen ja muiden tarkastuslautakunnan tehtäväkenttään kuuluvien asioiden valmistelussa.

Haluan kiittää myös arviointikohteiden edustajia – kaupungin konsernihallinnon, toimialojen, liikelaitosten ja yhtiöiden johtoa, viranhaltijoita, työntekijöitä ja luottamushenkilöitä.

Suuret kiitokset ansaitsevat myös koko tarkastuslautakunnan jäsenet, jotka ovat nopeasti päässeet kiinni lautakunnan tehtäviin toimikauden alkumetreillä. Olen iloinen, että lautakunta käy avointa ja rakentavaa keskustelua päätettävänä ja valmistelussa olevista asioista. Jokainen lautakunnan jäsen on tuonut lisäarvoa työskentelyyn omaa taustaansa, kokemustaan ja erityisosaamistaan hyödyntäen.

Niilo Heinonen
tarkastuslautakunnan puheenjohtaja



1 Tarkastuslautakunta arviointitoiminta

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 tarpeellisenä pitämiään selvityksiä arvioinnin tuloksista.

Lautakunta tuottaa kaupunginvaltuustolle objektiivista arviointitietoa toiminnan ja talouden ohjaukseen, 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

Niilo Heinonen, puheenjohtaja
Jussi Arponen, varapuheenjohtaja
Matti Alatalo
Antti Jaara
Marja-Leena Kemppainen
Terttu Kuusela
Anna-Kaisa Lepistö

Tarja Närhi
Markus Pöhö
Juha Vuorio

Varajäsenet

Veronica Helanen
Pasi Backman
Eija Brill
Jussi Haataja
Eeva Pouke
Juha-Matti Mustonen
Sanna Paukkunen 16.8.-11.10.2021
Essi Wathén 12.10.2021 alkaen
Eerika Siljavaara
Kari Myllyniemi
Erkki Kurronen



Vasemmalta oikealle: Juha Vuorio, Terttu Kuusela, Anna-Kaisa Lepistö, Jussi Arponen, Marja-Leena Kempainen, Tarja Närhi, Antti Jaara, Matti Alatalo, Markus Pöhö. Kuvasta puuttuu Niilo Heinonen.

Lautakunta työskentelee myös jaostoina. 1. jaoston arviointialueet ovat hyvinvointipalvelut ja sivistys- ja kulttuuripalvelut. Jaoston puheenjohtaja on Jussi Arponen ja jäsenet ovat Juha Vuorio, Tarja Närhi, Anna-Kaisa Lepistö ja Markus Pöhö. 2. jaoston arviointialueet ovat yhdyskunta ja ympäristöpalvelut, liikelaitokset sekä rakennusomaisuuden taseyksikkö. Jaoston puheenjohtaja on Niilo Heinonen ja jäsenet ovat Antti Jaara, Matti Alatalo, Marja-Leena Kempainen ja Terttu Kuusela.

Tarkastuslautakunnan alaisessa ulkoisen tarkastuksen yksikössä lautakunnan arviointikertomusta ovat valmisteelleet kaupunkitarkastajat Heli Mäkelä ja Olavi Sariola, tarkastaja Sari Hanhela sekä kaupunginreviisori Pirjo Mäkinen, joka on myös lautakunnan esittelijä.

Arviointitoiminta käytännössä

Tarkastuslautakunta on määritellyt toimintatapansa arviointiperiaatteissaan: <https://www.ouka.fi/oulu/paatoksenteko-ja-hallinto/arviointiperiaatteet>

Tarkastuslautakunnan **arviointin kohde** on kaikki kunnan toiminta riippumatta sen järjestämistavasta. Tarkastuslautakunnan arviointityö on lakisääteisesti suunnitelmallista. Lautakunta laatii koko toimikautensa kattavan arviointisuunnitelman ja Oulussa sitä tarkentavan vuosittaisen työohjelman (kuntalaissa tarkoitettu arviointisuunnitelma). Arviointi kohdennetaan kaupunkistrategian ja valtuuston asettamien tavoitteiden sekä kaupunkilaisten ja asiakkaiden kannalta olennaisiin toimintoihin tai palveluihin. Arviointikohteiden valinnassa

voidaan käyttää myös aihepohjaista tai ilmiölähtöistä lähestymistapaa.

ARVIINTIKERTOMUKSEN VALMISTELUN VUOSIPROSESSI

Kuukaudet	Valmistelun vaihe
Kesäkuu	Arviointiperiaatteiden mahdollisista muutoksista päättäminen Arviointisuunnitelman (nelivuotinen) mahdollinen tarkentaminen Vuoden työohjelmasta päättäminen
Elo-syyskuu	Arviointien toteuttamissuunnitelmista päättäminen
Loka-tammikuu	Arviointitilaisuudet
Joulu-huhtikuu	Arviointikertomuksen valmistelu useassa kokouksessa
Toukokuu, alku	Arviointikertomuksen luovutus kaupunginvaltuustolle
Toukokuu	Arviointikertomus kaupunginvaltuustossa Arviointikertomuksesta viestintä eri sidosryhmille

Monipuoliset tietolähteet ja arviointitavat

Lautakunnan merkittävä tietolähde on arviointitilaisuudet, joita järjestetään lautakunnan harkinnan mukaan kaikista tai osasta sen työohjelman mukaisista erityisten arviointien kohteista. Tilaisuudet ovat joko jaoston tai koko lautakunnan tilaisuuksia. Tilaisuuksissa tietoa saadaan arviointitilaisuuksiin kutsutuilta asiantuntijoilta. Vuoden 2021 arviointikertomuksen kahdeksaan arviointitilaisuuteen osallistui yhteensä 47 henkilöä. Asiantuntijat vastaavat etukäteen toimitettujen kysymyksiin.

Tarkastuslautakunnan arvioinneissa käytettyjä tietolähteitä ovat myös tilinpäätös- ja toimintakertomustiedot, vuoden aikaiset seurantatiedot ja voivat olla kaupungin yksiköissä laaditut raportit, muut asiakirja-aineistot sekä verkkosivuilta sekä tietojärjestelmistä saadut tiedot. Tietolähteinä voidaan käyttää myös esimerkiksi asukas- ja asiakaskyselyjen tuloksia sekä valtakunnallisia selvityksiä ja vertailutietoja erityisesti muista suurista kaupungeista. Aineistoina voidaan käyttää myös ulkoisen tarkastuksen yksikössä tehtyjä tarkastuksia ja tilintarkastajan raportteja. Lautakunta voi päättää tehdä myös haastatteluja ja kyselyjä arvioinnin tietoperustan laajentamiseksi.

Arviointikertomuksesta viestintä

Arviointikertomuksesta viestitään lautakunnan viestintäsuunnitelman mukaisesti. Jokavuotisia kohderyhmiä ovat valtuutetut, kaupunkilaiset, konsernin johto, arviointikohteet ja media. Kaupunkilaisille viestitään erityisesti verkkosivujen kuntalaistiivistelmällä <https://www.ouka.fi/oulu/paatoksenteko-ja-hallinto/arviointikertomus-2021> ja kaupungin henkilökunnalle intranetissä.

Arviointien raportoinnin laadun kehittäminen ja varmistaminen





Tarkastuslautakunta kehittää toimintaansa ja tehtävien toteuttamistapoja jatkuvan kehittämisen periaatteen mukaisesti. Lautakunta seuraa palautetta, jota se saa arviointikertomuksista muun muassa kaupunginvaltuustolta. Laadunvarmistuksen menetelminä käytetään vähintään kerran valtuustokaudessa kaupunginvaltuuston jäsenille tehtävää palautekyselyä. Lautakunta voi tehdä palautekyselyjä myös arviointikohteille. Kerran tarkastuslautakunnan toimintakautena hankitaan ulkopuolisen asiantuntijan laatuauditointi arviointikertomuksesta.

Arviointikertomuksen sisältö (lukuohje)

Tarkastuslautakunta arviointikertomuksessa:

- harmaalla pohjalla esitetään kunkin arvioinnin kohde ja arviointiasetelma,
- valkoisella pohjalla esitetään erityisistä arviointikohteista arviointiasetelma, arvioinnin kannalta olennaisimmat tiedot kohteesta ja voi sisältää myös olennaisia arviointituloksia ja -havaintoja,
- sinisellä rajatussa osassa esitetään tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä arvioinnista ja
- sinisessä laatikossa esitetään tarkastuslautakunnan kannanotot, joihin kaupunginhallitus kokoaa vastineet ja antaa valtuustolle oman lausuntonsa siitä, mihin toimiin on ryhdytty.

Tarkastuslautakunnan käyttämä arviointiskaala

	Tarkastuslautakunnan arviointiskaala
	ei toteutunut
	toteutui
	toteutui osittain
	ei voida arvioida



2 Talousarvion sitovien toiminnan tavoitteiden toteutumisen arviointi

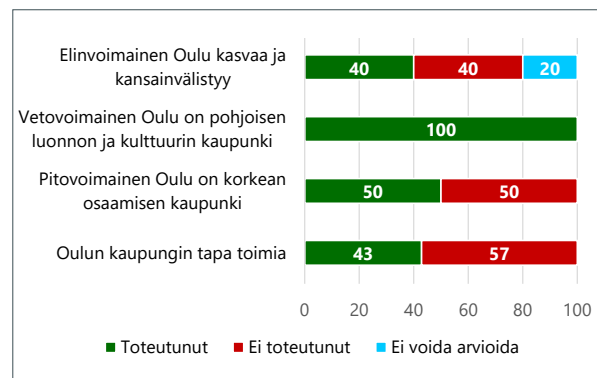
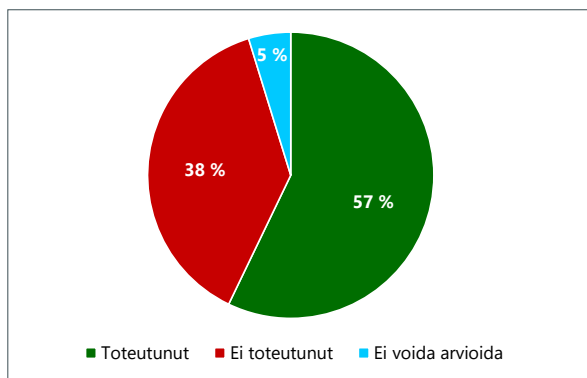
Tarkastuslautakunta arvioi valtuuston talousarviossa asettamien sitovien toiminnan tavoitteiden toteutumista ja esittää oman näkemyksensä toteutumisesta.

2.1. Toimialojen sitovien toiminnan tavoitteiden toteutuminen

Kaupunginvaltuusto ohjaa strategian toimeenpanoa vuosittain talousarviossa asettamallaan **sitovilla toiminnan tavoitteilla**. Talousarviossa 2021 toimialoille ja erikseen rakennusvalvonnalle on määritelty yhteensä 21 tavoitetta ja niille 43 mittaria. Tavoitteista kahdeksan oli useamman hallintokunnan yhteisiä ja 13 yhden hallintokunnan.

Tarkastuslautakunnan arvioinnin mukaan elinvoimaan liittyneistä sitovista tavoitteista toteutui 40 %, vetovoimatavoitteista 100 % ja pitovoimatavoitteista 50 %. Oulun tapaa toimia kuvaavista tavoitteista toteutui 43 %. Kaikista tavoitteista toteutui noin 57 %.

TOIMIALOJEN SITOVIEEN TOIMINNAN TAVOITTEIDEN TOTEUTUMISEN ARVIINNIN 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 ta-

voitteista, jotka eivät tarkastuslautakunnan arvioinnin perusteella ole toteutuneet tai joiden toteutumista ei voitu arvioida.

Toimialojen sitovien toiminnan tavoitteiden toteutumisen arviointi tavoitteittain

ELINVOIMAINEN OULU KASVAA JA KANSAINVÄLISTYY

Sitova tavoite 2021 ja mittari	Tarkastuslautakunnan arviointi
1. Oulu on kansainvälisesti kiinnostava paikka yrityksille ja sijoittajille <ul style="list-style-type: none"> Pääomasijoitukset alueen yrityksiin: 50 milj. euroa Alueelle sijoittuneet uudet yritykset: 20 kpl Investoinnit alueelle: 300 milj. euroa 	➔
2. Pitkäaikaistyöttömyys laskee <ul style="list-style-type: none"> Työmarkkinatuen kuntaosuus pienenee 10 % edellisen vuoden toteumaan verrattuna 	➡
3. Oulun seudun logististen kärkihankkeiden valmistelu etenee <ul style="list-style-type: none"> Liminka-Oulu-kaksoisraiteen tarveselvityksen pohjalta päätös hankkeen toteuttamisesta tehty (kyllä/ei) Oulun satamaan johtavan maantieyhteyden rahoituspäätös toteutukseen tehty (kyllä/ei) 	➡
4. Kohti hiilineutraaliutta; Kestävän liikkumisen edistäminen <ul style="list-style-type: none"> Joukkoliikenteen saavutettavuus ja palvelutaso nousee: Joukkoliikenteen matkamäärä kasvaa (matkaa/asukas, seudullinen) 	—

Toteutumattomat

2. **Työmarkkinatuen kuntaosuuden vähentämistavoite ei toteutunut**, kun toteutunut kokonaissumma oli 25,1 miljoonaa euroa ja tavoiteltu 10 %:n vähennyksen sisältävä summa olisi ollut 21,6 miljoonaa euroa. Väliaikaisen koronaepidemiaan liittyneen yrittäjien työmarkkinatuen osuus toteutuneesta oli 1,4 miljoonaa euroa. Pitkäaikaistyöttömien määrä nousi joulukuun lukumäärillä lähes 700 henkilöllä vuodesta 2020.

3. **Kärkihakkeet eivät edenneet** tavoitteen mukaisesti. Kaksoisraiteen suunnittelu on käynnissä, mutta päätöstä ei tehty. Valtio ei myöskään tehnyt rahoituspäätöstä Oulun satamaan johtavasta maantieyhteydestä.

4. Mittarina olevaa joukkoliikenteen **matkaa/asukas ei ole raportoitu**.

VETOVOIMAINEN OULU ON POHJOISEN LUONNON JA KULTTUURIN KAUPUNKI

Sitova tavoite 2021 ja mittari	Tarkastuslautakunnan arviointi
5. Kulttuuripääkaupunki 2026 hakemuksen valmistelu ja toimenpiteet etenevät <ul style="list-style-type: none"> Oulu2026-kulttuuripääkaupunkivuoden toisen vaiheen ns. Bidbook2 on valmis, Oulu valitaan Euroopan kulttuuripääkaupungiksi (kyllä/ei) Positiivisen valintapäätöksen perusteella käynnistetään Oulun kulttuurisäätiön valmistelu, säätiö toimintavalmiudessa 1.1.2022 	➔
6. Varmistetaan riittävä ja monipuolinen tonttituotanto keskeisiltä kaupunkikehittämisen alueilta ja vyöhykkeiltä Kaupungin tontinluovutus: <ul style="list-style-type: none"> Omakotitontit 130 tonttia (AO) Rivitalotontit 180 asuntoa (AR) Kerrostalotontit 500 asuntoa (AK) Kaupungin tontinluovutus yhteensä 910 asuntoa varten vuodessa.	➔
7. Asemanseudun ja torialueen suunnittelu etenee <ul style="list-style-type: none"> Asemanseudun ensimmäisen vaiheen asemakaavatyö käynnissä Tervatowerin asemakaavatyö on käynnistynyt Kaupunki on mahdollistanut Kiikelin löylymaailman rakentamisen 	➔
8. Oulun tarina on keskeinen vetovoimatekijä. Kulttuuripalveluiden kohteet nousevat matkailijoiden ja kuntalaisten suosimina vertailukohteina <ul style="list-style-type: none"> Kulttuurikohteiden (Valve, Luuppi, kirjasto ja Sinfonia) kävijämäärät kasvavat edelliseen vuoteen verrattuna Lähiliikuntapalveluiden suunnittelu ulkoalueilla etenee sivistysohjelman (Liikkuva Oulu) – tavoitteiden mukaisesti. (kyllä/ei) 	➔

PITOVOIMAINEN OULU ON KORKEAN OSAAMISEN KAUPUNKI

Sitova tavoite 2021 ja mittari	Tarkastuslautakunnan arviointi
9. Oulun kaupunki on mukana kehittämässä ja markkinoi Oulu Campus Linnanmaan ja Oulu Campus Kontinkangas -konsepteja ja alueita <ul style="list-style-type: none"> Korkeakoulujen ensisijaisten hakijoiden määrä kasvaa edelliseen vuoteen verrattuna Oulun suositteluhalkkuus opiskelijakaupunkina kasvaa edelliseen vuoteen verrattuna (Taloustutkimus) 	➔
10. Nuorten sijoittuminen jatko-opintoihin peruskoulun jälkeen <ul style="list-style-type: none"> Jokainen nuori jatkaa opiskelua peruskoulun jälkeen (kyllä/ei) Päättötodistuksen saaneiden määrä vähintään edellisen vuoden tasolla 	➡
11. Alueelliseen ja eri väestöryhmien väliseen eriarvoistumiskehitykseen, omaan hyvinvointiaktiivisuuteen ja koettuun hyvinvointiin vaikuttaminen <ul style="list-style-type: none"> Kulttuurihyvinvointisuunnitelma on hyväksytty (kyllä/ei) TEA-viisarin Oulun kokonaispistemäärä on vähintään koko maan keskiarvon yläpuolella (kyllä/ei) sekä kuusikkovertailun keskiarvon osalta samaa luokkaa tai korkeampi (kyllä/ei) Alueellisen hyvinvointitiedon hyödyntäminen palvelunrakenteen ja -tarpeen suunnittelussa paranee (kyllä/ei) Lasten ja nuorten alueelliset hyvinvointierot pienenevät edelliseen kouluterveyskyselyyn verrattuna (terveydentilan kokeminen)(kyllä/ei) 	➔
12. UNICEFin Lapsiystävällinen kunta -toimintamallin mukaiset toimet vakiinnutetaan Oulun kaupungissa <ul style="list-style-type: none"> Oulu on kaikissa Lapsiystävällinen kunta -mallin rakenneindikaattoreissa vähintään tasolla 3 asteikolla 1-4 Lapsivaikutusten arviointien määrä kasvaa edelliseen vuoteen verrattuna (kyllä/ei) Lapset puheeksi -keskustelun käyttö kasvaa edelliseen vuoteen verrattuna (kyllä/ei) 	➡

Toteutumattomat

10. Tavoite nuorten sijoittumisesta jatko-opintoihin peruskoulun jälkeen **on vaikeasti saavutettavissa**, sillä mittarin tulee toteutua 100-prosenttisesti. Oppivelvollisuusikäisistä nuorista oli kahdeksan ilman opiskelupaikkaa vuoden 2021 lopussa. Päättötodistuksen sai lukuvuonna 2021 98 % 9.-luokkalaisista (2020; 99 %).

12. Unicefin Lapsiystävällinen kunta -mallin tavoitteena

on saada aikaan pysyviä muutoksia kaupungin toimintatapoihin. Tavoitteessa on **kolme mittaria, josta yhden arvioitiin toteutuneen**, lapsivaikutusten arviointia oli tehty monella tavalla. Mittareista Lapsiystävällinen kunta -mallin rakenneindikaattoreissa ei saavutettu hyvää tasoa kaikissa indikaattoreissa ja Lapset puheeksi -keskustelujen kokonaismäärä laski. Keskustelujen määrä väheni selkeästi varhaiskasvatuksessa ja perusopetuksessa.

OULUN KAUPUNGIN TAPA TOIMIA

Sitova tavoite 2021 ja mittari	Tarkastuslautakunnan arviointi
13. Kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten osuus 0–17-vuotiaasta väestöstä (%) <ul style="list-style-type: none"> Kodin ulkopuolelle sijoitettujen osuus vähenee vuodesta 2020 ja tavoite alle 1,3 % 	➡
14. 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 vanhuspoliittisen ohjelman yhteydessä) 	➔
15. 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) 	➡
16. Digitaalinen Oulu -ohjelman painopisteen 2 mukaisesti hyödynnämme digitalisaation ja datan mahdollisuudet palveluissa ja hyvinvoinnin edistämisessä <ul style="list-style-type: none"> Hallintokuntien digikehittämissuunnitelmien mukaisesti otetaan käyttöön digitalisaation avulla tehostettuja prosesseja tai kuntalaispalveluja Keskitetyn asioinnin digitaalisen palvelujen suhteellinen osuus kasvaa, käyntiasioinnin ja puhelinkontaktien osuus laskee 	➔
17. Kansainvälisissä verkostoissa saatua tietoa ja osaamista siirretään omaan toimintaan <ul style="list-style-type: none"> Oulu 2026 kulttuuripääkaupunkivuoden kulttuuriohjelman hankkeissa mukana olevien kansainvälisten yhteistyökumppaneiden määrä kasvaa edelliseen vuoteen verrattuna Oulun asiantuntemusta hyödynnetään rahoitusohjelmien, politiikkalausuntojen ja muiden kaupunkikehittämistä linjaavien EU-dokumenttien sisältöjen laadinnassa. (kyllä/ei) 	➔

Sitova tavoite 2021 ja mittari	Tarkastuslautakunnan arviointi
18. Henkilöstön kokonaismäärä ei nouse ja työhyvinvointi parane <ul style="list-style-type: none"> Oulun kaupunki -tasolla palkallinen työpanos ei kasva vuodesta 2020 Toteutunut työpanos (HTV) palkallisesta työpanoksesta nousee vuodesta 2020 Sairauspoissaolo-% laskee Palkalliset työkyvyttömyyskustannukset laskee 	↓
19. Kunta10-tuloksia hyödynnetään toiminnan kehittämisessä <ul style="list-style-type: none"> Kunta10-kehittämissuunnitelmien toimeenpano: Tavoite Sovittujen ja toteutuneiden kehittämissuunnitelmien määrä kasvaa edelliseen tutkimuskauteen verrattuna 	↓

Toteutumattomat

13. Tavoitteena olleeseen **kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten %-osuuden vähentymiseen samanikäisestä väestöstä ei päästy**, vaan kodin ulkopuolella sijoitettuna olleiden 0-17-vuotiaiden lasten osuus oli 1,69 %. (2020; 1,49 %).

15. **Innovaatiomyönteisten hankintakäytäntöjen määrä laski**, mutta ylitti kaupunkistrategian tavoitetason vuodelle 2021, joka oli 30 % sähköiseen järjestelmään tehdyistä hankinnoista.

18. Neljästä **henkilöstöä kuvaavasta tunnusluvusta jäi toteutumatta kaksi**: palkallinen työpanos ja sairauspoissaoloprosentti. Palkallinen työpanos kasvoi edellisestä vuodesta 83,3 henkilötyövuotta ja sairauspoissaoloprosentti kohosi 0,2 prosenttiyksikköä. Koronaepidemiolla

on ollut merkittävä vaikutus työpanokseen. Vuonna 2020 lomautukset laskivat palkallista työpanosta ja vuonna 2021 korona-avustuksella palkattiin lisähenkilöstöä. Palkallisten työkyvyttömyyskustannusten toteutumista ei arvioitu, sillä tietoja ei ollut arviointihetkellä käytössä.

19. **Kunta10-kyselyn tulosten hyödyntämisessä** sovittujen ja toteutettujen kehittämissuunnitelmien määrä ei kasvanut riittävästi edelliseen vuonna 2018 tehtyyn kyselyyn verrattuna, jotta tavoite olisi saavutettu. Sovittuja suunnitelmia oli joulukuun lopussa 473 (2018; 535), joista toteutui 300 (2018; 375). Huhtikuussa 2022 tilanne oli hie- man parempi ja tehtyjen toimenpiteiden määrä oli kohon- nut 335:een (suunnitelmia 482). Uusi Kunta10-kysely teh- dään vuonna 2022.

Rakennuslautakunnan sitovien toiminnan tavoitteiden toteutumisen arviointi tavoitteittain

ELINVOIMAINEN OULU KASVAA JA KANSAINVÄLISTYY

Sitova tavoite 2021 ja mittari	Tarkastuslautakunnan arviointi
1. Kasvamme kestävästi. Tiivistämme kaupunkirakennetta ja edistämme ympäristöystävällistä liikkumista. Olemme hiilineutraali kaupunki v. 2040. <ul style="list-style-type: none"> Noin 90 %:ssa suurista kohteista on käytössä Kuivaketju 10-toimintamalli. Saadaan ensimmäiset pientalokohteet, joissa Kuivaketju10 on käytössä. Uudisrakentamisen energiatehokkuutta kuvaava lämpöhäviötaso ja uusiutuvien energioiden käytön huomioiva E-luku ovat 8-15 % määräysten minimitasoa parempia. 	↑

VETOVOIMAINEN OULU ON POHJOISEN LUONNON JA KULTTUURIN KAUPUNKI

Sitova tavoite 2021 ja mittari	Tarkastuslautakunnan arviointi
2. Tarjoamme asumisen mahdollisuuksia urbaanissa ympäristössä ja maaseudulla. Luonto on aina lähellä. Teemme keskustasta elävän ja omaleimaisen. <ul style="list-style-type: none"> Esteettömyyselvytyksen ja -suunnitelman edellytetään yli 90 % uusissa paritaloa suuremmissa asuin-kohteissa ja palvelu-, työpaikka- sekä liikerakentamisen kohteissa. Osittainen loppukatselmus koskien esteettömyyttä suoritetaan yli 70 % luvan saaneissa esteettömyyden erikoistason palvelu- ja liikerakennuksissa. Korjausrakentamisessa edistetään erityisesti hissien rakentamista hissittömiin kerrostaloihin. Ohjausta annetaan yli 10 hankkeelle. 	↑

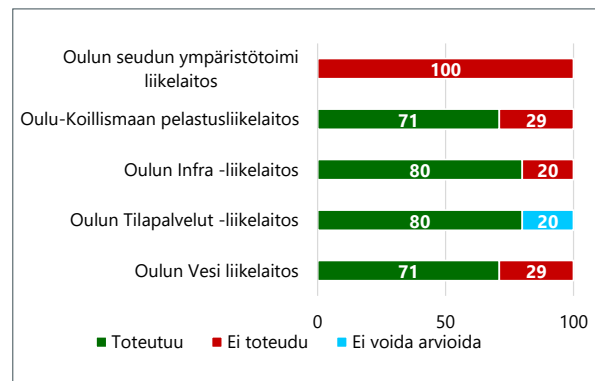
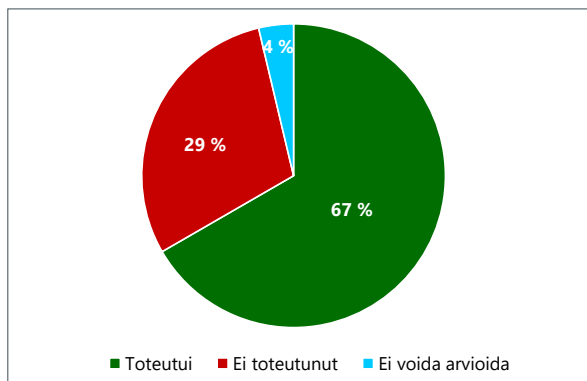
2.2. Liikelaitosten ja rakennusomaisuuden taseyksikön sitovien toiminnan tavoitteiden toteutuminen

Valtuusto on asettanut Oulun Vedelle, Oulun Tilapalveluille, Oulun Infralle, Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitokselle ja Oulun seudun ympäristötoimelle yhteensä 17 erillistä kaupunkistrategiaa toteuttavaa toiminnan tavoitetta ja niille 27 mittaria. BusinessOulun ja Oulun Digin toiminnan

tavoitteet sisältyvät kaupunkistrategiaa toimeenpaneviin sitoviin yhteisiin tavoitteisiin (kappale 2.1)

Liikelaitosten sitoviin tavoitteisiin liitetystä mittareista toteutui 67 %, toteutumatta jäi 29 % ja tavoitteita, joita ei voitu arvioida oli vain yksi, 4 %.

LIIKELAITOSTEN JA RAKENNUSOMAISUUDEN TASEYKSIKÖN SITOVIE TOIMINNAN TAVOITTEIDEN TOTEUTUMISEN ARVIOINNIN YHTEENVETO



Kaikkiaan 27 mittarista jäi arvioinnin mukaan toteutumatta kahdeksan ja yhtä tavoitetta ei voitu arvioida.

- **Oulun Vedellä** jäteveden puhdistustulokset olivat pääosin lupaehtojen mukaisia, mutta kevään ja alkukesän häiriötilanteet vaikuttivat heikentävästi koko vuoden puhdistustuloksiin. Yksi vuosineljännes ei ollut lupaehtojen mukainen. Oulun Vedellä toteutumatta jäi myös myyntilaskujen sähköistymisaste, joka oli pysynyt samana kuin edellisenä vuonna (47 %).
- **Oulun Infra liikelaitoksella** tavoitteena ollut toimintojen keskittämistä (tilojen käytön tehostaminen) ei saatu vielä vuoden 2021 aikana päätökseen.
- **Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitoksen** valvontasuunnitelman mukaiset määrävälein tarkastettavat kohteet saatiin lähes toteutettua, mutta aiempien

vuosien rästejä ei saatu kurottua kiinni. Lisäksi turvallisuusviestinnän toteuma oli alhainen 3,2 %, kun tavoitteena oli tavoittaa vähintään 10 % alueen asukasmäärästä.

- **Oulun seudun ympäristötoimi liikelaitoksen** ympäristöluvista alle puolet käsiteltiin tavoiteajassa (4 kk), ympäristönsuojelun valvontasuunnitelmasta toteutui 86 %, kun tavoite oli 90 % ja vuoden aikana selvitettiin kolmea pientä elintarvikevälikiteistä epidemiaa, kun tavoitteena oli, että vesi- tai elintarvikevälikiteistä epidemioita ei olisi yhtään.
- **Oulun Tilapalvelut liikelaitoksen** toimitilojen energiatehokkuutta ei arvioitu, koska vuoden 2021 kokonaisenergiakulutuksen seuranta ei ollut koronaepidemian takia vertailukelpoinen edelliseen vuoteen nähden.

Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä

Kuten kahtena viime vuodenakin **parhaiten** vuonna 2021 **toteutuivat vetovoimaan liittyneet tavoitteet ja heikoiten elinvoimaan liittyneet tavoitteet.**

Pitovoimaan liittyvistä tavoitteista toteutui vuonna 2021 samoin kuin edellisenä vuotena noin puolet. Myönteistä oli, että yli puolet pitovoiman mittareista osoittaa positiivista kehitystä ja toteutumattomissakin tavoitteissa työtä hyvinvoinnin tukemiseksi on tehty. Vaikeinta on edelleen hyvinvointityön vaikutavuuden arviointi.

Sitovista toiminnan tavoitteista jäi suoraan **koronasyiden vuoksi toteutumatta** kulttuurikohteiden kävijämäärä (Valve, kirjasto), työmarkkinatuen kuntaosuus ja kaupungin henkilöstön kokonaismäärä. Lisäksi Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitoksen turvallisuusviestintää saatiin toteutettua vain osittain, sillä koronaepidemia esti tapahtumien järjestämisen.

Toisin kuin viime vuonna **valtuustolle ei tuotu päätettäväksi toiminnan tavoitteiden tavoitetasojen muutoksia.**

Sitovien tavoitteiden toteutumissa erityisen positiivista on, että Oulun elinvoimaisuus edistyi, sillä yksityiset pääomasijoitukset toteutuivat lähes kolminkertaisena sekä sijoittuneiden uusien yritysten määrä ja investoinnit alueelle selvästi parempana kuin tavoiteltu taso.

Vetovoimaa edistivät valinta kulttuuripääkaupungiksi ja Asemanseudun suunnittelun ja toteutumisen eteneminen etenkin alkuvuonna 2022.

Hyvinvointia tukevat tavoitteet sekä toimenpiteet etenevät. Alueellisen hyvinvointitiedon kokoamista ja analysointia kehitetään ja yhteistyö sivistyksen ja hyvinvoinnin yhdyspinoilla etenee. Lisäksi ikäihmisten kotona asuminen on mahdollistettu strategisen tavoitteen mukaisesti.

Positiivista on myös, että kaupunkilaisten asiakaspalvelukanavat ovat laajentuneet, kun OuluBot automatisoi asiakaspalvelua robotiikalla ja chat-teknologioilla. Vuonna 2021 uudessa kanavassa käytiin 28 000 keskustelua.

Sitovien tavoitteiden toteutumissa negatiivista on, että hyvinvointiin liitetyt tekijät, kuten lapsiin, nuoriin ja perheisiin kohdistetut ennaltaehkäisevän työn ja varhaisen puuttumisen mittarit, jäivät toteutumatta. Kodin ulkopuolelle sijoitettuna olleiden lasten osuus samanikäisestä väestöstä kasvoi, Lapset puheeksi -keskustelujen kokonaismäärä laski, Lapsiystävällinen kunta -mallin rakenneindikaattoreissa vaadittavaa tasoa ei saavutettu ja kouluterveyskyselyssä lasten ja nuorten koettu hyvinvointi heikentyi.

Tarkastuslautakunnan kannanotot

Valtuuston asettamat sitovat toiminnan tavoitteet toimialoilla ja rakennusvalvonnassa eivät toteutuneet täysin tuloksellisesti, sillä noin 40 % tavoitteista (8 kpl) jäi tarkastuslautakunnan arvioinnin perusteella toteutumatta. Liikelaitosten sitovista toiminnan tavoitteista jäi toteutumatta noin 30 %.

Strategisessa linjauksessa Oulun kaupungin tapa toimia ikäihmisten kotona asumisen sitova 92 %:n tavoite toteutui ensimmäisen kerran. Kotona asuminen on mahdollistettu monin eri toimin, mutta on pidettävä huoli siitä, että kotihoidon varaan ei jää liian huonokuntoisia, turvattomia ja yksinäisiä vanhuksia.

Oulussa on panostettu lasten, nuorten ja perheiden ennaltaehkäiseviin ja hyvinvointia tukeviin palveluihin, mutta tilanne ei ole mittareiden valossa kääntynyt positiiviseen suuntaan. Ennaltaehkäisyyn pitää kiinnittää suurempaa huomiota. Kaupungin tulevassa hyvinvointiohjelmassa painopisteen tulee yhä enemmän olla ennaltaehkäisevässä työssä.

3 Kaupungin ja kaupunkikonsernin talouden arviointia

Tarkastuslautakunta arvioi valtuuston talousarviossa asettamien talouden tavoitteiden toteutumista kaupungissa ja kuntakonsernissa. Lisäksi se arvioi kaupungin ja kaupunkikonsernin talouden tilaa. Arviointi tehdään pääosin toimintakertomusraportoinnin perusteella.

3.1. Talousarvion ja sitovien määrärahatavoitteiden toteutuminen

Tuloslaskelman tärkeimpien erien toteutuminen ja vertailu vuoteen 2020

Toisen koronaepidemiavuoden valtionavustuksissa oli epävarmuutta ja ennustaminen oli jälleen vaikeaa. Talousarvio 2021 hyväksyttiin 54 miljoonaa euroa alijäämäisenä. Talousarviossa ei ollut mukana kustannusten ennakointia koronaepidemian mahdolliseen jatkumiseen eikä valtiolta niihin odotettuja tukia. Ennuste huononi alkuvuonna ja oli kesäkuun lopussa 63 miljoonaa alijäämäinen. Koronaan liittyvät menot tulivat mukaan ennusteesiin portaittain. Syyskuun seurantaan saatiin varma tieto valtion korona-avustusten määräytymistavasta. Ennuste marraskuulta oli jo lähellä nollaa. Tilinpäätös päättyi 28 miljoonaa ylijäämäiseksi. **Vuoden erityiset muutujat talousarvion toteutumisessa olivat koronan vaikutus tuottoihin ja kuluihin sekä verotulojen talousarviovaihetta huomattavasti parempi toteuma.**

Korona-avutukset ohjautuivat toimintatuottoihin. Toimintatuotot toteutuivat 41 miljoonaa euroa (16 %) muutettua talousarviota suurempana. Alkuperäiseen talousarvioon ei sisällynyt korona-avutuksia, joita valtio maksoi yhteensä 39,8 miljoonaa euroa pandemian välittömiin kustannuksiin. Koronalla oli myös jonkin verran myynti- ja tilavuokratuloja alentavaa vaikutusta etenkin liikunta- ja kulttuuripalveluissa ja joukkoliikenteen lipputulojen vähentävä vaikutus, mutta yleisesti kaupungin maksutuotot ja myyntituotot kehittyivät positiivisesti vuodesta 2020 (8,3 M€). Toimintatuotot kokonaisuudessaan kasvoivat 25 % (61 M€) vuoden 2020 tilinpäätöksestä. Erityise-

nä eränä vaikutti Työterveys Virta Oy:n osakkeiden myyntivoitto 11,8 miljoonaa euroa. Manner-Suomen kuntien ja kuntayhtymien yhteinen toimintatuottojen kasvu oli tilinpäätösarvioiden mukaan hieman alhaisempi 21,4 %.

Koronaepidemia nosti toimintakuluja. Toimintakulut toteutuivat 10 miljoonaa (0,7 %) muutettua talousarviota suurempana. Koronaepidemian toimintakuluja lisäävä vaikutus on seurannassa todettu olevan yhteensä 24,1 miljoonaa euroa, johon eniten vaikutti palvelujen ostot (13,7 M€) ja toiseksi eniten henkilöstökulut (7 M€). Koronalla oli myös jonkin verran menoja vähentäviä vaikutuksia, kun esimerkiksi sivistys- ja kulttuuripalveluissa palvelujen ostoja viivästyi ja energiakuluja säästy. Toimintakulut kasvoivat kokonaisuudessaan 6,7 % (90 M€) vuoden 2020 tilinpäätöksestä. Oulun toimintakulujen kasvu oli hieman vähemmän kuin Manner-Suomen kuntien ja kuntayhtymien toimintakulujen kasvu, joka oli 7,6 %.

Valtuuston toimintakatetavoitteet alittuivat. Hyvinvointilautakunnan sitova toimintakatetavoite alittui aikaisempiin vuosiin nähden poikkeuksellisesti talousarviosta 15,4 miljoonaa (2,3 %). Sivistys- ja kulttuurilautakunnan muutettu tavoite alittui 6,2 miljoonaa (1,3 %) ja yhdyskunta ja ympäristöpalveluiden muutettu tavoite 1,4 miljoonaa euroa (11 %). Koko kaupungin toimintakatteen alijäämän kasvu verrattuna vuoteen 2020 oli 2,8 % ja jäi alle Manner-Suomen kuntien ja kuntayhtymien kasvuprosentin, joka oli 3,5.

Verorahoitus eli verotulot ja valtionosuudet yhteensä oli 1 222 miljoonaa euroa ja kasvoi 3,7 % (43,3M€) vuoden 2020 tilinpäätöksestä, joka sisälsi koronatukia noin 73 miljoonaa euroa.

Verotulot ylittivät odotukset. Verotuloja kertyi 899 miljoonaa, joka oli **36,5 (4 %) miljoonaa euroa enemmän kuin alkuperäisessä talousarviossa.** Verotuloja Oulussa ennustetaan Kuntaliiton veroennustekehikon mukaisena. **Kasvuprosentiksi edelliseen vuoteen muodostui 9,1 % (74,7 M€).** **Manner-Suomen kuntien ja kuntayhtymien kasvu oli 6,5 %.** Oulun tuloveroprosenttia nostettiin 0,5 prosenttiyksiköllä vuodesta 2021 lähtien, joka merkitsee noin 16,5 miljoonaa euroa vuodessa, mutta noston vaikutus realisoituu viiveellä. **Kunnallisveroja kertyi 6,4 % (46 M€) enemmän** kuin vuonna 2020. Vuotuinen kasvu oli noin 15 miljoonaa parempi kuin kahdena edellisena vuotena. **Kiinteistöverot kasvoivat Oulussa 11,3 % (6,1 M€) edellisestä vuodesta,** mikä oli hieman vähemmän kuin koko **kuntaryhmässä, jossa kasvu oli 12,3 %.** Kertymään vaikutti, että kiinteistöverotuksessa siirryttiin joustavaan verotuksen valmistumiseen. **Yhteisöverot kasvoivat Oulussa 49,6 % (22,6 M€) vuodesta 2020.** Kuntien jako-osuudessa oli vielä toisen vuoden 10 %:n koronaepidemiaan liittynyt korotus, joka Oululle merkitsi 13,7 miljoonaa euroa. Yhteisöverojen kasvu **kuntaryhmässä oli 44,6 %** vuoteen 2020 verrattuna.

Valtionosuudet pienenevät vuodesta 2020, koska valtion koronatuot ohjautuivat toimintatuottoihin. Valtionosuudet olivat tilinpäätöksessä 323 miljoonaa euroa, joka oli prosentin enemmän kuin alkuperäisessä talousarviossa. **Lasku edellisestä vuodesta oli 8,9 % (31,5 M€),** jota selittää valtionosuuksiin vuonna 2020 sisältyneet valtion koronatuot 58,7 miljoonaa. Ilman vuoden 2020 koronatuotia kasvu olisi ollut 9,2 % (27 M€). **Kuntaryhmässä oli laskua 8,4 %.**

Keskeisten sitovien määrärahojen toteutuminen

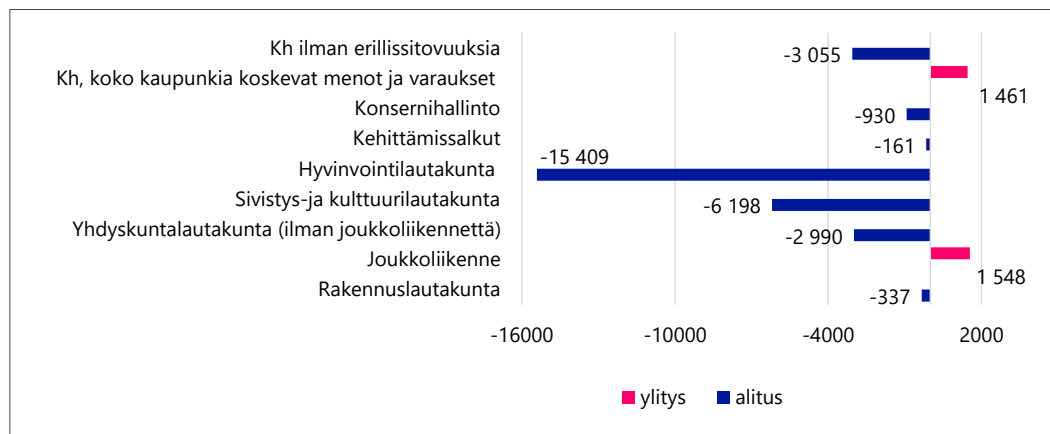
Tarkastuslautakunta viesti valtuustolle elokuussa, että kesäkuun lopun talousennusteissa oli taloustavoitteiden toteutumiseen liittyviä merkittäviä riskejä, mutta ennusteet tarkentuivat syksyn aikana ja vuosi kääntyi positiivisemmaksi.

Hallintokunnat

Valtuustossa talousarvion sitovuudet hallintokunnille ja lautakunnille on määritelty nettositovuuksina toimintakatteelle. Talousarvioon hyväksyttiin vuoden aikana useita muutoksia.

Tilinpäätöksessä toimintakatetavoitteet toteutuivat seuraavasti:

TOIMINTAKATTEEN YLITYKSET JA ALITUKSET MUUTETTUUN TALOUSARVIOON, 1 000 €



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

Kaupunginhallituksen sitovat taloudelliset tavoitteet yhteensä toteutuivat. Sitovat toimintakatteet, joita kaupunginhallituksella oli neljä, toteutuivat yhteensä 2,7 miljoonaa euroa muutettua talousarviota pienempinä. Suurin yksittäinen menojen alitus oli Business Oulun avustuksen alitus (2,3 M€) ja suurin ylitys peruskunnan lomapalkkavelan kasvu (0,7 M€).

Hyvinvointilautakunnan talousarvio alittui 15,4 miljoonaa euroa muutettuun talousarvioon verrattuna. Toimintatulo ylittyivät 36,8 ja menot 21,4 miljoonaa euroa. Tulokeritymään vaikutti erityisesti valtion maksama koronatuiki, joka lisäsi hyvinvointipalvelujen tuloja 34,6 miljoonaa euroa. Koronan hoidosta aiheutui kustannuksia 23,2 miljoonaa euroa. Terveystuhoissa erikoissairaanhoidon menokasvu oli arvioitua maltillisempaa ja talousarvio alittui lähes 5 miljoonaa euroa. Menojen kasvu oli kuitenkin voimakkaampaa kuin edellisenä vuonna.

Sivistys- ja kulttuurilautakunnan valtuustoon nähden sitova toimintakate oli 6,2 miljoonaa euroa muutettua talousarviota parempi. Tulot, jotka olivat noin 32 miljoonaa euroa, toteutuivat lähes talousarvion suuruusina. Menot olivat 492,8 miljoonaa euroa ja alittivat muutetun talousarvion 5,9 miljoonaa. Toimintakatteen alitus johtuu suureksi osaksi koronaepidemian vaikutuksista toimintaan. Valtion myöntämien korona-avustuksien vaikutus vuoteen 2021 oli 2,7 ja vuosille 2020–2022 yhteensä 4 miljoonaa euroa.

Ennustaminen on ollut koronatilanteessa vaikeaa. Valtuusto myönsi sivistys- ja kulttuurilautakunnalle lisäämäärärahan, jota ei kuitenkaan tarvittu. Toimintakatetta korotettiin 2,3 miljoonaa euroa (tulojen lisäys 2,2 M€, menojen lisäys 4,5 M€).

Yhdyskuntalautakunnan toimintakate (ilman joukkoliikennettä) toteutui 3,0 miljoonaa euroa muutettua talousarviota parempana. Toimintakatteen parempaan toteumaan vaikutti toimintatulojen ylitys 2,1 miljoonaa euroa sekä toimintamenojen alitus 0,9 miljoonaa. Toimintatulojen ylityksen merkittävimpana tekijänä oli vilkkaan rakennustoiminnan vuoksi yleisten alueiden lupamaksutulojen 1,1 miljoonan euron ylitys. Muitakin myynti- ja maksutuottoja kertyi arvioitua enemmän. Pysäköintitulojen ja pysäköintivirhemaksujen kertymiseen vaikutti edelleen korona.

Joukkoliikenteen valtuustoon nähden sitova toimintakate oli 1,5 miljoonaa euroa muutettua talousarviota huonompi. Toimintatuotot alittuivat 1,1 ja toimintamenot ylittyivät 0,4 miljoonaa euroa. Korona vaikutti edelleen joukkoliikenteen matkustajamääriin. Traficom myönsi joukkoliikenteen koronatuken ja ilmastoperusteista rahoitusta yhteensä 3,3 miljoonaa euroa sekä perusrahoi-

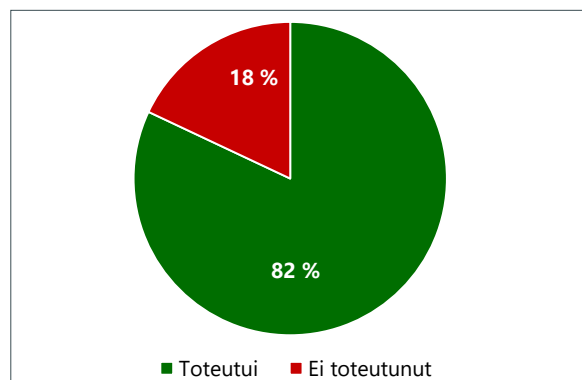
tusta 1,3 miljoonaa.

Rakennuslautakunnan toimintakate ylitti muutetun talousarvion 0,3 miljoonalla eurolla. Toimintatuottojen ylitys (0,2 M€) kohdistui maksutuottoihin. Toimintakulujen alittumiseen (0,1 M€) vaikutti osaltaan koronapandemia palvelujen ostoissa.

Liikelaitokset ja rakennusomaisuuden taseyksikkö

Valtuuston liikelaitoksille ja rakennusomaisuuden taseyksiköille asettamista **talouden tavoitteista toteutui 82 % ja toteutumatta jäi 18 %**. Tavoitteita oli määrällisesti 17 kappaletta, joista kolme jäi toteutumatta. Oulun Infra liikelaitos ei päässyt liikeylijäämätavoitteeseen ja Oulun Digi sekä Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitos ylittivät investointimäärärahan.

LIKELAITOSTEN JA RAKENNUSOMAISUUDEN TASEYKSIKÖN SITOVIEŦ TALOUDEŦ TAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN



Liikelaitoksille asetetut valtuuston sitovat talouden tavoitteet ovat liikeylijäämä, tuloutus omistajalle sekä investoinnit. Liikelaitokset eivät nostaneet lainoja vuonna 2021. **Hintoihin** tehtiin korotuksia talousarvion mukaan Oulun Tilapalveluissa ja Oulun Vedellä. **Rakennusomaisuuden taseyksikön** valtuustositovat tavoitteet ovat tuloutus, lainat ja investoinnit. Taseyksikkö ei myöskään nostanut lainoja vuonna 2021.

Liikeylijäämätavoite liikelaitoksilla (ulkoiset ja sisäiset) oli vuodelle 2021 yhteensä 11,4 miljoonaa euroa. Toteuma oli 3 miljoonaa euroa parempi kuin talousarviossa.

Suurimmat ylitykset liikeylijäämässä talousarvioon verrattuna olivat Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitoksella 1,4, Oulun Vedellä 1,2 ja Oulun Tilapalveluilla 0,8 miljoonaa euroa. Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitos oli varautunut talousarviossa Raksilan vanhan paloaseman väistötilojen purku- ja rakentamiskustannuksiin, mutta kustannuksia siirtyi alkuvuoteen 2022. Oulun Veden ylijäämään vaikutti veden kulutuksen lisääntymisen lisäksi hintoihin tehty korotus, ja Oulun Tilapalvelut raportoi säästöistä kiinteistöjen ylläpidossa.

Oulun Infra -liikelaitos ainoana alitti liikeylijäämäta-voitteensa (0,5 M€). Merkittävin tekijä oli kunnossapito-palveluissa runsaslumisesta talvesta johtuneet lumen kuljetukset. Sopimusmallin muutoksen vuoksi lumen kuljetuskustannuksia ei laskutettu asiakkaalta. Polttoaineiden hintojen nousu lisäsi kaluston käytön kustannuksia.

Tuloutustavoite oli yhteensä 18,5 miljoonaa euroa. Liikelaitoksista Oulun Vesi maksoi omistajalleen peruskunnalle korvausta sijoitetusta pääomasta 6,7 miljoonaa. **Rakennusomaisuuden taseyksikön** tuloutus kaupungille oli 11,9 miljoonaa euroa.

Liikelaitosten investoinnit toteutuvat 1,1 miljoonaa euroa muutettua talousarviota pienempänä. Alituksen pääasiallisena syynä oli suunniteltujen investointien siirtyminen tai hankkeiden peruuntuminen. Euromääräisesti suurimmat alittajat olivat Oulun Tilapalvelut 1,0 ja Oulun Vesi 0,5 miljoonalla eurolla. Investoinnit ylittyivät Oulun Digi-liikelaitoksella (0,1 M€) ja Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitoksella (0,4 M€). **Rakennusomaisuuden taseyksikkö** alitti budjetoidut investointimenot noin 20 miljoonalla eurolla, koska useat hankkeet eivät edenneet alkuperäisen aikataulun ja suunnitelman mukaisesti.

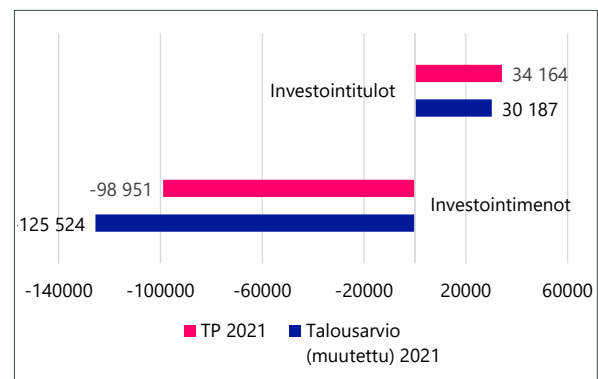
Kaupungin investointien toteutuminen

Kaupungin investointimenot olivat 99 miljoonaa euroa, 24 miljoonaa vähemmän kuin edellisvuonna, sillä aloitettuja hankkeita siirtyi osittain seuraavalle vuodelle. Alkuperäinen talousarvio alittui 36,4 ja muutettu 26,6 miljoonaa euroa. **Investointimäärärahoista käytettiin noin 79 %**. Investointimenojen alituksesta pääosa selittyy rakennusomaisuuden taseyksikön investointien aikataulu-muutoksilla. **Taseyksikölle budjetoidut investointimenot (49,2 M€) toteutuivat noin 20 miljoonaa euroa talousarviota pienempänä**. Uusien palvelutilojen rakentamiseen ja olemassa olevan tilakannan korjausinvestointeihin käytettiin vuoden 2021 aikana yhteensä 29,3 miljoonaa euroa. Toinen suurehko investointien alitus oli **yhdyksuntalautakunnalla, 5,4 miljoonaa euroa**.

Vuoden aikana **valmistuneita hankkeita** olivat mm. Rak-silan lukio (ylitti budjetin 1,4 M€), Niemenrannan koulun laajennus, Ouluhallin peruskorjaus ja laajennus (alitti budjetin 1,2 M€) sekä Hanhilehdon toimintakeskuksen tilamuutos. Vuoden aikana **suunnitteluvaiheeseen tul-**

leita hankkeita olivat mm. Aseman koulun peruskorjaus, pääkirjaston perusparannus, Heinätorin uusi päiväkotti (alitus 2,2 M€) ja Hiukkavaaran koulun laajennus. **Rakentaminen aloitettiin** kaupungintalossa (alitus 2,4 M€), Lyseon lukiossa (alitus 3,3 M€) sekä Pohjankartanon juhlasalissa (0,9 M€). Muista yksittäisistä erillisinvestointihankkeista Jokirannan koulun korvaavan uudisrakennushankkeen vuodeksi 2021 varattu vuosibudjetti alittui (1,9 M€) ja Luupin (sisältää pääkirjaston) tilaratkaisut alittuivat (0,9 M€). Investoinneissa muun muassa Linnanmaan liikuntahallin aloitus **viivästyi** eikä Kiekelin merikylpylän rakentamiseen saatu investointipäätöstä tontin vuokralaiselta, joten investointi siirtyi vuoteen 2022.

INVESTOINTIMENOJEN JA -TULOJEN TOTEUTUMINEN, 1 000 €



Huleveden sisäinen siirto Oulun Vedeltä yhdyskuntalautakuntaan on eliminoitu Oulun kaupungilta.

Investointitulot olivat noin **34 miljoonaa euroa ja ylittivät muutetun talousarvion 4 miljoonaa**, mikä on 15 miljoonaa enemmän kuin vuonna 2020 (18,9 M€). Vuoden 2021 ylityksestä miljoona euroa kohdistui peruskuntaan ja 2,8 miljoonaa liikelaitoksiin ja taseyksiköihin. Suurimpana yksittäisenä poikkeamana rakennusomaisuuden taseyksikön investointihankkeille toteutui rahoitusosuuksia (0,1 M€) sekä rakennusten myynneistä saatuja luovutustuloja 1,8 miljoonaa euroa enemmän kuin talousarviossa.

Suurin määrärahan korotus tilivuoden aikana tehtiin peruskunnan osakkeisiin ja osuuksiin (7,2 M€). Se kohdistui Oulun Energia Oy:n SVOP-palautukseen (6,7 M€) ja Työterveys Virta Oy:n osakkeiden myyntiin (0,5 M€). Alkuperäisessä talousarviossa oli huomioitu vain Työterveys Virta Oy:n osakkeiden myynti (11,7 M€).

3.2. Kaupungin ja kaupunkikonsernin talouden tilan arviointia

Tarkastuslautakunta arvioi, mitä uudet kriisikuntakriteerit kertovat Oulun talouden suunnasta vuosina 2017–2021 ja vertaa niitä kuutoskaupunkien vastaavien tunnuslukujen arvoihin. Oulu ei ole kriisikunta eikä Oulussa olla aloittamassa arviointimenettelyä.

Bruttokansatuote kasvoi 3,5 % vuonna 2021 ja sen on arvioitu laskevan vuonna 2022 1,5 prosenttiin (Valtiovarainministeriö 4, 2022). Työttömyysaste vuonna 2021 oli keskimäärin 7,7 % ja sen ennustetaan laskevan edelleen. Oulussa työttömyysaste oli keskimäärin 13 % vuonna 2021. Työpaikkojen määrä kasvoi 1 046 paikalla ja väkiluku 2 321 henkilöllä vuodesta 2020. Inflaatio kiihtyi vuoden aikana ja oli joulukuussa 3,5 %.

Oulun talouden tasapaino uusien kriisikuntakriteerien näkökulmasta

Niin sanotut **kriisikuntakriteerit mittaavat kunnan talouden tilaa, tasapainoa ja tulorahoituksen riittävyyttä**. Menettelyn käynnistämisen edellytykset on määritetty kuntalaissa (§ 118). Kriteereitä uudistettiin vuonna 2019 lakimuutoksella. Uusia raja-arvoja sovelletaan ensimmäisen kerran vuonna 2022 vuosien 2020 ja 2021 tilinpäätösten tunnuslukujen perusteella. Kriteerien täytyminen kuvaa tilannetta, jossa kunnan ja valtion tulee yhdessä selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen laissäädännössä edellytetyt palvelut sekä ryhtyä toimenpiteisiin palvelujen edellytysten turvaamiseksi. Arviointimenettelyn käynnistäminen on harkinnanvaraista.

Kertyneen alijäämän sijaan taseessa on kertynyttä ylijäämää

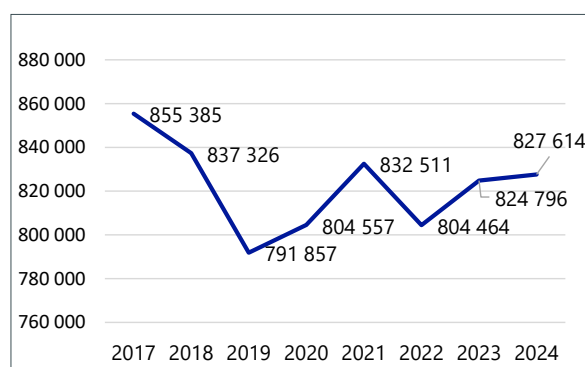
Kriisikunnan arviointikriteeri: Arviointimenettely voidaan käynnistää, jos kunnan taseessa on tietyt kriteerit täyttäen kertynyttä alijäämää eikä sitä ole katettu kuntalain 110.3 §:n mukaisessa määräajassa. Arviointimenettely voidaan lisäksi käynnistää, jos asukasta kohden laskettu kertynyt alijäämä on kuntakonsernin viimeisessä tilinpäätöksessä vähintään 1 000 euroa ja sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä vähintään 500 euroa.

Vuonna 2020 taseessa kertynyttä alijäämää oli 27 kunnalla. Oulun **kaupungin taseessa on alijäämän sijaan kertynyttä ylijäämää**.

Kaupungin kertynyt ylijäämä on muodostunut osittain tilinpäätösten tuloksiin positiivisesti vaikuttaneista kerta-vaikutteisista eristä, kuten tarkasteluajanjaksolla vuonna 2017, kun Partnera Oy maksoi kaupungille osinkoja 26,3 miljoonaa euroa tai vuonna 2021, kun Työterveys Virta Oy:n myyntivoitto vaikutti positiivisesti 11,8 miljoonaa

euroa. Pidemmällä ajanjaksolla eniten on vaikuttanut vuosi 2014, jolloin tulokseen vaikutti Oulun Energian yhtiöitymiseen liittynyt satunnainen tuotto (341,5 M€).

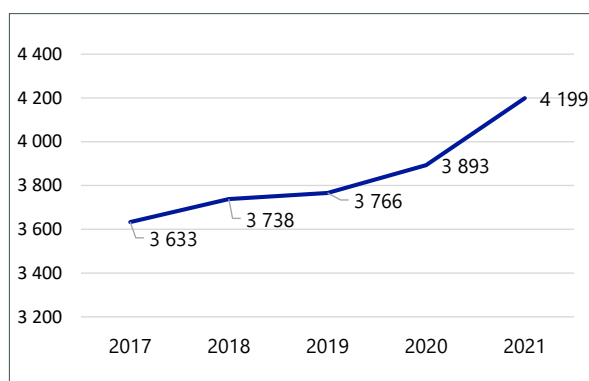
OULUN KAUPUNGIN KERTYNYT YLIJÄÄMÄ 2017–2021, TALOUSARVIO 2022 JA SUUNNITELMAVUODET 2023–2024



Kaupungin kertyneen ylijäämän määrä on laskenut tarkasteluajanjaksolla 22 miljoonalla eurolla. Tilivuosi 2022 voi laskea kertymää, kun ennustettu alijäämä maaliskuussa 2022 oli 21 miljoonaa euroa. Suunnitelmavuodet 2023–2024 ovat vuoden 2022 taloussuunnitelman mukaan ylijäämäisiä.

Konsernitaseen tunnusluvun arvo **asukaslukuun suhteutettu kertynyt ylijäämä on noussut** vuoden 2017 jälkeen. Kertyneen ylijäämän määrä on vuosina 2017–2021 kasvanut euroina 145 miljoonaa.

OULU-KONSERNIN KERTYNYT YLIJÄÄMÄ 2017–2021, €/ASUKAS



Oulu-konsernissa on kertynyttä ylijäämää asukasta kohden **kuutoskaupungeista toiseksi eniten** tilinpäätöksessä 2021.

Kuutoskaupunkien konserneissa kertynyttä ylijäämää asukasta kohden oli vuonna 2021 eniten Helsingissä (9 948 euroa/asukas) ja vähiten Turussa (2 467 euroa/asukas). Muiden lukemat vaihtelivat välillä 2 749 (Espoo) ja 3 626 (Tampere). Kuuden kaupungin keskiarvo vuonna 2021 oli 4 408 euroa/asukas.

Arviointimenettely voidaan käynnistää myös, jos kaikkien seuraavien neljän talouden tunnusluvun raja-arvot täyttyvät kahtena peräkkäisenä vuotena:

Konsernin vuosikate/poisto-%

Kriisikunnan arviointikriteeri: Kunnan konsernituloslaskelman vuosikate suhteessa poistoihin ja arvonalentumisiin on alle 80 prosenttia.

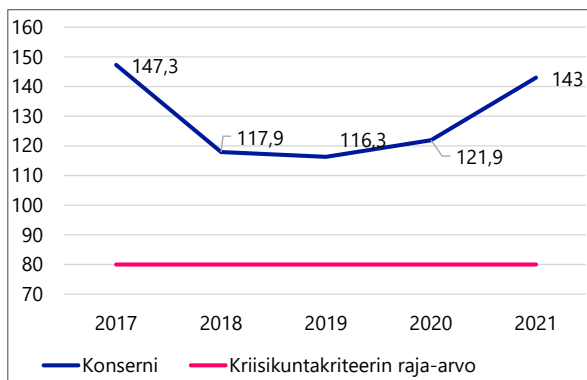
Tunnusluku kuvaa konsernin tulorahoituksen riittävyyttä keskimääräisiin vuosittaisiin korvausinvestointitarpeisiin. Jos vuosikate on käyttöomaisuuden poistojen suuruinen eikä korjausvelkaa kerry, tulorahoitus on riittävä.

Oulu-konsernin tunnusluvun arvo on ollut selvästi raja-arvoa parempi. Vuosikate on koko tarkasteltavan ajanjakson riittänyt hyvin poistojen kattamiseen, kun se on ollut yli 100 eli **tulorahoitus on ollut riittävä** tällä tunnusluvulla arvioituna.

Kaupungin vuosikatteen ja poistojen suhde on ollut selvästi heikompi kuin koko konsernin. **Vuosina 2018 ja 2019 kaupungin vuosikate ei kattanut poistoja eli tulorahoitus ei ollut riittävä.**

Kaupungin vuosikate ei riitä korjausvelan kattamiseen. Kaupungin vuosikate vuoden 2021 lopussa oli 123,5 miljoonaa euroa ja laskennallisen korjausvelan määrä vuoden 2022 huhtikuussa 210 miljoonaa euroa (Tieto Tilapalvelut liikelaitos). **Korjausvelka on vuosien 2017–2021 aikana koko ajan kasvanut.**

OULU-KONSERNIN VUOSIKATE/POISTO-% VUOSINA 2017–2021



Oulu-konsernin tunnusluvun arvo 143 % oli **kuutoskaupunkien konserneista toiseksi matalin** tilinpäätöksessä 2021.

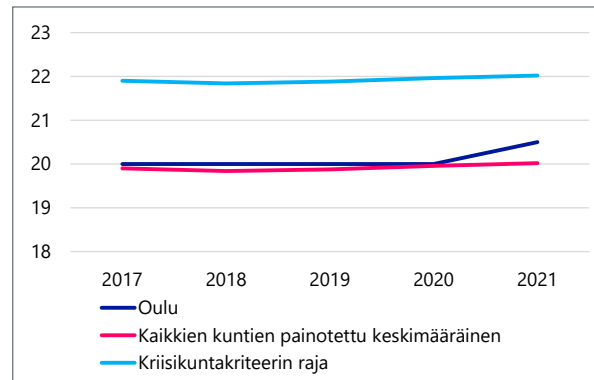
Kuutoskaupunkien konserneissa vuosikatteen ja poistojen välinen suhde oli paras vuonna 2021 Turussa (161 %) ja matalin Helsingissä (142 %). Muiden lukemat vaihtelivat välillä Espoo ja Vantaa (148 %) ja Tampere (160 %).

Tuloveroprosentti

Kriisikunnan arviointikriteeri: Kunnan tuloveroprosentti on vähintään 2,0 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti.

Oulun tuloveroprosentti on raja-arvoa parempi. Oulu nosti vuodelle 2021 tuloveroprosenttia 20,50 prosenttiin samaan aikaan kuin 38 muutakin kuntaa. Korkein tuloveroprosentti Suomessa vuonna 2021 oli 23,50 ja alhaisin 16,50. Kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti vuonna 2021 oli 20,02, jolloin Oulun tuloveroprosentti nousi yli kuntien painotetun keskimääräisen arvon. Se jäi kuitenkin alle kriisikuntakriteerin raja-arvon. Raja-arvo alittui Oulussa myös ennen veroprosentin nostoa vuosina 2017–2020, jolloin painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti vaihteli välillä 19,84–19,96.

OULUN KAUPUNGIN TULOVEROPOSENTTI VUOSINA 2017–2021



Oulu käyttää strategiassa taloudellisten palvelujen tuottamisen vertailumittarina kunnallisveroprosenttia ja tavoittelee alle keskiarvon tasoa suhteessa muihin suuriin kaupunkiin pois lukien pääkaupunkiseutu. **Strategian tavoite ei toteutunut** veroprosentin noston jälkeen, sillä Tampereen ja Turun keskiarvo oli 19,88 vuonna 2021.

Konsernin lainat ja vuokravastuut asukasta kohden

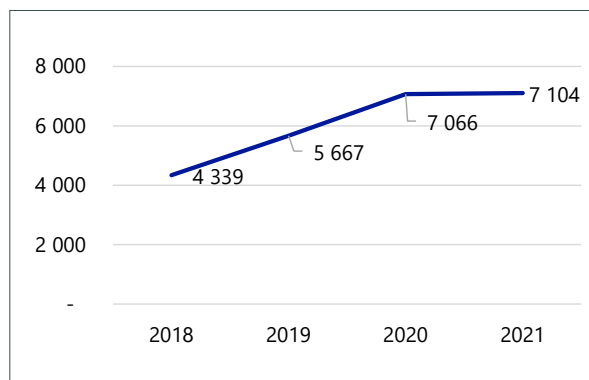
Kriisikunnan arviointikriteeri: Asukasta kohden laskettu kunnan konsernitalinpäätöksen lainojen ja vuokravastuiden määrä ylittää kaikkien kuntien konsernitalinpäätöksen lainojen ja vuokravastuiden keskimääräisen määrän vähintään 50 prosentilla.

Tunnusluku sisältää lainakannan lisäksi vuokravastuut toimitiloista, koneista ja laitteista sekä maa-alueista. Se otettiin käyttöön vuoden 2019 tilinpäätöksessä, mutta esitettiin tällöin myös vertailuvuodelta 2018.

Oulu-konsernin vertailua raja-arvoon ei voitu tehdä tässä kriteerissä, koska kriteerin keskimääräistä määrää ei ollut käytettävissä.

Vuodesta 2018 lainat ja vuokravastuut ovat olleet Oulu-konsernissa nousussa. Asukasluukuun suhteutettu tunnusluku on noussut vuosien 2018–2021 tilinpäätösten välillä lähes 2 800 euroa/asukas. Määrään ovat vaikuttaneet etenkin lainoitett isot investoinnit Oulun Energiasa, sairaanhoitopiirissä ja peruskaupungissa, mutta myös vuokravastuut ovat nousseet. Oulun kaupungin vastaavan tunnusluvun arvo on pienentynyt samana aikana noin 120 euroa/asukas.

OULU-KONSERNIN LAINAT JA VUOKRAVASTUUT 2018–2021, €/ASUKAS



Kuutoskaupunkien konserneista Oulu-konsernin lainojen ja vuokravastuiden määrä asukasluukuun suhteutettuna oli **matalin** vuonna 2021.

Tunnusluvun korkein arvo vuoden 2021 tilinpäätöksessä oli Espoossa (18 364 euroa/asukas). Muiden lukemat vaihtelivat välillä Tampere (12 081) ja 10 432 (Helsinki). Keskiarvo oli vuoden 2021 lopussa noin 11 500 euroa/asukas.

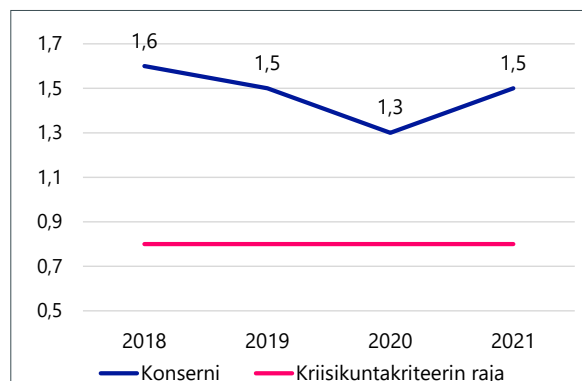
Kuntakonsernin laskennallinen lainanhoitokate

Kriisikunnan arviointikriteeri: Konsernitalinpäätöksen laskennallinen lainanhoitokate on alle 0,8 prosenttia.

Tunnusluku kertoo kunnan tulo-rahoituksen riittävydestä lainojen lyhennysten ja korkokulujen maksuun. Tulorahoitus riittää lainojen hoitoon, jos tunnusluvun arvo on 1 tai suurempi. Kunnan lainahoitokyky on hyvä, kun tunnusluvun arvo on yli 2, tyydyttävä kun tunnusluku on 1–2 ja heikko, kun tunnusluvun arvo jää alle yhden.

Oulu-konsernin arvo on selvästi kriisikuntakriteerien raja-arvoa parempi. Laskennallinen lainanhoitokate kääntyi laskun jälkeen lievään positiiviseen nousuun vuoden 2021 tilinpäätöksessä. Tunnusluvun arvo on ollut tyydyttävä, kun se on tarkasteluajanjaksolla vaihdellut 1,3–1,6 välillä.

OULU-KONSERNIN LASKENNALLINEN LAINANHOITOKATE VUOSINA 2018–2021



Oulu-konsernin tunnusluvun arvo oli tilinpäätöksessä 2021 **kuutoskaupunkien yleisintä tasoa**.

Kuutoskaupunkien konserneissa konsernien laskennallinen lainanhoitokate oli korkein vuonna 2021 Helsingissä (3,9) ja matalin Espoossa (0,9). Muiden kuutoskaupunkien lukema oli 1,3.

Tasapainottamistoimia 2020–2021

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.

Kaupunginhallituksen huhtikuisten seurantatietojen mukaan **säästöjä on toteutunut 18,6 miljoonaa euroa** vuosina 2020–2021 ja suunnitelluista säästöistä jää erinäisistä syistä toteutumatta 9,5 miljoonaa euroa. Lisäksi **talousarviovuosien 2022 ja 2023 aikana tarkentuvat** toimenpiteet, joiden yhteissumma on **22 miljoonaa euroa**. Kaupunginhallitus edellytti, että hallintokunnat ja liike-

laitokset valmistelevat keskeneräisten toimenpiteiden ja mahdollisten uusien toimenpiteiden päivitetty esitykset säästötavoitteiden saavuttamiseksi.

Ennen ulkoisen arvioinnin tekemistä oli vuodesta 2017 lähtien voimassa kaupunginjohtajan Muutosohjelma Oulu 2020, jonka säästötavoite oli 40 miljoonaa euroa. Muutosohjelman hyötyjen on raportoitu olleen noin 10 miljoonaa euroa. Osa toimenpiteistä siirtyi ulkoisen arvioinnin toimenpiteisiin.

Vuodelle 2021 nostettiin veroprosenttia 0,5 prosenttiyksikköä 20,5 %:iin. Myös maksuja ja taksoja on viime vuosina nostettu. Talousarvio 2022 oli alkuperin 29 miljoonaa euroa alijäämäinen. Koronaan liittyviä kustannuksia tai valtion avustuksia ei talousarvioon sisälly.

Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä

Talousarvion toteutuminen ja strategiset tavoitteet

Isojen lautakuntien toimintakatteet toteutuivat vuoden aikana muutettuja tavoitteita paremmin. Koronapandemiasta aiheutuneet menot kompensoituivat valtion suoritemääriin perustuneilla tuilla. Nettomenokehitys (toimintakatteen kasvu) toteutti kaupunkistrategian 2026 taloudellisuusmittarin tavoitetilan vuonna 2021 ja toteutunut 2,8 prosentin kasvu oli viime vuosia selvästi matalampi.

Verotulot kehittyivät positiivisesti ja kasvoivat 36 miljoonaa euroa alkuperäisestä talousarviosta. Kaupunkistrategian tavoitetila ei toteutunut veroprosentin noston jälkeen, sillä kuutoskaupunkien (ilman pääkaupunkiseutua) keskiarvo ylittyi.

Vuosikate nousi yli 100 miljoonan (123 M€), jota Oulussa on pidetty hyvänä tasona. Vuosikate riitti rahoittamaan poistot, mutta ensimmäisen kerran vuoden 2017 jälkeen myös nettoinvestoinnit. Nettoinvestointien taso oli kuitenkin alhaisempi kuin vuosina 2017–2020. Vuosikatteeseen vaikutti positiivisesti yhteensä noin 30 miljoonan euron kertavaikutteiset erät.

Uusia lainoja ei nostettu ja kun lyhennykset tehtiin normaalisti, lainakanta pieneni 75 miljoonaa euroa (10 %) ja lainojen määrässä asukasta kohden lasku oli noin 400 euroa. Pitkäaikaista lainaa oli vuonna 2020 nostettu 150 miljoonaa euroa, mikä vaikutti myös lainatarvetta vähentävästi. Strategian talousarviossa asetettu asukaskohtaisten lainojen tavoitetila vuodelle 2021 toteutui.

Talouden tasapainosta ja talouden tasapainottamistoimista

Tarkastuslautakunta arvioi Oulun talouden suuntaa kriisikuntakriteereillä ajanjaksolla 2017–2021. Tilanne näytti hyvältä, sillä tunnuslukujen arvot ovat kriteereiden raja-arvoja parempia tai selvästi parempia. Kriteerit ovat pääosin konsernikriteereitä. Jos kriteerejä hyödyntäen arvioidaan pelkästään Oulun kaupunkia, tilanne ei ole yhtä hyvä.

Kertyneen ylijäämän määrä on Oulu-konsernin tilinpäätöksessä ollut kaupungin määrää suurempi vuodesta 2020 lähtien. Jos ylijäämää tarkastellaan asukasta kohden, konsernissa kertyneen ylijäämän määrä on noussut selvästi vuodesta 2017, ja sen määrä kuutoskaupungeista on toiseksi suurin vuoden 2021 tilinpäätöksessä. Myös Oulun kaupungilla on merkittävä määrä kertynyttä ylijäämää ja ylijäämäisinä vuosina 2020–2021 määrä on kasvanut vuodesta 2017 alkaneen laskun jälkeen. Talouden suunta on tällä kriiteerillä arvioiden hyvä.

Konsernin vuosikate on riittänyt poistoihin koko tarkasteluajanjakson ja tunnusluvun arvo ylittää selvästi kriisikuntakriteerin raja-arvon. Oulun kaupungin tilanne ei ole yhtä hyvä, sillä vuosina 2018 ja 2019 vuosikate ei riittänyt poistoihin. Jotta tilanne olisi optimaalinen, vuosikatteen tulisi riittää myös nettoinvestointeihin. Näin ei kaupungissa ole tarkasteluajanjaksolla ollut vuoden 2021 lisäksi kuin vuonna 2017. Kaupungin investointien suunnitelmat ovat suuret vuosille 2022–2024, yhteensä 468 miljoonaa euroa talousarviossa 2022. Lisäksi on ollut esillä investointitarpeita, joita ei näy vielä suunnitteluvuosilla. Valtuuston hyväksymässä kaupunkistrategiassa 2030 on uusina talouden tasapainon mittareina vuosikate/asukas ja konsernin vuosikate/asukas. Niiden tavoitearvot asetetaan ensimmäisen kerran talousarviossa 2023.

Kaupungin tuloveroprosentti on vuonna 2021 korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti ja strategiassa verokkina käytetyn Turun ja Tampereen keskiarvo, mutta kriisikuntakriteerin näkökulmasta raja-arvo on 22,02, jota ei ylitetä. Kaupungin veroprosentti tulee hyvinvointialueen perustamisen jälkeen olemaan 7,86.

Oulu-konsernin lainat ja vuokravastuut asukasta kohden ovat olleet nousussa ajanjaksolla 2018–2021. Arviointia kriisikuntakriteerillä ei tästä näkökulmasta voitu tehdä, koska valtakunnallisia keskiarvoja ei ollut käytettävissä. Kaupungin vastaava tunnusluku oli lievästi laskenut samalla ajanjaksolla. Kuutoskaupunkien konserneihin nähden Oulu-konsernin tunnusluvun arvo oli paras vuosina 2019–2021.

Oulu-konsernin laskennallinen lainanhoitokate on tarkasteluajanjaksolla 2018–2021 ollut parempi kuin kriisikuntakriteerin raja-arvo, mutta sen kuvaama lainanhoitokyky on ollut yleisellä arviointiasteikolla tyydyttävä. Kaupungin vastaava tunnusluku on vaihdellut ja oli tyydyttävä vuonna 2017 ja 2021, mutta heikko vuosina 2018 ja 2019. Vuonna 2019 se oli 0,5 ja siten kriisikuntakriteerin raja-arvoa heikompi.

Oulun kaupungin talouden tasapainottaminen on vuoden 2020 alusta edennyt 18,6 miljoonalla eurolla, mutta yli puolet sopeuttamistoimenpiteistä, joita huhtikuun 2022 kaupunginhallitusraportissa oli esillä yhteensä 40,6 miljoonaa euroa, on tarkentumassa talousarviovuosien 2022 ja 2023 aikana.

Kaupungin toimintaympäristössä on isoja epävarmuustekijöitä, jotka liittyvät muun muassa hyvinvointialue-malliin siirtymisen talousvaikutuksiin sekä kansainvälisten muuttajien kuten koronaepidemian ja Ukrainan kriisin talousvaikutuksiin. Kaupungin talousseurannassa on annettu ohjeeksi huomioida Ukrainan kriisin talousvaikutukset ennusteeseen maaliskuusta lähtien. Talousriskeistä nykyisten lainojen koriskisiin kaupungissa on varauduttu suojauksilla ja kiinteäkorkoisilla lainoilla.

Tarkastuslautakunnan kannanotot

Vuosien 2020 ja 2021 tilinpäätökset ovat tasapainottaneet Oulun kaupungin taloutta. Tarkastuslautakunta pitää hyvänä, että kaupunginhallitus jatkaa tasapainottamistoimia. Tasapainoa on nyt haettava kaupungin uuden tehtäväalueen näkökulmasta ja ottaen huomioon, että strategisena tavoitteena on tarjota kaupunkilaisille toimivat palvelut yhteistyössä hyvinvointialueen kanssa.

Kaupungin talouteen liittyy monia epävarmuustekijöitä ja tarkastuslautakunta pitää hyvänä, että näköpiirissä oleviin riskeihin on varauduttu tai alettu varautua.

Kaupungilla on isoja investointisuunnitelmia tuleville vuosille ja vaikka lainakantaa pystyttiin vähentämään vuonna 2021, kuluvan vuoden ja suunnitteluvuosien lainaottoarviot ovat suuria. Kaupunkitalouden tuleva kehitys voi merkitä, että investointeja on priorisoitava tai aikataulutettava uudelleen.



4 Erityiset arviointikohteet

4.1 Oulun Vesi -liikelaitoksen liiketoiminnan tuloksellisuus

Tarkastuslautakunta arvioi Oulun Vesi -liikelaitoksen liiketoiminnan tuloksellisuutta. Tarkastelu rajattiin vuosiin 2019–2021.

Puhtaalla vedellä on suuri merkitys hyvinvoinnille ja se on yksi yhteiskunnan kriittinen toiminto. Kunnilla on vesihuoltolaissa säädetyn vesihuollon järjestämisvelvollisuus. Oulun Vesi -liikelaitos vastaa lain mukaisena vesihuoltolaitoksena toiminta-alueensa vesihuollosta. Sen toiminta-alueeseen kuuluu koko Oulu ja jätevedenpuhdistuksessa käsitellään Oulun lisäksi Muhoksen, Utajärven ja Iin kunnan jätevedet.

Liikelaitosta ohjataan monin tavoin – arvioinnin lähtökohdat

Tarkastuslautakunta arvioi liikelaitoksen tuloksellisuutta suhteessa säännösten ja viranomaisten määräyksiin, kaupunginvaltuuston ja liikelaitoksen johtokunnan asettamiin tavoitteisiin ja osin valtakunnallisiin vertailutietoihin sekä taloudessa myös yleisiin liiketoiminnan tunnuslukujen ohjearvoihin.

Lait, asetukset, EU-lainsäädäntö ja lupamenettelyt asettavat monia vaatimuksia ja rajoituksia liikelaitoksen toiminnalle. Vesihuoltolain tarkoituksena on turvata sellainen vesihuolto, että kohtuullisin kustannuksin on saatavissa riittävästi terveydellisesti ja muutoinkin moitteetonta talousvettä, sekä terveyden- ja ympäristönsuojelun kannalta asianmukainen viemärointi ja jätevedenkäsittely. Sääntelyn muutokset vaikuttavat yleensä käyttökuluihin ja investointitarpeisiin.

Kaupunginvaltuusto ohjaa liikelaitosta monin tavoin. Valtuustotasoisia linjauksia tehdään muun muassa **omistajapolitiisissa linjauksissa**, joissa 2018 määriteltiin, että

Oulun Vettä kehitetään kaupungin liikelaitoksena ja 2021 määräyksiin lisättiin, että sääntelyn vaatiessa siirrytään osakeyhtiömuotoon, Oulun kaupungin 100-prosenttiseen omistukseen. Omistuksen tasearvo vuonna 2021 oli 163 miljoonaa euroa. Liikelaitoksen **tehtävänä** on vesihuollon turvaaminen kaikissa olosuhteissa sekä ympäristöohjelman tavoitteiden tukeminen.

Talousarviossa talouden tavoitteet on asetettu liikeylijämälle, tuloutukselle ja investoinneille. Toiminnan tavoitteet on määritetty veden laadulle ja toimintavarmuudelle, jäteveden puhdistukselle ja lietteenkäsittelyn lupaehtojen mukaisuudelle, taksatasolle sekä asiakastyytyväisyydelle. Valtuusto päättää myös kulutus- ja käyttömaksujen **taksat**.

Kaupunkistrategiassa 2030 kestävästä kaupunkirakenteesta (strateginen tavoite) mittarina on vedenhankinnan turvaaminen: Hintan vesilaitoslaajennus ja varavesihankinta. **Ympäristöohjelmassa**, joka on kaupunkistrategian toteuttamisohjelma, on liikelaitokselle vesistöjen veden laadun säilyttämiseen liittyviä toimenpiteitä.

Vesihuollon kehittämissuunnitelmassa, joka hyväksyttiin valtuustossa 2016, määritetään palvelujen laatuun ja toimintavarmuuteen, kilpailukykyyn ja kestävytyteen sekä kustannustehokkuuteen liittyviä asioita. Uusi kehittämissuunnitelma on tarkoitus tuoda valtuustoon vuonna 2022, vaikka laki ei sitä enää edellytäkään.

Liikelaitoksen investointien suuntaamiseen vaikuttavat valtuuston määrittämät **maankäytön toteuttamisohjelman** tavoitteet. Investointeihin liittyvä määrärahaohjauksen

lisäksi **velvollisuus neuvotella** konsernin johdon kanssa ennen suurten investointien (yli 7 M€) urakkasopimusten allekirjoitusta.

Liikelaitosta ohjataan myös teknisen liikelaitosten **johtokunnan asettamin tavoittein**.

Palvelun konsernitason riskit

Vesihuoltoon liittyvät riskit on nostettu Oulun kaupungin toimintakertomuksissa 2019–2021 **konsernin merkittävimiksi riskeiksi**. Konserninäkökulmasta riskit liittyvät raakaveden puhdistusprosessin kapasiteettiin ja raakaveden hankintaan. Tällä hetkellä Oulun kantakaupungin vedenhankinta on pintavettä ja valtakunnallinen turvaluokitus on alhainen (luokka III). Tunnistetuille riskeille on suunniteltu hallintakeinoja. Hinnan vedenpuhdistamon laajennus on suunnitteilla vuosille 2023–2024. Raakaveden hankinnassa valtuusto teki 2015 päätöksen vedenhankinnan varmistamisesta pohjaveden ottoa lisäämällä.

Vaikuttavuudesta

VAIKUTTAVUUDEN TOTEUTUMISEN ARVIOINTI 2019–2021

Mittari	Perusteluja	Arviointi
Vesijohtoveden laatu (kv-sitova tavoite)	Laatuvaatimukset täyttyneet joka vuosi.	↗
Käyttökeskeytysaika (kv-sitova tavoite)	Toimitusvarmuus toteutui. Keskeytysaika <2 min/asiakas vuodessa.	↗
Jäteveden puhdistuslaatu (kv-sitova tavoite)	2019–2020 lupaehtojen mukainen. 2021 ei lupaehtojen mukainen toisella vuosineljänneksellä.	→
Tavoite: Kestävän kehityksen mukainen lietteenkäsittely. Mittari: Lupaehtojen mukainen lietteenkäsittely (kv-sitova tavoite)	Jätevesien käsittelyn lupaehtot ovat täyttyneet Oulun Vedessä. Vuonna 2020 liikelaitos on reklamoinut palvelutuottajan nitraattiasetuksen vastaisesta toiminnasta ja 2021 riittämättömästä lietteen poiskuljetuksesta.	→

Lisätietoa

Laadukkaan talousveden toimittaminen asiakkaille on vesilaitoksen keskeinen tehtävä. **Vesijohtoveden laatu on ollut** jatkuvasti **hyvätasoinen** ja täyttänyt STM:n asetusten mukaiset laatuvaatimukset ja -suositukset. Keskeytysaika on jäänyt selvästi alle 12 minuutin asiakaskohtaisen vuosimaksimitavoitteen.

Jäteveden puhdistustulokset ovat olleet lupaehtojen mukaiset (BDO, P), ja typen poistoehto on parantunut vuosina 2019 ja 2020, mutta **vuonna 2021 lupaehtot eivät täyttyneet** kevään ja alkukesän häiriötilanteen aikana. Syy normaalia heikompiin puhdistustuloksiin on **riittämättömässä lietteen poiskuljetuksessa** laitokselta. **Liikelaitos on reklamoinut** ulkopuolista palveluntuottajaa.

Toteutus edellyttää suuria investointeja. Pohjavedenoton lupaprosessista odotetaan ratkaisua keväällä 2022.

Tuloksellisuusarviointia

Oulun Veden liiketoiminnassa tuloksellisuuden eri osat alueet vaikuttavat toisiinsa. Jos esimerkiksi tehdään verkostojen saneerausinvestointeja, sillä on vaikutusta myös taloudellisuuteen, kun laskuttamaton veden määrä ja ylläpitokorjausten tarve pienenee. Pidemmällä ajanjaksoilla saneerauksilla tuotetaan vaikuttavuutta, kun niillä varmistetaan vesijohtoveden laatua ja asiakkaiden vedenjakeluvarmuutta, käyttökeskeytysaikojen minimoimista sekä jätevesiverkostossa ja jätevedenpuhdistuksessa ympäristötavoitteiden toteutumista.

Seuraavassa esitetään tarkastuslautakunnan arviointi tuloksellisuuden eri näkökulmista sekä kannanotoissa kokonaisnäkemys tuloksellisuudesta.

Valtuuston sitovana tavoitteena tarkasteluvuosina on ollut **kestävän kehityksen mukainen lietteenkäsittely**. Liikelaitos on raportoinut mittarina olleeseen lietteenkäsittelyn lupaehtojen mukaisuuteen 2021 toimintakertomuksessaan, että laitokselta lähtevä liete oli jatkokäyttöön soveltuvaa. **Mittarin mukaisen tavoitearvon** on arvioitu **toteutuneen**, koska mittarin tavoite on koskenut nimenomaan Oulun Vettä.

Lietteen jälkikäsittelyssä ulkopuolisella palveluntuottajalla on ympäristölupa ja muu viranomaislupa puhdistamolietteen vastaanottamiseen. Sopimuksen mukaan **palvelutuottaja vastaa, että kaikissa loppukäyttökohdeissa noudatetaan nitraattiasetusta ja ympäristösuojelun määräyksiä**. Jatkokäsittelyä on toimittaminen ulkopuolisen toimijan biokaasulaitokseen tai lietteen

vienti kasvualusta- ja peltokäyttöön. Lietteen loppusijoitus vuonna 2021 jakautui seuraavasti: puolet biokaasutuksen kautta maanparannusaineeksi mullantuotantoon ja puolet maatalouteen pelloille. Biokaasulaitoksen jatkokäsittelyllä on ympäristölupa, ja mädätejäännöksen loppusijoituksessa on huomioitava samat vaatimukset. Lannoitevalmisteen peltokäytöstä vastaa maanviljelijä ja sitä valvoo kunnan ympäristösuojeluviranomainen, ELY-keskus ja Ruokavirasto.

Jälkikäsittelyssä palveluntuottaja rikkoi heinä-elokuussa 2020 nitraattiasetusta **Hakasuolla**. Syynä liikelaitoksen mukaan oli laiterikko. Korjaavista toimista Hakasuola palveluntuottaja sopi ELY:n ja ympäristötoimen kanssa. **Liikelaitos reklamoi** tapahtuneesta ja palveluntuottaja on sitoutunut varautumaan vastaaviin tilanteisiin.

Sitovan tavoitteen ”Kestävän kehityksen mukainen lietteenkäsittely” **arvioidaan toteutuneen osittain** tarkasteluajanjaksolla 2019–2021.

Lietteenkäsittelyn normit ovat tiukkenemassa, **lietteenkäsittelyn vaihtoehdot on kartoitettu** ja jatkotoimet ovat tulossa ratkaistaviksi. Liikelaitos on vastannut valmistelusta. Jatkolinjauksissa liikelaitos ilmaisee haluavansa edistää koko jätevesiprosessin kestävän kehityksen mukaisuutta ja siihen sisältyvää kiertotalousnäkökulmaa.

Vesilaitosten toiminnasta on mahdollisuus saada myös hyvinvointiin liittyvää tietoa. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen jätevesitutkimus tarjoaa viranomaisille tilaisuuden seurata maan huumetilanteen kehittymistä. Jätevesiseurantaa kehitetään myös pandemioihin varautumisen työkaluksi. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos on kehitystyön vastuorganisaatio.

Taloudellisuudesta ja tuottavuudesta

TALOUDELLISUUDEN JA TUOTTAVUUDEN TOTEUTUMISEN ARVIINTI 2019–2021

Mittari	Perusteluja	Arviointi
Liikevaihto	Toteutunut yli talousarvion ja kasvanut. Taksoja nostettiin vuodelle 2021.	↗
Taksataso: vertailuhinta alle maan keskitason (kv-sitova tavoite)	Vesihuollon vertailuhinta on ollut n. 30 % alle maan keskitason.	↗
Laskuttamaton talousvesi-%	Laskussa, mutta sisältää edelleen vähentämismahdollisuutta.	→
Liikeylijäämä (kv-sitova tavoite)	Pientä paranemista 11,7->11,9 M€	↗
Liikeylijäämä/liikevaihto-%	Taso sama joka vuosi: 31 %	↗
Tuloutus (kv-sitova tavoite)	Yhteensä 19,8 M€ vuosina 2019–2021, joka on 17–18 % liikevaihdosta.	↗
Sijoitetun pääoman tuotto %	Toteutui 8,9–9,4 % ja on kannattavuusarvona tyydyttävä.	→
Investointitaso (kv-sitova tavoite)	Toteutui 83–99 % määrärahasta. Tavoiteltu korkea taso saneerausinvestoinneissa toteutui.	↗
Investointivaraus tuloksesta	Tehty joka vuosi, yhteensä 14,5 M€ vuosina 2019–2021	↗
Uudet lainat kaupungilta	Ei lainoitustarvetta 2019–2021	↗

Lisätietoa

Liikelaitoksen **liikevaihto** oli vuonna 2021 noin 40 miljoonaa euroa. **Nousua** vuodesta 2019 oli 1,2 %. Myydyin jäteveden määrä oli vuonna 2021 noin 12 miljoonaa kuutiota ja kasvoi 6 % ajanjaksolla 2019–2021. **Vaikka kulutus asukasta kohden on ollut laskussa**, samaan aikaan kaupunki on kasvanut ja vuotovedet vähentyneet, jonka vuoksi kokonaiskulutus on säilynyt samalla tasolla. Jätevevettä laskutettiin vuonna 2021 noin 13 miljoonaa kuutiota. Määrä kasvoi ajanjaksolla 4 %. Pandemia on nostanut asutuksen osuutta mitatusta kulutuksesta ja se oli 75 % vuonna 2021.

Maksutasoa säännellään vesihuoltolaissa. Vesihuollon maksujen tulee olla sellaiset, että pitkällä aikavälillä voidaan kattaa laitoksen kustannukset sekä uus- että korjausinvestoinnit. Maksuihin saa sisältyä enintään kohtuullinen tuotto pääomalle. Taksoja **nostettiin** valtuustopäätöksellä 3 % vuodelle **2021**. Edellisen kerran taksoja nostettiin vuonna 2015.

Laskuttamattoman talousveden (sisältää vuodot, sammutusvedet ja verkoston huuhtelun) **osuus laski** viime vuonna 8,4 %:iin verkostoon pumpatusta vesimäärästä

ja oli mittaushistorian alhaisin sekä isojen vesilaitosten vertailussa matalimpia. Laskuttamattoman talousveden talousvaikutus kertaantuu, sillä laskuttamattomasta vedestä ei saada myöskään jätevesimaksuja. Hukan talousvaikutus vuodessa on noin 4 miljoonaa euroa, mutta summa on teoreettinen, koska vuotovedet eivät voi koskaan olla nolla. Lisäksi käytännössä, koska jätevesiverkoston vuotovesimäärä on suurempi ja vuodot lisäävät energia-kuluja ja heikentävät puhdistusprosessin toimivuutta, **saneerausten painopiste on viemäriverkostossa.**

Liiketaloudellisesti **verkoston saneeraaminen on kallista verrattuna säästetyn vuotoveden tuotantokustannuksiin.** Verkostojen saneeraaminen parantaa kuitenkin laatuun liittyviä asioita: talousvesihuollon toimintavarmuutta, turvallisuutta ja verkostonhallintaa. (Vesilaitosyhdistys)

Liiketoiminnan kulut ovat **nousseet** vuodesta 2019 vuoteen 2021 1,2 prosenttia. Nousuun ovat vaikuttaneet muun muassa ostopalvelujen kallistuminen ja henkilöstömenojen kasvu. Pandemiassa ei ole ollut vaikutusta menokasvuun. Palkallisessa työpanoksessa on säilynyt sama taso.

Valtuuston sitova **liikelyläämätavoite** on toteutunut valtuustotavoitteen mukaisesti ja noussut ajanjaksolla noin 200 000 euroa, mutta liikelyläämän suhde liikevaihtoon on viime vuosina pysynyt samana noin 30 %:ssa.

Valtuustolla on ollut **tuloutustavoite** liikelaitokselle koko uuden Oulun ajan. Vuosina 2013–2021 se on ollut yhteensä 65 miljoonaa euroa, keskimäärin 20 % liikevaihdosta. Tuloutus **muodostuu peruskunnalle maksetusta sijoitetun pääoman korvauksesta.** Vuosina 2019–2021 tuloutustavoite ja toteuma on ollut 6,613 miljoonaa euroa vuodessa.

Vesihuoltolainsäädännön uudistuksessa oli helmikuussa 2022 esillä omistajatuloutuksen määrittely lainsäädännössä. Tällä hetkellä vesihuoltolaissa on yleisluonteinen määritelmä: maksuihin saa sisältyä enintään kohtuullinen tuotto pääomalle.

Liikelaitoksen **tuottavuutta kehitetään** paitsi omia toimintatapoja kehittämällä myös markkinoiden tarjontaa selvittämällä ja ylläpidon toimitilaratkaisuja hakemalla. Etäluettavia vesimittareita ei ole käytössä ja verkostonhallintaa parannetaan edelleen johtojen sijaintitietoja täydentävillä mittauksilla.

Uus- ja saneerausinvestoinnit

Kaupunginvaltuusto päättää talousarviossa Oulun Veden investointitasosta. Liikelaitoksen investoinnit ovat vuosina 2019–2021 vaihdelleet 13,5–21 miljoonan euron tasolla. Valtuuston talousarviossa määrittämä taso on alittu-

nut vuosittain (toteutunut 83–99 %), kun osa hankkeista on siirtynyt tai jatkunut seuraavan vuoden puolella. Investointeihin ei ole tarvittu lisälainaa kaupungilta. Investointeihin liittyviä kaupungin lainoja oli vuoden 2021 lopussa 14,8 miljoonaa euroa.

Oulun Vedellä on **merkittäviä investointitarpeita tulevina vuosina.** Isoin investointi tulee olemaan keskusta-alueen vedenhankinnan varmistaminen, josta valtuusto päätti vuonna 2015. Pohjavesihanke on arvioitu 55 miljoonan euron investoinniksi. Lupaprosessi on kesken.

Valtuusto on hyväksynyt viime vuosina liikelaitoksen tuloksesta ennakollisia **investointivaruksia.** Vuoden 2021 lopussa investointivaruksia oli 18,6 miljoonaa euroa. Tulleva Hintan pintavedenpuhdistamon laajennus (25 M€) pystytään kattamaan investointivaruksilla. Investointitaso nousee 26–27 miljoonaan euroon vuosina 2023–2024.

Uusinvestointien lisäksi liikelaitoksen on rahoitettava riittävät **saneerausinvestoinnit.** Niillä turvataan palvelujen häiriöttömyyttä, vähennetään vuotovesien taloudellista vaikutusta ja edistetään ympäristötavoitteita. Viime vuosina verkostosaneerauksiin on käytetty yli 60 % vuotuisista investoinneista, joka verrokkilaitoksiin nähden on ollut yli keskiarvon.

Tarkastuslautakunta arvioi vuoden 2015 arviointikertomuksessa Oulun Veden **korjausvelkaa** osana laajempaa korjausvelkatarkastelua. Lautakunta totesi yleisesti, että korjausvelan vähentämiseksi ei ollut asetettu kaupunkitason taloudellisia tavoitteita muualla kuin omistajapolitiisissa linjauksissa. Nykyisissä omistajapolitiisissa linjauksissa tai sitovissa valtuustotavoitteissa ei tavoitetta ole, mutta teknisen liikelaitosten **johtokunta on asettanut** Oulun Vedelle **verkoston saneerausvelan vähentämistavoitteen** myös vuodelle 2022. Tavoite on myös valtuuston hyväksymässä vesihuollon kehittämissuunnitelmassa vuodelta 2015 muodossa "korjausvelan määrä vähenee investoinneilla". Korjausvelka on vuoden 2015 jälkeen pienentynyt, sillä saneerausinvestointien taso on ollut korkea myös vuosina 2015–2018 aiempaan tasoon verraten ja suhteessa uusinvestointeihin.

Saneerausvelan pienentämismahdollisuuksiin vaikuttaa **maankäytön toteuttamisohjelma.** Yhdyskuntarakenteen tiivistämiseen perustuva rakentaminen mahdollistaa investointien laajemman suuntaamisen saneerauskohteisiin. Niinä vuosina, joihin toteutetaan laajasti uusia pientaloalueita, Oulun Veden saneerausten toteuttamismahdollisuudet ovat vähäisemmät. **Vaikka saneerausinvestointeja on vuosina 2019–2020 tehty merkittävä määrä, ei korjausvelan määrä esimerkiksi vuonna 2021 vähentynyt,** mutta kasvua pystyttiin hillitsemään.

Asiakaslaadusta ja prosessilaadusta

ASIAKASLAADUN JA TUOTANTOPROSESSIN LAADUN ARVIINTI 2019–2021

Mittari	Perusteluja	Arviointi
Asiakastyytyväisyys, WACSI-kysely (kv-sitova tavoite)	Tulokset ovat hyvällä tai kiitettävällä tasolla.	↗
Sähköisten palvelujen määrä	Palvelujen määrä ei lisääntynyt. Digikehityssuunnitelma on edistänyt tavoitetta.	→
Sähköisten palvelujen käyttö (kv-sitova tavoite)	Käyttömäärä ei lisääntynyt. Myyntilaskuissa n. 50 %.	↘
Vesijohtoveden vuoto-%	Laski 11->8,4 % ja on valtakunnallisesti hyvällä tasolla.	↗
Viemäriverkoston vuotovesimäärä-% (kv-sitova tavoite)	Parani 34->27 %. Alitti 35 % tavoitteen, mutta mm. ympäristöohjelman mukaan kehittämistä pitää jatkaa.	→

Lisätietoa

Vesihuoltoon liittyneiden asukkaiden määrä laitoksen vaikutusalueella on noin 193 000 ja liittymis- ja käyttö-sopimusasiakkaita on noin 34 000. Asiakastyytyväisyyttä mitataan vuosittain **asiakastyytyväisyyskyselyillä**. Vuosina 2019–2021 tyytyväisyys **veden jakeluun** on ollut hyvällä tasolla ja pysynyt samalla tasolla (9,06 → 9,03). Samoina vuosina kokemus **vedenlaadusta** on hieman parantunut (8,87 → 8,88) samoin kuin vesilaitoksen **palvelujen ja viestinnän** kokemukset (palvelu 8,58 → 8,69 ja viestintä 8,16 → 8,28). Kyselyn asteikko oli 4–10.

Neljän eri laatunäkökulman yhteistuloksessa Oulun Veden asiakastyytyväisyys oli lähellä verrokkilaitosten (14 kpl) keskiarvoa vuonna 2021. **Veden laatukokemus oli kaivimpana keskiarvosta** ja muut laatunäkökulmat yli keskiarvon – palvelukokemus parhaiden tasolla. Liikelaitos raportoi kyselyn tuloksista johtokunnalle. Johtokuntaraportoinnin mukaan veden hajun ja maun arvostus oli Oulussa edelleen vertailulaitosten keskiarvoja alempi, mikä johtunee siitä, että vertailulaitoksissa on käytössä pääosin pohjavesi. Liikelaitoksen mukaan vesianalyseillä todennettuja **vedenlaatumhäiriötä on edelleen ollut erittäin vähän**. Vedenlaadun vastaukset liittyvät johtajan mukaan pintaveden käytöstä syntyneisiin mielikuviin.

Eri palvelutekijöistä **suhtauduttiin kriittisimmin veden hinnoitteluun (7,72)**. Oulun maksut ovat 30 % alle maan keskitason. Kehityskohteiksi johtokuntaraportoinnissa nousivat muun muassa veden makuun, verkoston kuntoon, vedenlaadun ja hinnoittelun tiedotukseen kohdistuvat parannukset.

Sähköisten palvelujen määrä ei ole lisääntynyt vuosina 2019–2020. Vuonna 2020 laadittiin digikehityssuunnitelma. Etäluettavat vesimittarit eivät ole käytössä. Myöskään asiakkaiden **sähköisten palvelujen käyttö ei ole kehittynyt toivotusti**.

Asiakaspalveluprosesseista seurataan myös asiakaspalautteita, niiden määrää ja vastausaikaa, liitoslausuntojen määrää ja niiden käsittelyaikaa sekä asiakaspalvelupuheluiden määrää ja vastausaikaa. Lisäksi seurataan laskutuksen oikeellisuutta.

Liiketoimintaan liittyvää prosessilaatua voi tarkastella esimerkiksi **vuotovesimäärillä**. Vesijohtoveden vuotovesimäärä oli hyvällä tasolla. Sen sijaan **jätevesiverkon vuotovesimäärä-%** oli 27 % vuonna 2021 ja liikelaitoksen mukaan kehittämistä pitää jatkaa ja se tarkoittaa saneeraamisen jatkamista. Verrokkilaitoksista vain Helsingin seudun ympäristöpalvelut HSY:llä on korkeampi prosenttiluku. Yhdeksänkymmentäluvulta vuotovesimäärät ovat laskeneet merkittävästi. Viemäriverkoston vuotovesiprosentti **on otettu Ympäristöohjelman mittariksi**, koska sillä on vaikutusta vesistöjen veden laadun säilymiseen.

Tuotantoprosessien laatua varmistavat sertifioidut laadunhallinta- ja työturvallisuusjärjestelmät (ISO9001, ISO45001).

Työelämän laadusta ja osaamisesta

TYÖELÄMÄN LAADUN JA TULEVAISUUDEN OSAAMISTARPEIDEN TOTEUTUMISEN ARVIINTI 2019-2021

Mittari	Perusteluja	Arviointi
Kunta10-kyselyn tulokset	Tulokset paranivat vuosien 2018 ja 2020 välillä. Myös sijoitus kaupungin sisällä parani.	↗
Työtyytyväisyyden kehittämiskohteet valittu	Kehittämiskohteet määritetty ja toimenpiteet aloitettu. Vuonna 2021 toteutettiin seurantakysely.	↗
Kehityskeskustelut käydään	Keskustelujen käymisessä korkea taso verrattuna kaupungin keskimääräiseen tasoon, hyödyllisyyskokemus kuitenkin selvästi heikompi.	↗
Sairauspoissaolo-%	Alle kaupungin keskimääräisen tason paitsi vuonna 2019.	↗
Työtapaturmien määrä	Määrä on ollut 2-6 kpl/vuosi. Määrän tulee olla 0.	↘
Tulevat osaamistarpeet	Kehittämistarpeita on tunnistettu. Rekrytoinnissa ollut ainakin tilapäisiä haasteita.	→

Lisätietoa

Henkilöstön yhteismäärä on laskenut 121 henkilöstä 118 henkilöön ajanjaksolla 2019-2021. Henkilöstöä on poistunut 5-7 vuodessa. Vuonna 2021 oli suunnittelu- ja rakennuttamisyksikössä resurssipulaa, joka vaikutti palvelun käsittelyaikoihin.

Kunta10-työhyvinvointikyselyssä liikelaitoksen kokonaissijoittuminen kaupungissa vuonna 2020 oli **40**. (Arvo 100 on paras). Kyselytulokset paranivat vuodesta 2018. Vuoden 2020 kyselyssä työyhteisömittarit ja johtamismittarit olivat matalammat kuin Oulun kokonaistuloksissa. Kehittämiskohteet on määriteltä.

Sairauspoissaolot, jotka vaikuttavat tehtyyn työaikaan, ovat laskeneet alle kaupungin keskimääräisen (2021 4,9

%), mutta joitakin työtapaturmia on sattunut. **Työtapaturmien** poistamiseen vastataan laatujärjestelmän kehittämiskohteilla, joita ovat henkilöstön hyvän työsuojeluasenteen säilyttäminen ja tapaturmien välttämiseen haetaan uusia kannustimia. Käytössä on myös laatujärjestelmään kuuluva OHSAS-työturvallisuusjärjestelmä. Vuonna 2021 määräaikaisauditoinnit hyväksyttiin ilman poikkeamia.

Tuloksellisuuteen vaikuttaa myös **osaamisen kehittyminen**. Liikelaitos tunnistaa osaamisen kehittämistarpeita digitaalisten palvelujen kehittämisessä, kyberturvallisuudessa ja tiedolla johtamisen edellytyksissä. Esimerkiksi etäluettavat mittarit tulevat muuttamaan toimintaa merkittävästi.

Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä

Vesihuoltolaitosta ohjataan laajasti muun muassa säädöksillä ja lupaeidoilla. Kaupungin liikelaitoksena sitä omistajaohjataan monilla yksityiskohtaisillakin taloudellisilla ja toiminnallisilla tavoitteilla.

Vedenhankintaan ja puhdistusprosessin kapasiteettiin liittyvät riskit on nostettu konsernin merkittävimmiksi riskeiksi. Tulevina vuosina riskejä on tarkoitus hallita investoinneilla. Vedenhankinnan turvaaminen on nostettu mittariksi myös uuteen kaupunkistrategiaan. Lisäksi ympäristöön ja ilmastomuutokseen liittyvät tavoitteet korostuvat.

Koronapandemian aiheuttama erityistilanne on korostanut vesihuollon tärkeyttä yhteiskunnalle elintärkeänä palveluna, jonka on toimittava myös poikkeuksellisina aikoina.

Tuloksellisuuden arviointi

Oulun Vedessä tuloksellisuuteen vaikuttavia mittareita seurataan laajasti liiketoiminnan johtamisessa.

Tarkastuslautakunnan arvioinnin mukaan Oulun Vesi -liikelaitos toteutti vaikuttavasti perustehtävänsä ja tuotti lakisääteiset ja kaupungin tavoitteiden mukaiset palvelut vuosina 2019–2021. Vesijohtovesi on täyttänyt laatuvaatimukset, asiakaskohtaiset käyttökeskeytysajat ovat olleet lyhyitä ja jäteveden puhdistuslaatu pääosin lupaehtojen mukaista.

Arvioinnissa saadun tiedon mukaan Oulun Veden jätevesilietteen käsittely on ollut lupaehtojen mukaista ja liikelaitos on valvonut jatkokäsittelysopimusta. Lietteenkäsittelyn kehittämisen jatkotoimet on aloitettu useamman toimijan kesken.

Liikelyijäämä on säilynyt hyvällä tasolla suhteessa liikevaihtoon. Oulun vesihuollon vertailuhinnat ovat selvästi alle keskitason. Niin sanottuun yleisen kulutuksen määrään (vuodot ym.) liittyy edelleen laskuttamattoman veden ja kertautuen laskuttamattoman jäteveden pienentämismahdollisuutta. Liikelaitos on pystynyt esittämään tuloksesta investointivaroja niin, että Hintan vedenpuhdistamon laajennus voidaan kattaa niillä.

Vaikka saneerausinvestointeja on vuosina 2019–2020 tehty merkittävä määrä, se on ainoastaan hillinnyt korjausvelan kasvua. Jos tilannetta arvioidaan suhteessa optimaaliseen verkostojen uusiutumisaikaan, saneerauksia tehdään liian vähän. Korjausvelka vaikuttaa liikelaitoksen tuloksellisuuteen pidemmällä ajanjaksolla, sillä verkostojen huonosta kunnosta aiheutuu käyttökustannusten ja korjaustöiden lisääntymistä, vahinkoriskien kasvua ja toteutumista sekä asiakaslaadun ja -tyytyväisyyden laskua.

Vuosina 2019–2021 asiakastytyväisyys oli kiitettävällä tai hyvällä tasolla. Palvelujen digitalisointi ja digipalvelujen käyttö ei ole edennyt tavoitteiden mukaisesti. Digitalisoinnilla ja sähköisillä palveluilla on mahdollista lisätä tuottavuutta ja palvelujen helppokäyttöisyyttä.

Arvioidut henkilöstömittarit toteutuivat työtapaturvamattomana lukuun ottamatta. Teknologian kehitys edellyttää jatkuvaa osaamisen kehittämistä.

Tarkastuslautakunnan kannanotot

Vuosina 2019–2021 Oulun Veden liiketoiminta on ollut tuloksellista, sillä palvelut on tuotettu pääsääntöisesti eritasoisten säädösten ja tavoitteiden mukaisesti, taloudellisesti ja asiakkaat ovat olleet tyytyväisiä palveluun.

Liikelaitoksessa tuloksellisuutta voidaan edistää tehostamalla sähköisten palvelujen hyödyntämistä ja käyttöä.

Tuloksellisuuden osatekijöihin vaikuttavat jatkossa merkittävät uusinveistoinnit ja tarve turvata saneerausinvestoinnit. Pitkän tähtäimen taloussuunnittelu ja liikelaitoksen isojen investointivuosien taloustavoitteet ovat entistä tärkeämpiä valmistella omistajaohjauksen, talousjohdon ja liikelaitoksen yhteistyönä.

Oulun Vesi -liikelaitoksen merkitys hyvinvoinnin ja turvallisen elinympäristön tavoitteiden toteuttamisessa on kasvussa. Jätevedestä analysoitavaa tietoa voidaan hyödyntää kaupungin ennakkolisissä hyvinvointitoimissa ja -mittareissa. Vesihuoltoon liittyvät turvallisuusnäkökulmat, varautuminen ja riskienhallinta korostuvat poikkeuksellisissa tilanteissa.

4.2 Alueellisen hyvinvointitiedon hyödyntäminen

Tarkastuslautakunta arvioi, miten valtuuston asettamaa strategista linjausta ”Hyvinvointi kuuluu kaikille” on edistetty. Tarkastelun kohteeksi valittiin yksi tavoitteen mittareista ”hyvinvointitiedon hyödyntäminen aluemallissa”.

Strategisen tavoitteen vastuutahoiksi on nimetty sivistys- ja kulttuuripalvelut ja hyvinvointipalvelut.

Arvioinnissa haettiin vastausta **kysymyksiin**, mitä hyvinvointitietoa seurataan ja analysoidaan, mitä tavoitteita edistetään ja miten tavoitteet ovat toteutuneet sekä minkälaisia tuloksia (vaikutuksia) alueilla on tiedon hyödyntämisellä saatu aikaan. Arvioinnissa käytettiin **tiedonhankintaan** arviointitilaisuuden lisäksi myös kyselyä, joka tehtiin sivistys- ja kulttuuripalveluiden aluepäälliköille ja hyvinvointipalveluiden palvelupäälliköille. Kyselyssä kartoitettiin **kokemuksia hyvinvoinnin edistämisestä** sekä **sivistyksen ja hyvinvoinnin yhdyspintayhteistyön etenemisestä osana sote-uudistusta**. Arviointi sisältää kyselyn tulokset.

Alueellinen toimintamalli on ollut käytössä sivistys- ja kulttuuripalveluissa vuoden 2013 alusta ja hyvinvointipalvelut siirtyi aluemalliin 1.1.2015. Johtamisjärjestelmän uudistus toteutui vuoden 2017 alussa. Alueellisella toimintamallilla tavoitteena on ollut parantaa erityisesti lasten ja nuorten hyvinvointia.

Hyvinvointiin liittyvät käsitteet ovat laajoja ja monimerkityksellisiä

Hyvinvointi on käsitteenä erittäin laaja ja monitahoinen ja täsmällistä määritelmää sille on vaikea löytää. Hyvinvointiin vaikuttavat eri asiat eri ikäkausina, joten käsite on hyvä nähdä joustavana ja tunnistaa **jokaisen ihmisen vastuu myös omasta hyvinvoinnista**.

Kaupungissa puhutaan usein **hyvinvoinnin edistämisestä**. Silloin se nähdään laaja-alaisena toimintana, jolla **tuetaan ihmisten mahdollisuuksia** hyvinvoinnin, terveyden, osallisuuden sekä työ- ja toimintakyvyn ylläpitoon ja parantamiseen. Mahdollisuuksia luodaan pitämällä **huolta olosuhteista**, jotka tukevat hyvinvointia ja terveellisten valintojen tekemistä.

Arvioinnin kohteena olevalla **hyvinvointitiedolla** tarkoitetaan tietoa kuntalaisista ja niistä tekijöistä, jotka vaikuttavat kuntalaisten hyvinvointiin ja terveyteen. Hyvinvointitiedon kerääminen, analysointi ja hyödyntäminen on monella tapaa ongelmallista, mutta hyvinvointitiedon soveltaminen on kuitenkin olennainen osa kunnan toiminta-

taa. Se on **välttämätöntä tietoperustaisen hyvinvointijohtamisen välineenä**.

Hyvinvoinnin edistämistä tukevat monet ohjelmat ja suunnitelmat

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä, vastuista ja toimenpiteistä säädetään useissa laeissa. Kunta edistää omalta osaltaan kuntalaisten hyvinvointia ja kuntastrategiassa tulee ottaa huomioon kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen. Lisäksi kuntalaki korostaa asukkaiden ja palvelujen käyttäjien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia kunnan toimintaan.

Oulussa kaupunkistrategiaan sisältyy linjaus **”Hyvinvointi kuuluu kaikille”** ja tavoitteet, joilla sen edistymistä seurataan. Lisäksi hyvinvoinnin edistämistyötä on ohjannut kaupunginhallituksen hyväksymät asukkaiden **hyvinvoinnin edistämisen poikkihallinnolliset painopisteet**¹. Tavoitteena on, että yhteisellä hyvinvointitiedolla sekä tavoitteiden asettelulla ja toimenpiteillä edistetään asukkaiden ja asiakkaiden hyvinvointia sekä osallisuutta arjen tasolla.

Hyvinvointia ohjaavista suunnitelmista valtuusto hyväksyy **laajan hyvinvointikertomuksen**², joka on valmisteltu poikkihallinnollisesti hyvinvoinnin edistämisen ohjausryhmässä. Myös **lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelma** on valtuuston hyväksymä. Suunnitelmat ovat lakisääteisiä.

Talousarvion suunnitteluohjeeseen nostetaan vuosittain keskeiset väestön hyvinvointiin liittyvät haasteet ja niiden pohjalta hyvinvoinnin painopisteet, jotka on tunnistettu toimialojen yhteisessä **toimintaympäristöanalyysityöskentelyssä**. Sen jälkeen hyvinvointiin liittyvät konkreettiset toimenpiteet ja tavoitteet asetetaan toimialojen talous- ja toimintasuunnitelmissa sekä käytösuunnitelmissa. Hyvinvoinnin edistäminen tulee huomioida kaikessa palvelutoiminnassa ja kehittämisessä. Toimenpiteet raportoidaan tilinpäätöksissä.

¹ Kaupunginhallitus, joka hallintosäännön mukaisesti vastaa asukkaiden hyvinvoinnin edistämisen strategisesta ohjauksesta kaupunkistrategian mukaisesti hyväksyi (16.9.2019) asukkaiden hyvinvoinnin edistämisen poikkihallinnolliset painopisteet 2019–2021.

² Uusi hyvinvointikertomus hyväksyttiin valtuustossa 4.4.2022 §36

Oulun kaupungissa ei ole laadittu erillistä hyvinvointiohjelmaa, vaan on toimittu yllä kuvatulla tavalla. Kaupunkistrategian hyväksymisen yhteydessä määritetään strategian toteuttamishjelmat, joista yhdeksi esitetään nykyiset erilliset hyvinvointia edistävät lakisääteiset ja muut suunnitelmat kokoava **hyvinvointiohjelma**, joka tuodaan kaupunginvaltuustoon. Hyvinvointiohjelmasa asetettaisiin väestön hyvinvointia ja terveyttä tukevat kaupunkistrategiaa täsmentävät tavoitteet, toimenpiteet ja seurantaindikaattorit.

Hyvinvointityötä ohjaavat myös mm. asuntopoliittinen ohjelma, terveysliikunnan vaikutusten arvioinnin suunnitelma, vuorovaikutussuunnitelma, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelma, avoimen hallinnon toimintasuunnitelma, varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen tuen strategia, Oulun kulttuuristrategia 2030, kulttuurihyvinvointisuunnitelma, kotouttamisohjelma sekä ikäpoliittinen ohjelma. Lisäksi sivistys- ja kulttuurilautakunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistämisen toimenpiteitä on kuvattu Oulu oivaltaa sivistysohjelmassa.

Hyvinvointi kuuluu kaikille – valtuuston strateginen linjaus

Vuonna 2019 kaupunkistrategiaan otettiin linjaus **”Hyvinvointi kuuluu kaikille”** ja tavoitteeksi ”lasten ja nuorten koettu hyvinvointi paranee”. Hyvinvointia tukevien palveluiden järjestämiseen liittyen kuntastrategiassa on nostettu esiin jo vuosia ennaltaehkäisevyys, palveluiden kohdentaminen lapsiin ja nuoriin ja asiakaslähtöisyyttä tukevat toimintatavat, ja yhtenä edelleen voimistuvana teemana näyttäytyy digitalisuuden ja sähköisten palvelujen kehittäminen hyvinvoinnin edistämisen osana.

Sivistys- ja kulttuurilautakunta on seurannut hyvinvoinnin edistämistä aluemallissa jo vuodesta 2014. Tiedon keräämiseen, muokkaamiseen ja hyödyntämiseen liittyy monenlaisia ongelmia, eikä hyvinvointitiedon keruu ja tulosten raportointi ole Oulussakaan ollut alueellisesti täysin ongelmatonta. Kaupunkistrategiassa on ollut monia **alueellista hyvinvointia kuvaavia mittareita**.

- 2017 hyvinvoinnin mittausta tehtiin kokemuksellisella hyvinvointikyselyllä, joka kohdennettiin muutamaasi peruskouluun, päiväkotien ja lukioihin. Mittarina kokemuksellisen hyvinvoinnin lisääntyminen.
- 2018 sivistys- ja kulttuuripalveluissa mittariksi kehitettiin palvelualueen oma hyvinvointibarometri. Se oli summamittari, joka koostui hyvinvoinnin, terveyden, kuntalaisten omavastuun ja perheiden tuen mittareista.
- 2019 mittariksi asetettiin, että hyvinvoinnin kokemus palvelukeskittymissä paranee. Kokemuksellisesta hyvinvointitietoa kerättiin, mutta vertailutietoa ei ollut vielä vuoden 2019 aikana saatavilla eikä tuloksista raportoitu tilinpäätöksessä.

- 2020 ei ollut alueellista hyvinvointitietoa kuvaavaa mittaria, tilalla olivat kansalliset mittarit.
- 2021 asetettiin mittari ”alueellisen hyvinvointitiedon hyödyntäminen palvelurakenteen ja -tarpeen suunnittelussa paranee”.

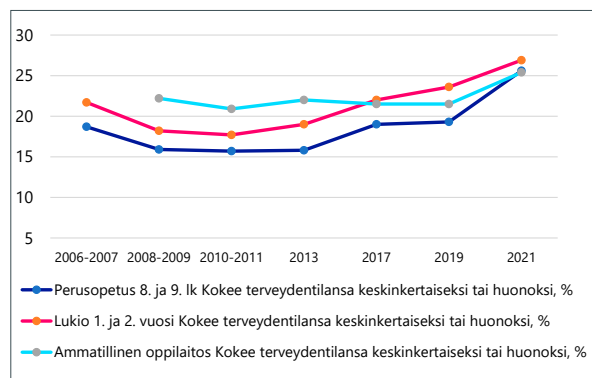
Lisäksi kaupunkistrategiassa hyvinvoinnin mittareina ovat olleet kansalliset kouluterveyskyselyn tulokset ja TEA-viisari sekä kulttuurihyvinvointisuunnitelma vuodesta 2020. Kouluterveyskyselyn ongelmana on, että kyselyn tulokset saadaan joka toinen vuosi samoin kuin TEA-viisarista, joka kuvaa kuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyötä. **Mittareista saadun tiedon perusteella kokonaiskuvan luominen kuntalaisten hyvinvoinnista on ollut hankalaa.** Alueilla on tosin voitu hyödyntää kansallista tietoa, alueilta koottua kokemuksellista hyvinvointitietoa sekä asiakastytyväisyyskyselyjen tuloksia.

Vuonna 2021 kaupunkistrategiassa linjaukseen **”Hyvinvointi kuuluu kaikille”** sisällytettiin sitova tavoite ”alueelliseen ja eri väestöryhmien väliseen eriarvoistumiskäytökseen, omaan hyvinvointiaktiivisuuteen ja koettuun hyvinvointiin vaikuttaminen.” Tavoite sisältää **neljä mittaria**:

- kulttuurihyvinvointisuunnitelman hyväksyminen,
- TEA-viisarin kokonaispistemäärä vähintään koko maan keskiarvon yläpuolella,
- alueellisen hyvinvointitiedon hyödyntäminen palvelurakenteen ja palvelutarpeen suunnittelussa paranee ja
- lasten ja nuorten alueelliset hyvinvointierot pienevät.

Viimeinen tavoitteista jäi toteutumatta. Erityisesti tyttöjen hyvinvointi näyttää heikentyneen verrattuna aiempiin kouluterveyskyselyihin. Myös koko maan tulokset kertovat nuorten hyvinvoinnin heikentyneen, ja Oulun tulokset noudattavat valtakunnallisia tuloksia. Koronaepidemia on ollut raskasta aikaa lapsille ja nuorille.

KOKEE TERVEYDENTILANSA KESKINKERTAISEKSI TAI HUONOKSI, %



Lähde: kouluterveyskysely 2006–2021

Tavoite alueellisen hyvinvointitiedon hyödyntämisestä toteutui

Hyvinvointiin liittyvistä mittareista ”alueellisen hyvinvointitiedon hyödyntäminen palvelurakenteen ja palvelutarpeen suunnittelussa paranee” toteutui vuonna 2021.

Hyvinvointitietoa alueilla hyödynnettiin seuraavilla tavoilla:

- **Tietoa saatiin erilaisista alueella esiintyvistä ilmiöistä** (esim. viiltely, pohjoinen alue) ja ennen ongelmien syvenemistä pystyttiin vaikuttamaan tilanteeseen.
- **Kokemustietokartoituksia** tehtiin eri alueilla ja tietoa hyödynnettiin päätöksenteossa muun hyvinvointitiedon rinnalla. Samalla mahdollistettiin asukkaiden osallisuus ja toiveet palvelujen järjestämiseen liittyen.
- **Kouluterveyskyselyssä** esiin nousseiden havaintojen pohjalta tarkennetaan kehittämistoimenpiteitä palvelukeskittymätasolla. Tulosten käsittelyyn annettiin lisäksi ohjeistus ja sen mukaisesti tulokset käsitellään samalla tavalla sivistys- ja kulttuuripalveluissa, hyvinvointipalveluissa ja kouluissa sekä palvelukeskittymien yhteistyöryhmissä.
- **Kehittämisyhteistyötä** lisättiin oppilas- ja opiskeluhuollon kanssa ja opiskeluhoolto osallistuu jatkossa palvelukeskittymätöihin.
- Lasten ja nuorten **perusterveydenhuollon mielen-terveydenhoitoon lisättiin kymmenen psykiatrista sairaanhoitajaa** vastaamaan palvelun tarpeisiin alueellisesti. Psykiatriset sairaanhoitajat työskentelevät perhekeskustoimijoiden kanssa, toimivat kouluissa ja osallistuvat jatkossa myös palvelukeskittymätöihin.
- **Yhteisöllisyyttä ja osallisuutta edistettiin** lasten, nuorten ja perheiden yhteisillä tilaisuuksilla.
- Mielenterveyspalveluissa **perheen tilanne** tarkistetaan hoidon alussa ja aina tarvittaessa hoidon aikana (yhteisövaikuttamisen malli).
- Alueellista hyvinvointitietoa hyödynnettiin mm. Pohjois-Pohjanmaan **hyvinvointialueen alueellisen tilannekuvatyössä**.

Alueellinen toiminta – päämääränä hyvinvoiva lapsi, nuori, perhe ja yhteisö

Seuraavassa on tarkasteltu hyvinvointijohtamisen konkreettisuutta aluemallissa. **Alueellisella toimintamallilla** tarkoitetaan tässä sivistys- ja kulttuuripalvelujen ja hyvinvointipalvelujen organisatorista mallia palveluiden järjestämiseksi, jossa toiminta-alueet ovat keskinen, pohjoinen, itäinen ja eteläinen alue. Jokainen alue sisältää 4–6 palvelukeskittymää; yhteensä palvelukeskittymiä on 18.

Alueelliset toiminta-alueet (hyvinvointialueet) ja palvelukeskittymät

- **Keskinen alue:** Karjasilta-Höyhtyä, Kastelli, keskinen, ja Tuira-Toppila
- **Pohjoinen alue:** Haukipudas, Kello-Kiviniemi, Pateiniemi-Rajakylä, Ritaharju-Kuivasjärvi-Pöllönkangas
- **Itäinen alue:** Myllyoja, Korvensuora, Jääli, Kiiminki, Ylikiiminki, Yli-li
- **Eteläinen alue:** Kaukovainio, Kaakkuri, Maikkula, Oulunsalo

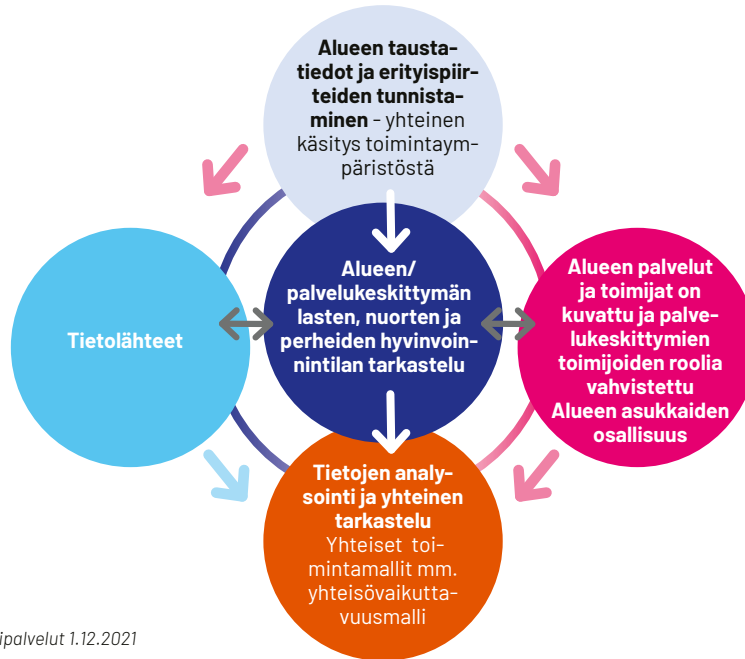
Alueiden **hyvinvointiprofiilit** ovat erilaisia, ja niillä on keskenään erilaisia haasteita ja vahvuuksia. Alueen sisäinen erilaisuus huomioidaan tavoitteiden asettelussa ja toiminnan suunnittelussa.

Kehittämistoimenpiteet perustuvat alueelta kerättävään hyvinvointitietoon ja alueen ilmiöihin. Alueilta on koottu jo aiemmin **alueen profiilitietoa** ja tunnistettu **alueen erityispiirteet**, jolloin kaikilla on yhteinen ymmärrys siitä, millaisessa toimintaympäristössä toimitaan. Toimenpiteet, kehittämistyön seuranta ja arviointi kirjataan palvelukeskittymissä laadittaviin **kehittämissuunnitelmiin**. Toimenpiteet toteutetaan **palvelukeskittymätöissä**. Alueellisen toiminnan tavoitteita huomioidaan myös yksiköiden omissa vuosi- ja toimintasuunnitelmissa.

Palvelukeskittymissä **hyvinvointikorttiin** kirjataan alueen hyvinvoinnin tilaan liittyviä kehittämisteemoja, jotka tunnistetaan analysoimalla koottua hyvinvointitietoa muun muassa seuraavista lähteistä:

- THL:n kouluterveyskyselyn tulokset ja muutokset alueittain,
- kokemuksellinen hyvinvointitieto (päiväkodit ja koulut),
- peruskoululaisten poissaoloilmoitusten määrä sekä tehostetun ja erityisen tuen tarve,
- alueen hyvinvointipalveluiden tilastotieto,
- Finlapset -kyselytutkimus, LTH lasten terveys, hyvinvointi ja palvelut -tutkimuksen tulokset
- lapsiperheiden kokemustietokartoituksen vastaukset,
- Lapset puheeksi -keskustelujen määrä,
- tehtyjen lastensuojeluilmoitusten määrä ja huostaanotot sekä sijoitukset,
- päättötodistuksen saaneet sekä jatko-opinnot aloittaneet ja
- asiakasmäärät eri palveluissa, esimerkiksi perheen erityispalveluissa, lastensuojelussa ja psykiatrialla.

ALUEELLINEN TOIMINTA – TIEDOT OHJAAVAT TOIMINTAA



Lähde: sivistys- ja kulttuuripalvelut 1.12.2021

Toiminnassa **hyvinvointitietoa hyödynnetään** sekä alueiden että palvelukeskittymien tasolla. Palvelukeskittymissä on perehdytty hyvinvointitietoon ja sovittu yhdessä toimenpiteitä lasten, nuorten ja perheiden tukemiseksi. Sovitut toimenpiteet nousevat kyselyiden ja hyvinvointitiedon analysoinnin pohjalta. Järjestöt ja kolmannen sektorin toimijat tuottavat palveluita yhdessä sovittujen toimenpiteiden tueksi.

Hyvinvointialueiden monialaisessa ohjausryhmässä **hyvinvointitiedon hyödyntämisessä nähtiin positiivisena muun muassa seuraavia asioita:**

- Kehittämistarpeet saadaan näkyviin hyvinvointitietoa analysoimalla ja siten palvelua voidaan kohdentaa palvelukeskittymätasolla.
- Kyselyillä on saatu toiveita vanhemmilta arjen helpottamiseksi ja yhteistyöllä on saatu toiveita toteutettua.
- Hyvinvointitiedon analysointi on selkeyttänyt yhteistyötä ja yhteisiä käsitteitä.
- Hyvinvointitiedon alueellinen tarkastelu tukee myös yhteisten toimintamallien kehittämistä ja sitoutumista toimintaan.
- Asetetuilla mittareilla ja hyvinvointitiedolla on päästy tarkastelemaan koko palvelukeskittymän kokonaisuutta yksittäisen toimialan sijaan.

Alueellista toimintaa ohjaa neljä periaatetta

Alueellista toimintaa ohjaavat periaatteet ovat monialainen verkostoyhteistyö, välittävä toimintakulttuuri, osallisuus ja yhteisöllisyys sekä alueilla luotava asukkaiden hyvinvointi.

Tavoitteena on

- **lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin edistäminen ja tukeminen** monialaisella yhteistyöllä sekä toimimalla yhteisten tavoitteiden mukaisesti ja
- hyvinvointia tuottavien **perhekeskeisten toimintamallien edistäminen** lasten ja perheiden toimintaympäristössä.

ALUEELLISTA TOIMINTAA OHJAAVAT PERIAATTEET



Lähde: sivistys- ja kulttuuripalvelut 1.12.2021

Monialaisella yhteistyöllä tarkoitetaan lasten, nuorten ja perheiden kokonaisvaltaisen edun toteutumista ja sen varmistamista, että heidän tuen tarpeisiin vastataan kattavasti sektorirajat ylittäen. Apuna tässä ovat

- sähköiset palvelut,
- yhteisövaikuttavuusmallin mukainen toiminta,
- Harrastamisen aarrearkku,
- perhekeskukset ja perhekeskeinen toimintakulttuuri,
- liikkuvat ja jalkautuvat palvelut,
- kohtaamispaikkatoiminta ja
- verkostot.

Keskeisenä toiminnassa on lasten ja nuorten kanssa työskentelevillä **välittävän toimintakulttuurin** rakentaminen ja **osallisuuden ja yhteisöllisyyden vahvistaminen** alueella. Toiminnan tueksi on luotu monenlaisia yhteistyökäytänteitä, yhteisiä toimintamalleja.

Lisäksi alueelliseen toimintaan kuuluu **poikkitoiminnallinen kehittäminen** yhteistyössä sivistys- ja kulttuuripalveluiden, hyvinvointipalveluiden sekä kolmannen sektorin kanssa.

Yhdessä sovituilla toimintamalleilla edistetään hyvinvointia

Poikkitoiminnallisella yhteistyöllä ja hyvinvointitietoa hyödyntämällä on luotu useita **varhaisen tuen malleja** perheiden sekä lasten ja nuorten tukemiseksi.

Perhekeskeinen toimintamalli on edennyt alueilla yhteistyössä hyvinvointipalveluiden, sivistys- ja kulttuuripalveluiden, seurakuntien ja järjestötoimijoiden kanssa. Perheiden ja lasten tarvitsema tuki tuotetaan varhemmin ja matalan kynnyksen toimintamallilla. Asiakkaan tiedon saantia ja palveluihin ohjautumista selkeytettiin ottamalla käyttöön sähköinen perhekeskus³ ja kehittämällä perhekeskuksen yhteydenottokanavia. Perhekeskeistä toimintaa toteutettiin eri palvelukeskitymissä.

Yhteisövaikuttavuusmallissa tarvittava toimijaverkosto kytketään yhteen niin, että eri toimijat kotona, varhaiskasvatuksessa, koulussa sekä sosiaali- ja terveydenhuollon lapsi-, perhe- ja aikuispalveluissa eri sektoreilla työskentelevät saman tavoitteen suuntaisesti. Yhteisövaikuttavuusmalli on käytössä jo Kaakkurin ja Tuiran hyvinvointikeskusten alueilla ja on tulossa Oulunsalon alueelle. Malli otetaan käyttöön asteittain koko kaupungin alueella lähivuosien aikana.

Oulun kaupungin Yhteisövaikuttavuusmalli sai tunnustusta Kunta2030-gaalassa 7. joulukuuta 2021 Finlanditalolla, jossa Oulun kaupunki palkittiin aktiivisesta kuntatyön kehittämisestä.

Harrastamisen Suomen malli on opetus- ja kulttuuriministeriön valtakunnallinen hanke, jossa Oulu on mukana. Oulussa hanke toimii nimellä Harrastamisen aarrearkku. Toimintamallissa tuetaan lasten ja nuorten hyvinvointia mahdollistamalla jokaiselle lapselle ja nuorelle mieluisa ja maksuton harrastus koulupäivän yhteydessä. Kerhoja järjestetään kouluilla lasten ja nuorten toiveiden mukaisesti.

Lapsivaikutusten arviointiin on kaupungin toimialoilla yhteinen toimintamalli, jota hyödyntäen päätösten vaikutuksia pohditaan useista näkökulmista mukaan lukien vaikutukset terveyteen ja turvallisuuteen.

Hyvinvointipäiväkoti ja -koulu toimintamallit ovat muodostuneet Oulussa jo vakiintuneeksi toimintamalliksi ja se on edistänyt hyvinvoinnin tilan säännöllistä arviointia. Toimintakonseptien mukaisia toimenpiteitä ovat mm. kokemuksellisen hyvinvointitiedon kerääminen ja Lapset puheeksi keskustelut. Lisäksi on kuvattu keskeisten kasvuyhteisöjen ympärille rakentuneet yhteistyö- ja asiantuntijaverkostot. Myös kaikkia koulutusasteita koskeva **väkivallan, kiusaamisen ja häirinnän ehkäisyn toimintaohjelma** päivitettiin syksyllä 2021. Hyvinvointikoulutoimintamallin osalta toimintatapoja tullaan vahvistamaan vuoden 2022 aikana.

Lapsiperheiden palvelutarjotin lapsuus.ouka.fi on lisännyt mahdollisuuksia saada tietoa lapsiperheiden palveluista, lasten kehitykseen ja vapaa-ajan viettämiseen liittyvistä kysymyksistä ja mahdollisuuksista. Oululaisille 13–29-vuotiaille on julkaistu uusi verkkopalvelu www.nuortenoulu.fi/, joka kokoaa kattavasti tietoa nuorten elämään liittyvistä asioista.

Jalkautuva nuorisotyön malli toimii kaupungin alueella suunnitelmallisesti ja tavoitteellisesti. Myös **verkossa tehtävä nuorisotyö** on työmuotona monipuolistunut ja vakiintunut. Hyvinvointitietoa hyödynnetään **alueellisessa nuorisotyössä**, jossa toiminnot päivitetään vuosittain alueellisten tarpeiden mukaan. Toimintoja laadittaessa käydään yhteistyössä läpi alueen tarpeet ja ilmiöt, muun muassa lapsiperheiden kokemustiedon ja kouluterveyskyselyn tuloksia hyödyntäen. Keskeisinä toimintamuotoina ovat avoin nuorisotilatoiminta, digitaalinen nuorisotyö sekä koulunuorisotyö.

Kohtaamispaikkatoimijaverkostolla on alueen lasten, nuorten ja lapsiperheiden hyvinvoinnin tukemiseksi vahvistettu aluetoimijoiden ja järjestötoimijoiden yhteistyömuotoja ja palveluita. Säännöllisillä tapaamisilla alue- ja palvelukeskitymätasolla on varmistettu, että yhteiset tavoitteet ja toimenpiteet edistyvät. Järjestöyhteistyössä **kohtaamispaikkatoiminta** muotoutuu alueen tarpeiden mukaisesti. Esimerkiksi Oulunsalon palvelukeskitymän toimijat tekivät yhteisen päätöksen kohtaamispaikkatoimijaverkoston muodostamisesta alueelle ja toiminta aloitetaan vuoden 2022 aikana.

³ [Perhekeskus - Palvelukoosteet - Oulun kaupunki \(ouka.fi\)](http://Perhekeskus-Palvelukoosteet-Oulun-kaupunki(ouka.fi))

Alueellista toimintaa ohjaavat periaatteet on saatu osaksi toimintaa

Monialaisesta verkostoyhteistyöstä esimerkkinä on edellä mainittu **yhteisövaikuttavuusmalli**, jossa on luotu verkostotyön toimintamalli, joka ylittää hallintorajat palveluiden yhteensovittamiseksi lapsen ja perheen auttamiseksi. Mallilla on kehitetty kaupungin ja järjestöjen välistä yhteistyötä sekä mittari- ja seurantatietoa. Toimintamallilla tunnistetaan paremmin yhteisten toimintojen katvealueet ja yhteistyön katkeamisen riskit.

Perhekeskeisen ja välittävän toimintakulttuurin katsotaan vahvistuneen erityisesti yhdessä tekemisellä, yhteisillä kohtaamisilla (webinaarit, aluetilaisuudet), koulutuksilla ja perhekeskuksen sähköisillä palveluilla. Tietoisuus alueen eri toimijoista sekä palveluista on lisääntynyt, ja palveluita on kohdennettu alueiden tarpeiden mukaisesti. Lisäksi matalan kynnyksen neuvontaa ja ohjausta on kehitetty sähköisillä palveluilla esimerkkinä digitaalinen nuorisotyö ja sähköisen perhekeskuksen palvelut.

Osallisuutta on vahvistettu muun muassa asukkailla tehdyillä kokemuksellilla hyvinvointitiedon kyselyillä, analysoimalla kartoituksen tulokset verkostoryhmissä ja huomioimalla ne kehittämistoimenpiteissä. Toteutuneita toimenpiteitä olivat esimerkiksi teemawebinaarit, tilapäinen lastenhoitoapu huoltajille ja skeittirampin rakentaminen yhteistyössä alueen toimijoiden kanssa. Osallisuutta mahdollistettiin alueiden rakentamisprojekteissa esimerkiksi Oulunsalon uuden keskustan päiväkodin suunnittelutyössä.

Oulun kaupungissa on käytössä myös **osallistuvan budjetoinnin toimintamalli**, jossa tavoitteena on lisätä asukkaiden vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksia sekä lisätä asukkaiden ja kaupungin yhteistä vuoropuhelua. Lapset ja nuoret osallistuivat kaupungin osallistuvan budjetoinnin ideointiin ja äänestysprosessiin liittyen keskeisen kehityksen teemaan. Vuoden 2021 osallistuvassa budjetoinnissa oululaiset äänestivät toteutettavaksi kah-

deksan erilaista ehdotusta ja ne toteutettiin kaupungin eri alueilla.

Vaikutuksista vaikuttavuuteen

Aluemallilla on ollut selkeä vaikutus alueelliseen toimintatapaan. Alueilla on tunnistettu yhteistyökumppanit, liittänyt monialaista yhteistyötä ja luotu alueille yhtenäiset toimintatavat ja ohjeistukset, jotka ovat edistäneet sivistys- ja kulttuuripalvelujen mukaan myös alueiden yhteisöllisyyttä. Perinteisen yhteistyön rinnalle on syntynyt **yhteiskehittäminen**, joka eroaa perinteisestä yhteistyöstä siinä, että sen lähtökohtana ovat yhteisesti sovitut vaikuttavuus- ja vaikutustavoitteet. Yhteisen päämäärän edistäminen ja yhteinen poikkitoiminnallinen kehittäminen sivistys- ja kulttuuripalveluiden, hyvinvointipalveluiden sekä kolmannen sektorin kanssa on rakentunut vähitellen **monialaisella verkostotyöllä**.

Vaikuttavuuden mittaaminen koetaan vaikeaksi, osittain siksi, että **tulisi mitata ja kuvata toiminnalla aikaansaatuja muutoksia pitkällä aikavälillä**. Muutos voi liittyä esimerkiksi määrätyn ihmisryhmän hyvinvoinnin kasvatamiseen tai palveluiden yhdenvertaisuuden parantamiseen. Helpommin raportoidaan toiminnan muutoksista kuin hyvinvoinnin lisääntymisestä. Lisäksi alueilla on tunnistettu, että vaikuttavuuden mittaamiseen tarvitaan "työkaluja".

Palvelurakennetta on ollut tavoitteena muuttaa korjauksista palveluista ennaltaehkäiseviin palveluihin, joissa ammattilaisten osaamisen lisäksi korostuu asiakkaan osallistuminen aktiivisesti palvelun suunnitteluun. Oulussa on kehitetty matalan kynnyksen palveluita, ja toimenpiteitä on kohdennettu hyvinvointikeskusten perhekeskustukseen, palvelu- ja hoitoketjujen selkeyttämiseen, mielenterveys- ja päihdepalveluiden saatavuuteen ja lastensuojelun kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten määrän vähentämiseen. Toimenpiteistä huolimatta **lasten ja nuorten raskaimpien palveluiden kustannukset kasvavat⁴** ja monet lapsia, nuoria ja perheitä koskevat tavoitteet jäivät toteutumatta vuonna 2021.

YHDESSÄ TEKEMÄLLÄ VAIKUTTAVIIN TOIMENPITEISIIN -ESIMERKKEJÄ

Selkokielen viestintä koronatilanteesta mm. maahanmuuttajaperheille, Puolivälinkankaan asukasyhdistys ja Kulttuurivoimala

Seurakunnan ja kolmannen sektorin toiminnan yhteistyö lisääntynyt

Lapsen yhtenäinen kasvun ja opin polku - rakentuu monialaisen yhteistyön kautta ja lisää lasten ja perheiden hyvinvointia.

4 v. laaja terveystarkastus päiväkodissa - perheen, varhaiskasvatuksen opettajan ja neuvolan terveydenhoitajan yhteistyö

Arjesta nousevien haasteiden ratkaiseminen yhteistyössä alueen toimijoiden kanssa esim. ilkivalta, päihteiden käyttö, liikenneturvallisuus

Tuiran alueen yhteisövaikuttavuuden toimintamalli käytössä > laajenee koko kaupunkiin

Lapsiperheiden kokemustietokartoitukset palvelukeskittymän alueella > tieto ohjaa palvelukeskittymien toimenpiteitä

Alueelliset etävanhempainilat, webinaarit alueen huoltajille, monialainen edustus

Järjestötoimintaa päiväkotien, koulujen ja kirjastojen tiloissa mm. perhekahvilatoimintaa

Ilmiöiden tunnistaminen palvelukeskittymissä kouluterveyskyselyn pohjalta > sovitut toimenpiteet

Nuorisopalveluiden työmuotojen monipuolistuminen ja jalkautuminen yksiköihin

Harrastamisen aarrearkku-toimintamallin toteuttaminen osana koulupäivää

⁴ TP 2020; 54,3 M€ ja TP 2021; 58,8 M€. Ketjun kustannukset koostuvat sosiaalisen hyvinvoinnin kustannuksista (n. 80 %) sekä terveyspalvelujen vastuualueen kustannuksista (n. 20 %).

HUOMIOITA JA HAVAINTOJA TILINPÄÄTÖSTIEDOSTA 2021

Perusopetuksessa poissaolotunnit koululaista kohden lisääntyivät.

Tehostetun ja erityisen tuen tarpeessa olevien lasten ja nuorten määrä kasvoi.

Kodin ulkopuolella sijoitettuna olleiden 0–17-vuotiaiden lasten osuus nousi edelliseen vuoteen verrattuna ja lastensuojelun laitoshoidon sijoitusvuorokaudet lisääntyivät vuoden 2021 aikana 19,7 %.

Sekä kotipalvelun että perhetyön asiakasmäärän laskuun on vaikuttanut muun muassa koronaepidemiatilanne ja palveluita on otettu vastaan aiempaa vähemmän, vaikka palveluiden tarve ei ole vähentynyt.

Lapset puheeksi -keskusteluiden määrä lisääntyi opiskeluhoollon puolella, mutta väheni selkeästi varhaiskasvatuksessa ja perusopetuksessa. Hyvinvointipalveluissa Lapset puheeksi -keskusteluja tehtiin 467 (v. 2020: 384).

Lastensuojeluilmoitusten määrä ja huostaanottojen määrä kasvoi, mutta kiireellisten sijoitusten määrä on laskenut viime vuoden vastaavasta ajankohdasta.

Lasten- ja nuorisopsykiatrisen työryhmän (Lanu) lähetteiden määrä kasvoi edellisvuodesta ja sekä lasten- että nuorisopsykiatriassa on ollut hoitotakuun ylityksiä koko vuoden.

Laitosperhekuntoutuksen asiakasmäärä on noussut ja oli 66 (2020: 45) ja sijoituspäiviä oli 4 817 (2020: 4 210). Laitosperhekuntoutukseen ohjautumisen syynä on pääsääntöisesti vanhempien vakavat päihde- ja mielenterveysongelmat.

Vuoden 2021 tietoja lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnista käytetään toimintaympäristöanalyysissä, mutta ne kertovat myös jotain **toiminnan vaikuttavuudesta**. Toimenpiteitä tarvitaan edelleen kouluissa kiinnittymisen vahvistamiseen, tuen tarpeen antamiseen heti tuen tarpeen ilmetessä, vanhempien vakaviin päihde- ja mielenterveysongelmiin ja lasten mielenterveysongelmiin.

Sivistys- ja kulttuuripalveluiden mukaan **vaikuttavuuden ja seurattavien mittareiden kehittäminen** on huomioitu kehittämiskohteena tulevan alueellisen kehittämissuunnitelman rakenteessa sekä aluetoiminnan keskeisissä painopistealueissa.

Kaupungin rooli hyvinvoinnin edistäjänä jatkuu myös tulevaisuudessa

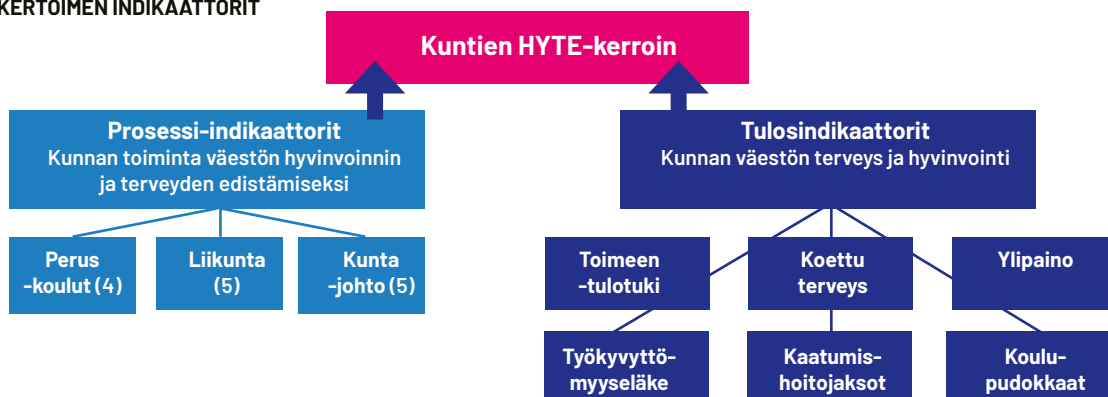
Monet hyvinvointia ja ennen kaikkea terveyttä edistävät tehtävät siirtyvät kaupungilta uusien hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle. Uudistus ei kuitenkaan poista kaupungin vastuuta ja velvollisuutta edistää kuntalaisten hyvinvointia ja terveyttä. Myös **yhteistyö hyvinvointialueiden kanssa** on keskeisessä roolissa.

Kunnille on suunniteltu otettavan käyttöön **hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen valtionosuuden lisäosa eli HYTE-kerroin**⁵. HYTE-kerroin on kannustin, joka tarkoittaa, että kuntien rahoituksen valtionosuuden suuruus määräytyy osaksi niiden tekemän hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyön mukaan. Kannustin on suunniteltu otettavan käyttöön vuoden 2023 alusta, jolloin HYTE-kerroimeen varattu rahasumma jaetaan tasan hyvinvointialueiden kesken asukasluvun mukaan. Varsinaisesti HYTE-kerroimen perusteella summa jaettaisiin suunnitelman mukaan ensimmäisen kerran 2026.

Hyte-kertoimen indikaattorit perustuvat asioihin, joihin kunta voi omilla toimillaan vaikuttaa. Kiinnostus hyte-työhön on indikaattorin myötä lisääntynyt, mutta se on saanut myös kritiikkiä siitä, että liian tarkka indikaattoreiden rajaaminen voi rajata tärkeitä alueita ulkopuolelle (esim. kulttuuri, turvallisuus). Kunta ei voi yksin vaikuttaa edes kaikkien prosessimittarien osa-alueiden toteutumiseen. Rahoituksen tasoa on myös pidetty melko pieneenä ja rahoitus kohdistuu pääosin vain niihin osa-alueisiin, joissa on odotettavissa indikaattoritiedolla todennettavaa muutosta. Alustavasti on kaavailtu, että jaettava summa olisi noin 100 miljoonaa euroa.

Kunnan kerrointa saa paremmaksi keskittymällä poikkihallinnolliseen, pitkäjänteiseen työhön yksittäisiin indikaattoreihin keskittymisen sijaan.

HYTE-KERTOIMEN INDIKAATTORIT



Lähde: HYTE-kerroin – kannustin kunnille – THL

⁵ Käytännössä kunnan summa lasketaan seuraavasti: Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen perushinta x kunnan asukasluvu x kunnan HYTE-kerroin. Oulun tämänhetkinen HYTE-kerroin löytyy Tulostaulukko - Tilasto- ja indikaattoripankki [Sotkanet.fi](https://sotkanet.fi)

Kysely alueellisen hyvinvointitiedon hyödyntämisestä

Kysely tehtiin 13.1.2022 sivistys- ja kulttuuripalvelujen aluepäälliköille ja hyvinvointipalvelujen palvelupäälliköille. Kysymyksillä haluttiin kartoittaa alueella toimivien aluepäälliköiden ja palvelupäälliköiden näkemyksiä hyvinvointityöstä ja siihen liittyvästä monialaisesta yhteistyöstä sekä yhdyspintatyön edistymisestä. Kyselyyn vastasivat kaikki (9) päällikköä.

Kyselyssä kysymysryhmiä oli kolme: hyvinvoinnin edistäminen kaupunkitasolla, toimialalla ja aluemallissa. Kysymysryhmien väittämät esitettiin positiivisessa muodossa. Mitä lähemmäs päästään arvoa 100 keskiarvossa, sitä paremmin hyvinvoinnin edistäminen toimii.

Seuraavassa on esitetty tiivistelmä kyselyssä nousseista kehittämiskohteista ja avoimista vastauksista. Vastauksissa esitetyt keskiarvot ovat absoluuttisia keskiarvoja. Keskihajonta, joka kertoo, miten keskittyneitä havainnot ovat, vaihteli kysymysryhmittäin 13,7–19 välillä. Kysymys hyvinvoinnin edistämisestä kaupunkitasolla jakoi mielipiteitä eniten ja valmistautuminen sote-uudistuksen jälkeiseen aikaan vähiten.

Hyvinvoinnin edistäminen kaupunkitasolla

Kaupunkitasolla **kehittämiskohteiksi** nousivat hyvinvointityön huomioiminen paremmin kaupungin toiminta- ja taloussuunnittelutyössä ja tiedon siirtyminen nopeammin väestön hyvinvoinnista osaksi strategiatyötä. Vastajat kokivat **positiivisena** sen, että hyvinvointityölle on kaupungissa selkeät strategiset tavoitteet.

Kaikkien vastausten keskiarvo oli 65,7 (asteikko 0–100 eri mieltä–samaa mieltä).

Arvosanaksi yhteistyölle koko kaupungin monialaisen hyvinvointityön edistämässä annettiin 7,3 (asteikko 1–10).

Hyvinvoinnin edistäminen toimialalla

Kehittämiskohteena nousee esiin tiedon hyödynnettävyyden edistäminen siten, että se olisi käytettävissä paremmin tietynä aikana esimerkiksi talousarvion valmistelussa, puolivuositain tai tilinpäätöksessä. Toiseksi kehittämiskohteeksi nousi vastauksissa päätösten vaikutusten ennakoarviointi ihmisten hyvinvoinnin näkökulmasta. **Vahvuutena** toimialoilla koettiin hyvinvointityöhön liittyvä osaaminen ja se, että hyvinvointityön merkitystä painotetaan omalla toimialalla riittävästi.

Kaikkien vastausten keskiarvo oli 74,3 (asteikko 0–100 eri mieltä–samaa mieltä).

Hyvinvoinnin edistäminen aluemallissa

Ongelmallisena nähtiin alueiden epätasa-arvo resurssien suhteen. Resurssit pitkälti määrittelevät sen, kuinka hyvin tietoa alueilla pystytään analysoimaan. Digitaalisuus ja ketterämmät ohjelmat tiedon keräämiseen nousivat myös kehittämiskohteissa. Positiivista kuitenkin oli, että alueiden koettiin etenevän saman tahtisesti, samaan suuntaan hyvinvointitiedon keräämisessä ja alueiden ilmiöiden tarkastelussa. **Vahvuutena** nähtiin se, että alueella kerätty hyvinvointitieto on edesauttanut lasten, nuorten ja perheiden palvelujen kehittymistä.

Kaikkien vastausten keskiarvo oli 68,2 (asteikko 0–100 eri mieltä–samaa mieltä).

Avoimet kysymykset

Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvointiin vaikuttavia positiivisia asioita löydettiin toimialoilla seuraavasti:

- Pitkäjännitteinen, monialainen kehittämistyö, jota on tehty useita vuosia ja toiminnan asiakaslähtöisyys.
- Yhdessä tekemisen kulttuurin muotoutuminen. Yhteinen ymmärrys siitä, mitä ollaan tekemässä ja mitä tavoitellaan. "Me-henki" ja toimialojen välinen yhteistyö, jossa ovat mukana myös järjestöt ja kolmannen sektorin toimijat.
- Alueen sisäiset työryhmät (esim. johtotiimit ja palvelukeskittymät, asukasillat), joissa hyvinvoinnin näkökulmaa käsitellään alueiden erilaisten tarpeiden mukaan.
- Yhteisövaikuttamisen toimintamalli, joka on käytössä laajasti.
- Monipuolinen asiantuntijuus ja ammattitaitoinen henkilöstö ja johto.

Hyvinvointiin vaikuttavat negatiivisesti seuraavat asiat:

- Perheiden haasteellinen arki ja pahoinvointi sekä perheiden eriytyminen.
- Rungas huono-osaisuus, riittämätön resurssi peruspalveluihin.
- Alueen pitkät etäisyydet ja joukkoliikenteen haasteet.
- Hyvinvointipalveluiden resurssipuutteet esim. lastensuojelu. Resurssipula näkyy palveluihin ohjautumisessa sekä ajantasaisina toiminnan haasteina joillakin alueilla (alueet eivät ole tasalaatuisia palveluissa).
- Alueilla ei ole budjettia, joten alueet ovat alisteisia palvelualueiden (siku/hyve) käyttötalouden euroista. Kun perustason palvelut eivät riitä, ei ole aina tietoa mitä seuraavaksi voidaan lapsille, nuorille ja perheille tarjota.

- Alueiden palvelukeskitymissä kuntalaisten hyvinvointi on eri tasolla ja huono-osaisuus kumuloituu.
- Koronaepidemian vaikutukset hyvinvointiin.
- Monikulttuurisuus, perheiden haastavat tilanteet (sosioekonominen tausta)

Hyvinvointitietoa on hyödynnetty seuraavissa palveluissa:

Lasten ja nuorten harrastusasioissa (ohjaaminen ja ohjaajien kouluttaminen yhteistyökumppaneiden kanssa esim. PoPLi, MLL), **perheiden arjen ja kasvun tukemisessa** (perhekerhot) ja yleensä **matalan kynnyksen palveluissa** ja arjen kohtaamisissa. Lisäksi todettiin, että nuorisopalveluiden ja koulun välisen yhteistyön tiivistäminen on tuonut paljon synergiaetuja sekä nuorten hyvinvoinnin kohentamista esimerkiksi nuorten kohtaamisten lisääntymisenä. Tällaisesta toiminnasta esimerkkinä ovat myös voimakkaasti kehittynyt **digitaalinen nuorisotyö** sekä **koulunuorisotyön uudet muodot**.

Valmistautuminen sote-uudistuksen jälkeiseen aikaan

Arvosanaksi valmistelun tilanteesta sivistyksen ja hyvinvoinnin yhdyspintatyössä saatiin 7,6. Sote-uudistuksen jälkeiset kriittiset yhdyspintakokonaisuudet ja keskeiset prosessit on alueilla tunnistettu lasten, nuorten ja perheiden palveluissa (ka. 76,6) ja yhdyspintahaasteisiin vastaamista pidetään riittävästi kaupungissa esillä vastaajien mielestä (ka. 73,2).

Alueilla on varauduttu muutokseen kehittämällä moniammatillista yhteistyötä ja yhteisiä toimintamalleja esimerkkinä yhteisövaikuttamisen malli sekä verkostoitumalla ja yhteistyökokouksilla. Päälliköistä osa on ollut mukana lasten, nuorten ja perheiden integraatioselvitystyössä sekä valtakunnallisessa THL:n Perhekeskustyoössä. Alueellisesta yhteistyöstä on kuvattu rakenne, sitä on käytännössä toteutettu ja toimintamalli koetaan tällä hetkellä selkeäksi.

Tulevassa yhteistyössä olisi erityisesti kiinnitettävä huomiota siihen, että sovitut asiat toimivat ja niistä pidetään kiinni. Tärkeänä nähdään hyvinvointialueiden ja peruskunnan väliset rajapinnat ja yhdessä tekemisen kulttuurin edistäminen. Erityisesti tulisi kiinnittää huomiota palveluiden saatavuuteen oikea-aikaisesti, opiskeluhoitolo palveluihin, ennaltaehkäisevään työhön ja palveluketjuihin sekä viestintään ja tiedottamiseen.

Huolta nähdään siinä, että kaupungissa on paljon asioita, jotka ovat henkilösidonaisia. Muutokset henkilöstössä tuovat epätietoisuutta palveluihin ohjautumisessa. Yhteistyötapaamisia tulee olemaan paljon, mutta miten taataan asiantuntijoiden riittävyys kaikkiin tarvittaviin kohtaamisiin, palavereihin, ja erilaisiin yhteistyöryhmiin, jotta rajapintatyö pysyy läpinäkyvänä. Huolta nähdään myös siinä, miten jatkossa varmistetaan yhteinen päämäärä. Nykyisin kaupungissa talousarviovuosi ohjaa yhteistä työskentelyä (talousarvio, käyttösuunnitelma, tilinpäätös).

Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä

Hyvinvointitiedon hyödyntäminen on aiheena tärkeä, sillä alueiden palvelutarjonnan tulisi vastata väestön hyvinvointitarpeita. Tiedolla voidaan puuttua ongelmiin, ehkäistä niiden syntyä sekä edistää hyvinvointia, mutta päätösten tekemiseen tarvitaan oikeaa tilannekuvaa ja laadukasta tietoa.

Tehdyn kyselyn perusteella **kaupunkitasolla vahvuutena** koetaan, että hyvinvointityölle on kaupungissa selkeät strategiset tavoitteet. Hyvinvointityö tulisi kuitenkin huomioida paremmin kaupungin toiminta- ja taloussuunnittelutyössä, eli käytännössä huomio kohdistuu toimialoihin, joissa hyvinvointiin liittyvät konkreettiset toimenpiteet ja tavoitteet asetetaan. Koko kaupungin yhteistyössä on myös parannettavaa, sillä arvio kaupungin monialaisen hyvinvointityön edistämiseksi oli tyydyttävä. **Toimialoilla** tiedon hyödynnettävyyteen eli tiedon saamiseen ja jakamiseen tulee kiinnittää enemmän huomiota, että se olisi käytettävissä silloin kun sitä tarvitaan, esimerkiksi talousarvion valmisteluvaiheessa tai tilinpäätöksessä.

Tarkastuslautakunnan arvioinnin mukaan hyvinvointitietoja hyödynnetään alueellisessa työskentelyssä muiden toimijoiden kanssa palvelujen parantamiseksi, kehittämiseksi ja kohdentamiseksi. **Vahvuuksia on monia, mutta kehitettävääkin löytyy.**

Vahvuutena nousee selkeimmin esille yhteistyö. Alueille on rakentunut yhdessä tekemisen kulttuuri. Positiivisena nähdään toimialojen välinen yhteistyö, joka sisältää myös järjestöt ja kolmannen sektorin toimijat, ja alueen sisäiset työryhmät, joissa hyvinvoinnin näkökulmaa käsitellään alueiden erilaisten tarpeiden mukaan. Hyvinvointitiedon analysointi on selkeyttänyt yhteistyötä, yhteisiä käsitteitä ja sitoutumista

toimintaan ja kehittämistarpeita on saatu näkyviin. Toimintamallien edistämistä on toteutettu tavoitteen mukaisesti ja alueellista toimintaa ohjaavat periaatteet on saatu osaksi toimintaa. Positiivisena asiana nousee kokemus siitä, että alueella kerätty hyvinvointitieto on edesauttanut lasten, nuorten ja perheiden palvelujen kehittymistä.

Resurssit koetaan kuitenkin alueilla riittämättöminä, mikä määrittelee muun muassa sen, millaisia tarkasteluja ja analysointeja kerättävästä tiedosta on mahdollista tehdä. **Kehittämiskohteena** esitettiin, että hyvinvointitiedon tulisi olla alueilla keskitetysti saatavilla ja osittain analysoituna ennen kuin se tavoittaa alueiden toimijat. Myös digitaalisuudella ja eri ohjelmilla tulisi parantaa hyvinvointitiedon saatavuutta. Toinen keskeinen kehittämiskohde on toiminnan vaikutusten arviointi, joka tarkoittaa, että mitataan ja kuvataan toiminnalla aikaansaatuja muutoksia. Jos tuloksia ei tulekaan, kuten monet mittarit lasten ja nuorten kohdalla osoittavat, pitää pystyä selvittämään onko toimintaa toteutettu aiotulla tavalla ja laadukkaasti.

Yhdyspintayhteistyö on edennyt hyvin ja alueilla on alettu varautumaan muutokseen. Tulevassa yhteistyössä nähdään tärkeäksi, että kaikki priorisoisivat yhteistyön ja luodut toimintamallit tärkeiksi eikä hukata sitä työtä, mikä jo on tehty. Erityisesti tulisi kiinnittää huomiota palveluiden saatavuuteen oikea-aikaisesti. Laadukas ja laaja-alainen hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyö on myös edellytys hyvälle hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen (HYTE) kertoimelle.

Tarkastuslautakunnan kannanotot

Hyvinvointitietoa on hyödynnetty alueellisessa työskentelyssä monin eri tavoin, mutta tiedon analysoinnissa, saatavuuden parantamisessa ja hyödynnettävyydessä haluttuna aikana on parannettavaa. Hyvinvointitiedosta ja sen kokoamisesta tulee rakentaa selkeä kokonaisuus, joka palvelee alueellista toimintaa ja tiedolla johtamista.

Yhteistyössä on edelleen kehittämistarpeita, sillä kaupungin monialaisen hyvinvointityön edistämisessä annettiin tyydyttävä arvosana tarkastuslautakunnan tekemässä kyselyssä. Toimialoitain tulee selvittää, miten kaupungin sisäistä yhteistyötä voidaan parantaa.

Toiminnan vaikutusten arvioiminen tulee nostaa keskeiseksi kehittämiskohteeksi alueellisen hyvinvointitiedon hyödyntämisessä. Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvointi ei ole kaupungin seurantatietojen mukaan kaikilta osin edennyt, vaikka alueellista toimintamallia on edistetty.

Yhdyspintatyö on saatu hyvin alkuun ja alueilla on alettu varautumaan muutokseen. Tärkeää on, ettei uudistus vaaranna jo toimivia ja vakiintuneita yhteistyömalleja ja toimintatapoja, vaan niitä voidaan toteuttaa myös sote-uudistuksen jälkeen.

4.3 Liikuntapalveluiden strategisten tavoitteiden toteutuminen

Tarkastuslautakunta arvioi, kuinka hyvin liikuntapalveluiden vastuualue sivistys- ja kulttuuripalveluissa saavutti sille asetetut strategiset tavoitteet. Painopisteenä oli kaupunkistrategian ja sivistysohjelman tavoitteiden sekä talousarvion 2021 sitovien toiminnan tavoitteiden arviointi. Talous rajattiin arvioinnin ulkopuolelle. Taloustavoitteet ovat liikuntapalveluilla lautakuntaan nähden sitovia.

Liikuntalaki antaa reunaehdot liikuntapalveluille

Kuntien liikuntapalveluja ohjaa liikuntalaki (2015), jonka 5 §:n mukaan yleisten edellytysten luominen liikunnalle paikallistasolla on kuntien tehtävä. Kunnan tulee luoda edellytyksiä kunnan asukkaiden liikunnalle järjestämällä liikuntapalveluja sekä terveyttä ja hyvinvointia edistävää liikuntaa eri kohderyhmät huomioon ottaen, tukemalla kansalaistoimintaa mukaan lukien seuratoiminta sekä rakentamalla ja ylläpitämällä liikuntapaikkoja. Liikuntalaki määrittelee yleiset puitteet liikunta-asioiden järjestämiseksi kunnissa. Se antaa paikallistasolle paljon vapauksia, miten asiat toteutetaan.

Oulussa liikuntapalvelut on jaettu ohjauspalveluihin, sisäliikuntapalveluihin ja ulkoliikuntapalveluihin. Kunnan toimien lisäksi keskeinen merkitys kuntalaisten liikunnan edistäjinä on myös erilaisilla liikunta- ja urheiluseuroilla, eläkeläisjärjestöillä sekä vammais- ja kansanterveysjärjestöillä palvelutarjoajina osana kaupungin palveluverkostoa.

Strategisten tavoitteiden toimenpano

Kaupunkistrategia sisältää visiot ja ylätason tavoitteet. Siinä liikunnan ja hyvinvointiaktiivisuuden merkitys on tärkeä. Liikuntapalveluissa strategia on purettu auki alemmille tasoille, jotta se konkretisoituu. Strategiasta on johdettu tavoitteita ja toimenpiteitä sivistysohjelmaan, talousarvioon ja käyttösuunnitelmaan. Lisäksi toimintaa määrittävät erilaiset poliittisesti hyväksytyt asiakirjat ja linjaukset. Liikuntapalvelujen vaikutus kaupungin vetovoimaan ja pitovoimaan on merkittävä, linkitys löytyy myös elinvoimaan.

Liikuntapalvelujen toimintaa ohjaa Oulu oivaltaa -sivistysohjelma 2026, joka on kaupunkistrategian toimenpideohjelma sivistys- ja kulttuuripalveluissa. Sivistysohjelmassa liikuntapalvelujen osuus on nimellä **Liikkuva Oulu**. Siinä on kolme pitkän tähtäimen lupausta/tavoitetta, joista kukin sisältää lukuisia toimenpiteitä:

1. Lisäämme oululaisten terveysliikuntaa ja hyvinvointiaktiivisuutta sekä vahvistamme Oulua urheilupahtumakaupunkina. (7 toimenpidettä)
2. Edistämme hyvinvointia eri toimijoiden välisellä yhteistyöllä. (8 toimenpidettä)
3. Kehitämme liikuntaa ja kilpaurheilua mahdollistavia olosuhteita. (4 toimenpidettä)

Tavoitteilla kerrotaan painopisteet ja se, mihin toiminnalla pyritään. Toimenpiteillä, joilla tavoitteisiin pyritään, ei ole mittareita, mutta niiden toteutumista liikuntapalvelujen mukaan kuitenkin seurataan.

Kuntien tehtävänä on asukkaiden liikunta-aktiivisuuden seuraaminen. Nelivuositain tehtävään laajaan hyvinvointikertomukseen on sisällytetty myös liikuntaa koskevia tietoja. **Laajan hyvinvointikertomuksen 2022** mukaan "Liikuntapalvelut on edistänyt terveysliikuntaa, hyvinvointiaktiivisuutta ja terveyserojen kaventumista liikunnan avulla siten, että liikuntapalvelut ovat kuntalaisten käytettävissä iästä, sukupuolesta, varallisuudesta, taidoista tai liikunta-aktiivisuudesta riippumatta. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi on käytössä liikunnan olosuhteita eri-ikäisten ja -tasoisten liikkujien tarpeisiin, huomioitu hinnoittelussa eri asiakasryhmien maksukykyisyys, suunnattu eri kohderyhmille ohjattuja palveluita ja erilaisia palvelukonsepteja sekä tarjottu tukea liikkumiseen esimerkiksi erityisliikkujien tarpeet huomioiden tai liikuntaneuvonnan kautta." Hyvinvointikertomuksen mukaan liikuntapalvelut on toteuttanut Liikkuvan Oulun tavoitteita.

Toiminnan tavoitteet ja mittarit

Seuraavaan taulukkoon on koottu strategian eri tasoilta tavoitteet ja mittarit. Koko kaupungin tavoitteista on otettu mukaan ne, jotka koskevat liikuntaa. Arviointi koskee vain liikunnan osuutta. Sitovia tavoitteita on sekä talousarviossa että käyttösuunnitelmassa. Toiminnan tavoitteet⁶ ovat keinoja päästä sitoviin tavoitteisiin.

6 [Tavoite- ja mittaritaulukko tehdystä toimenpiteistä](#)

STRATEGISET TAVOITTEET JA TOTEUTUMINEN

Strategiataso	Tavoite ja mittari	Arviointi
Kaupunkistrategia 2026	<ul style="list-style-type: none"> Hyvinvointi kuuluu kaikille. Kannustamme aktiiviseen ja liikunnalliseen elämäntapaan ja löydämme mahdollisuuksia hyvinvointiaktiivisuudesta. (Kaupunkistrateginen linjaus) 	
Oulu oivaltaa sivistysohjelma 2020-2026 Liikkuva Oulu 2026	<ul style="list-style-type: none"> Lisäämme oululaisten terveysliikuntaa ja hyvinvointiaktiivisuutta sekä vahvistamme Oulua urheilutapahtumakaupunkina. Edistämme hyvinvointia eri toimijoiden välisellä yhteistyöllä. Kehitämme liikuntaa ja kilpaurheilua mahdollistavia olosuhteita. Lukuisia toimenpiteitä kaikissa tavoitteissa, ei mittareita. 	Toimenpiteitä tehty tavoitteiden suuntaan.
Kaupunginhallitus	<ul style="list-style-type: none"> Terveysliikuntavaikutusten arviointisuunnitelma huomioidaan kaupungin alueiden suunnittelussa ja palvelukehityksessä. 	↗
Talousarvio 2021	<p>Sitova tavoite 2021:</p> <ul style="list-style-type: none"> Oulun tarina on keskeinen vetovoimatekijä. Kulttuuripalveluiden kohteet nousevat matkailijoiden ja kuntalaisten suosimina vierailukohteina. Mittari: Lähiliikuntapalveluiden suunnittelu ulkoalueilla etenee sivistysohjelman (Liikkuva Oulu) tavoitteiden mukaisesti. <p>Sitova tavoite 2021:</p> <ul style="list-style-type: none"> Kehitämme vaikuttavia palveluita ja toimintaamme asiakaslähtöisesti tietoon perustuen. Hyödynnämme digitalisaation mahdollisuudet kaikessa toiminnassamme. Mittarit: <ul style="list-style-type: none"> » Hallintokuntien digikehittämissuunnitelmien mukaisesti otetaan käyttöön digitalisaation avulla tehostettuja prosesseja tai kuntalaispalveluja. » Keskitetyn asioinnin digitaalisten palvelujen suhteellinen osuus kasvaa, käyntiasioinnin ja puhelinkontaktien osuus laskee. <p>Hyvinvointipalveluiden ja sivistys- ja kulttuuripalveluiden yhteinen sitova tavoite 2021:</p> <ul style="list-style-type: none"> Alueelliseen ja eri väestöryhmien väliseen eriarvoistumiskehitykseen, omaan hyvinvointiaktiivisuuteen ja koettuun hyvinvointiin vaikuttaminen Mittari: TEA-viisarin Oulun kokonaispistemäärä on vähintään koko maan keskiarvon yläpuolella sekä kuusikkovertailun keskiarvon osalta samaa luokkaa tai korkeampi. 	↗ ↗ ↗ ↗
Käyttösuunnitelma 2021	<p>Lautakuntatason sitova tavoite:</p> <ul style="list-style-type: none"> Mahdollistamme ihmisten kohtaamisen ja yhteisöllisen toiminnan. Mittari: Varausjärjestelmän kautta tehtyjen liikuntapaikkoja koskevien varausten määrä. <p>Toiminnan tavoitteita:</p> <ul style="list-style-type: none"> Liikuntapalveluiden keskeisiä tavoitteita vuonna 2021 ovat lasten, nuorten ja perheiden sekä erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden liikunnan edistäminen, ikääntyneiden liikuntaedellytysten turvaaminen sekä terveyttä edistävä liikunta. Myös luontoliikunta sekä matalan kynnyksen liikuntatoiminta ovat toiminnan painopistealueina. Oulussa liikuntaa ja hyvinvointiaktiivisuutta pyritään edistämään mm. Liikkuva Oulu -kokonaisuuden alla (poikkitoiminnallinen yhteistyö). 	Tavoitetasoa ei määritely. 2020: 25 366 hakemusta, 2021: 36 217 hakemusta varausjärjestelmän kautta Toimenpiteitä tehty tavoitteiden suuntaan.

Toteutettua toimintaa tavoitteiden saavuttamiseksi

Lähiliikuntapaikkojen suunnittelu ja rakentamien on edistynyt

Lähiliikuntapaikkoja rakennettaessa on noudatettu liikuntapalvelujen työohjelmaa. Vuoden 2021 aikana toteutettiin mm. Heinäpään kuntoiluportaat ja kuntoilupuisto, Hovinsuon kenttien perusparannus ja uusien tekonurmien asennukset. Kiiminkipuiston liikunta-alueiden parantaminen aloitettiin, kuntosalojen valaistuksia parannettiin. Pyykösjärven rantareitin rakentaminen aloitettiin, samoin Teknologia kylän ja Polvikankaan kuntosalojen alikäytävien rakentaminen. Liikuntapaikkoja on kehitetty Liikuntapaikkarakentaminen Oulussa 2018–2027 -asiakirjan, lähiliikuntapaikkaohjelman ja tekojääohjelman linjausten ja kehittämissuunnitelmien mukaisesti.

Lasten, nuorten, perheiden ja erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden liikunnan edistäminen

Oulussa on ollut jo pitkään ryhmien harjoitus- ja kilpailuvuorojen käyttö maksutonta alle 18-vuotiaille. Tällä on pyritty siihen, että kenellekään lapselle tai nuorelle eivät liikuntavuoromaksut muodostuisi esteeksi osallistua liikuntaharrastukseen.

Perheen pienimmille on tarjolla vauvauintia, kuperkeikka-toimintaa, perheliikuntaryhmiä ja perhevesileikkikouluja. Vähän vanhemmat pääsevät osallistumaan ohjattuihin liikuntaryhmiin ja uimakouluihin. Eskarikortilla saa uimakoulun jälkeen viisi ilmaista uintikertaa.

Kouluikäisille on JuniorAction ja Action, nuorten liikuntaneuvontaa sekä tapahtumia ja infoja.

Erityisryhmiin kuuluvien avustajat pääsevät ilmaiseksi liikuntapaikoille avustettavan mukana. Samalle kohderyhmälle on erityisliikuntaryhmiä, erityisliikuntavälineiden lainausta sekä erilaisia tapahtumia ja lajikokeiluja. Osa toiminnasta järjestetään ostopalveluina.

Ikääntyneiden liikuntaedellytysten turvaaminen

Seniorikortti 65 on hyvin suosittu. 30 euroa maksava, puoli vuotta kerrallaan voimassa oleva kortti oikeuttaa maksuttomaan sisäänkäyntiin itsenäiseen kuntoiluun arkisin ennen iltaa ja viikonloppuisin. Ikääntyneille on ohjattuja liikuntaryhmiä (mm. Kunnon Lähde- toiminta, 24 ryhmää viikossa), koronaepidemian aikana parvekejumppia, etäjumppia, ikäihmisten ”vesibussi” ja erilaisia tapahtumia (mm. Ainot ja Reinot). Korona-aika on lisännyt palvelujen tarjonnan monipuolisuutta.

Terveystä edistävän liikunnan kehittäminen

Kaikkien kuntalaisten käytettävissä on monenlaista oh-

jausta ja opastusta terveyttä edistävään liikuntaan: Liikukko nää -opas, pro terveys -yleisöluentoja yhteistyössä ODL-liikuntaklinikan kanssa, terveystuomittauksia, liikuntaluuri, päiviliikkujan kuntokortti, opastusvideoita ja omatoimisen liikkumisen ohjelmia verkossa, liikuntaneuvontaa myös etänä sekä erilaisia kampanjoita ja tapahtumia.

Terveysliikunnan vaikutusten arviointisuunnitelman mukaisia toimenpiteitä on toteutettu liikuntapalveluissa systemaattisesti ja pitkäjänteisesti. Esimerkkejä toimenpiteistä: liikuntaneuvontaa sekä lääkärin lähettämänä että ilman ajanvarausta ja kuntalaisten kannustusta arkiliikuntaan ja vähentämään päivittäisen yhtäjaksoisen istumisen määrää (painopiste vähän liikkuvissa). Kunnan oma liikunnanohjaus ja muu palvelutarjonta on suunniteltu niin, että se yhdessä urheiluseurojen, liikuntayritysten ja muiden toimijoiden kanssa muodostaa toimivan kokonaisuuden. Päiväkotien ja koulujen tilat ovat iltaisin ja viikonloppuisin joustavasti kuntalaisten käytettävissä. Nuorten osallisuutta edistetään lisäämällä liikuntamahdollisuuksia heidän omien toiveiden mukaisesti.

Matalan kynnyksen liikuntatoiminta

Oulun uimahalleissa on tarjolla paljon vesijumppia. Niihin saa osallistua ilman lisämaksua. Lähiliikuntapaikoilla on opastuksia käyttäjille videoina tai ohjaaja on paikalla. Perheille järjestetään hiihtokouluja, luistelukouluja, uimakouluja ja vauvauintia. Ikäihmisiä kootaan alueellisesti liikkumaan.

Poikkitoiminnallinen yhteistyö – Liikkuva Oulu

Liikuntapalveluilla on paljon yhteistyötä sivistys- ja kulttuuripalveluiden muiden vastualueiden kanssa. Liikunta maksaa uinninopetuksen ja varhaiskasvatus sekä perusopetus tarvittavan kuljetuksen. Kirjastoista on mahdollista lainata liikuntavälineitä ja uimahallissa on kirjastokaappi. Yhteistyökumppanina on yhdyskunta- ja ympäristöpalvelut, kun on kyseessä kaavoitushankkeet, maastoliikuntareitit tai liikuntapaikkarakentaminen. Työllisyyspalveluiden kautta tulee työttömiä oppisopimuskoulutukseen ja työttömille järjestetään myös liikuntakampanjoita.

Luontoliikunnan edistäminen

Kuntoreitit ja niiden valaistusta on parannettu (2021 lähes 300 km valaistuja kuntoreittejä). Tiivistä yhteistyötä on tehty eri toimijoiden kanssa (muun muassa Oulun Latu ry ja Metsähallitus). Kyläyhdistyksille on annettu tukea liikuntapaikkojen hoitoon (muun muassa Jääli-Koiteli-erämaalatu). Maastopyöräilyyn ja kävelyyn on kunnostettu talvipolkuja (Kaakkurin liikuntamaa, Neitsytkorpi, Meri-Toppilan puisto ja Hietasaaren rantareitti). Myös seudullista moottorikelkkailureitistöä on ylläpidetty.

Liikunnan ja kilpaurheilun olosuhteita on parannettu

Liikuntapaikkarakentaminen Oulussa 2018–2027 on toiminut ohjaavana asiakirjana. Oulun Urheilutalo ja palolaitoksen liikuntasali poistuivat käytöstä, kun Ouluhalin uusi osa saatiin valmiiksi toukokuussa 2021. Siellä on muun muassa telinevoimistelun vaatimukset täyttävä voimistelusalali ja sisäpallolajien maaottelut mahdollista sala katsomoineen.

Esimerkkeinä liikunnan olosuhteiden parantamiseksi tehdyistä investoinneista voidaan mainita Kaakkurin liikuntamaa, Pateniemen urheilukeskuksen tekojääkenttä ja useammat kuntoportaat.

Yksityistä liikuntapaikkarakentamista on tuettu investointiavustuksilla. Avustus on ollut 15 prosenttia investointihankkeen kokonaiskustannuksista, enimmillään 1 000 000 euroa.

Toimenpiteiden vaikuttavuus

Strategian toteutumista seurataan

Liikuntapalvelut seuraa strategian toteutumista tilinpäätöksen, lautakuntaraportoinnin ja liikuntapalvelujen oman mittariston kautta. Asiakastytyväisyyskyselyjä tehdään kuntalaisille säännöllisesti ja asiakaspalautteita saadaan usean eri kanavan kautta. Urheiluseurojen kanssa käydään vuoropuhelua. Tässä aktiivisena toimijana on seuraneuvottelukunta. Sisäliikuntapaikkojen ja ohjattujen vuorojen kävijämäärät ja käyntikerrat tilastoidaan ja niiden kehitystä seurataan. Myös valtakunnallisen TEA-viisarin ja OKM:n sekä aluehallintovirastojen seurantajärjestelmien kautta seurataan strategian toteutumista.

Seurantatuloksia

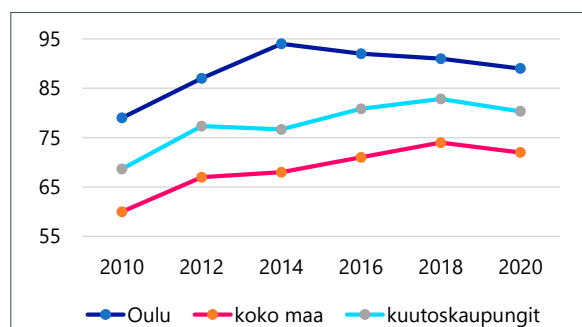
TEA-viisari (terveydenedistämisasiivisuus-viisari) on yksi sitovan tavoitteen mittareista. Viisari kertoo tehtyjen toimenpiteiden määrästä, tuloksista ja tasosta suhteessa lainsäädäntöön, suosituksiin ja hyviin käytäntöihin. Viisari muodostuu seitsemästä sektorista, joista tässä keskitytään vain liikuntaan. **Tulokset liikunnassa 2020 ovat erinomaiset:** pistemäärä (89) on paljon yli koko maan keskiarvon (72) ja selvästi yli kuutoskaupunkien keskiarvon (80,3). Liikunnan pistemäärä ei kuitenkaan enää vuoden 2014 jälkeen ole kehittynyt positiivisesti.

Kansallisen terveys-, hyvinvointi- ja palvelututkimus FinSoten mukaan vuonna 2020 Oulussa **terveysliikuntasuosittelujen⁷ saavuttaneiden** osuus 20 vuotta täyttäneistä oli 44,4 prosenttia, kun se koko maassa oli 39,1 prosenttia. Ainoastaan yli 75-vuotiaiden oululaisten liikkuminen on selvästi vähäisempää (20,4 %) kuin keskimäärin saman ikäisillä koko maassa (27,8 %). Ensimmäinen korona-vuosi on voinut vaikuttaa tuloksiin, mutta Oulusta ei ole

saatavilla vertailutietoa aikaisemmilta vuosilta.

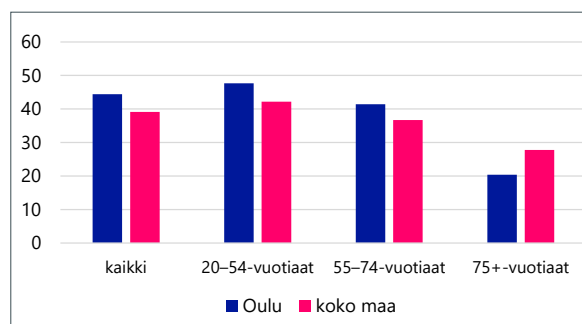
Kouluterveyskyselyn 2021 mukaan oululaisten nuorten **liikunta-aktiivisuus** on lisääntynyt kaikilla tutkituilla ryhmillä. Perusopetuksen 8.–9.-luokkalaissa vähintään tunnin päivässä liikkuvien osuus on kasvanut vuoden 2017 19,2 prosentista 24,5 prosenttiin vuonna 2021. Lukion 1. ja 2. vuoden opiskelijoilla osuus on kasvanut eniten, 10,0 prosentista 18,1 prosenttiin ja ammatillisissa oppilaitoksissa 11,2 prosentista 16,3 prosenttiin. Tämän mittarin mukaan liikunta-aktiivisuus on Oulussa lisääntynyt selvästi muuta maata enemmän.

TEA-VIISARI, LIIKUNTA (PISTEMÄÄRÄ)



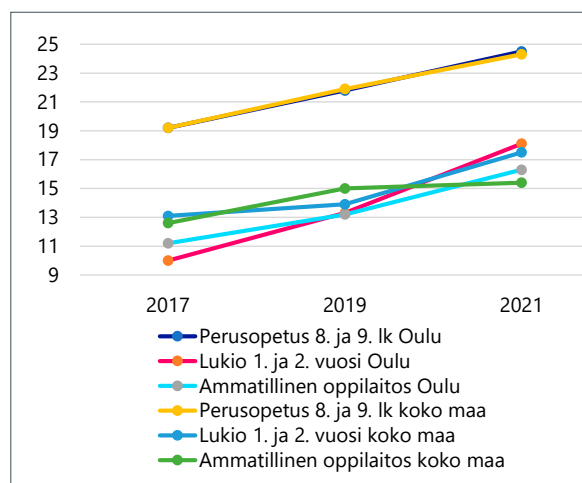
Lähde: TEA-viisari 2021

TERVEYSLIIKUNTASUOSITUKSEN SAAVUTTAVIEN OSUUS (%)



Lähde: FinSote 2020

VÄHINTÄÄN TUNNIN PÄIVÄSSÄ LIIKKUVAT NUORET (%)



Lähde: kouluterveyskysely 2021

⁷ Vähintään 2 tuntia 30 minuuttia kohtuukuormitteista kestävyysliikuntaa, tai 1 tunti 15 minuuttia raskasta kestävyysliikuntaa viikossa. Lisäksi vähintään 2 kertaa lihaskuntoa ylläpitävää tai kehittävää liikuntaa viikossa. Indikaattorin tulokinnassa täytyy ottaa huomioon, että kyseessä on vastaajan itse ilmoittamat tiedot

Korona vaikutti toimintaan

Liikuntapalvelujen kirjaamattomana tavoitteena on, että liikuntapaikkojen kävijämäärät pysyvät vähintään aiemalla tasolla, ellei siihen ole selitettävää syytä, kuten liikuntapaikkojen väheneminen palveluverkosta, peruskorjausten aiheuttamat sulut tms. **Koronavuosina 2020 ja 2021 käyntikerrat liikuntalaitoksissa olivat selvästi vähäisemmät kuin ennen koronaa.** Vuosina 2015–2019 käyntikertoja oli 2,46–2,23 miljoonaa (loivasti vähenevä trendi vuosittain). Vuosina 2020 ja 2021 käyntikertoja oli 1,43–1,44 miljoonaa. Suurimmat vähennykset olivat Oulun ja Raatin uimahalleissa. Ouluhallin käyntikertojen määrä lisääntyi selvästi vuonna 2021 verrattuna edellisiin vuosiin, kun laajennusosa otettiin käyttöön, mutta samaan aikaan Oulun Urheilutalo ja palolaitoksen liikuntasali poistuivat käytöstä. Koska koronaepidemia sulki tai rajoitti sisäliikuntapaikkoja, kävijämäärien myötä tulot jäivät budjetoitua pienemmiksi, joskin samalla menoissa myös säästyti rahaa.

Kun sisäliikuntapaikkoja suljettiin ja ohjatut vesijumppat laitettiin tauolle, **kehitettiin etäjumppia ja virtuaalivesijumppia.** Verkkosivuille tehtiin **monenlaisia videoita** kaikkien hyödynnettäväksi ja annettiin **etäliikuntaneuvontaa.**

Koronaepidemian aikana **ulkoliikuntapaikkojen suosio kasvoi.** Sekä ulkoliikunnan urheilukeskusten vuorojen määrä (lisäys 26,11 %) että varattujen vuorojen tunnit lisääntyivät (13,16 %) selvästi. Lisäksi liikuntapalveluiden observoinnissa tehtyjen selkeiden havaintojen, kuntalaispalautteiden ja kunnossapidon kautta saadun tiedon perusteella ulkoliikuntapaikkojen käyttö lisääntyi.

Koronaohjeistusten alati muuttuessa liikuntapalveluilta vaadittiin nopeaa reagoitua ja toimenpiteitä. Ohjeistus ja

viestintä kuntalaisille ja seurakentälle pyrittiin pitämään ajan tasalla.

Liikuntapaikkarakentaminen, digitalisaation edistäminen ja lähiliikuntapaikkojen rakentaminen sekä käyttö etenivät koronasta huolimatta suunnitellusti.

Digitalisaatio edistyy

Liikuntapaikkojen **asiakasviestintää on digitalisoitu info-tv-järjestelmillä.** Ajantasaista tietoa on tuotu sine, missä asiakkaat liikkuvat. **Sähköistä kulunvalvontaa on laajennettu** uusissa kohteissa ottamalla käyttöön kulunvalvontaportit ja -ovent Ouluhallin laajennusosassa. **Tilastointi ja raportointi on sähköistetty** sekä suunniteltu päätöksenteon tueksi palvelemaan toiminnan suunnittelua ja resurssien tehokkaampaa kohdentamista.

Omatoimista vesijumppaa on lisätty tarjoamalla asiakkaille **mahdollisuus virtuaaliseen vesivoimisteluun.** Liikuntapalvelut on myös antanut **etäliikuntaneuvontaa sekä toteuttanut etäjumppia ja striimauksia.** Esimerkiksi palvelutaloihin on toteutettu 18 jumppalähetystä samanaikaisesti.

Liikuntapalvelut on ollut mukana kehittämässä **sähköistä avustusten hakua.** Urheiluseurojen toiminta-avustusprosessi otettiin e-asioinnin kautta käyttöön vuonna 2021 ja tila-avustusprosessi maaliskuussa 2022. Liikuntajohdajalta saadun tiedon mukaan vuoronvaraustoiminnassa **rekisteröityjen internetasiakkaiden määrä on kasvanut** ja tämän myötä myös **sähköisten varaushakemusten määrä on lisääntynyt.** Tämä on vaikuttanut tavoitteen mukaisesti käyntiasioiden ja puhelinkontaktien määrän vähentymiseen.

Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä

Liikuntapalvelut on **saavuttanut hyvin sille asetetut strategiset tavoitteet**. Kuntalaisten liikuntaa ja hyvinvointia on tuettu monipuolisesti. Lähes kaikki oululaiset ovat voineet samaistua johonkin kohderyhmään, jolle on tarjottu liikuntamahdollisuuksia. Hinnoittelulla on panostettu vähävaraisempiin kuntalaisiin, jotta hekin voivat harrastaa liikuntaa. Liikunta-aktiiviteettien järjestämisessä on huomioitu erityisesti sellaiset kohderyhmät, joille kaupallinen palvelujen tuottaminen ei ole kannattavaa. Strategiassa olevien tavoitteiden toteutumista myös seurataan.

Liikunta on ennaltaehkäisevää toimintaa. Sillä vähennetään monia tulevia vaivoja ja sairauksia ja samalla saadaan taloudellista hyötyä esimerkiksi vähentyneinä terveydenhoitokuluina ja sairauspoissaoloina.

Arvioinnissa **ei** tullut esille **merkittäviä puutteita strategisten tavoitteiden toteuttamisessa** sillä perusteella, että suurin osa tavoitteista toteutui. TEA-viisarin tulokset osoittavat, että tehdyt toimenpiteet ovat olleet oikeansuuntaisia ja vaikuttavia, joskin liikunnan kokonaispistemäärä on viime vuosina ollut lievästi laskusuunnassa. Myös FinSoten tutkimustulosten perusteella liikuntapalvelut on onnistunut tavoitteiden toteuttamisessa, koska Oulussa terveystieteiden tutkimuskeskukset saavuttavien osuus on selvästi koko maata suurempi lukuun ottamatta yli 75-vuotiaita. UKK-instituutin selvityksen mukaan ikäihmisten katoamisen ja niitä seuraavien murtumien ehkäisyssä liikunta on tehokkain yksittäinen ehkäisykeino.

Liikuntapalveluilla on paljon tavoitteita ja siten paljon seurattavaa, miten tavoitteet toteutuvat. Suuri osa strategisista toimista on kuitenkin itse asiassa **vakiintunutta toimintaa**. Tavoitteet on asetettu pitemmälle aikavälille eikä tavoitteiden toteutumiseksi ole asetettu mittareita.

Seuraavaa tavoitetta ei voinut arvioida mittareiden valossa: Varausjärjestelmän kautta tehtyjen liikuntapaikkoja koskevien varausten määrille ei ollut asetettu tavoitetta. Sitä kautta tehtyjen varausten suhteellinen osuus on kuitenkin kasvanut vuoden 2019 5,47 prosentista 18,93 prosenttiin vuonna 2021, joten sähköisen järjestelmän käytön osuus on selvästi lisääntynyt.

Korona vaikutti monella tavalla liikuntapalvelujen toimintaan ja myös toimintaedellytyksiin, kun viranomaiset sulki liikuntapaikkoja. Toimintaa mukautettiin esimerkiksi lisäämällä digitaalisia palveluita: etäjumppia, virtuaalista vesivoimistelua ja monenlaisia muita videoita.

Tarkastuslautakunnan kannanotot

Liikuntapalvelut on toimeenpannut hyvin strategiaa ja toteuttanut sille asetettuja tavoitteita käyttämällä keskeisintä keinoa eli talousarviota strategian toteuttamiseksi ja johtamalla strategiasta konkreettiset tavoitteet, jotka ohjaavat käytännön toimintaa.

Strategiassa ja lähinnä sen toimeenpanossa on tavoitteita kaikkiaan niin runsaasti, että tarkastuslautakunta kehottaa kiteyttämään tavoitteita.

Koska tutkimuksen mukaan yli 75-vuotiaiden oululaisten liikunta-aktiivisuus on selvästi koko maan keskiarvon alapuolella, liikuntapalveluiden tulee huomioida erityisesti tämä kohderyhmä järjestäessään liikuntapalveluja.

4.4 Oulun kaupungin työnantajakuvan hallinta ja kehittäminen

Tarkastuslautakunta arvioi, miten on edistetty valtuuston asettamaa strategista linjausta kaupungista vetovoimaisena työpaikkana. Mitä toimenpiteitä on tehty henkilöstön poistuman ja irtisanoutumisten määrien vähentämiseksi, ja ovatko toimenpiteet ja kaupunkitasoiset ohjaukset riittävät veto- ja pitovoimaisuuden saavuttamiseksi.

Arviointikohteena oli koko kaupungin lisäksi kaksi suurinta hallintokuntaa: sivistys- ja kulttuuripalvelut ja hyvinvointipalvelut. Aiheesta tehtiin myös **kysely** työsuojeluvaltuutetuille ja pääluottamusmiehille. Arviointi sisältää kyselyn tulokset.

Työnantajakuvan kehittämisen tavoitteena on saada parhaat mahdolliset työntekijät hakeutumaan töihin kaupungille ja henkilöstön pitäminen kaupungin palveluksessa.

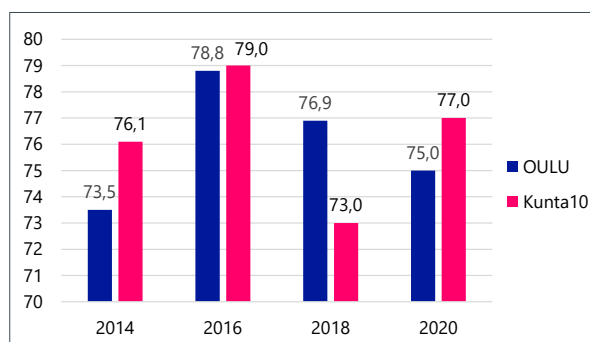
Olemme vetovoimainen kaupunkityöpaikka

Kaupunkistrategiassa Oulun kaupungin tavaksi toimia on määritelty henkilöstöä koskeva linjaus seuraavasti: **Olemme vetovoimainen kaupunkityöpaikka. Teemme yhdessä merkityksellistä työtä oululaisten parhaaksi.** Valtuustoon nähden sitovat tavoitteet ja toteuttamishelmistä henkilöstöohjelma ovat täsmentäneet linjauksen toimeenpanoa. **Valtuustotason linjauksen mukaisesti kaupungin maineen vetovoimaisena työpaikkana tulisi nousta.**

Nykyinen linjaus kaupungista vetovoimaisena työpaikkana on ollut tavoitteena vuodesta 2019 lähtien. Sitä ennen oli vuosia linjaus hyvästä johtamisesta, jota seurattiin muun muassa Kunta10-kyselyn **Hyvä työnantajaimago -mittarilla**. Mittaria seurataan edelleen joka toinen vuosi tehtävässä Kunta10-kyselyssä. Hyvällä työnantajaimagolla avulla on mahdollisuus sekä pitää kaupungissa paras mahdollinen osaaminen että saada alan parhaat työntekijät rekrytoinnissa.

Oulussa pääasiallisena **tavoitteena on ollut, että yli 80 % suosittelisi työnantajaa ystävilleen**⁸. Kunta10-kyselyn vastauksissa vaihteluväli vuosien 2014–2020 aikana oli 73,5–78,8 %, tavoitteeseen ei ole päästy. Vuoden 2016 jälkeen trendi on ollut laskeva ja yhä harvempi suosittelisi Oulun kaupunkia työnantajana ystävilleen, kun taas muissa Kunta10-kunnissa työnantajaimagon kehitys on lähtenyt jo nousuun. Hyvä esimiestyö, johtaminen ja erityisesti hyvä henkilöstöjohtaminen, työkuultuuri sekä työn merkityksellisyys ovat yleisesti asioita, joilla on vaikutusta siihen, suositteleeko työntekijä työnantajaansa esimerkiksi ystäville ja sukulaisille.

SUOSITTELISTITKO TYÖNANTAJAA YSTÄVILLESI



Lähde: Kunta10-kysely. Taulukko: muutoksen havainnollistamiseksi pystyasteikko on katkaistu.

Vetovoimainen kaupunkityöpaikka -linjausta on edistetty vuosina 2019–2021 lähinnä kolmella valtuustoon nähden sitovalla tavoitteella sekä niihin liitetyillä mittareilla. Tavoitteena on ollut tarvittavan osaamisen löytäminen rekrytoinnissa, henkilöstön kokonaismäärän pysyminen ennallaan ja työhyvinvoinnin paraneminen sekä Kunta10-tulosten hyödyntäminen toiminnan kehittämisessä. **Tavoitteet eivät ole toteutuneet tarkastelujaksolla 2019–2020.**

Rekrytoinnissa hakijoiden määrä oli tilinpäätösraportoinnin mukaan laskenut vuosittain jaksolla 2019–2021. **Strategiatasolla seuranta ei tehty enää vuonna 2021.** Henkilöstökertomuksen mukaan työpaikkoja Oulun kaupungilla oli avoinna yhteensä 2 244. Rekrytointeja tehtiin 1 492 kappaletta. Keskimäärin hakemuksia yhtä työpaikkaa kohden tehtiin 11,3 (2020; 22,7, 2019; 25)⁹.

Tavoite henkilöstön kokonaismäärästä ja työhyvinvoinnista sisältää mittarit sairauspoissaoloista, palkallisen työvoiman kasvusta, toteutuneesta työpanoksesta ja työkyvyttömyyskustannuksista. Yksittäisistä mittareista "toteutunut työpanos (HTV) palkallisesta työpanoksesta" nousi vuosina 2019 ja 2021 tavoitteen mukaisesti, muut mittarit eivät ole toteutuneet.

Kunta10-kyselyt tehtiin vuosina 2018 ja 2020. Tulosten hyödyntäminen on edennyt, mutta **kehittämissuunnitelmien toimeenpanot ovat jääneet osittain toteutumatta.** Vuoden 2018 kyselyn suunnitelmista toteutui 70 % ja vuoden 2020 kyselystä niitä oli toteutettu 69,5 % huhtikuussa 2022.

8 Tavoitetilä oli yli 80 % lukuun ottamatta vuotta 2018, jolloin se oli 79 %. Toteuma oli 76,9 %. Vuoteen 2016 saakka tästä sarjasta on käytetty nimeä "Työnantajan suosittelu".

9 Henkilöstökertomus 2021 s.27

Kaupungissa on reagoitu vetovoimaisuuden hiipumiseen

Kaupungissa on tehty toimia työnantajakuvaan parantamiseksi. Henkilöstöohjelma päivitettiin 2018 ja siinä nostettiin esille veto- ja pitovoimaan vaikuttavia tekijöitä. Vetovoimaisuus otettiin mukaan myös strategiaan. Samoihin aikoihin henkilöstölle tarkoitettua **liikunta- ja kulttuuritukea korotettiin** (joka myöhemmin poistettiin 28.9.2020 § 239 vuosiksi 2021-2022). Työyhteisöjä kannustettiin tekemään Kunta10-kyselyn tulosten pohjalta **kehittämissuunnitelmia** ja **esimiestyötä** kehitettiin. Myös **rekrytointikäytäntöjä uudistettiin**. Lisäksi määriteltiin yhteiset johtamisen periaatteet ja työyhteisön pelisäännöt. Työpaikoilla kiinnitettiin entistä enemmän huomiota johtamiseen, työoloihin, henkilöstömitoitukseen, määräaikaisiin palvelusuhteisiin, sijaisten rekrytointiin ja siihen, että esimiehillä olisi aikaa esimiestyöhön.

Toiminnan kehittämisessä on hyödynnetty erilaisia **kyseilyitä**, joita ovat Kunta10-kysely, keväällä 2021 tehty työnantajakuvakysely, lähtöpalaute sekä opiskelijapalautekysely. **Viestintään** on myös kiinnitetty aiempaa enemmän huomiota. Sen lisäksi, että viestinnän ja henkilöstöryhmän välistä yhteistyötä on lisätty, myös hyviä työntekijäkokemuksia on viestinnän keinoin tuotu enemmän esille.

Keväällä 2021 perustettiin **työnantajakuvaan kehittämis-työryhmä**, jonka tavoitteena on kehittää toimenpiteitä, jotka lisäävät henkilöstön veto- ja pitovoimaa. Työryhmässä on mukana kaupungin edustuksen lisäksi työsuojeluvaltuutettujen ja ammattijärjestöjen edustajia sekä uudet työntekijälähettiläät. Työnantajakuvaan liittyen kaupungilla tehdään myös **rekrytointimarkkinointia** ja **yhteistyötä oppilaitosten kanssa** muun muassa tarjoamalla harjoittelupaikkoja.

Kaupungin vetovoiman hiipumiseen vaikuttavat paljon myös ulkoiset tekijät: tiukentunut taloustilanne kunnissa, koronan vaikutukset, kuntatyön yleinen arvostus ja työn murros eli uudenlainen toimintaympäristö ja teknologian sekä uusien toimintatapojen tuomat muutokset.

Irtisanoutumisen määrissä on selvä noususuunta

Henkilöstön määrä kaupungissa oli 11 199, josta vakinaisten osuus oli 8 602. Kaupungin näkökulmasta kilpailu osaavista henkilöistä on kiristynyt, hakijoiden määrä on vähentynyt ja irtisanoutuneiden määrässä on selvä noususuunta. Riskinä on osaavan henkilöstön saatavuus ja toisaalta pysyvyys Oulun kaupungin palveluksessa. Lisäksi vanhuuseläkkeelle jääminen kiihtyy seuraavan kymmenen vuoden aikana¹⁰. Palvelusuhteen yleisimmät päättymissyöt ovat Oulussa irtisanoutuminen ja vanhuuseläkkeelle siirtyminen. Eläköityminen oli pitkään suurin syy palvelusuhteen päättymiseen. **Vuonna 2018 irtisanoutumisten määrä ylitti vanhuuseläkkeelle siirtyneiden määrän.**

Vuonna 2021 irtisanoutuneiden määrä oli 494 ja vanhuuseläkkeelle jäi 237 henkilöä. Yleisimmät **irtisanoutumisen syyt** ovat Oulussa olleet työpaikan vaihto, työn sisältöön liittyvät (esim. liian raskas työ) ja työn organisointiin liittyvät tekijät (esim. johtaminen, henkilöstöressurit). Lisäksi on paljon yksittäisiä syitä.

VAIHTUVUUS OULUN KAUPUNGISSA

Vaihtuvuus	2017	2018	2019	2020	2021	Erotus (2021-2020)	Muutos (2021-2020)
Poistuneet	530	507	520	601	788	187	31,1 %
Siirtyneet toiseen laitokseen	18	15	8	63	327	264	419,0 %
Vanhuuseläkkeelle	260	191	199	200	237	37	18,5 %
Työkyvyttömyyseläkkeelle	50	51	43	41	32	-9	-22,0 %
Irtisanoutuminen	206	236	249	333	494	161	48,3 %

Lähde: Henkilöstökertomus 2021 s. 24, 27

Irtisanoutumisten ja vanhuuseläkkeelle siirtymisten lisäksi kaupungin sisällä toisiin tehtäviin on siirtynyt 196 henkilöä (148 vuonna 2020). Organisaatiomuutoksia toteutettiin sivistys- ja kulttuuripalveluissa, Oulu-Koillismaan pelastus-, Oulun Digi- ja Oulun Tilapalvelut -liikelaitoksissa (327 henkilöä). Lisäksi henkilöitä siirtyi työkyvyttömyyseläkkeelle tai varhennetulle vanhuuseläkkeelle, tai määräaikainen palvelusuhde päättyi ja työsopimus tai virkasuhde purettiin.

Oulun kaupungin henkilöstön **poistumaluku**¹¹ on kasvanut 187 henkilöllä vuonna 2021 verrattuna vuoteen 2020. Irtisanoutumisten määrä oli voimakasta myös kevään 2020 aikana, jolloin valmiuslain käyttöönoton seurauksena usean työntekijän työ estyi ja keskeytyi. Osa heistä lomautettiin tai he työllistyivät lomautuksen aikana toiselle työnantajalle.

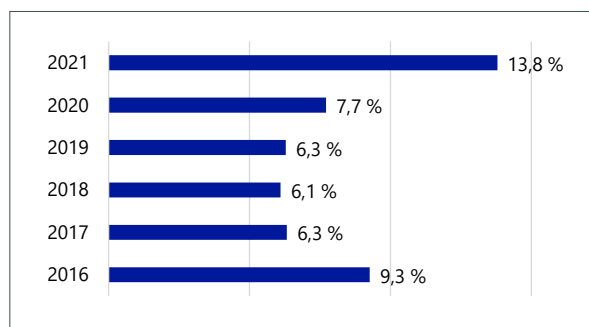
Vakinaisen henkilöstön lähtövaihtuvuus suhteessa vakinaisen henkilöstön määrään on myös lisääntynyt verrattuna edelliseen vuoteen. Merkittävin vaikuttava tekijä oli edellä mainittu irtisanoutuneiden määrä.

Irtisanoutuneiden määrä oli suurin hyvinvointipalveluissa ja sivistys- ja kulttuuripalveluissa. Kasvua oli etenkin suurissa ammattiryhmissä ja nousua erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä varhaiskasvatuksen tehtävissä ja perusopetuksessa.

¹⁰ Tilastot ja ennusteet -Keuva

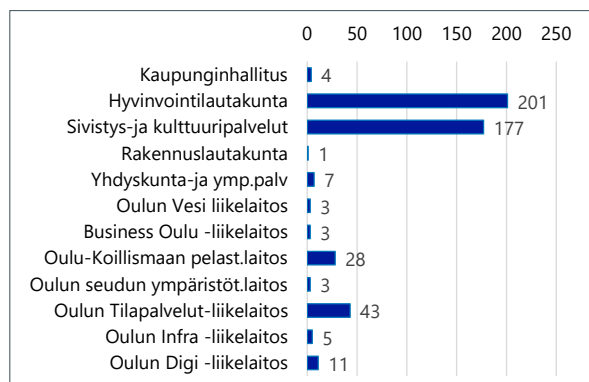
¹¹ Poistuma ei sisällä määräaikaisen palvelusuhteen päättymistä eikä uudelleensijoitettuja henkilöitä. Luku ei sisällä myöskään työntekijöitä ja viranhaltijoita, jotka ovat siirtyneet toiseen palvelusuhteeseen kunnan sisällä. Organisaatoriset muutokset (kuten ulkoistamisen vaikutus henkilöstön lähtövaihtuvuuteen) eivät sisälly poistumalukuun.

VAKINAISEN HENKILÖSTÖN POISTUMA SUHTEESSA VAKINAISEEN HENKILÖSTÖMÄÄRÄÄN



Tietovarasto – OukaDW 2.2.2022

OULUN KAUPUNKI: IRTISANOUTUNEIDEN MÄÄRÄ VUONNA 2021



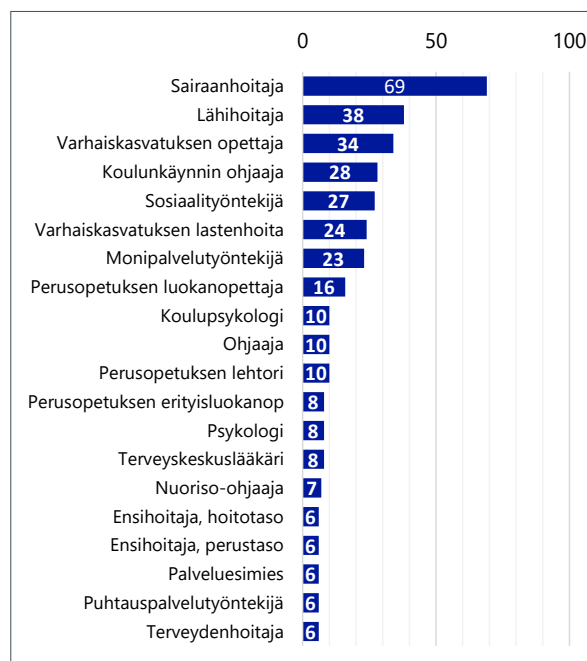
Tietovarasto – OukaDW 2.2.2022

Henkilöstön vaihtuvuudella on negatiiviset vaikutukset talouteen

Varhainen eläköityminen, irtisanoutumiset, henkilöstön suuri vaihtuvuus ja sijaisjärjestelyt lisäävät kuluja työnantajalle. Eläköitymisen ja irtisanoutumisten myötä Oulun kaupunkiorganisaatiosta poistuu paljon tietotaitoa ja niin sanottua hiljaista tietoa. Lähtijän mukanaan viemä osaaminen pitää usein tavalla tai toisella korvata joko organisaation ulkopuolelta tai sisältä. Jos työntekijöiden vaihtuvuus on luonnollista ja siten melko vähäistä, on sillä suuria hyötyjä kaupungille säästöjen, osaamispääoman ja imagoedun näkökulmasta.

Henkilöstön vaihtuvuus vaikuttaa muun muassa talouteen. Irtisanoutuminen lisää välittömiä ylimääräisiä kustannuksia muun muassa sijaisten palkoissa, alentaa palvelutuotannon laatua ja heikentää työhyvinvointia ja joissain tilanteissa lisää sairastavuutta. Lisäksi se vaatii esimiestyötä ja hallinnollista aikaa aiheuttaen kustannuksia rekrytoinnissa ja perehdyttämisessä. Suurimpana haasteena pidetään sitä, että jos pätevää työntekijää ei löydy tilalle rekrytoinnista huolimatta. **Taloudellisille vaikutuksille kaupungissa ei ole seurantaa.**

OULUN KAUPUNKI: IRTISANOUTUNEET NIMIKKEITTÄIN VUONNA 2021



Tietovarasto – OukaDW 2.2.2022

Kunta10-kyselyn tulokset ovat heikentyneet työssä jatkamisen mittareissa

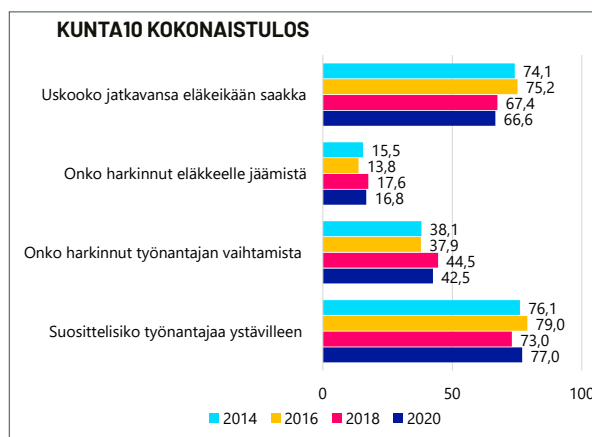
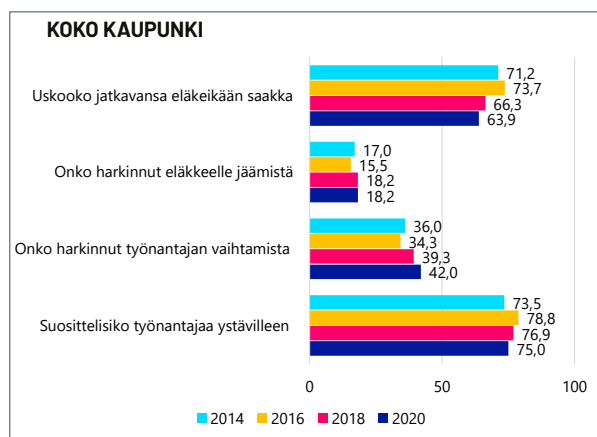
Kunta10-työhyvinvointikysely toteutetaan joka toinen vuosi. Viimeksi kysely on tehty vuonna 2020. Se on laaja koko kaupungin henkilöstölle toteutettava kysely ja siihen on vastannut yleensä 65–69 % sen saaneista.

Kunta10-kyselyssä on erillinen *työssä jatkaminen* osio, jossa tulokset näyttävät Oulun kaupungissa menneen huonompaan suuntaan vuoden 2016 jälkeen. Ainoastaan kysymyksessä *Oletko harkinnut eläkkeelle jäämisestä* vastaukset ovat pysyneet edellisen kyselyn tasossa.

Oulun tulokset viimeisimmässä kyselyssä ovat jonkin verran heikompia kuin Kunta10-kyselyn vertailukunnissa. Lyhyesti voidaan todeta, että

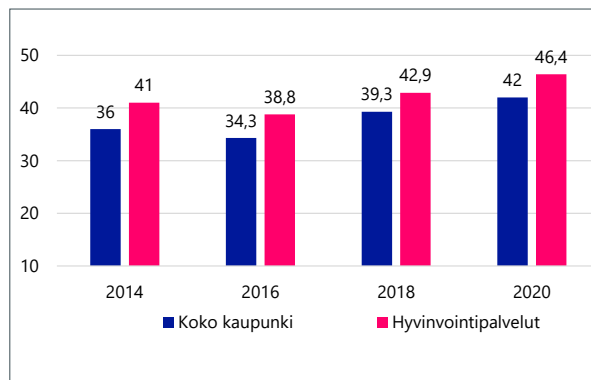
- Oulussa aikaisempaa harvempi uskoo jatkavansa eläkeikään saakka. Muutos on voimakkaampi kuin muualla.
- Oulussa eläkkeelle jäämistä harkinneiden määrä on pysynyt ennallaan kahdessa viimeisimmässä kyselyssä. Osuus on hieman suurempi kuin muilla.
- Työntekijän vaihtamista harkitaan aiempaa enemmän ja siinä Oulun trendi on kasvava, kun muilla Kunta10-kaupungeilla se on kääntynyt laskuun.
- Halukkuus suositella työnantajaa ystävilleen on vähentynyt. Osuus on alhaisempi kuin muilla kaupungeilla ja suunta laskeva, kun muilla Kunta10-kaupungeilla se on kääntynyt nousuun.

KUNTA10-KYSELYN VASTAUKSET TYÖSSÄ JATKAMISEN OSIESTA

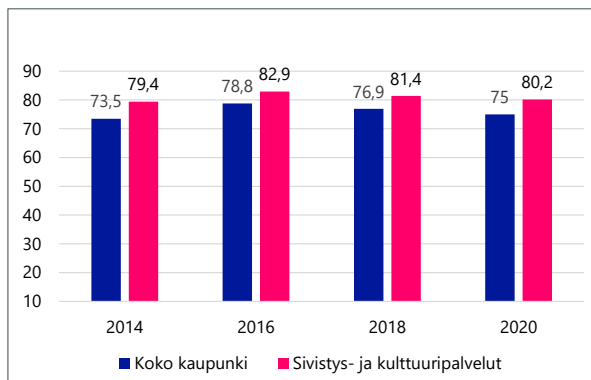


Suurimmilla palvelualueilla hyvinvointipalveluissa ja sivistys- ja kulttuuripalveluissa tulokset Kunta10-kyselyn työssä jatkamisen osiossa ovat menneet samaan tapaan huonompaan suuntaan kuin tulokset koko kaupungissa. Vertailussa kaupungin tuloksiin poikettiin siinä, että hyvinvointipalveluissa useampi oli harkinnut työnantajan vaihtamista, 46,4 % (42 % koko kaupunki). Sivistys- ja kulttuuripalveluissa työnantajaa suosittelisi ystävilleen 80,2 % (75 % koko kaupunki).

ONKO HARKINNUT TYÖNANTAJAN VAIHTAMISTA



SUOSITTELSITKO TYÖNANTAJAA YSTÄVÄLLESI



Henkilöstöohjelma ohjaa kaupungin henkilöstötyötä

Henkilöstöohjelma¹² on yksi kaupunkistrategiaan liittyvä toteuttamisohjelma, jolla tavoitetta, "olemme veto-voimainen kaupunkityöpaikka", viedään eteenpäin. Henkilöstöohjelman keskeiset teemat ovat

- johtaminen ja esimiestyö,
- henkilöstösuunnittelu ja osaamisen kehittäminen sekä
- henkilöstön hyvinvointi.

Nämä kolme eri teemaa sisältävät **tavoitteita, toimenpiteitä** ja **mittareita** sekä vastuut ja aikataulut niiden toteuttamiselle. Tavoitteita on parisen kymmentä ja tavoitteille määriteltyjä toimenpiteitä lähemmäs kuuksikymmentä. Teemat mittareineen ovat **käytössä koko kaupunkiorganisaatiossa** ja tavoitteena on, että kaupungin maine vetovoimaisena työpaikkana nousisi valtuuston linjauksen mukaisesti.

Henkilöstöohjelman tavoitteiden saavuttamisesta ei varsinaisesti raportoida missään erikseen, tavoitteiden saavuttamiseen liittyvien toimenpiteiden arviointi ja mitaaminen (raportointi) on sisällä muussa raportoinnissa. Toteutuksen arviointi ja seuranta kytketään henkilöstöraportointiin, talousarvio-, käyttösuunnitelma- ja tilinpäätösprosessiin.

Henkilöstöohjelmasta on annettu kaupunginhallitukselle kesäkuussa 2021 tilannekatsaus yleisellä tasolla, mitä on tehty ja millaisin toimenpitein. **Uusi kaupungin henkilöstöohjelma on päivitetty vuosille 2022–2025.**

12 Kaupunginvaltuusto on 26.2.2018 § 18 hyväksynyt Kaupunkistrategia Oulu 2026:n, jota konkretisoidaan toteuttamisohjelmilla. [Henkilöstöohjelma](#). Kaupungin henkilöstöohjelma on päivitetty vuosille 2022–2025 ja se hyväksyttiin kaupunginhallituksessa 21.3.2022.

Kysely henkilöstön edustajille pohjautui henkilöstöohjelman tavoitteisiin

Tarkastuslautakunta teki arviointiaiheeseen liittyvän kyselyn työsuojeluvaltuutetuille ja pääluottamusmiehille.

Kysely pohjautui kaupungin henkilöstöohjelman teemoihin ja niihin liittyviin tavoitteisiin. Kysely sisälsi myös avoimia kysymyksiä siitä, mitkä asiat ovat hyvin kaupungin veto- ja pitovoimassa ja miten niitä voitaisiin vielä parantaa. Lisäksi kyselyyn nostettiin Kunta10-tutkimuksen tuloksista kehityskeskustelut, sillä vain puolet kaupungin työntekijöistä pitää kehityskeskusteluja hyödyllisenä. Kyselyssä **vastausprosentiksi saatiin 83 %**.

Seuraavaksi esitetään kyselyn vastauksista tiivistelmä ja henkilöstöohjelman eri teemoista nousseet keskeiset positiiviset asiat ja kehittämiskohteet. Lopuksi esitetään lyhyt kooste avoimista kysymyksistä.

Kaupungin työnantajamaine sai kyselyssä keskiarvon 42,5 asteikolla 0–100.

Johtaminen ja esimiestyö

Teemassa **johtaminen ja esimiestyö** oli neljä positiivista väittämää henkilöstöohjelman tavoitteista. Vastausten keskiarvoksi saatiin 44,4 asteikolla 0–100 (eri mieltä-samaa mieltä) eli vastaukset painottuivat asteikon ”eri mieltä” puolelle.

Johtamista koskevissa väitteissä parhaan keskiarvon sai väite, **”koen, että esimiesten rekrytointi on parantunut”** (ka. 50,7). Kaupungin henkilöstöohjelman mukaan siihen on panostettu määrittämällä rekrytointiperiaatteet ja järjestetty aiheesta koulutusta. Moni oli myös sitä mieltä, että **”kaupungilla on työssä kehittymistä ja tulosten aikaansaamista tukevat toimintatavat ja menetelmät”** (ka. 47,4), millä tarkoitetaan, että esimiehille on koulutusta valmentavaan johtamisotteeseen ja työssä on kehittymisen ja koulutautumisen mahdollisuuksia.

Kehittämiskohteeksi nousee tavoite **”kehitämme ja edistämme johtamista yhdessä henkilöstön kanssa”** (ka. 39,4). Henkilöstöohjelmassa tavoitteeseen liitettyjä toimenpiteitä ovat muun muassa esimiesinfot, kehittämispäivät ja vertaistuki. Edelleen tulee myös vahvistaa **”johtamisperiaatteiden mukaista johtamista”**, sillä vastaajat kokivat, ettei johtamisperiaatteiden mukainen johtaminen ja esimiestyö ole riittävästi vahvistunut (ka. 40,2). Toimenpiteet, joilla tavoitetta on edistetty, kokivat esimiespassivalmennuksia, esimieskoulutuksia ja säännöllisiä johtamis- ja esimiesarviointeja.

Henkilöstösuunnittelu ja osaamisen kehittäminen

Teemassa oli kuusi positiivista väittämää henkilöstöohjelman tavoitteista. Vastausten **keskiarvoksi saatiin 51,6**.

Positiivisin tulos saatiin väitteessä **”Koen, että työntekijöillä on hyvät mahdollisuudet hyödyntää digitalisaa-tiota omassa työssä”** (ka. 68,2) ja kokemuksessa, että **”työntekijöillä on käytössä modernit työvälineet ja toimintatavat”** (ka. 65,4). Toimenpiteet, kuten Office365-palveluiden käyttöönotto, uuden robotisaation ja tekoälyn hyödyntäminen ja digiosaamisen kehittäminen samoin kuin kerätyn datan hyödyntäminen, tai sen varmistaminen, että työntekijät pääsevät tietoon ajasta ja paikasta ja laitteesta riippumatta, näkyvät kyselyn tuloksissa. Positiivisena koettiin myös, että työntekijöillä on vapaus tehdä työtä merkityksellisellä ja tuloksia tuottavalla tavalla muun muassa etä- ja liikkuvaa työtä tekemällä.

Kehittämistä vaativat asiat olivat **henkilöstön tarvittavan osaamisen varmistaminen ja osaamisen esille tuominen**. Väitteestä **”Koen, että tarvittava osaaminen ja osaamisen kehittäminen on mahdollistettu monipuolisesti (esim. mahdollistetaan työkierto ja rakennetaan urapolkuja)”** saatiin keskiarvoksi 39,4 ja väitteestä **”Koen, että henkilöstön osaamista tunnustetaan ja tuodaan esille”** 42,1. Lisäksi tulisi kehittää työntekijöitä oman työn johtamiseen sekä antaa aikaa ja tukea riittävästi uusien työtapojen omaksumiseen. Henkilöstösuunnittelussa tulisi myös ennakoita paremmin tulevia osaamistarpeita sekä toimintaympäristön muutoksia.

Henkilöstön hyvinvointi

Teemassa oli kuusi positiivista väittämää ja vastausten keskiarvoksi saatiin 44,4. Vastaajista moni oli samaa mieltä siinä, että **kaupungilla on puitteet lisääntyväle hyvinvoinnille ja toimintamallit, jotka hyvin ohjaavat käytännön toimia arjessa** (ka. 56,6), joka tarkoittaa varhaisen tuen, korvaavan työn, uudelleensijoituksen ja työkokeilun malleja.

Vastausten perusteella kehittämiskohteeksi nousee huonoimman keskiarvon (35,6) vastauksissa saanut väite, **”Koen, että henkilöstömme on motivoitunutta ja tuntee työn imua** (palkitseminen, kannustaminen, autetaan jaksamaan ja osoitetaan arvostusta)”. Väite koskee sekä esimiehiä että henkilöstöä. Toiseksi kehittämiskohteeksi nousi väite **”Koen, että hyvinvoinnin kannustaminen ennakoivilla toimenpiteillä on lisääntynyt** (esimerkkinä kannustaminen terveelliseen ja liikunnalliseen elämäntapaan)”, josta oltiin jokseenkin eri mieltä (ka. 38,4). Kolmanneksi huonoimman keskiarvon sai väite **”Koen, että kaupungilla on hyvä työnantajamaine** (toimimme avoimesti, asiallisesti, ammatillisesti, teemme yhdessä ja luotamme toisiimme)”, keskiarvo 42,5 ja lähes saman keskiarvon sai väite **”Koen, että työyhteisöissä tartutaan ongelmakohtiin** nopeasti (työyhteisötaitoihin on lisätty koulutusta työpaikoilla)”, keskiarvo 42,8.

Avoimet kysymykset

Kaupungissa on moni asia hyvin. Mainitse muutama esimerkki siitä, mitkä asiat ovat hyvin kaupungin veto- ja pitovoimassa.

- Kaupunki on turvallinen, tunnettu ja vakaa työnantaja, jossa palkanmaksu on varmaa ja ajallaan.
- Työnantaja on suunnitelmallisesti vakinaistanut määräaikaista työntekijöitä. Hyvät mahdollisuudet myös paikalliseen sopimiseen.
- Mahdollisuus työuralla kehittymiseen, sillä avoimia työtehtäviä on säännöllisesti työntekijöille ja työtä on tarjolla useissa eri tehtävissä. Kaupungilla on myös mahdollisuus omaan koulutusvapaaseen ja paljon laadukasta sisäistä koulutusta.
- Toimivat työyhteisöt, joustavuus ja reiluus työpaikoilla sekä mahdollisuus oman työn suunnitteluun.
- Pääsääntöisesti hyvät työtilat ja hyvät digipalvelut.
- Työmatkaliikkumisen helppous. Meillä on hyvät kuluyhteudet ja pyörätieverkosto hyvässä kunnossa pyörällä liikkumiseen.
- Asumisen hinta on kohtuullinen ja lisäksi kaupungissa on kulttuuripalveluja, liikuntalaitoksia ja urheiluseuroja.

Miten Oulun kaupunki voisi mielestäsi parantaa vetovoimaisuuttaan ja pitovoimaisuutta työnantajana?

Lähes kaikki henkilöstön edustajat nostivat **liikunta- ja kulttuurisetelin palauttamisen** yhdeksi keskeisimmistä asioista veto- ja pitovoimassa. Seuraavina asioina nousivat **esimiestyön ja palkkauksen kehittäminen** sekä **virka- ja työvapaiden ehtojen helpottaminen**. Lisäksi mainittiin muun muassa riittävä resurssointi työpaikoilla, palkitseminen, toimintaperiaatteiden yhdenmukaistaminen ja myönteinen viestintä paikkakunnasta ja kaupungista työpaikkana.

Yksittäisinä asioina nousivat **johtamisessa** muun muassa esimiesten tukeminen huomattavasti nykyistä paremmin, lähijohtamisen vahvistaminen lisäämällä lähiesimiehiä ja ylemmän johdon "jalkautuminen" työpaikoille. Avoimiin esimiestehtäviin esitettiin ulkoista hakua. **Työssä** tärkeäksi nähtiin, että työt mitoitetaan käytettävissä olevan ajan mukaan. Myös perehdytystä pidettiin tärkeänä ja sitä, että työntekijöillä olisi paremmat mahdollisuudet korvaavan työn tekemiseen, työnkiertoon ja urapolkuun. Työnantajan tulisi markkinoida koulutuksia enemmän ja tarjonnassa tulisi huomioida erityisesti miesvaltaiset työtehtävät, työpaikat ja tekniset alat. **Pal-**

kitsemisessä ehdotettiin laadittavaksi yhteneväinen palkitsemisjärjestelmä koko Oulun kaupungin henkilöstölle. Paikallisesti voitaisiin sopia myös työaikapankin käytön otosta. Ulkoistamisten koettiin vaikuttaneen todella negatiivisesti kaupunkimme imagoon työnantajana ja aiheuttaneen "joukkopaon" ulkoistettavilla aloilla.

Vain puolet kaupungin työntekijöistä pitää kehityskeskusteluja hyödyllisenä. Miten Oulun kaupunki voisi mielestäsi parantaa kehityskeskusteluja?

Eniten annettiin ehdotuksia keskustelun **sisältöön ja tapaan käydä kehityskeskusteluja**. Vastauksissa oltiin sitä mieltä, että

- kehityskeskustelut pitäisi oppia pitämään vapaamuotoisemmin. Lomakkeet usein ohjaavat keskusteluja liikaa. Yksittäisissä vastauksissa vakioituja lomakkeita ei pidetty hyvänä. Myös Teams-kehityskeskusteluja pidettiin huonoina.
- Kehityskeskustelun sisältöön tulisi aina sisällyttää työtavoitteisiin pääseminen, koulutuksen tarve ja mahdollinen henkilökohtainen koulutus suunnitelma. Kehityskeskustelussa tulisi käydä läpi olemassa olevat työtehtävät ja vaatimustaso. Muutosten tulisi näkyä palkkauksessa TVA-tason nousuna.
- Henkilökohtaisen lisän tulisi perustua oikeasti kehityskeskusteluun.
- Jos kehityskeskustelussa kirjataan tavoitteita, tulee niitä myös seurata.
- Yksilökeskustelut pitäisi ottaa laajemmin käyttöön, sillä osa esimiehistä pitää vain ryhmäkeskusteluja.
- Lähiesimiesten lisääminen ja pienemmät alaismäärät vapauttaisivat esimiehen työpanosta henkilötyöjohtamiseen, jolloin kehityskeskusteluissa sovitujen toimenpiteiden toimenpanoon ja seurantaan jää enemmän aikaa yhdessä työyhteisön kanssa.
- Esimiehet tulisi velvoittaa siihen, että kehityskeskustelut käydään ja määritellään mahdolliset sanktiot, jos niitä ei käydä säännöllisesti. Hyödyttömäksi koettu kehityskeskustelu korreloi negatiivisesti työhyvinvointiin, ja yksiköissä, joissa kehityskeskustelujen hyödyllisyys koetaan keskiarvoa huonommaksi, tulisi ylemmällä esimiestasolla puuttua.

Koulutusta esitettiin useimmiten esimiehille, mutta myös työntekijöille ehdotettiin järjestettäväksi koulutusta siitä, miten kehityskeskusteluihin valmistaudutaan. Tärkeäksi nähtiin myös esimiesten aito kiinnostus työntekijän tehtäviin ja tulevaisuuden toiveisiin.

Hyvinvointipalvelut

Eniten työvoimapulaa on Oulun seudulla hoito- ja sosiaalialan ammattilaisista¹³. Hyvinvointipalveluissa on monia työvoiman riittävyyteen vaikuttavia tekijöitä, joihin ei voida suoraan vaikuttaa, kuten väestön ikääntyminen tai hoidon tarpeen lisääntyminen. Hoitotyön työvoiman pysyvyyteen ja alan vetovoimaisuuteen voidaan kuitenkin vaikuttaa, mutta se vaatii ajantasaisia tietoja henkilöstöstä ja sen voinnista.

Hyvinvointipalveluissa henkilöstömäärä oli 3 626 vuoden 2021 lopussa. Henkilöstötilanne hyvinvointipalveluissa on sama kuin yleisesti sosiaali- ja terveydenhuollon alalla, henkilöstön saatavuus on heikentynyt (kroonistunut hoitajapula), mikä ei ole pelkästään palkkauskyseminen eikä vain Oulun ongelma. Lisäksi henkilöstösäästöjä tulee saada aikaan samalla kun palveluiden tarve kasvaa ja tarvittaisiin lisäresursseja.

Vuoden 2021 aikana palveluksesta poistui yhteensä 308 henkilöä¹⁴. Poistumaluku kasvoi 66 henkilöllä verrattuna edelliseen vuoteen. Suurimpana syynä olivat **irtisanoutumiset** (201 henkilöä), joiden määrä lisääntyi selvästi edelliseen vuoteen verrattuna (50 henkilöä, 33 %). Ammattiryhmistä eniten oli irtisanoutunut sairaanhoitajia, toiseksi eniten lähihoitajia ja kolmanneksi eniten sosiaalityöntekijöitä.

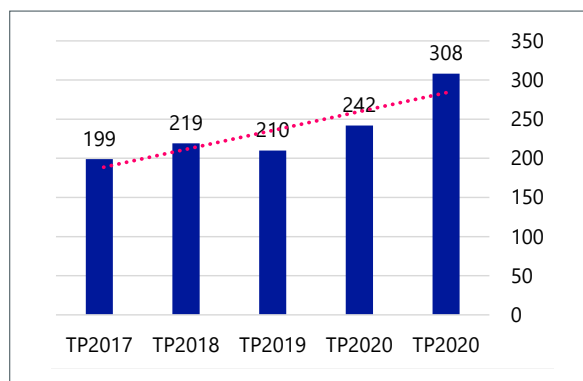
Irtisanoutuneiden määrä on kasvanut tilinpäätöstietojen mukaan vuodesta 2015 lähtien, mitä hyvinvointipalveluiden mukaan selittänee hoitohenkilöstön parantuneet työmarkkinat ja -tilaisuudet ja jossain määrin myös tyytymättömyys nykyiseen tehtävään. Irtisanoutumisten lisäksi henkilöstöä siirtyi vanhuuseläkkeelle (77 henkilöä, 24 %), työkyvyttömyyseläkkeelle (12 henkilöä, -43 %) tai siirtyi muista syistä palveluksesta pois.

Hyvinvointipalveluiden henkilöstön **lähtövaihtuvuus¹⁵ oli vuonna 2021 8,1 %** vakituisesta työvoimasta. **Vaihtuvuus on ollut kasvussa viimeisten vuosien aikana.** Oulun kaupungin lähtövaihtuvuus on vaihdellut välillä 6,1–13,8 vuosina 2016–2021.

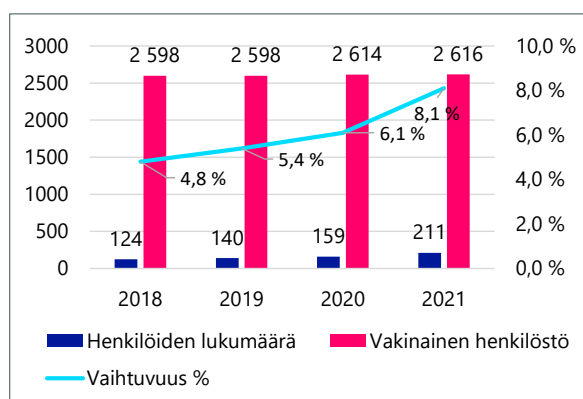
Strategisen ohjauksen toimivuus ja tavoitteiden toteutuminen hyvinvointipalveluissa

Hyvinvointipalveluissa tavoitteet ”Vetovoimaisesta kaupunkityöpaikasta” eivät toteutuneet vuonna 2021. Suurimpana ongelmana näyttäytyivät rekrytointiongelmat. Työpanoksen kasvuun ja sairauspoissaolojen määrään vaikutti koronaepidemia.

HYVINVOINTIPALVELUIDEN POISTUMALUKU¹⁶



LÄHTÖVAIHTUVUUS (IRTISANOUTUNEET / VAKITUINEN HENKILÖSTÖ)



Lähde: hyvinvointipalvelut 31.1.2022

Vuoden lopussa hyvinvointipalvelut raportoi, että vakituisiin tehtäviin on vielä onnistuttu saamaan henkilöstöä suhteellisen hyvin, mutta varsinkin **sijaisuuksiin henkilöstön saatavuus on ollut vaikeaa**. Erityisesti on ollut ongelmia saada sosiaalityöntekijöitä, psykologeja, sairaanhoitajia ja lähihoitajia. Rekrytointiongelmat ovat lisänneet riskiä palveluiden tuottamiseen ja henkilöstön työhyvinvointiin.

Hyvinvointipalveluissa oli **eniten avoimia työpaikkoja tarjolla lähi- ja sairaanhoitajille** sekä **sosiaalityöhön**, joihin tuli keskimäärin 4,4 hakemusta avointa tehtävää kohden. Tavoitteena oli saada keskimäärin 10 hakemusta ulkoisessa haussa ollutta tehtävää kohden. Toteuma oli 5,5 hakemusta, joten tavoitteesta jäätin reilusti.

Monetra Oulu Oy:n **sijaisrekrytoinnissa** sijainen onnistuttiin saamaan keskimäärin 49 % avoimista tehtävistä (v. 2020 60 %). Kaikkein vaikeinta sijaistyövoimaa on ollut saada kotihoitoon avoimiin sijaisuuksiin. Vastaavasti parhaiten sijaisia on saatu laitoshoitopaikkoihin ja asumispalveluyksiköihin. Suun terveydenhuoltoon ja Oulun kaupunginsairaalaan sijaisten saaminen on tuottanut hankaluuksia, täyttöaste on jäänyt noin 30 % tienoille.

Tähän mennessä on tavoiteltu pito- ja vetovoimatekijöitä

¹³ TEMin Ammattibarometri <https://www.ammattibarometri.fi>

¹⁴ Tilinpäätös Oulun kaupunki 2021 s.139

¹⁵ Lähtövaihtuvuus kuvaa kuluneen vuoden aikana eri syillä (irtisanoutuneet, toiseen palvelussuhteeseen siirtyneet ja muusta syystä poistuneet) palvelussuhteiden poislähteneen henkilöstön osuutta vakituisen henkilöstön kokonaismäärästä vuoden lopussa.

¹⁶ Poistuma: sisältää eläkepoistuman sekä muun lähtövaihtuvuuden. Ei sisällä määräaikaisten palvelussuhteiden poistumia, uudelleensijoitettuja, organisatorisia muutoksia tai siirtymisiä toiseen palvelussuhteeseen kunnan sisällä.

muun muassa seuraavilla toimenpiteillä:

- lisäämällä henkilöstöä ja perustamalla uusia vakituisia virkoja ja tehtäviä (lähi- ja sairaanhoitajia, sosiaalityöntekijöitä)
- parantamalla hoitotyön ammattilaisten (sairaan- ja lähihoitajat) mahdollisuutta keskittyä koulutusta vastaaviin tehtäviin lisäämällä hoiva- ja lähiavustajien määrää sekä tarkentamalla työnjakoa avustavan henkilöstön ja ammattilaisten välillä
- tekemällä palkkojen määräykset tehtävien vaativuuden arvioinnin (tva) perusteella
- ottamalla käyttöön yhteisöllinen työvuorosuunnittelu, joka mahdollistaa henkilöstön vaikutusmahdollisuuksien lisääntymisen omaan työvuorosuunnitteluun edistämällä työntekijöiden itseohjautuvuutta ja valmentavaa johtamista
- tekemällä paikallisia sopimuksia kannustavan palkkauksen lisäämiseksi ja sijaisten saatavuuden helpottamiseksi
- lisäämällä mahdollisuuksia osaamisen kehittämiseen ammatillisessa lisä- ja täydennyskoulutuksessa

Työvoiman saatavuuteen on lisäksi panostettu kiinnittämällä huomiota muun muassa työolojen parantamiseen, henkilöstöetuihin, kannustavaan palkkaukseen ja esimiestyön tukemiseen. Lisäksi ollaan aloittamassa hoiva-avustajien ja lähihoitajien **oppisopimuskoulutusta** yhteistyössä OSAO:n kanssa ja seurataan ja selvitetään **kansainvälisen rekrytoinnin** mahdollisuuksia. Myös sähköisen asioinnin vakiinnuttaminen ja laajentaminen on jatkunut Oulun Digin tuella vuoden 2021 aikana koko hyvinvointipalveluiden alueella.

Vuonna 2020 **lähtöpalautteiden** saamiseen on alettu kiinnittää enemmän huomiota, koska niiden määrä on ollut liian pieni suhteessa poislähteneiden määrään. Lähtöpalautteiden perusteella kehittämiskohteiksi ovat nousseet mm. kehittymismahdollisuuksien puute ja henkilökohtaisesta tuloksesta palkitseminen.

ARVIONTIA HYVINVOINTIPALVELUIDEN STRATEGISTEN HENKILÖSTÖTAVOITTEIDEN TOTEUTUMISESTA 2021

Sitova tavoite	Mittarit	Toteuma 2021	Arviointi
Henkilöstön kokonaismäärä ei nouse ja työhyvinvointi paranee	Palkallinen työpanos ei kasva vuodesta 2020. Tavoite: Palkallinen työpanos 3 057 (2020; 2 922)	Palkallinen työpanos oli 3 151, kasvua +62 (2%) edellisen vuoden vastaavaan (3 089). Palkallinen työpanos 94 suurempi (3,1%) kuin vuoden 2021 käyttösuunnitelma tavoite. Koronasta aiheutui 2021 95,5 plk työpanoksen lisäys. (Työpanoksen kasvu ilman koronaa on n. 12 työpanosta).	↘
	Toteutunut työpanos palkallisesta työpanoksesta nousee vuodesta 2020. Tavoite: 0,88 (v. 2019 0,83 ja v. 2020 0,83)	Toteutuneen työpanoksen suhde palkalliseen työpanokseen oli 0,84.	↘
	Sairauspoissaolo % laskee. Tavoite: 5,1%	Sairauspoissaoloprosentti on 6,0 %, mikä on hieman korkeampi kuin edellisenä vuonna (5,9%).	↘
	Palkalliset työkyvyttömyyskustannukset laskee	Työkyvyttömyyseläkemaksu oli noin 2,0 M€ (1,48 % palkkasummasta). Vuonna 2020 se oli noin 1,43 M€ (1,09 % palkkasummasta).	↘
Kunta10-tuloksia hyödynnetään toiminnan kehittämisessä	Sovittujen ja toteutuneiden Kunta10 kehittämissuunnitelmien määrä kasvaa edelliseen tutkimuskauteen verrattuna	2020: 150 kehittämiskohdetta, joista 93 (62 %) on toteutunut (Kunta10 seurantajärjestelmä 4/2021) 2018: 177 kehittämiskohdetta, joista 92 (52 %) toteutui.	→
Pystymme rekrytoimaan tehtävien edellyttämää osaamista	Hakijoiden määrä/ulkoisen rekrytointi. Tavoite: 10 hakemusta/avoin tehtävä	Yhtä ulkoisessa haussa ollut tehtävää haki keskimäärin 5,5 hakijaa. 2020; 7,4 ja 2019; 8,4	↘

Henkilöstöohjelman toteuttaminen

Henkilöstöohjelman teemoista **johtamisessa ja esimiestyössä** on panostettu esimiestyön tukemiseen ja valmentamaan johtamiseen. Kohdennettua johtamiskoulutusta suunnitellaan palveluesimiesten työpaikkaselvitysten tulosten perusteella, jossa arviotiin esimiesten johtamiskykyä.

Henkilöstösuunnittelussa ja osaamisen kehittämisessä on työvuorosunnittelussa toteutettu yhteisöllisen työvuorosunnittelun pilotti, joka mahdollistaa henkilöstön vaikutusmahdollisuuksien lisääntymisen omaan työvuorosunnitteluun ja näin lisää koettua työn mielekkyyttä ja pitovoimaisuutta. Myös hoitotyön ammattilaisten (sairaalan- ja lähihoitajat) mahdollisuutta keskittyä koulutukseen vastaaviin tehtäviin on parannettu. Tämän uskotaan lisäävän hoitotyön kiinnostavuutta (vetovoimaa) ja helppottavan henkilöstön saatavuutta.

Ammatillisen lisä- ja täydennyskoulutuksen **osaamisen kehittämisessä** hyvinvointipalveluiden tavoitteena on ollut päästä suositusten mukaisesti vuodessa vähintään kolmeen koulutuspäivään työntekijää kohden. Koulutuspäiviä toteutui 2,30 (7 250 päivää). Koulutuspäivien määrä nousi edellisestä vuodesta (1,72), mutta jäi alhaisemmaksi kuin ennen koronapandemian alkua (2,46) vuonna 2019. Henkilöstön osaamista on myös lisätty kotihoidossa itsenäisen tiimimallin kokeiluissa, joissa tavoitteena on itseohjautuvien tiimien rakentaminen valmentavalla esimiestoiminnalla. Osaamisen kehittämisen tarpeita, konkreettisia lisä- ja täydennyskoulutuksia sekä henkilöstön rekrytoinnin kehittämistä yhteensovitetaan mahdollisuuksien mukaan myös PPSHP:n kanssa.

Työhyvinvoinnin edistämiseksi Kunta10-kyselyn perusteella sovittujen kehittämiskohteiden seuranta tehdään neljännesvuosittain. Lisäksi tehdään hyvinvointikyselyitä ja niiden perusteella tarkennetaan jo sovittuja toimenpiteitä tai tehdään uudet. Myös työterveysyhteistyötä on lisätty. Hyvinvointipalveluihin on perustettu keväällä 2021 työhyvinvointijohtamisen koordinaatioryhmä. Työhyvinvointijohtamisen koordinaatioryhmä on uusi ja sen tehtävänä on tukea hyvinvointipalveluiden johtoa henkilöstön työhyvinvoinnin kehittämiseen liittyvässä päätöksenteossa. Hyvinvointipalveluissa kuitenkin korostetaan, että tärkeintä työhyvinvoinnin tukemisessa on riittävät resurssit suhteessa työmäärään.

Sivistys- ja kulttuuripalvelut

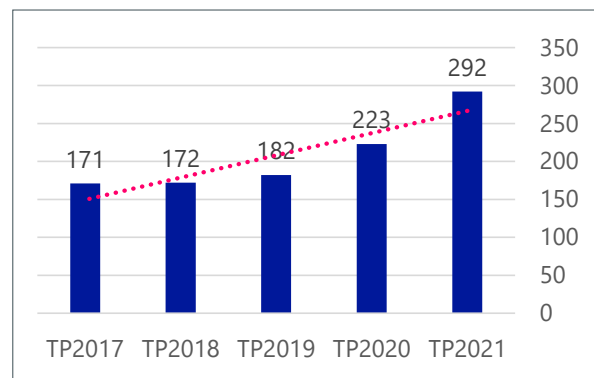
Eniten työvoimapolua opetus- ja kasvatusalalla Oulun seudulla on varhaiskasvatuksen opettajista ja erityisopettajista¹⁷. Erityisesti kelpoisten varhaiskasvatuksen opettajien henkilöstöpula on nähtävissä jo valtakunnallisesti¹⁸. Tilanne voi pahentua entisestään, kun varhaiskasvatuslain henkilömitoitus muuttuu vuonna 2030.

Sivistys- ja kulttuuripalveluiden henkilöstömäärä oli 5 848 vuoden 2021 lopussa. Säästöjä joudutaan hakemaan henkilöstömenoista¹⁹, kuten hyvinvointipalveluissa. Henkilöstösuunnitteluun vaikuttavat monet tekijät, joista palvelutarpeen ja lainsäädännön muutoksiin ja lakisääteisiin palveluihin (oppivelvollisuuden laajennus, kaksivuotinen esiopetus) ei pystytä juurikaan vaikuttamaan.

Henkilöstön vaihtuvuus on myös sivistys- ja kulttuuripalveluissa kasvanut. **Poistumaluku** kasvoi 69 henkilöä vuonna 2021 verrattuna edelliseen vuoteen. Kaikkiaan vuoden 2021 aikana palveluksesta poistui yhteensä 292 henkilöä. **Eniten lähtijöitä oli varhaiskasvatuksessa (opettajat ja lastenhoitajat)**, perusopetuksessa (koulunkäynninohjaajat ja perusopetuksen luokanopettajat). Rekrytointivaikeuksia on ollut varhaiskasvatuksessa, nuorisopalveluissa sekä psykologi- ja kuraattoripalveluissa.

Lisääntyneen lähtövaihtuvuuden suurimpana syynä oli henkilöstön irtisanoutuminen, joka oli 55 henkilöä enemmän kuin vuonna 2020. Organisatorisia muutoksia tehtiin vuoden 2021 alussa, kun 73 koulusihteeriä siirtyi liikkeenluovutuksessa Monetra Oy:n palvelukseen. Siirtymä ei sisälly poistumalukuun.

SIVISTYS- JA KULTTUURIPALVELUIDEN POISTUMALUKU ²⁰



¹⁷ <https://www.ammattibarometri.fi>

¹⁸ Varhaiskasvatuksen koulutusten kehittämisohjelma 2021–2030 Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 2021:3

¹⁹ kh 28.9.2020 §239 henkilöstömenojen säästöt 2021–2022

²⁰ Poistuma: sisältää eläkepoistuman sekä muun lähtövaihtuvuuden. Ei sisällä määräaikaisten palvelusuhteiden poistumia, uudelleensijoitettuja, organisatorisia muutoksia tai siirtymisiä toiseen palvelusuhteeseen kunnan sisällä.

Irtisanoutuneiden määrässä on kasvua aiempiin vuosiin verrattuna eteenkin **varhaiskasvatuksessa**, mutta **muutosta pidetään kohtuullisena**. Kun tarkastellaan irtisanoutuneiden määrää ammattinimikkeittäin, niin varsinaisesta irtisanoutumisesta ei henkilöstöpäällikön mukaan olisi kyse. Todennäköisesti ennen työ- ja virkavapaatehtävien tiukentamista tuo määrä henkilöstöstä olisi hakenut työ- tai virkavapaata siirtyessä toisiin tehtäviin ja ovat nyt irtisanoutuneet.

KEVA:n tekemän kuntien työvoimaennusteen mukaan **varhaiskasvatuksen opettajista** on tällä hetkellä yli 4000 henkilötyövoiman (htv) vaje valtakunnallisesti ja Pohjois-Pohjanmaalla vaje on yli 160 henkilötyövuotta.²¹ Raportin mukaisesti tilannekuva hankaloituu kuluvaan vuosikymmenen aikana. Sivistys- ja kulttuuripalvelujen mukaan varhaiskasvatuksessa työntekijöillä on työpaikkavaihtoehtoja, siksi työntekijät vaihtavat helpommin paikkaa. Toisena syynä ovat vuoden 2021 alusta kiristyneet työ- ja virkavapaakäytännöt. Lisäksi henkilöstön vaihtuvuuteen ovat vaikuttaneet koronaepidemian aikaiset kevään 2020 työntöön estymiset ja lomautukset, päätökset säästöistä ja usko kuntasektorin tulevaisuuteen.

Sivistys- ja kulttuuripalveluissa on tehty **toimenpiteitä henkilöstön vaihtuvuuden vähentämiseksi**. Uusien työsuhteiden perehdytyksiin on panostettu, samoin lyhytaikaisten sijaisten viihtyvyyteen. Käytössä ovat lähtöhaastattelut, joissa on koettu tärkeäksi tutkia ja analysoida lähdön syyt. Tärkeäksi on myös nähty, että panostetaan koko palvelusuhteen elinkaaren hallintaan, johtamistyöhön ja työyhteisön toimivuuteen, työnjoustoihin ja osallistumisen mahdollisuuksiin, sekä kehitetään oman työn arvostusta ja sitä kautta työnantajamielikuvaa.

Kilpailu osaavasta työvoimasta kiristyy ja rekrytointihaasteet kasvavat. Nykytilanne osoittaa, että rekrytointihaasteita on erityisesti seuraavissa tehtävissä: koulukuraattorit ja koulupsykologit, varhaiskasvatuksen tehtävät, laaja-alainen erityisopettaja ja erityisluokanopettaja sekä päiväkodin johtaja.

Keinot, joilla on vaikutettu siihen, että palvelualue koetaan vetovoimaisena työpaikkana

- toimintakulttuurin kehittäminen
- johtamiseen panostaminen ja osallistamisen lisääminen
- kokeilujen ja innovaatioiden sekä uusien palveluiden julkinen esille tuominen
- työpaikkailmoitusten sisällön uudelleen määrittely tietyissä tehtävissä (mm. koulupsykologit)
- palkalliset koulutusvapaat (6 pv / lukuvuosi, koskee koko kaupunkia)
- ajantasaiset tehtäväkuvat ja työnvaativuus sekä palkkaus
- kunnallisten sopimusten mukaiset lomat

Tulevaisuudessa sivistys- ja kulttuuripalveluissa tullaan panostamaan uusiin ennakoiviin mittareihin. On myös pohdittu sitä, ovatko mittarit liian reaktiivisia ja ylätasoisia ja kertovatko ne tarpeeksi työntekijöiden todellisesta tilanteesta ja mikä on laadullinen näkökulma. Merkittävänä **strategiseksi riskiksi** on nähty avainhenkilön tai avainhenkilöiden siirtymisen ennalta-arvaamattomasti pois organisaatiosta. Riskiä pyritään hallitsemaan hyvällä henkilöstöjohtamisella, sitouttamisella ja osallistamisella.

Strategisen ohjauksen toimivuus ja tavoitteiden toteutuminen sivistys- ja kulttuuripalveluissa

Sivistys- ja kulttuuripalveluissa on toteutettu henkilöstöohjelman teemojen mukaista kehittämistä. Henkilöstöä koskevista strategisista tavoitteista toteutuivat Kunta10-kyselyn tulosten hyödyntäminen, esimiehille valmentavan johtamisen koulutukset ja työkykyjohtamisen kehittäminen.

²¹ [Kevan kuntien työvoimaennuste 2030](#)

ARVIINTIA SIVISTYS- JA KULTTUURIPALVELUJEN STRATEGISTEN HENKILÖSTÖTAVOITTEIDEN TOTEUTUMISESTA 2021

Sitova tavoite	Mittarit	Toteuma 2021	Arviointi
Henkilöstön kokonaismäärä ei nouse ja työhyvinvointi paranee	Palkallinen työpanos ei kasva vuodesta 2020	2021; 5 123 2020; 5 000 2019; 4 987	↘
	Toteutunut työpanos (HTV) palkallisesta työpanoksesta nousee vuodesta 2020	2021; (4 507/5 123) = 88,0% 2020; (4 382/5 000) = 87,6 % 2019; (4 406/4 987) = 88,4 %	↗
	Sairauspoissaolo % laskee	2021; 4,3 % 2020; 4,1 % 2019; 4,0 %	↘
	Palkalliset työkyvyttömyyskustannukset laskee	Kustannukset ilmoitetaan kaupunkitasoisesti, joten erillisiä sivistys- ja kulttuuripalvelujen lukuja ei ole mahdollista saada.	—
Kunta10-tuloksia hyödynnetään toiminnan kehittämisessä	Sovittujen ja toteutuneiden kehittämissuunnitelmien määrä kasvaa edelliseen tutkimuskauteen verrattuna	Kunta10 tutkimusraportti 27.4.2022. 2020 kysely: kehittämiskohteista toteutettu 75,5 % (kohteita 263 ja tehdyt toimenpiteet 199) 2018 kysely: kehittämiskohteista toteutettu 80,4 % (kohteita 276 ja tehdyt toimenpiteet 222)	↘
Osaamisen ja koulutusten kehittäminen	Esimiehille valmentavan johtamisen koulutuksia	Koulutuksiin osallistui vuoden 2021 aikana 37 henkilöä (2020;15 henkilöä). Koulutuksiin osallistui 21,8 % esimiehistä (esimiehiä yhteensä n. 170).	↗
Työkykyjohtamisen kehittäminen	Työkykyjohtamista kehitetään laatimalla toimenpideluettelo	Toimenpideluettelo on valmis.	↗

Henkilöstöohjelman toteuttaminen

Talousarvio ja käyttösuunnitelma sisältävät ylätasoinen toimia, ja tavoitteita on konkretisoitu ja vastuutettu erillisellä **henkilöstöryhmän toimintasuunnitelmalla**. Tavoitteena ovat olleet konkreettiset toimet veto- ja pitovoiman lisäämiseksi.

Johtamisessa ja esimiestyössä on järjestetty koulutuksia, verkostotoimintaa ja mentorointia sekä laadittu ns. "johtamisen työkalupakki" ja siihen ohjeet ja hyvät käytänteet. Esimiestyössä keskeisenä on ollut sivistysohjelman tavoite toimintakulttuurin kehittämisestä. Toimialalla on edetty palkitsemisessa, koulujen johtamisjärjestelmän kehittämisessä, tehtäväkuvien ja työnvaatuvuuksien päivittämisessä sekä tehty palkkauksen tarkistamista ja harmonisointia. Tavoitteiden mukaisesti on järjestetty valmentavan johtamisen koulutuksia, panostettu esimiesten väliseen hyvien käytäntöjen jakamiseen ja esimiestilaisuuksien laatuun ja otettu käyttöön uusia toimintatapoja, esimerkkinä henkilöstöasioiden viestintä. Koronaepidemia lisäsi johtajien ja esimiesten työn kuormitusta tietyillä vastuualueilla, kuten varhaiskasvatuksessa. Työvoimapula on lisännyt sijaisjärjestelyjä, mikä on taas vähentänyt ajankäyttömahdollisuuksia johtamistyöhön. Tästä syystä tehtiin vuoden 2021 lopussa erilaisia toimenpiteitä kuormituksen vähentämiseksi ja toisaalta veto- ja pitovoimatekijöiden kehittämiseksi.

Henkilöstösuunnittelun ja osaamisen kehittämisen teemassa henkilöstörakenteen tarkastelua koskeva tavoite saavutettiin, määräaikaista vakinaistettiin ja työ- ja

virkaehtosopimusten järjestelyerillä poistettiin palkkauspäkohtia. Koronaepidemia on vähentänyt henkilöstön koulutuspäivien määrää, mikä selittyy osin sillä, että koulutuksia on järjestetty etänä ja toisaalta työvoiman ja sijaisten saatavuuden haasteet ovat vaikuttaneet mahdollisuuksiin osallistua koulutuksiin. Rekrytoinnissa, työkiertoissa ja henkilöstösiirroissa kehitettiin nykyisiä prosesseja. Sijaisten saatavuuteen on esim. koulunkäynninohjauksessa kehitetty vakituista työntekijöistä koostuva "sijaispooli". Varhaiskasvatuksessa on harkittu vakituisten kiertävien sijaisten lisäämistä. Lisäksi muuntokoulutuksen valmistelu ja täydentävän koulutuksen järjestäminen sekä yhteistyö koulutuksen järjestäjien kanssa on ollut aktiivista (esim. varhaiskasvatuksessa koulutus opettajaksi ja opiskeluiden aikainen harjoittelu).

Henkilöstön hyvinvoinnin teemassa käyttösuunnitelman mukainen tavoite työkykyjohtamisen kehittämisestä ja toimenpideluettelo työkykyjohtamista varten toteutui. Kaupungin ennakoivan hyvinvoinnin kyselyä käytettiin työyhteisöissä työyhteisö- ja johtamisen kehittämisen tukena. Henkilöstön hyvinvointiin negatiivisesti ovat vaikuttaneet liikunta- ja kulttuuriedun poistaminen ja kiristetyt linjaukset työ- ja virkavapaakäytänteissä, jonka takia sivistys- ja kulttuuripalveluissa aloitettiin vuoden 2021 lopulla työ- ja virkavapaita koskevien linjausten uudelleenarviointi. Henkilöstön edustajien osallistuminen erilaisiin työnantajan järjestämiin foorumeihin päivitettiin ja kirjattiin osaksi sivistys- ja kulttuuripalveluiden yhteistoiminta-asiakirjaa. Kunta10-tuloksia hyödynnettiin toiminnan kehittämisessä.

Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä

Valtuuston linjauksen mukaisesti kaupungin maineen vetovoimaisena työpaikkana tulisi nousta. Vuoden 2020 Arviointikertomuksessa tarkastuslautakunta otti kantaa siihen, että kaupungin työnantajavetoisuus oli hakijamäärämittarilla arvioituna laskussa. Vuonna 2021 hakijamäärät laskivat edelleen. Myös irtisanoutumisten määrä on kasvanut. Suurinta kasvu oli sivistys- ja kulttuuripalveluissa ja hyvinvointipalveluissa. Irtisanoutuneiden määrä suhteessa kaupungin työntekijöiden kokonaismäärään nähden ei ole kovin suuri, mutta kehitys menee väärään suuntaan.

Irtisanoutumisten kasvu kunta-alalla ja erityisesti sivistys-, sosiaali- ja terveyspalveluissa on osittain valtakunnallinen ilmiö, mikä on seurausta työvoiman tarjonnan vähenemisestä ja kiristyneestä työvoimakilpailusta. Oulussa irtisanoutumisiin katsotaan vaikuttaneen myös työ- ja virkavapaalinjausten tiukennukset, kaupungin säästötoimet, ulkoistukset ja koronaepidemia. Nykytilanteeseen vaikuttavat paljon myös ulkoiset tekijät: kuntatyön yleinen arvostus, uudenlainen toimintaympäristö sote-uudistuksen jälkeen, työn murros ja yleinen talouden ahdinko kunnissa.

Tavoitteiden toteutumisen perusteella kaupungin veto- ja pitovoiman parantamiseen olisi voitu reagoida voimakkaammin jo aiemmin siltä pohjalta, että valtuustotason tavoitetta "vetovoimaisesta kaupunkityöpaikasta" ei saatu toteutettua sen jälkeen kun se asetettiin vuonna 2019 ja Kunta10-kyselyn tavoite "työnantajan suosittelemisesta" laski jo vuoden 2018 kyselyssä ja jatkoi laskuaan 2020. Myös kaupungin työpaikkoja hakeneiden määrä laski vuosittain, mikä kertoo ehkä selkeimmin työnantajan vetovoimaisuudesta ja kiinnostavuudesta potentiaalisten hakijoiden keskuudessa.

Oikeita asioita tehtiin kuitenkin paljon. Veto- ja pitovoimaan vaikuttavia asioita nostettiin esille strategisen linjauksen lisäksi henkilöstöohjelmassa vuonna 2018. Samoihin aikoihin liikunta- ja kulttuurietua korotettiin, rekrytointikäytäntöjä muutettiin, kehittämissuunnitelmia laadittiin työhyvinvoinnin parantamiseksi ja johtamisen periaatteet määriteltiin. Kaupungin työnantajamaie ei ole kuitenkaan hyvä. Henkilöstön edustajille tehdyssä kyselyssä keskiarvoksi saatiin 42,5 (asteikolla 1-100). Varsin huono arvio on nähtävästi seurausta työnantajan toiminnasta muun muassa henkilöstöpolitiikassa. Esimerkiksi vuoden 2021 alussa liikunta- ja kulttuurisetelin poistamisella saavutettu säästö on vähäinen (1,5 M€/vuosi, 0,3 %) suhteutettuna yli puolen miljardin euron henkilöstökustannuksiin. Todennäköisesti mainehaitta on suurempi. Ratkaisulla kuitenkin vältettiin tuolloin laajamittaiset henkilöstöä uhanneet lomautukset.

Kaupunkitasoiset ohjauskeinot vetovoiman parantamiseksi ovat selkeät. Strategiset tavoitteet ja henkilöstöohjelma ohjaavat toimintaa veto- ja pitovoimaista kaupunkityöpaikkaa kohti ja tavoitteiden seuranta on kytketty kaupungin talousarvio-, käyttösuunnitelma- ja tilinpäätösprosessiin. Ohjauskeinot ovat riittävät, vaikka seuranta voidaan tietyissä asioissa tehostaa, esimerkkinä Kunta10-kyselyn perusteella tehtyjen kehittämissuunnitelmien täytäntöönpano ja kehityskeskustelujen pitäminen. Lisäksi tulee miettiä, miten konsernihallinto tukisi tehokkaasti kaupunkitasoisilla linjauksilla hallintokuntia esimerkiksi rekrytointimarkkinoinnilla, viestinnällä, palkitsemismallilla tai oppilaitosyhteistyöllä.

Kaupungin hyvät sisäiset toimintamallit ja niistä kertominen myös organisaation ulkopuolelle toimivat vetovoimatekijöinä. Tarkastuslautakunnan tekemässä kyselyssä esimiesten rekrytointi on parantunut, kaupungilla on työssä kehittymistä ja tulosten aikaansaamista tukevat toimintatavat ja menetelmät sekä puitteet lisääntyvälle hyvinvoinnille. Osassa hallintokunnista ja liikelaitoksista työn organisointi ja johtaminen toimivat kyselyn perusteella myös erittäin mallikkaasti.

Kehittämiskohteeksi henkilöstöohjelmasta nousivat kyselyssä seuraavat tavoitteet: palkitseminen ja kannustaminen, ennakoiva hyvinvoinnin tuki sekä johtaminen ja esimiestyö, jossa etenkin johtamisen kehittäminen yhdessä henkilöstön kanssa. Myös **kehityskeskusteluja** tulee uudistaa, sillä laadukkaat kehityskeskustelut lisäävät työtyytyväisyyttä ja siten parantavat sitoutumista työhön. Työntekijöiden vaihtuvuudessa myös **taloudellisten vaikutusten seuranta on hyvä huomioida**, sillä työntekijöiden korkea vaihtuvuus tulee kalliiksi.

Tarkastuslautakunnan kannanotot

Kaupunki vaikuttaa omilla toimillaan työnantajakuvan muodostumiseen. Sitä tulee edistää johdonmukaisesti nykyistä vahvemmin kaikilla toimialoilla henkilöstöohjelman tavoitteilla ja toteuttamalla Oulun kaupungin johtamisperiaatteiden mukaista johtamista.

Huomiota tulee jatkossa kiinnittää mahdollisten työnantajakuvaa vahingoittavien tilanteiden hallintaan.

Kaupungin veto- ja pitovoimassa löytyi monia positiivisia asioita, jotka voivat vahvistaa Oulun kaupungin työnantajakuvaa, ja niitä tulee tuoda esiin työnantajakuvasta viestittäessä.

Aiemmin sitovana tavoitteena ollut hakijoiden määrä rekrytoinnissa nähdään tärkeänä säilyttää edelleen yhtenä vetovoimamittarina kaupungissa.

Kaupungissa tulee laatia toimintasuunnitelma työntekijöiden saatavuuden turvaamiseksi, mikäli riski työvoimapulasta tai ammattitaitoisen henkilöstön saamisesta kasvaa entisestään.

Tiettyjen alojen työvoimapulan ja osaamispulan vuoksi on tärkeää keskittyä kaupungissa pitovoiman parantamiseen.

4.5 Nuorten sijoittuminen jatko-opintoihin peruskoulun jälkeen

Tarkastuslautakunta arvioi, miten nuoret sijoituivat jatko-opintoihin peruskoulun jälkeen. Tavoitteena oli tuottaa tietoa tavoitteen toteutumisesta, nuorten sijoittumisesta jatko-opintoihin, ohjauspalveluiden saatavuudesta ja toimivuudesta sekä siitä, miten uuden laajennetun oppivelvollisuuslain toimenpianoa on edistetty.

Nivelvaiheen kautta kouluasteelta toiselle

Peruskoulun päätyminen ja siirtyminen toisen asteen opintoihin on nuorelle **nivelvaihe**. Se on merkittävä vaihe nuoren elämässä, sillä koulutukseen haun ja sijoittumisen lisäksi siihen liittyy oikean koulutuspaikan löytäminen. Nivelvaihe perusasteelta toiselle asteelle on yleensä nopea, sillä suurin osa nuorista jatkaa toiselle asteelle suoraan perusopetuksen päätyttyä. Osa nuorista hakee jatko-opiskelupaikkaa pidempään ja nivelvaihe voi pitkittyä.

Oppivelvollisuus laajeni elokuussa 2021. Oppivelvollisen tulee hakeutua ennen perusopetuksen viimeisen vuosiluokan päättymistä toisen asteen koulutukseen, nivelvaiheen koulutukseen tai muuhun oppivelvollisuuden piiriin kuuluvaan koulutukseen, jossa vaihtoehtoina ovat kansanopisto, oppisopimuskoulutus tai nuorten työpajat. Hakeutumiselvelvollisuus jatkuu, kunnes oppivelvollinen saa koulutuspaikan.

Uudistus tuo mukanaan **uudistetun nivelvaiheen koulutuskokonaisuuden**. Tutkintokoulutukseen valmentava koulutus (TUVA) alkaa 1.8.2022. TUVA-koulutuksessa yhdistyvät aiemmat perusopetuksen lisäopetus (kymppi- ja lukio-), lukioon valmistava koulutus (LUVA) ja tutkintokoulutukseen valmentava koulutus (VALMA). Vaativaa erityistä tukea tarvitsevat opiskelijat voivat suorittaa oppivelvollisuuttaan työhön ja itsenäiseen elämään valmentavassa koulutuksessa (TELMMA).

Ohjausta ja neuvontaa nivelvaiheeseen nuoret saavat omissa kouluissaan ja Byströmin Ohjaamosta, josta löytyy myös etsivän nuorisotyön ohjaus- ja neuvontapalveluita. Byström on osa valtakunnallista Ohjaamo-toimintaa ja etsivä nuorisotyö on erityisnuorisotyötä, joka on lakisääteinen palvelu ja mahdollistaa nuorelle henkilökohtaisen ohjauksen ja tuen tarvittaessa.

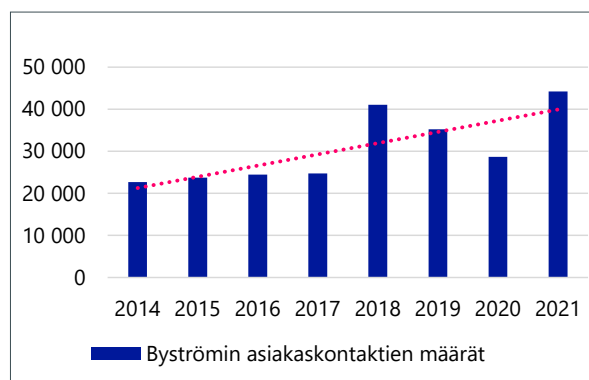
Byströmin Ohjaamosta löytyy koulutusta tukevien palvelujen ja yksilöohjauksen lisäksi oppivelvollisuusikäisten oppilaanohjaus. Myös etsivä nuorisotyö on tärkeä toimija oppivelvollisten kanssa ja nuorten työpajatoiminta on mukana uuteen tutkintokoulutukseen valmentavassa koulutuksessa (TUVA-koulutuksen kokonaisuudessa).

Byströmin Ohjaamossa asiakaskontakteja kertyi vuonna 2021 yhteensä 44 233 (2020; 28 657)²². Kasvua edelliseen vuoteen selittää sähköisen asiointimäärän lisääntyminen, johon vaikutti työllisyyden kuntakokeilu. Sähköisen asiointin kasvusta huolimatta henkilökohtaisia asiakaskontakteja kertyi yhteensä 22 294.

Suurin osa nuorista sijoittuu toiselle asteelle

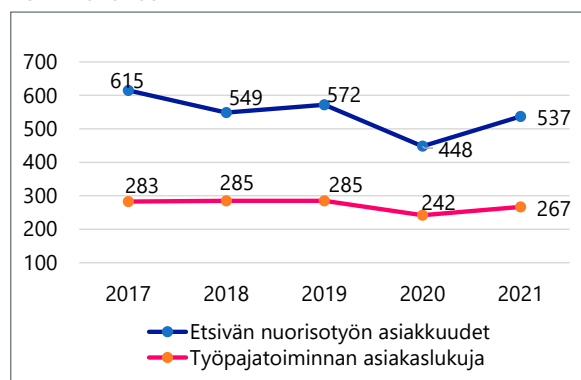
Oulussa nuorten **sijoittuminen jatko-opintoihin on toteutunut vuosina 2018–2021 varsin hyvin**. Nuoria on ohjautunut lukion ja ammatillisen koulutuksen lisäksi lisäopetukseen (10-luokka), valmentaviin koulutuksiin ja

BYSTRÖMIN OHJAAMON ASIAKASKONTAKTIEN MÄÄRÄT



Asiakaskontaktien määrä sisältää myös etsivän nuorisotyön
Lähde: Byströmin Ohjaamo 31.1.2022

ETSIVÄN NUORISOTYÖN JA TYÖPAJATOIMINNAN ASIAKASLUKUJA



²² Byströmin Ohjaamon asiakaskontaktit sisältää myös etsivän nuorisotyön. Asiakaskontaktit 44 233 (22 294 henkilökohtaiset kontaktit, 137 walk in-ajat, 2 587 ryhmässä kohdatut, 19 215 sähköiset asiointit)

kansanopistoihin. Niiden nuorten määrä, jotka eivät ole hakeneet koulutukseen on pysynyt opinto-ohjaajilta saadun tiedon mukaan alhaisena. Samoin niiden nuorten määrä, jotka eivät ole sijoittuneet mihinkään peruskoulun jälkeen.

Suurin osa oululaisista nuorista hakeutuu lukioon. Vuonna 2021 lukiokoulutuksessa opiskeli noin 56 % peruskoulun päättäneistä ja ammatillisessa koulutuksessa 36 %. Sijoittumisia on seurattu jo vuosia ja trendi on pysynyt samansuuntaisena.

Lukioiden aloituspaikkojen mitoitus ratkaistaan vuosittain sivistys- ja kulttuurilautakunnan päätöksellä liukuman rajoissa siten, että oululaisille peruskoulusta valmistuneille turvataan toisen asteen tai tutkintokoulutukseen valmentava koulutuspaikka yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. Liukumasta on päättänyt kaupunginvaltuusto (1.12.2014 § 94) ja päätöksen mukaan Oulun kaupungin lukioiden aloituspaikat mitoitetaan siten, että

50–57,5 prosentilla oululaisista peruskoulun päättävistä nuorista on mahdollisuus siirtyä opiskelemaan Oulun kaupungin lukioihin. Vuodelle 2021 sivistys- ja kulttuurilautakunta päätti lukioiden aloituspaikkojen määräksi 1 489 (2022:1 547).

Opinto-ohjaajilta saadun tiedon mukaan peruskoulun päättäneet nuoret tavoitetaan Oulussa kohtuullisen hyvin yksittäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta ja nuoret hakevat koulupaikkaa ellei ole perusteltua syytä jättää kouluun hakeutumatta. Näitä syitä voivat olla esimerkiksi sairastuminen tai muutto ulkomaille.

Tilastokeskus kokoaa tietoja peruskoulun jälkeen sijoittuneista tilastotietokantaan: Peruskoulun 9. luokan päättäneiden välitön sijoittuminen jatko-opintoihin. Tilastot poikkeavat kaupungin opinto-ohjaajien keräämistä tiedoista²³, mutta havainto on sama, **valtaosa peruskoulun päättäneistä on jatkanut toisen asteen koulutukseen.**

PERUSKOULUN PÄÄTTÄNEIDEN SIOJITTUMINEN JATKO-OPINTOIHIN 2018–2021

1. hakutoive (9 lk)	2018	2019	2020	2021
Ammatillinen koulutus²³	873 39,3 %	876 36,5 %	866 37,4 %	938 37,7 %
Lukiokoulutus	1 294 58,2 %	1 471 61,3 %	1 339 57,8 %	1 452 58,3 %
Muu nivelvaiheen koulutus	53 2,4 %	48 2,0 %	110 4,8 %	97 3,9 %
Ei hakenut koulutukseen	4	5	0	3
Ei tietoa	0	0	0	0
Yhteensä	2 224	2 400	2 315	2 490

Missä opiskeli syksyllä	2018	2019	2020	2021
Ammatillinen koulutus	830 37,3 %	847 35,3 %	837 36,2 %	890 35,9 %
Lukiokoulutus	1 263 56,7 %	1 392 58,0 %	1 307 56,6 %	1 384 55,8 %
Muu nivelvaiheen koulutus	112 5,0 %	139 5,8 %	151 6,5 %	193 7,8 %
Ei koulussa tai työssä, väli vuosi	14 0,6 %	9 0,4 %	7 0,3 %	9 0,4 %
Työpaja, etsivä nuorisotyö	1	10	7	4
Muuttanut ulkomaille	5	2	2	2
Yhteensä	2 225	2 399	2 311	2 482

Lähde: perusopetuksen opinto-ohjaajat lukuvuosittilastointi

PERUSKOULUN 9. LUOKAN PÄÄTTÄNEIDEN VÄLITÖN SIOJITTUMINEN JATKO-OPINTOIHIN 2013–2020

Peruskoulun 9. luokan päättäneet (Oulu)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Yhteensä	2 245	2 065	2 266	2 266	2 225	2 415	2 521	2 414
Jatkoi heti opiskelua lukiokoulutuksessa	1 226	1 167	1 291	1 246	1 241	1 269	1 391	1 398
Jatkoi heti opiskelua ammatillisessa koulutuksessa	785	755	845	846	798	913	933	829
Jatkoi heti opiskelua peruskoulun lisäopetuksessa (10-luokka)	0	21	17	26	30	44	53	42
Jatkoi heti opiskelua valmentavassa tai valmistavassa koulutuksessa	0	10	43	77	81	82	50	77
Ei jatkanut heti edellä mainituissa koulutuksissa	234	112	70	71	75	107	94	68

Lähde: https://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin_kou_khak/statfin_khak_pxt_11fy.px/

Tiedot peruskoulun päättäneistä perustuvat Opetushallituksen rekisteriin.

²³ Kirjauspäivä on 21.9., johon mennessä tiedot on kerätty. Poikkeama (kaikki tiedot jotka näkyvät tilastokeskuksen tiedoissa eivät ole mukana opinto-ohjaajilta kerätyissä tiedoissa) selittyy seuraavilla tekijöillä: päättötodistuksen voi saada kesken lukuvuoden (esim. vuosiluokkiin sitomattoman opetuksen päätös VSOP), oppilas on Oulussa kirjoilla, mutta sijoitettuna toiselle paikkakunnalle, osa lapsista ja nuorista on kotiopetuksessa, vaikeasti kehitysvammaiset opiskelijat sijoittuvat usein päivätoimintaan, kansanopistoihin sijoittuneet sekä vanhempainvapaalla tai sairauslomalla olevat voivat puuttua opinto-ohjaajien listauksesta.

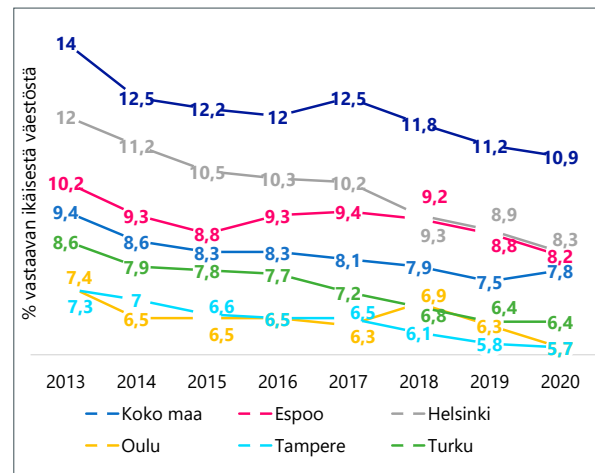
Kun verrataan Oulua muihin suuriin kaupunkeihin, koulutuksen ulkopuolelle jääneitä²⁴ 17–24-vuotiaita on vähemmän kuin vertailukaupungeissa. Tarkastelujaksolla 2013–2020 heidän osuutensa oli korkein pääkaupunkiseudulla ja alhaisin Oulussa ja Tampereella. Pääkaupunkiseudulla koulutuksen ulkopuolelle jääneiden nuorten suurempaan määrään vaikuttanee osittain se, että ilman koulutusta on voinut työllistyä muuta maata helpommin. Vaille koulutusta jääneiden määrä vaihteli tarkastelujakson viimeisenä vuonna Oulun 1 458:n ja Helsingin 4 953:n välillä.

Ongelmana ei ole sijoittuminen, vaan suurempana ongelmana on opintojen keskeyttäminen. Tämä näkyy myös tilastokeskuksen ylläpitämässä tilastoissa. Vuonna 2020 lähes kaikki peruskoulun 9. luokan päättäneet hakivat välittömästi jatko-opintoihin, 0,5 prosenttia jätti hakematta²⁵. Nuorisobarometrin (2017)²⁶ mukaan **merkittävien syy opintojen keskeyttämiselle on väärä alavalinta.** Toisaalta keskeyttämisen taustalla vaikuttavat syyt ovat usein moninaisia, kuten mahdolliset terveysongelmat, ongelmat kotona ja osittain myös taloudelliset syyt.

Oulussa koulutuksia keskeytetään enemmän ammatillisessa koulutuksessa kuin lukiossa. Lukioissa negatiivisten keskeyttäneiden²⁷ määrä on pysynyt vuosien mittaan alle 3 %:ssa, vaihteluväli vuosina 2012–2020 oli 1,4–2,5. Lukuvuonna 2020–2021 lukiokoulutuksen keskeyttäneiden osuus nousi 3,2 %:iin. Koulutuskuntayhtymä OSAOssa negatiivisten eroamisten tilastointi oli vielä kesken, mutta keskeyttäneiden määrä tulee olemaan vuonna 2021 korkeampi kuin edellisenä vuonna (2020; 4,4 %) ja Ammattiopisto Luovissa eroamisprosentti oli vuonna 2021 noin 10 % (sisältää negatiiviset ja positiiviset keskeyttäjät). Suurin syy ammattiopistoissa keskeyttämiin ovat olleet terveydelliset syyt. Tulokset ovat alhaisempia kuin viimeisimpien tilastokeskuksen tietojen mukaan, jossa nuorille suunnatussa lukiokoulutuksessa keskeyttämisprosentti oli 3,6 ja ammatillisessa perustutkintokoulutuksessa 13,3 % lukuvuonna 2019/2020²⁸. Kevättalvella 2020 alkanut koronapandemia lisäsi oletettavasti toisen asteen koulutuksen keskeyttämistä.

Oppivelvollisuuden uudistuksella **pyritään ehkäisemään opintojen keskeytyksiä toisella asteella.** Opinnot keskeyttäneille ja keskeyttämisuhan alla oleville nuorille tulee antaa lisäohjausta.

KOULUTUKSEN ULKOPUOLELLE JÄÄNEET 17–24-VUOTIAAT



Lähde: Tulostaulukko - Tilasto- ja indikaattoripankki Sotkanet.fi

Tavoitteena sujuva siirtyminen toiselle asteelle

Oulun kaupunki on strategiassaan pitänyt jo pitkään tärkeänä, että jokainen peruskoulun päättävä suorittaa vähintään toisen asteen koulutuksen. Tavoitteena on ollut uravalinnan selkeytyminen (2011–2012), koulutustakuu osana yhteiskuntatakuuta (2013), nuorisotakuun toteuttaminen (2014–2017) ja nuorten sijoittuminen jatko-opintoihin peruskoulun jälkeen (2019–2021). Kaikilla tavoitteilla päämäärä on sama: perusopetuksen päättävä suorittaa toisen asteen koulutuksen.

Tavoitteet ovat toteutuneet pääosin hyvin. Toisen asteen oppilaitoksissa vuosina 2012–2021 aloittaneiden nuorten määrä on vaihdellut 87,3–99,8 % välillä. Ainoastaan seurannan aloitusvuonna 2011 perusopetuksen päättäneiden sijoittuminen jatko-opintoihin oli muuta vuosia alhaisempi 87,3 %. Muina vuosina sijoittuneiden määrä on vaihdellut 94,5–99,1 %:n välillä.

Toisen asteen opinnot keskeyttäneitä on seurattu **negatiivisten keskeyttäjien määrällä vuosina 2014–2017.** Tavoitteena on ollut, että keskeyttäneiden määrä pysyisi alle 3 %:ssa ja se on toteutunut. Nuorten määrä, jotka ovat keskeyttäneet opintonsa sijoittumatta toiseen lukiioon tai johonkin muuhun toisen asteen oppilaitokseen, oli vaihdellut tilinpäätöstietojen mukaan 39–77 välillä.

Vuonna 2021 strategisen linjauksen ”olemme elämäntaitaisen oppimisen ja koulutuksen edelläkävijä” sitovina tavoitteena oli ”nuorten sijoittuminen jatko-opintoihin peruskoulun jälkeen”. Sitovalla tavoitteella ovat seuraavat mittarit:

- jokainen nuori (100 %) jatkaa opiskelua peruskoulun jälkeen ja
- päättötodistuksen saaneiden määrä vähintään edellisen vuoden tasolla.

24 Koulutuksen ulkopuolelle jääneillä tarkoitetaan henkilöitä, jotka ko. eivät ole opiskelijoita tai joilla ei ole perusasteen jälkeistä koulutusta.

25 Tilastokeskus - Koulutukseen hakeutuminen 2019

26 <https://tietoanuorista.fi/nuorisobarometri/nuorisobarometri-2017/s.45>

27 Opintojen keskeyttäminen jaotellaan yleisesti kahteen kategoriaan: negatiivinen keskeyttäminen on tutkinnon suorittamisen keskeyttäminen kokonaan, ja positiivinen keskeyttäminen on opintoalanvaihtoa tai väliaikaista opintojen keskeyttämistä.

28 Tilastokeskus - Koulutuksen keskeyttäminen 2020 (stat.fi)

Tavoitteet jäivät toteutumatta. Oppivelvollisuuden seuranta- ja valvontapalvelun (Valpas-järjestelmä) mukaan vuoden 2021 loppuun mennessä **kahdeksan oppivelvollisuusikäistä nuorta oli ilman opiskelupaikkaa**. Päätöto-
distuksen sai lukuvuonna 2021 98 % (2020; 99 %).

Näistä kahdeksasta oppivelvollisuusikäistä nuoresta, jotka olivat ilman opiskelupaikkaa, oli tammikuussa 2022 päässyt opiskelemaan kolme nuorta ja yksi nuori oli ulkomailla. Kaikkiaan syksyn 2021 aikana ohjattavista tehtiin ilmoituksia 61 kappaletta. Tilanne elää kuukausittain ja edellä mainitussa ilmoitusten määrässä on mukana myös opiskelijoita (17 opiskelijaa), joilla oli opiskelupaikka, mutta heidän tietonsa eivät olleet vielä päivittyneet oppivelvollisuuden seuranta- ja valvontapalveluihin 27.8.2021 mennessä. Ohjattavia nuorien lisäksi asiakkaina on ollut nuorten huoltajia.

Opetushallitus seurasi syksyllä 2021 tilanteen kehittymistä erityisellä tarkkuudella, sillä perusopetuksen järjestäjien sekä kuntien tuli ohjata ja valvoa oppivelvollisten hakeutumista. Kunnittain tarkasteltuna vailla opiskelupaikkaa olevien oppivelvollisten määrät ovat enimmäkseen hyvin pieniä.

Opetushallituksen luvut on kerätty opetuksen ja koulutuksen tietovarannosta ja oppivelvollisuusrekisteristä, joihin opetuksen ja koulutuksen järjestäjät tallentavat itse tietojaan. Tiedot voivat poiketa suoraan opinto-ohjaajilta saaduista tiedoista, sillä selvittelytyö ja opiskelupaikkojen järjestely oli syksyllä vielä kesken. Tiedoista käy kuitenkin ilmi, että **suureassa osassa kuntia oli vain yksittäisiä oppivelvollisia nuoria ilman opiskelupaikkaa**.

VAILLA OPISKELUPAIKKA OLEVAT OPIVELVOLLISET KUNNITTAIN, TILANNE 13.9.2021

Kotikunta	Ei perusopetuksen jälkeistä opiskelupaikkaa (kotikunnan mukaan)	Asuinkunnalle ilmoitetut, vailla opiskelupaikkaa (asuinkunnan mukaan)
Espoo	34	23
Helsinki	71	43
Oulu	36	20
Turku	37	24
Tampere	<20	<20
Vantaa	39	20

Sivistysohjelman tavoitteet toteuttavat strategias

Seuraavassa tarkastellaan perusopetuksen ja lukion sivistysohjelmassa olevia tavoitteita ja toimenpiteitä, joilla edistetään strategisen tavoitteen ”nuorten sijoittuminen jatko-opintoihin peruskoulun jälkeen” toteutumista. Sivistysohjelman tavoitteet ovat ns. pitkän tähtäimen tavoitteita, vuoteen 2026 asti.

Vuositavoitteilla on lisäksi täydennetty sivistysohjelman tavoitteita, esimerkkinä neljännesvuosittain seurattavista mittareista ovat ”tuen tarve” ja ”opinto-ohjaajien käymien ohjauskeskustelujen määrä”.

Perusopetuksella on sivistysohjelmassa kuusi tavoitetta ja yhdellä näistä tavoitteista on tarkoitus ”taata jokaiselle oululaiselle oppilaalle jatko-opintopaikka”.

Toimenpiteet, joilla jatko-opintopaikka taataan kohdituivat

- perusopetuksen uuteen laadunarviointijärjestelmään,
- oppilaan ohjaukseen,
- henkilöstön osaamiseen ja
- oppilaan omien kykyjen mukaiseen etenemiseen ja tuen strategiaan.

Kehittämistoimenpiteitä on edistetty tähän mennessä hyvin. Koska laatuksien uudistaminen kansallisella tasolla ei ole edennyt suunnitellulla tavalla, myöskään Oulun kaupungin sivistysohjelmaan kirjattu perusopetuksen laatuksien uudistaminen ei ole edennyt. Muut perusopetuksen tavoitteet sivistysohjelman arvioinnissa on todettu toteutuneiksi tai edenneiksi.

Neljännesvuosittain seurattavista tavoitteista raportointiin vuoden 2021 lopussa, että **erityisen tuen** palvelutarpeen kasvu kohosi perusopetuksessa 4,3 %:sta 5,2 %:iin ja prosenttiosuus päättöluokkalaisista, joiden kanssa opinto-ohjaaja oli käynyt **ohjauskeskustelun** (9. ja 10. luokkalaiset) kohosi 157 %:sta 220 %:iin.

Ohjauskertojen määrä ei välttämättä lisää ohjauksen toimivuutta tai onnistuneisuutta, mutta niillä oppilailla, jotka ovat käyneet opinto-ohjaajan kanssa kahdenkeskisiä keskusteluja kolme kertaa tai useammin, on paremmat valmiudet ura- ja koulutusvalintaan (KARVI 2020, 102²⁹). Oulussa ohjauskertojen määrä oli saatu kohotettua kahteen.

Tuen ja opintojen ohjauksen lisäresurssointitarpeen seuranta on huomioitu sivistys- ja kulttuuripalveluissa ja se kuuluu keskeisiin toimenpiteisiin vuonna 2022.

Lukiokoulutuksella oli sivistysohjelmassa 10 tavoitetta, joista yksi tavoite liittyi nuorten sijoittumiseen peruskoulun jälkeen. Tavoitteena oli ”taata kaikille peruskoulun

29 [Vaihtoehtoja, valintoja ja uusia alkua - Arviointi nuorten opintopoluista ja ohjauksesta perusopetuksen ja toisen asteen nivelvaiheessa \(karvi.fi\)](#)

Toimenpiteet perusopetuksessa	Toimenpiteiden eteneminen perusopetuksen raportoinnin mukaisesti vuoteen 2021 mennessä
Otamme käyttöön perusopetuksen uuden laadunarviointijärjestelmän .	Perusopetuksen uuden laadunarviointijärjestelmän kehittäminen ei ole edennyt, vaan on vasta suunnitteluvaiheessa sillä uudistaminen kansallisella tasolla ei ole edennyt. Laadunarviointijärjestelmää kehitetään opetushallituksen kriteereihin perustuen, kun uudet kansalliset kriteerit ovat valmiit.
Opetushallituksen Hyvän ohjauksen kriteerit ohjaavat Oulun koulujen oppilaiden ohjaustyötä. Oppilas saa monipuolista, riittävää ja jatkuvaa ohjausta koko opintojen ajan.	Perusopetuksen koulut on ohjattu tarkastelemaan opetushallituksen Hyvän ohjauksen kriteereitä ja pohtimaan oman yksikkönsä osalta kriteereiden täyttymistä ja toteutusta. Laajenevan oppivelvollisuuden myötä ohjausresursseja seurataan ja mahdollista uutta resurssia kohdistetaan tarvelähtöisesti.
Vahvistamme henkilöstön osaamista johtajuuteen, yhteisopettajuuteen ja mentorointiin sekä vahvuuspedagogiikkaan liittyen koulutussuunnitelman mukaisesti. Kannustamme kehittävään työotteeseen ja kokeilukulttuuriin sekä osaamisen jakamiseen.	Henkilöstökoulutuksessa on keskitytty koko sivistys- ja kulttuuripalveluissa valmentavaan johtamiseen . Kaikille esimiehille on tarjottu luentoja aiheesta. Sen lisäksi on ollut mahdollista syventää osaamistaan aiheeseen. Opetushenkilöstön koulutuksen keskiössä ovat olleet jo muutaman vuoden ajan yhteisopettajuus ja vahvuuspedagogiikka . Mentorointia on toteutettu käytännössä osana perusopetuksen opetustyötä koulutuksellisen tasa-arvon hankkeiden myötä palkkaamalla vuosittain hankerahoituksella 20-30 mentori- ja yhteisopettajaa.
Vahvistamme oppilaan mahdollisuutta edetä esi- ja perusopetuksessa omien kykyjen mukaisesti mielenkiinnon kohteet ja oppimisen edellytykset huomioiden. Erikoisluokkatoiminta, vuosiluokkiin sitomaton opetus ja muut opetusjärjestelyt tukevat tätä tavoitetta.	Vuosiluokkiin sitomaton opetus on kehitetty verkostomaisesti vuodesta 2020 . Mukana kehittämistyössä on noin 20 koulua.
Kehitämme ja toteutamme tuen strategian mukaisia käytäntöjä ja toimenpiteitä. Arvioimme ja mittaamme näitä vuosittain.	Oulun tuen strategiatyössä on edistetty v. 2021 seuraavia toimenpiteitä: <ul style="list-style-type: none"> yleisen tuen keinoja mentoriohjaajien sekä koulunkäynninohjaajien kanssa samanaikaisopettajuutta inklusiivisuutta ja oppilaan tuen kolmiportaisuutta poissaolojen vähentämisen yhteisiä toimintatapoja erityispedagogisia digimenetelmiä erityisopettajien kanssa siirtymätilanteita esiopetuksesta ja valmistavasta opetuksesta perusopetukseen sekä 6.-7. luokalla että perusopetuksen päättövaiheessa keskitetyn erityisopetuksen Tiernan koulun ja alueellisten ryhmien välistä ohjautumista sekä Tiernaan että Tiernasta alueille maahanmuuttajataustaisten lasten oppimisedellytyksiä sekä vahvistettiin syntyvien mallien, rakenteiden ja käytäntöjen vakiinnuttamista.

päätävälle opiskelupaikka toisen asteen koulutuksessa tai valmentavassa opetuksessa (kymppiluokka, VALMA).” Toimenpiteitä oli vain yksi ”Oulun seudun toisen asteen ohjausryhmän (amatilliset + lukiot) koordinoivalla työlä vuosittain.”

Perinteisesti toisen asteen toimijat ovat tavanneet säännöllisesti. **Yhteistyötä** tehdään lukioiden kesken sekä amatillisen että korkeakoulutuksen kanssa. Lukiokoulutuksen näkökulmasta merkittävin ja vaikuttavin yhteistyömuoto lukioiden ja amatillisen koulutuksen välillä on ns. ammatillukiot toiminta. Syksyllä 2021 ammatillukioissa oli yhteensä 635 opiskelijaa, joista aloittavia 268 ja jatkavia 367. Lisäksi Oulun aikuislukio vastaa lukio-opintojen ja ylioppilaskirjoitusten järjestämisestä amatillisen koulutuksen opiskelijoille.

Koulutuskuntayhtymä OSAOn ja Ammattiopisto Luovin kanssa on sovittu, että tapaamisia on säännöllisesti eri työryhmissä vuoden 2022 aikana. Tavoitteessa mainitusta ohjausryhmästä on luovuttu. Yhdessä on katsottu, että toisen asteen koulutuksen ohjausryhmä sellaisenaan ei enää vastaa alkuperäistä tarkoitustaan. Lisäksi

viime vuosina on ollut paljon muutoksia molemmilla koulutussektoreilla. Tällä hetkellä yhteistyössä ajankohtaisena asiana on tulevan tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen (TUVA) suunnittelu.

Oppivelvollisuuden laajennus tulee voimaan ikäluokka kerrallaan

Uusi oppivelvollisuuslaki (1214/2020) tuli voimaan 1.8.2021, mutta hakeutumisvelvoitetta koskevat säännökset ovat tulleet voimaan jo 1.1.2021. Uudistuksen myötä oppivelvollisuus laajeni ja toisen asteen opinnoista tuli maksuttomia laajennetun oppivelvollisuuden piiriin kuuluville nuorille.

Velvoite hakeutua ja jatkaa toisen asteen koulutuksessa vaikutti niihin nuoriin, jotka keväällä 2021 olivat perusopetuksen 9. luokalla. Jatkossa oppivelvollisuus päättyy, kun nuori täyttää 18 vuotta tai kun hän tätä ennen suorittaa toisen asteen tutkinnon (ylioppilastutkinto tai ammatillinen tutkinto).³⁰

³⁰ <https://www.kuntaliitto.fi/yleiskirjeet/2021/oppivelvollisuuden-laajentaminen>

Oppivelvollisuuden liittyviä uudistuksia:

- Opinto-ohjausta vahvistetaan perusopetuksessa, lukiokoulutuksessa ja ammatillisessa koulutuksessa.
- Käyttöön otetaan uusi tutkintokoulutukseen valmentava koulutus (TUVA), johon yhdistetään perusopetuksen lisäopetus (kymppiluokka), lukioon valmentava koulutus (LUVA) ja ammatilliseen koulutukseen valmentava koulutus (VALMA).
- Kansanopistojen pitkistä linjoista tulee yksi tapa suorittaa oppivelvollisuutta.
- Yhteishakua uudistetaan.

Vaikka toisen asteen koulutuksen maksuttomuudesta on julkisuudessa puhuttu paljon, **keskeisin muutos liittyy ohjaus ja valvontavastuuseen**, joka korostuu uuden lain myötä opiskelun aikana. Oppivelvollisuuden laajentuminen merkitsee kunnalle uusia tehtäviä ja velvoitteita perusopetuksen järjestäjänä, asuinkuntana ja eri koulutusmuotojen järjestäjänä.

Uusien tehtävien rahoitus perusopetuksessa otetaan huomioon kunnan peruspalvelujen valtionosuusprosentin laskennassa. Lukiokoulutuksessa kustannukset huomioidaan keskimääräisessä yksikköhinnassa ja rahoituslaissa säädettyä kuntien rahoitusosuutta muutetaan portaittain siten, että vuonna 2024 uudistukseen saata-va rahoitus on kokonaisuudessaan käytössä, jolloin uudistuksen piirissä on kolme ikäluokkaa. Kuntaliiton arvion mukaan valtion uudistukselle varaat määrärahat eivät tulisi riittämään kustannusten kattamiseen kokonaisuudessaan, vaikka valtio on luvannut rahoittaa uudistuksen 100-prosenttisesti valtionosuudella.

Oulun kaupungille **vuosikohtaiset kulut** (4 500 lukiolaista) lukiokoulutuksen maksuttomuudesta ovat lukioissa laaditun maksuttomuuslaskelman mukaan noin 3,8 miljoonaa euroa. Tutkintokohtainen kulu opiskelijaa kohden on noin 2 500 euroa ja vuosikohtainen kulu 839 euroa. Sivistys- ja kulttuuripalvelujen mukaan lukioissa oppivelvollisuuden toteuttaminen muodostaa pysyvän kustannuslisän lukiokoulutuksen rahoittamiseen.

Uudistuksen ensimmäisenä toimintavuonna Oulussa **lukioiden talousarvio vuodelle 2021 osoittautui realistiseksi**. Talousarviossa toimintakate oli 35,6 ja tilinpäätöksessä toteuma 33,7 miljoonaa euroa, 94,7 % budjetoidusta.

Oppivelvollisuuden laajeneminen lisäsi opinto-ohjaajien työtä

Uudistuksen käytännön tasolle vieminen vaatii oppilaitoksia huolehtimaan opinto-ohjaajien määrän riittävästä. Opetuksen järjestäjän tulee varmistaa, että **henkilöstöä on riittävästi ja että se on mitoitettu oikein eri asteille**. Uudistuksen myötä, vastuu oppivelvollisen ohja-

uksesta on koko ajan jollakin laissa määritellyllä taholla. Tähän asti sitä ei ole ollut peruskoulun jälkeen.

Laajennetun oppivelvollisuuden myötä **yksilöllistä ohjausta on enemmän kuin ennen**. Uudistus toi mukanaan perusopetukseen tehostetun henkilökohtaisen oppilaanohjauksen 8.-9.-luokkalaisille ja jatko-opintosuunnitelman laatimisen sekä velvollisuuden ohjata kesän aikana niitä, jotka eivät ole saaneet peruskoulun jälkeistä opiskelupaikkaa. Lukioissa keskeyttämisuhan alla olevilla opiskelijoilla on oikeus saada lisää opinto-ohjausta. Lisäksi koulutuksenjärjestäjien täytyy tulevaisuudessa tarjota opinto-ohjausta myös lukioista valmistuneille, jotka eivät ole saaneet tutkintoon johtavaa opiskelupaikkaa. Lukiolain uudistuksen myötä tuli myös velvoittavaksi tehdä jokaiselle yksilöllinen ylioppilaskirjoitussuunnitelma ja jatko-opintosuunnitelma. Myös ammatillisessa koulutuksessa opiskelijalla on oikeus saada lisää opinto-ohjausta, mikäli hänen opintonsa uhkaavat keskeytyä.

Opinto-ohjaajilta saadun tiedon mukaan opinto-ohjaus on hoidettu Oulussa hyvin. Lisäksi merkitystä on koko koulun ohjauksella ja tilanteiden tunnistamisella. Vaikka oppilaanohjaajat ovat koulun ammatinvalinnan ja urasuunnittelun yhdyshenkilöitä, on oppilaanohjaus koko koulun henkilöstön yhteinen tehtävä.

Tehostetun henkilökohtaisen ohjauksen antaminen lisäsi työn määrää opinto-ohjaajilla myös Oulussa. Opinto-ohjaajien määrää onkin tarkoitus kasvattaa tulevina kolmena vuonna lisäämällä ohjausresurssia vuodelle 2022 kaksi henkilötyövuotta, vuodelle 2023 kolme henkilötyövuotta ja vuodelle 2024 kaksi henkilötyövuotta. Näin ohjausresurssi tasaantuu noin 200 ohjattavaan opinto-ohjaajaa kohden. Lisäresurssi kohdistuu 1.8.2022 alkaen seuraavasti: Pitkäkankaan, Talvikankaan ja Merikosken koulu sekä oppivelvollisuudesta vastaavan opinto-ohjaajan resurssi kullekin puoli henkilötyövuotta. **Ohjausresurssia seurataan ja mahdollista uutta resurssia kohdistetaan myöhemmin tarvelähtöisesti**.

Nivelvaiheen ohjausta kutsutaan NOPO-opinto-ohjaukseksi

Perusopetuksen oppilaanohjaajien uudeksi tehtäväksi tuli antaa vuosiluokilla 8–9 tehostettua oppilaanohjausta. Oulussa on kokeiltu tähän nivelvaiheeseen NOPO-toimintaa, joka tarjoaa lisää opinto-ohjausta oppilaalle, jonka perusopetuksen jälkeinen ammatinvalinta on epäselvä tai tulevaisuuden suunta perusopetuksen jälkeen on mietinnässä³¹. Nivelvaiheen opinto-ohjaaja (Nopo-opinto-ohjaaja) keskittyy auttamaan toiselle asteelle siirtyviä oppilaita koulun oman opinto-ohjaajan apuna.

Oulussa on kolme nivelvaiheen opinto-ohjaajaa, jotka toimivat noin 15 koululla. He toimivat kouluilla, joissa on havaittu oppilailla suurempaa ohjauksen tarvetta. Kahden Nopo-opinto-ohjaajan rahoitus tulee Oulun kaupungilta ja

³¹ Hanketta koordinoi Oulun kaupungin sivistys- ja kulttuuripalvelut. Yhteistyökumppaneina toimivat Ammattiopisto Luovi, Koulutuskuntayhtymä OSAO ja Hämeen ammattikorkeakoulu HAMK. Hanke toteutetaan Opetus- ja kulttuuriministeriön rahoituksella.

OSAOlta ja yhden opetusministeriön hankerahoituksesta.

Nivelvaiheen opinto-ohjauksen kehittäminen ja **mallintaminen valtakunnalliseksi toiminnaksi -projekti** on alkanut Oulussa keväällä 2021. Mallintamistyö on hyvässä vauhdissa ja työtavat jo osin vakiintuneita. Laajentamistarvetta seurataan suhteessa laajenevan oppivelvollisuuden tehostettuun ohjaukseen.

Opinto-ohjaus tarvitsee toimiakseen riittävät resurssit

Suomen opinto-ohjaajat - SOPO ry:n mukaan yhdellä opinto-ohjaajalla voi olla enintään **200 ohjattavaa peruskoulussa ja toisella asteella**. Tällä yhdistyksen mukaan varmistetaan opinto-ohjauksen tasavertainen saatavuus ja laatu opiskelijalle riippumatta oppilaitoksesta, jossa hän opiskelee. Myös Opetusalan Ammattijärjestö (OAJ) ehdottaa, että yhdellä opinto-ohjaajalla voisi olla enintään 200 ohjattavaa³².

Oulussa kouluittain tilanne ohjattavien määrästä ja ohjaustarpeesta vaihtelee paljon. Aivan suositusten mukaisesti määriin kaikkialla ei päästä, sillä Oulussa on 46 peruskoulua ja ohjattavien määrä vaihtelee 200–300 oppilaan välillä. Lukioissa ohjattavien määrä opinto-ohjaajalla on vähän yli 300 oppilasta.

Tarkkaa ohjattavien määrää opinto-ohjaajaa kohden on vaikea asettaa. Koulutuksen järjestäjien mukaan koulut ovat erilaisia ja oppilasaines ja ohjauksen määrä voi vaihdella. Moni oppilas selviää koulusta ilman merkittävää ohjausta ja oppilaan ohjauksessa voidaan hyödyntää pienryhmäohjausta, vertaistukea, oppilaanohjauksen www-sivustoja tai etäohjausta. Joissain kouluissa taas voi olla runsaasti henkilökohtaista ohjausta tarvitsevia oppilasryhmiä erilaisia määriä. Lukioissa ei ole myöskään keskeytyksiä niin paljon kuin ammatillisessa koulutuksessa, jolloin tarvitaan lisäohjausta. Opinto-ohjaajien mielestä opinto-ohjauksen tarpeeseen vaikuttavat mm. miten ”koko koulu ohjaa” periaate toteutuu, opinto-ohjaustyön resurssit, työnjako ja johtaminen.

Kokemuksia laajennetusta oppivelvollisuudesta on vielä vähän

Kokemuksia laajennetusta oppivelvollisuudesta on kertynyt vasta viime syksystä. Opinto-ohjaajien mukaan uudistuksen jälkeen on lähes päivittäin mietitty vastuukysymyksiä ja toimintamalleja oppilaitosten kanssa. Toimintamallit toisen asteen oppilaitosten välillä vaativat pieniä päivityksiä ja täsmennyksiä, jotta siirtymät oppilaitosten välillä saadaan sujuviksi.

Koronaepidemia on hankaloittanut nuorten tutustumista oppilaitoksiin ja siten vaikeuttanut muun muassa oman alan löytämistä. Vaikeuksia on ollut myös kotiin jäävien nuorten kanssa. Koulunsa keskeyttäneitä löytyy yhä nuor-

remmista, sillä koronaepidemian aikana oppilaiden kouluun kiinnittyminen on heikentynyt. Nuorten psyykinen oireilu ja mielenterveydelliset ongelmat vaikuttavat koulukuntoisuuteen ja tarkoituksenmukaisten kuntouttavien yhteistyötahojen yksilöllinen räätälöinti keskeyttämisen tueksi ovat vaatineet työtä.

Ammatillisessa koulutuksessa syksyn kokemusten perusteella kannettiin huolta ei-oppivelvollisten asemasta. Jatkuvan haun kautta ammatillisessa koulutuksessa on edelleen moninainen opiskelijajoukko, jotka eivät kuulu oppivelvollisuuden piiriin. On myös pidettävä huolta siitä, että näille opiskelijoille tarjotaan henkilökohtaisen osaamisen kehittämissuunnitelman mukaista opetusta ja ohjausta. Vaarana on, että ohjausresurssi suunnataan oppivelvollisille.

Ammattikoulutuksen toiveena kaupungin suuntaan oli, että perusterveydenhuollon mielenterveysasiat saataisiin pikaisesti kuntoon. Koronaepidemian vaikutukset näkyvät vielä vuosia ja siksi tulee varmistaa, että resurssit riittävät ohjaukseen ja tukeen perusopetuksessa. Myös opiskeluhuollon palvelujen varmistaminen lähipalveluna siirryttäessä hyvinvointialueelle nähtiin tärkeäksi.

Ongelmana pidettiin myös sitä, että ammatillisessa koulutuksessa vaativana **erityisenä tukena järjestettävän koulutuksen tarve on suurempi kuin mitä opiskelupaikkoja on Oulussa tarjolla.**

Ammattiopistoilta saadun tiedon mukaan yhteistyö kaupungin kanssa on perinteistä ja sujuvaa, tarpeellista ja eteenpäin katsovaa. Alueen vetovoima nähdään yhteiseksi asiaksi. Lisäksi korostettiin tietojohtamisessa yhteisen tilannekuvan luomista asukkaiden hyvin- ja pahoinvoinnista ajoittain sekä ennaltaehkäisyn tärkeyttä syrjäytymisen ehkäisemiseksi.

OPINTOPOLUN HAKU 2021 LUOVI (OULU)

Haku vaativana erityisenä tukena järjestettävään koulutukseen	Hakujen määrä	Paikkojen määrä
Ammatilliseen koulutukseen valmentava koulutus (Valma)	144	55
Tieto- ja viestintäteknikka	81	12
Media	65	5
Liiketoiminta	64	15
Työhön ja itsenäiseen elämään valmentava koulutus (TELMA)	60	50
Elintarvikeala	35	1

Lähde. Ammattiopisto Luovi 14.2.2022

³² Laatuksikriteereissä suositeltava enimmäisoppilasmäärä yhtä opinto-ohjaajaa kohden perusopetuksen yläluokilla on 250 (Perusopetuksen laatuksikriteerit, Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 2012: 29).

Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä

Valtuuston asettamaan tavoitteeseen nuorten sijoittumisessa jatko-opintoihin peruskoulun jälkeen ei aivan päästy. Vaikka tavoitetta ei saatu toteutettua tarkastuslautakunta toteaa, että perusopetuksen, lukion, ammattiopistojen sekä opinto-ohjaajien selvitykset antoivat hyvän kuvan tehdystä työstä tavoitteen saavuttamiseksi. Oulussa oli vain yksittäisiä oppivelvollisia nuoria ilman opiskelupaikkaa.

Vaikka tilanne näyttää melko hyvältä, ongelmiakin on. Vaativan erityisen tuen oppivelvollisille ei ole ollut tarjota opiskelupaikkoja ammatillisessa koulutuksessa. Näin siitäkin huolimatta, että paikkoja on lisätty. Kaupungin opinto-ohjaajat näkivät ongelmana nuorten tutkimuksiin ja hoitoon ohjautumisen liian pitkät prosessit. Ammattiopistot painottivat mielenterveyspalvelujen kuntoon laittamista. Lisäksi korostui ennaltaehkäisevä työ ja varhainen puuttuminen ongelmiin. Mitä enemmän nuori tarvitsee tukea koulunkäyntiin, sitä enemmän tarvitaan myös resursseja ja aikaa opinto-ohjaukseen. Nivelvaiheessa opinto-ohjauksen rooli korostuu ja se edellyttää myös toimivaa moniammatillista yhteistyötä.

Arvioinnissa ei tullut esille merkittäviä puutteita toiminnassa. Siirtymät perusopetuksesta toiselle asteelle toimivat koulunsa päättäneillä nuorilla. Perusopetuksen ja lukion tavoitteet ja toimenpiteet ovat hyvin linjassa strategisen tavoitteen kanssa ja tavoitteita on edistetty suunnitellulla tavalla. Seuranta tehdään pidemmän tähtäimen tavoitteiden lisäksi myös vuositavoitteilla. Oppivelvollisuuden ohjausvastuut ja käytännöt ovat tiedossa ja tiedonkeruussa apuna ovat kansalliset järjestelmät, josta oppivelvollisuutta valvovat voivat seurata oppijan tilannetta koko oppivelvollisuusiän ajan ja mikä jatkossa helpottaa myös opinto-ohjaajien tietojen kokoamista.

Ohjauspalveluiden saatavuuden ja riittävyyden seurantaan on tulevien vuosien aikana kuitenkin kiinnitettävä huomiota, samoin kuin **nuorten kokemukseen ohjauksen riittävyydestä.** Ensimmäisenä syksynä käytännöt vielä hakivat paikkaansa ja monen muutoksen vaikutuksia ja käytännön toimivuutta on liian varhaista arvioida. Ohjauspalveluiden riittävyyttä arvioitaessa Oulussa on otettu huomioon, että koulut ovat erilaisia ja ohjauksen määrä voi vaihdella oppilasmäärän ja oppilasmaan mukaan. Sekä perusopetuksessa että lukiossa oltiin sitä mieltä, että tarkkaa ohjattavien määrää opinto-ohjaajaa kohden on vaikea asettaa, mutta voimavarojen riittävyyttä seurataan ja opinto-ohjaajien määrää on tarkoitus kasvattaa tulevana vuosina.

Laajennetun oppivelvollisuuden toteuttaminen on edennyt hyvin. Uudistuksen tiukasta aikataulusta huolimatta lukiot ovat selvinneet oppivelvollisuuden laajentamisen ensimmäisestä syksystä, vaikka se on vaatinut koulutuksen järjestäjältä nopeaa sopeutumista, toiminnan kehittämistä ja rahoituksenkin suunnittelua. Uudistus on myös lisännyt alueellista yhteistyötä alueen oppilaitosten kanssa ja edellyttänyt uusien toimintamallien kehittämistä eri verkostoissa. Toimintamallit ovat olleet toimivia, mutta pieniä päivityksiä ja täsmennyksiä vielä tarvitaan.

Yhdyspintayhteistyöhön on alettu varautumaan jo muutama vuosi sitten. Liikkeelle on lähdetty kaupungin sisäisten prosessien tarkastelulla ja ensimmäisten asioiden joukossa on tarkasteltu lasten ja nuorten mielenterveysasioita. Tulevaisuuden sote-työryhmä ja sen alatyöryhmät, joissa ovat myös verkostot mukana, ovat kokoontuneet jo reilun vuoden ajan, ja sivistys- ja kulttuuripalveluista on useita henkilöitä mukana valmistelussa.

Tarkastuslautakunnan kannanotot

Tavoite nuorten sijoittumisesta jatko-opintoihin peruskoulun jälkeen ei koske vain sivistyspalveluja, sillä myös sosiaali- ja terveyspalveluilla on merkittävä rooli nuorten opiskeluvalmiuksien vahvistamisessa ja koulutuksen läpäisyn tukemisessa. Tarkastuslautakunta painottaa, että

- nuorten pääsyä ennaltaehkäiseviin ja matalan kynnyksen palveluihin eteenkin mielenterveyspalveluissa on lisättävä
- lasten ja nuorten tutkimuksiin ja hoitoon ohjautumisen prosesseja tulee saada lyhemmiksi ja
- opiskeluhuollon palvelut on varmistettava lähipalveluna, kun siirrytään hyvinvointialueelle.

Oppivelvollisuuslaki takaa, että jokaisella nuorella on mahdollisuus suorittaa toisen asteen tutkinto, joten tavoite ei sellaisenaan ole enää tarkoituksenmukainen. Tavoitteen toimeenpanossa tulee jatkossa varmistaa ohjaustarpeen riittävyys, tiivistää eri toimijoiden välistä yhteistyötä ja lisäpanostaa ennaltaehkäisevään työhön.

4.6 Oulun Pysäköinti Oy valtuuston tavoitteiden toteuttajana ja yhtiön omistajaohjaus

Tarkastuslautakunta arvioi, miten Oulun Pysäköinti Oy on vuosina 2019–2021 toteuttanut valtuuston päättämiä omistajapoliittisia tavoitteita ja muita sitä koskevia valtuustotavoitteita sekä miten kaupungin omistajaohjaus on ohjannut ja tukenut yhtiötä omistajan tahdon toteuttamisessa.

Oulun Pysäköinti Oy on Oulun kaupungin 100-prosenttinen tytäryhtiö. Yhtiön toimiala on pysäköintilaitostoinnin käytännön tehtävien hoitaminen sekä kiinteistöjen omistaminen ja hallinta. Markkinoilla on myös muita toimijoita, mutta Oulun Pysäköinti on alueen markkinojohtaja. Yhtiö tuottaa pysäköintipalveluja kalliopysäköintitila Kivisydämessä (900 autopaikkaa) sekä pysäköintitaloissa Autosaari (421 autopaikkaa) ja Autoheikki (255 autopaikkaa). Lisäksi yhtiö toimii pysäköintioperaattorina muun muassa Kontinkankaan alueella. Yhtiö vastaa lisäksi operaattorina Oulun kaupungin katupysäköinnin lipuautomaattien huollosta ja ylläpidosta (80 kappaletta). Se omistaa, hallinnoi ja vuokraa liiketiloja kolmessa kiinteistössä. Liikevaihto jakautui 2021 liiketoiminta-alueittain: pysäköintiliiketoiminta 83 %, kiinteistöliiketoiminta 4 % ja operointipalvelut 13 %.

Yhtiö hoitaa kaupungin sekä asunto- ja kiinteistöyhtiöiden sopimuksiin perustuvia velvoitepysäköintipaikkoja laitostensa tiloissa. Kivisydämeen on sijoitettu kaupungin ydinkeskustan 3 000 hengen väestönsuojatilat.

Tytäryhtiöiden toiminta on osakeyhtiölain mukaan järjestettyä. Konsernin omistajaohjausrooli tytäryhtiön toimintaan on määritetty kuntalaissa. **Kaupunginvaltuusto päättää omistajapolitiikasta ja omistajaohjauksen periaatteista.** Tärkeimmät päätökset ovat päätös omistajapoliittisista linjauksista ja konserniohjeesta, mutta myös sen yksittäiset päätökset voivat liittyä tytäryhtiöihin. **Kaupunginhallitus vastaa omistajaohjauksesta.** Kaupungin hallintosäännön mukaan omistajaohjauksesta ja konsernivalvonnan järjestämisestä vastaavaan myös konsernijaosto, kaupunginjohtaja ja konsernijohtaja.

Kaupunginvaltuuston yhtiöön liittyvien linjauksien toteutuminen

Kaupunkistrategiset linjaukset yhtiön toiminnassa

Kaupunginvaltuusto linjaa omistajapolitiikkaa myös kaupunkistrategialla. **Kaupunkistrategiassa 2026** Oulun Pysäköinnin toiminta liittyi etenkin Oulun vetovoimaisuuslinjaukseen ”Teemme keskustasta elävän ja omaleimaisen” ja elinvoimaisuuslinjaukseen ”Kasvamme kestävästi. Tiivistämme kaupunkirakennetta ja edistämme

ympäristöystävällistä liikkumista”. Oulun Pysäköinnin rooli elinvoimaisen kaupunkikeskustan mahdollistajana oli esillä myös kaupunginvaltuuston ns. Kallioparkki-päästösten yhteydessä vuonna 2010.

Oulun Pysäköinnin missioksi on määritelty, että yhtiö ylläpitää ja kehittää Oulun kaupungin elinvoimaa tukevia pysäköintipalveluja ja sen strategisiin linjauksiin sisältyy muun muassa linjaus ”tukee kestävästä liikkumisesta toteutusmalleja Oulussa”.

Oulun Pysäköinnin pysäköintiliiketoimintaan vaikuttavat kaupunkikeskustaan liittyvät päätökset. Kaupunginvaltuustossa hyväksyttiin vuonna 2017 **Oulun keskustavision 2040**, johon liittyneen loppuraportin mukaan ”Kivisydämen laajentamistarve tulee kartoittaa ja samalla tutkia mahdollisuuksia korvata nykyiset pysäköintitalot Kivisydämen laajentamisella tai muilla maanalaisilla pysäköintilaitoksilla”. Vuonna 2019 yhdyskuntalautakunnassa hyväksytty strateginen **Pysäköintiohjelma 2040** linjaa keskusta-alueen pysäköinnin tulevaisuuden kehittämistä. Tämän ohjelman mukaan Kivisydämen laajentaminen ei ole ajankohtaista. Keskustapysäköinnin kehittämiseen vaikuttaa myös kaupunginhallituksen 2021 hyväksymä **kestävän kaupunkiliikkeen suunnitelma** ja pysäköinnin suunnitteluun osana maankäytön suunnittelua sen 2018 hyväksymä **Oulun kaupungin pysäköintinormi**.

Yhtiö on osallistunut pysäköintiä koskeviin selvityshankkeisiin ja kaupunkikonsernin liikennettä ja pysäköintiä koskeviin työpajoihin ja strategiatyöskentelyyn.





Valtuuston omistajapoliittisten linjausten toteutuminen

Omistajapoliittisten linjausten lähtökohtana on kaupunkistrategia ja siitä johdetut tavoitteet omistajan näkökulmasta. Kaupungin **omistajapoliittiset tavoitteet** on määritelty kaupunginvaltuuston päättämässä omistajapoliittisissa linjauksissa. Valtuusto on hyväksynyt omistajapoliittiset linjaukset 2018 ja joulukuussa 2021.







Valtuuston linjauksissa 2018 ja 2021 on määritetty kaupungin strategisesti tärkeät omistukset ja arvioitu konserniyhtiöiden strateginen merkitys ja markkinapotentiaali. Mitä suurempi määritetty arvo on, sitä enemmän tulee kiinnittää huomiota omistajaohjaukseen. Oulun

Pysäköinnin markkinapotentiaali on tasolla 3 ja strateginen merkitys arvolla 4 (asteikko 1–5).

Linjauksilla määritellään yhtiöittäin omistamisen peruste ja toiminnan tavoitteet omistajan näkökulmasta. Oulun Pysäköinti Oy:n omistamisen peruste liittyy yhtiön strategiseen tehtävään keskustan elinvoiman edistämiseksi ja infrastruktuurin ylläpitäjänä.

	Tarkastuslautakunnan arviointiskaala
	ei toteutunut
	toteutui
	toteutui osittain
	ei voida arvioida

TARKASTUSLAUTAKUNNAN ARVIINTI OULUN PYSÄKÖINTI OY:N VALTUUSTON OMISTAJAPOLIITTISEN LINJAUSTEN TOTEUTUMISESTA VUOSINA 2019–2021

Valtuuston omistajapoliittiset linjaukset	Perusteluja	Arviointi
Elinvoima, elinkeinoelämän uudistuminen ja kilpailukyky <ul style="list-style-type: none"> yhtiö toimii aktiivisessa roolissa Oulun keskustan pysäköintiratkaisujen toteuttajana 	<ul style="list-style-type: none"> Yhtiön missio tukee elinvoiman tukiroolia. Yhtiö on osallistunut pysäköintiä koskeviin selvityshankkeisiin ja kaupunkikonsernin liikennettä ja pysäköintiä koskeviin työpajoihin ja strategiatyöskentelyyn. Kivisydän toimii teknisesti ja on usealla hissiyhteydellä saavutettava ja sinne on osoitettavissa ns. velvoiteautopaikkoja. Kivisydämessä on keskustan väestösuoja. Yhtiö operoi pysäköintimittareita. Maanpäällisissä pysäköintilaitoksissa on ikääntynyt perusrakenne. 	
Ympäristövastuullisuus <ul style="list-style-type: none"> energiatehokkuuden parantaminen 	<ul style="list-style-type: none"> Yhtiö optimoi Kivisydämen energiankulutusta ja sähkön ja kaukolämmön kulutus on laskenut 2019–2020. 	
<ul style="list-style-type: none"> hiilidioksidipäästöjen vähentäminen 	<ul style="list-style-type: none"> Kivisydämessä seurataan jatkuvalla mittauksella CO₂ ja CO arvoja ja varmistetaan talotekniikan automaatiolla arvojen pysyminen tavoitearvoissa. Sidoksissa autoalan kehitykseen. Kivisydän toimii keskustan huoltotunnelina. Pysäköintilaitostoiminnan katsotaan vähentävän liikenteen päästöjä. Mahdollistaa kevyen liikenteen lisääntymistä keskustassa. 	
<ul style="list-style-type: none"> täydennysrakentaminen edistyy (yleinen tavoite kiinteistöliiketoiminnalle) 	<ul style="list-style-type: none"> Yhtiön toiminta mahdollistaa keskustan täydennysrakentamista. 	
Yhteiskuntavastuu <ul style="list-style-type: none"> Oulun kaupungin tytäryhteisön tulee tunnistaa yhteiskuntavastuuseen kuuluvat osa-alueet, arvioida niiden tila ja kehittämistarpeet sekä luoda menettelyt yhteiskuntavastuun systemaattiseen hallintaan. Yhteiskuntavastuun osa-alueita ovat mm. taloudellinen vastuu, vastuu ympäristöstä ja sosiaalinen vastuu. 	<ul style="list-style-type: none"> Ollut mukana tytäryhtiöiden vuonna 2019 alkaneessa yhteiskuntavastuuraportoinnissa. Yhteiskuntavastuun systemaattista hallintaa ei voitu arvioida käytettävissä olleella tiedolla. 	
Asiakaslähtöinen toiminta <ul style="list-style-type: none"> asiakastytyväisyys/-kokemus yleinen tavoite asunto- ja kiinteistöliiketoiminnalle: palvelutyytyväisyys kasvaa 	<ul style="list-style-type: none"> Asiakastytyväisyyttä on analysoitu kyselyllä 2019 ja seuraavan kerran vastaava on tulossa 2022. Asiakaspalautetta seurataan jatkuvasti. Palaute on toimitusjohtajan mukaan erittäin suurelta osin positiivista. Palvelun saatavuus oli hyvä, sillä pysäköintilaitokset eivät ole olleet poissa käytöstä yli vuorokautta vuosina 2019–2021. Palvelutyytyväisyyden kehitystä ei voitu arvioida käytettävissä olleella tiedolla. 	
Kilpailukykyinen ja taloudellisesti kannattava toiminta <ul style="list-style-type: none"> pysäköinnin hinta 	<ul style="list-style-type: none"> Kivisydämen lyhytaikaispysäköinnin hinnoittelun yhtiö pyrkii pitämään alle ns. 1. vyöhykkeen katuhinnoittelun. Kaupunki päättää kadunvarsihinnoittelusta. Hinnoittelutavoite toteutuu, vaikka hintoja nostettiin 2019. Toimitusjohtajan mukaan sijainti huomioiden hinnat ovat kilpailukykyisiä ja tuotevalikoima on laaja. Omistajaohjauksen mukaan hinnat ovat isoihin kaupunkeihin verrattuna kohtuullisella tasolla. 	

Valtuuston omistajapolitiittiset linjaukset	Perusteluja	Arviointi
<ul style="list-style-type: none"> pysäköintilaitosten käyttöaste 	<ul style="list-style-type: none"> Käyttöasetta mitataan pysäköintimäärillä. Vuonna 2019 kokonaispysäköintimäärä kasvoi 6,6 % edellisvuodesta, laski vuosien 2019–2020 välillä 24 % ja nousi 11 prosentilla välillä 2020–2021. Koronaepidemia vaikutti vuoden 2020 ja 2021 määriin. 	➔
Kilpailukykyinen ja taloudellisesti kannattava toiminta <ul style="list-style-type: none"> liikevoitto-% oman pääoman tuotto-% sijoitetun pääoman tuotto-% 	<ul style="list-style-type: none"> Koronaepidemia heikensi yhtiön liikevaihtoa ja liikevoittoa, mutta liikevoitto-% on säilynyt hyvällä tasolla (ajanjaksolla 14,5–28 %) (ks. kaavio alla). Yhtiön on edellytetty raportoivan omistajalle kannattavuudesta myös oman pääoman tuotto-%:lla (0,2–1,3 %) ja sijoitetun pääoman tuotto-%:lla (0,6–1,6 %). Molempien edellisten mittareiden arvot ovat olleet liiketaloudellisesti heikkoja vuosina 2019–2021 samoin kuin tätä ennenkin. 	➔
<ul style="list-style-type: none"> omavaraisuusaste 	<ul style="list-style-type: none"> Vakavaraisuus on omavaraisuusasteella mitattuna säilynyt hyvällä tasolla, kun se on ollut selvästi yli 50 % (ajanjaksolla 67–75 %). 	↗

Lisätietoa yhtiön taloudesta

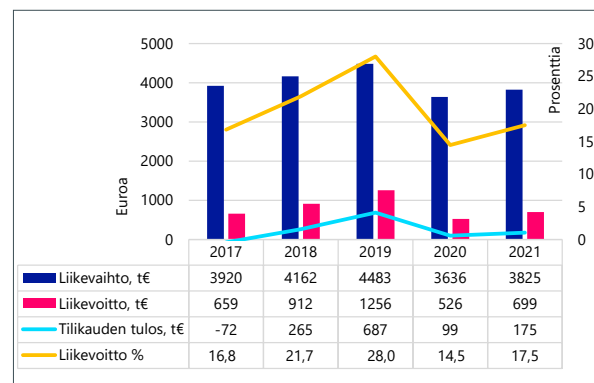
Kilpailukykyisen ja taloudellisesti kannattavan toiminnan mittareille ei linjauksissa ole asetettu tavoitearvoja, mutta niiden kehityksestä tulee raportoida. Konsernijaosto tuo hallitukselle ja valtuustolle tiedoksi linjauksien tavoitteiden toteutumisen osana vuosittaista tytäryhteisöraporttia. Yhtiön talouden kehitystä voi seurata myös kaupungin talousseurannan yhteydessä.

Oulun Pysäköinti Oy perustettiin vuonna 1988 ja liikevaihto on vuodesta 2016 lähtien kasvanut merkittävästi (2015 1,7 ja 2019 4,5 M€), koska kalliopysäköintitila Kivisydän avattiin 1.10.2015. Vuoden 2021 joulukuuhun mennessä Kivisydämässä on ollut noin 3,7 miljoonaa asiakaspysäköintiä.

Yhtiön liikevaihto kehittyi positiivisesti aina vuoteen 2019 saakka. Koronaepidemia on laskenut sekä asiakasmääriä että käyttöastetta. Lisäksi OYS:n alueen uudisrakennushankkeilla on vaikutusta sairaala-alueen pysäköintitirakaisuihin. Myös keskustan alueella vapaana olevien liikekiinteistöjen määrällä, keskustan alueen palvelurakenteella, liikennejärjestelyjen muutoksilla ja rakennustoilla on vaikutusta käyttöasteiden kehittymiseen. Liikevaihto laski vuodesta 2019 lähes 20 % vuoteen 2020, mutta lähti jälleen 5 prosentin nousuun vuoden 2021 aikana. Vuonna 2020 yhtiö sai Valtiokonttorilta koronaavustusta noin 21 000 euroa. Kulujen väheneminen vuosien 2019–2020 välillä ei kompensoinut liikevaihdon laskua. Poistot ja rahoituskulut olivat vuonna 2020 yhteensä 54 % kokonaiskustannuksista. Tilikaudet 2020 ja 2021 pysyivät voitollisina. Yhtiön liikevoitto-% on säilynyt koko ajanjakson arvona hyvällä tasolla, yli 10 prosentissa ja kääntynyt 2021 jälleen nousuun.

Kivisydämen 68 miljoonan euron investointi vuonna 2015 rahoitettiin kaupungin pääomituksilla (osakemerkinnät 9 M€ ja SVOP-sijoitukset 35,6 M€, jotka kertyivät velvoiteautopaikkamaksuista) sekä kaupungin noin 33 miljoonan euron lainalla. Kaupungin lainoja yhtiö on vähentänyt myös ylimääräisillä lainanlyhennyksillä, jolloin vieraan pääoman kulut liikevaihdosta ovat laskeneet alle

OULUN PYSÄKÖINNIN TALOUDELLISUUSMITTAREIDEN KEHITYS 2017–2021



10 prosenttiin. Lainaa oli vuoden lopussa 2021 jäljellä 15,4 miljoonaa euroa. Yhtiö käyttää kaupunginvaltuuston määräämiä suunnitelmapoistotasoja, jolloin poistoja on tarkasteluvuosina ollut noin 1,5 miljoonaa euroa vuodessa.

Vuosina 2019–2020 investoinnit ovat olleet vähäisiä, 0–2,5 % liikevaihdosta.

Omistajaohjauksen mukaan kaupungilla ei ole ollut yhtiölle tuotto-odotuksia osinkoina eikä pääomanpalautuksia ole ollut suunnitteilla.

Oulun Pysäköinnin omistajaohjaus

Omistajaohjaus tarkoittaa kuntalain mukaan toimenpiteitä, joilla **kunta omistajana myötävaikuttaa yhtiön hallintoon ja toimintaan**. Omistajaohjauksella tulee pyrkiä siihen, että yhtiöiden toiminnassa otetaan huomioon **kuntakonsernin kokonaisuus**. Kaupunginvaltuusto asettaa tavoitteita omistajaohjaukselle omistajapolitiittisissa linjauksissa, konserniohjeessa ja talousarviossa. Omistajaohjaus on johdonmukaista ja mahdollisimman avointa. Omistajaohjausta hoidetaan tavalla, joka mahdollistaa toimijoiden ja omistajan yhteydenpidon parhaalla ja tuoksellisimmalla tavalla. (Talousarvio 2021)

Kaupunginhallituksella ja sen konsernijaostolla on merkittävä rooli valtuustotasosten omistajapäätösten käytännön toteuttamisessa. **Konsernijaosto ohjaa ja valvoo** omistajana, että tytäryhteisöt toimivat kaupunginvaltuuston tavoitteiden mukaisesti, sekä huolehtii konsernivalvonnan toteuttamisesta.

Keskeisimpiä välineitä ohjauksessa ovat valtuustotasoiset konserniohje, omistajapoliittiset linjaukset, kaupunginhallituksen hyvä hallinto- ja johtamistapaohje ja yhteiskuntavastuun toimintamalli sekä toimintamallit riskienhallinnan toimivuuden varmistamiseen ja hallitustyöskentelyn itsearviointiin. Oulussa ei aseteta talousarviossa taloudellisia tai toiminnallisia tavoitteita konsernille tai tytäryhteisöille.

Tärkeimmät **raportointitavat** konserniyhtiöistä kaupunginvaltuustolle ovat tytäryhteisöraportti, kaupungin talousseurannat ja konsernitilinpäätös. **Tytäryhteisöraporttiin sisältyy** yhtiöistä kerättyjen raportointitietojen lisäksi omistajaohjauksen yleinen **arvio** siitä, kuinka hyvin valtuuston asettamat tavoitteet on huomioitu tytäryhteisöjen toiminnassa sekä lyhyet yhtiökohtaiset arvioinnit niiden toteutumisesta. Samalla omistajaohjaus on arvioinut yleisellä tasolla, **ovatko omistajapoliittisissa linjauksissa** yhtiöille asetetut **tavoitteet** edelleen **ajan tasalla** ja tarvittaessa esittää niihin muutoksia.

Oulun Pysäköinti Oy:n omistajaohjauksessa käytännön keinoista olivat vuonna 2020 ja 2021 käytössä seuraavat:

- Konsernijaosto nimesi yhtiön hallituksen jäsenet. Se seurasi ja arvioi tytäryhtiöiden hallitustyöskentelyn edellyttämää asiantuntemusta, toimialatuntemusta, kokemusta sekä riippumattomuutta. Omistajaohjaus tiedusteli yhtiöltä näkemystä hallitusten jäsenten tarvitsemasta osaamisesta ennen nimeämistä.
- Konsernijaosto ohjeisti yhtiökokoukseen nimetyn edustajan.
- Hallitustyön itsearviointityökalu 2021. Itsearviointikysely tehdään kaikissa tytäryhtiöissä joka toinen vuosi. Yhteistulokset ovat konsernijaoston käytössä ja yhtiökohtaiset tulokset yhtiön ja omistajaohjauksen käytössä.
- Konsernijaoston omistajaohjauskeskustelu käytiin yhtiön hallituksen puheenjohtajan ja toimitusjohtajan kanssa.
- Konsernijaosto seurasi yhtiön taloutta kaupungin kolmen seurantaraportoinnin ja tilinpäätöksen perusteella sekä laajemmin konsernivalvontaa tytäryhteisöraportista.

Omistajaohjauksessa eivät olleet käytössä seuraavat keinot, koska omistajaohjauksen mukaan niille ei ollut tarvetta:

- Yhtiöjärjestykseen vaikuttaminen.

- Omistajapoliittisten linjausten toteutumistietojen perusteella reagointi yhtiön suuntaan.
- Talouden seurantatietojen, konserniohjeen, hyvän hallinto- ja johtamistavan ohjeen tai yhteiskuntavastuuraportin perusteella reagointi yhtiön suuntaan.
- Kaupunkistrategian, Keskustavision 2040 tai muiden valtuustotavoitteiden perusteella reagointi yhtiön suuntaan.
- Yhtiö ei esittänyt omistajalle ennakkokäsitystä vaativia asioita.

Vuorovaikutus ja näkemysten yhteneväisyys omistajapoliittisten linjausten valmistelussa

Tarkastuslautakunnan arvioinnin aikana nousi esiin, että **yhtiöllä ei ollut selvää tietoa** valtuuston joulukuussa 2021 päättämiin omistajapoliittisiin linjauksiin sisältyvästä määrittelystä, jonka mukaan ”selvitetään kaupungin pysäköintiomistusten keskittäminen Oulun Pysäköinti Oy:lle”. Yhtiöllä ei arvioinnin tekohetkellä ollut varmuutta linjaukseen sisältyvistä kohteista. Yhtiön toimitusjohtajan mukaan ratkaisuisia on arvioitava myös keskittämisen liiketoiminnallista kannattavuutta.

Jo vuoden 2013 omistajapoliittisissa linjauksissa oli tavoitteena selvittää pysäköintiomistusten keskittämistä, mutta tarkastuslautakuntakin totesi, että tavoite ei toteutunut. Lisäksi tällä hetkellä keskustan alueella on menossa useita kaavakehityshankkeita ja valtuustokaudella päivitetään keskustan kehittämistä linjaava Keskustavision.

Samassa asiassa on havaittavissa, että **omistajan ja yhtiön näkemykset eivät ole yhteneväiset**:

Oulun Pysäköinti esitti omistajapoliittisiin linjauksiin pyydetyssä lausunnossaan kadunvarsipysäköinnin keskittämistä yhtiöön. Hallitus totesi, että ”kadunvarren pysäköinnin vaikutukset yhtiön taloudellisiin kehittämissuunnitelmiin ovat ilmeiset” ja ne ”edesauttaisivat yhtiön mahdollisuuksia kehittää kaupungin pysäköinti-infraa, johon omistajan kirjaukset yhtiötä velvoittavat”. Samalla ilmaistiin, että ”vaikka yhtiön tunnusluvut ovat %-mittarein vahvat, on absoluuttinen rahan määrä tulosrivillä pieni” ja että ”yhtiön tulos on riskiherkkä eikä mahdollista isoja kehityshankkeita ilman lisätulorahoitusta tai ulkopuolista rahoitusta” sekä että ”yhtiön velan määrä... on mittava”.

Omistajaohjauksellisesti kaupungin samassa päätösvalmistelussa linjattiin, että kadunvarsipysäköinti säilytetään kaupungin omistuksessa ja jatketaan yhteistyötä Oulun Pysäköinnin kanssa. Konsernihallinto totesi, että kadunvarsipysäköinnillä on merkittävä vaikutus yhdyskunta- ja ympäristöpalveluiden tehtäviin ja talouteen.

Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä

Kaupunkistrategisiin linjauksiin Oulun Pysäköintiin liittyvien tavoitteiden toteutuminen

Kalliopysäköintitila Kivisydän on parantanut myös kaupungin mahdollisuuksia Oulun ydinkeskustan liikenteen ja pysäköinnin järjestämisen, kevyen liikenteen ja keskustarakentamisen tiivistämisen strategisissa ratkaisuisissa. Lisäksi yhtiön missio ja strateginen linjaus tukevat Oulun kaupunkistrategiaa.

Yhtiöön vaikuttavat samat tekijät kuin valtuuston hyväksymän Keskustavisio 2040 toteutumiseen eli erikoiskaupan rakennemuutos ja koronapandemian vaikutus keskustan elinvoimaisuuteen.

Valtuuston omistajapolitiittisten linjausten toteutuminen

Arvioinnin mukaan omistajapolitiittisista linjauksista toteutuivat Oulun Pysäköinti Oy:n toiminnassa elinvoimaan ja ympäristövastuullisuuteen liittyvät linjaukset.

Koska asiakastytyväisyyttä on kartoitettu kyselyllä vain vuonna 2019, ei sen linjauksissa edellytettyä positiivista kehitystä voitu arvioida. Vuoden 2016 arviointikertomuksessa tarkastuslautakunta teki havainnon, että palautemahdollisuutta lukuun ottamatta asiakastytyväisyyttä ei ole seurattu systemaattisesti.

Kilpailukykyyn ja taloudellisuuteen liittyvät linjaukset toteutuivat osittain. Yhtiön kannattavuus on liikevoittoprosentilla mitattuna säilynyt hyvällä tasolla, vaikka koronaepidemia ja sen aiheuttama käyttöasteen lasku on vaikuttanut liikevaihtoon. Muut linjausten kannattavuusmittarit ovat liiketaloudellisilta arvoiltaan heikkoja. Vakavaraisuus on omavaraisuusmittarin arvona hyvällä tasolla. Kaupungilla ei ole ollut yhtiölle tuotto-odotuksia vuosina 2019-2021.

Jatkossa yhtiö seuraa, miten koronaepidemia on mahdollisesti vaikuttanut pysyvästi kulutusikäntymiseen. Riskinä on myös kustannusten nousu ja vanhenevat maanpäällislaitokset. Yhtiön rahoituskulujen määrä suhteessa liikevaihtoon on vielä tällä hetkellä iso.

Omistajaohjauksen tuloksellisuus

Oulun Pysäköinti Oy:n omistajaohjausta on toteutettu tuloksellisesti monipuolisilla keinoilla, mutta kuten tarkastuslautakunta on vuoden 2019 arviointikertomuksessa todennut, kaupunki ei käytä mahdollisuutta asettaa talousarviossa tavoitteita tytäryhteisöille.

Yhtiön omistajaohjaus on yhdensuuntaista, sillä arvioinnissa ei tullut esiin ristiriitaisuuksia omistajan eri linjausten ja tavoiteasettelujen välillä. Yhtiön raportointivelvoitteet ovat toteutuneet.

Näkemyksen yhteneväisyys

Kaupunkiomistajan ja yhtiön näkemykset eivät ole yhteneväiset kadunvarsipysäköinnin siirtämisestä kaupungilta yhtiön toiminnaksi. Päätösvalta asiassa on omistajalla.

Tarkastuslautakunnan kannanotot

Omistajaohjauksen tulee ohjata yhtiötä kehittämään asiakastytyväisyyden mittausta nykyistä systemaattisemmaksi, jotta kaupunkiomistaja voi omistajapolitiittisten linjausten mukaisesti varmistua, että tyytyväisyyskokemus kehittyy positiivisesti.

Omistajaohjauksen tulee jatkaa yhtiön kanssa avointa, kaupunkikonsernin kokonaisuutta varmistavaa, keskustelua valtuuston linjaamista pysäköintiomistusten keskittämismallivaihtoista ja muista keskustan kehittämiseen liittyvistä pysäköintisuunnitelmavaihtoehdoista sekä niiden vaikutuksista yhtiön liiketoimintaan.

4.7 Asiakslähtöisyys rakennusvalvonnassa

Tarkastuslautakunta arvioi, miten rakennusvalvonta toteutti kaupungin strategisia tavoitteita asiakslähtöisistä palveluista ja palvelujen digitalisaatiosta. Arvioinnissa tarkasteltiin palveluprosessien sujuvuuden ja palvelujen laadun näkökulmasta ympäristö- ja yhdyskuntapalveluihin kuuluvan rakennusvalvonnan toiminnan tarkoituksenmukaisuutta ja tuloksellisuutta.

Asiakkaalla tarkoitetaan henkilöä tai yritystä, joka ostaa tai käyttää rakennusvalvonnan palveluita.

Rakennusvalvonta

Rakennusvalvonta on kunnan lakisääteinen, riippumaton asiantuntijaelin sekä viranomainen. Sen tehtävänä on valvoa rakennuslautakunnan johdolla kaavojen ja rakentamisen säädösten noudattamista suunnittelussa ja rakentamisessa, huolehtia rakentamista ja muita toimenpiteitä koskevien lupien käsittelystä ja niiden mukaiseen rakentamiseen liittyvästä valvonnasta, ennakko-ohjauksesta ja neuvonnasta sekä ympäristön jatkuvasta valvonnasta. Rakennusvalvonnan tulee tehdä myös rakennussuunnitelmien sekä hankkeiden määräystenmukaisuutta koskevaa viranomais tarkintaa ja -tulkintaa sekä vaalia kaupunkikuvan ja arkkitehtuurin laatua.

Oulun mallin mukainen toiminta auttaa kuntalaisia rakennusasioissa, tuottaa hankkeille mitattavaa lisäarvoa ja on taloudellisesti omavarainen. Keskeisiä näkökulmia ovat turvallisuuden, terveellisuuden, kauneuden, viihtyisyyden, energiatehokkuuden ja kestävä kehityksen vaatimukset.

Rakennusvalvonnan myöntämät luvat

Rakennusvalvonta myöntää useita erilaisia rakentamiseen liittyviä lupia (suluissa lupien määrät v. 2021):

- Rakennuslupa (1 209)
- Toimenpidelupa (535)
- Vähämerkityksellinen maisematyölupa (112)
- Purkamislupa (74)
- Maisematyölupa (37)
- Määräaikainen lupa (0)

Strategia ja lait määrittävät toimintaa

Toiminnan perustana ovat maankäyttö- ja rakennuslaki sekä -asetus, rakentamismääräykset/-asetukset, kunnan rakennusjärjestys, lainvoimaisten asemakaavojen määräykset ja tavoitteet, Oulun kaupungin strategiset ta-

voitteet sekä rakennusalan yhteiset TopTen-käytännöt, joiden avulla pyritään varmistamaan yhtenäinen lain tulkinta koko maassa.

Tarkastelussa arviointikriteereinä olivat Oulun kaupunkistrategia 2026, talousarvio 2021, Digitaalinen Oulu ohjelma, maankäyttö- ja rakennuslaki, kuntalaki, hallintolaki ja Julkisen hallinnon asiakkuusstrategia.

Oulun kaupunkistrategia 2026:n linjausten mukaan "Kehitämme vaikuttavia palveluita ja toimintaamme asiakslähtöisesti tietoon perustuen" ja "Hyödynämme digitalisaation mahdollisuudet kaikessa toiminnassa." **Digitaalinen Oulu -ohjelma** (kh 3.2.2020) kokoaa kaupunkitasoiset tavoitteet, toimenpiteet ja mittarit kahden painopisteen alle, joista palvelujen näkökulmasta keskeinen on "Vaikuttavuutta digitalisaatiota ja dataa hyödyntämällä". Tavoitteina ovat nykyaikaiset ja tehokkaat kuntalaispalvelut sekä sujuva arki.

Maankäyttö- ja rakennuslain (5.2.1999/132) tavoitteena on

- järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että ne luovat edellytykset hyvälle elinympäristölle
- edistää ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä kehitystä
- turvata kansalaisille osallistumismahdollisuus asioiden valmistelussa
- turvata suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus ja avoin tiedottaminen.

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

- järjestämällä keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia sekä kuntalaisraateja
- selvittämällä asukkaiden ja kunnassa säännönmukaisesti tai pitempiaikaisesti asuvien tai

oleskelevien palvelujen käyttäjien mielipiteitä ennen päätöksentekoa

- valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin
- järjestämällä mahdollisuuksia osallistua kunnan talouden suunnitteluun
- suunnitteleamalla ja kehittämällä palveluja yhdessä palvelujen käyttäjien kanssa
- tukemalla asukkaiden, järjestöjen ja muiden yhteisöjen oma-aloitteista asioiden suunnittelua ja valmistelua.

Kunnan toiminnasta on tiedotettava asukkaille, palvelujen käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille (29 §). Kunnan tulee antaa riittävästi tietoja kunnan järjestämistä palveluista, taloudesta, kunnassa valmistelussa olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, 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.

Hallintolain (6.6.2003/434) 7 §:ssä olevan palveluperiaatteen mukaan ”asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.”

Julkisen hallinnon asiakkuusstrategia sisältää valikoidun keinoja, joilla tavoitellaan tahtotilaa:

- asiakas saa tilanteeseensa sopivat palvelut sujuvasti
- asiakas saa helppokäyttöiset ja esteettömät palvelut
- asiakas voi osallistua palveluiden suunnitteluun, kehittämiseen ja toteuttamiseen
- julkisia palveluja johdetaan asiakaslähtöisesti
- julkiset palvelut tuotetaan kustannustehokkaasti

Useita yhteydenottokanavia

Rakennusvalvonnalla on useita yhteydenottokanavia. **Puhelinkontaktteja** varten henkilökohtaisten numeroiden lisäksi on ilmoitettu kolme eri päivystyskanavaa, joihin päivystäjät vastaavat arkisin ilmoitettuina aikoina: yleinen asiakaspalvelu (yksi puhelinnumero), päivystävä lupavalmistelijä (kaksi eri numeroa, riippuen viikoppäivästä) ja päivystävä tarkastusinsinööri (viisi eri numeroa, riippuen viikoppäivästä). Maanantaista keskiviikkoon ja perjantaisin päivystysajat ovat klo 9–11 sekä 13–15 ja torstaisin klo 12–15. Lisäksi korjausneuvontaa varten on oma puhelinnumerosa. Koronapandemiasta johtuen Oulun kaupungilla on ollut lähes koko ajan vahva etätyösuositus. Tämän takia eri viikoppäivinä on saattanut olla eri puhelinnume-

ro samaan palvelulinjaan. Rakennusvalvonnan verkkosivulla on pyydetty kesäisin varautumaan ruuhkaan.

Sähköpostilla rakennusvalvontaa voi lähestyä yhteis-sähköpostiosoitteella kaikissa asioissa. Jos rakennuslupahakemus on jo vireillä, paras yhteydenottotapa on **lupahakemuksen asiointipalvelu**. Tällä tavoin kaikki yhteydenotot tallentuvat samaan paikkaan lupaprosessin aikana ja ovat kaikkien osapuolien nähtävillä.

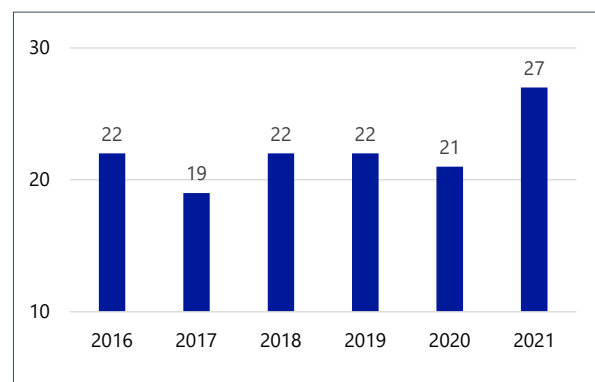
Rakennussuunnitelmia ja -hankkeita ohjataan hankekohtaisesti. **Lupavalmistelusta ja ennakko-ohjauksesta** vastaa tarkastusarkkitehdin ja -insinöörin muodostama **työpäri**. Jokaiselle luvalla nimetään jo heti alussa **päävastuullinen lupakäsittelijä**, jonka tehtävänä on huolehtia, että lupaa on käsitelty riittävän laaja-alaisesti. Näin asiakas tietää aina, kuka vastaa kokonaisuudesta.

Uusimpana yhteydenottokanavana on **OukaBot**, jonka kehittäminen on aloitettu. Tässä vaiheessa se osaa vastata ainoastaan aivan peruskysymyksiin, mutta on pyrkimys, että se toimii joustavana, asiakaslähtöisenä palvelukanavana, joka osaa ohjata ottamaan yhteyttä heti oikeaan tahoon ja auttaa löytämään tiedon nettisivuilta.

Lupien käsittelyajat

Lupien keskimääräiset käsittelyajat ovat vaihdelleet ovat vaihdelleet 19–27 päivään vuosina 2017–2021. Taulukossa ovat mukana kaikki rakennusvalvonnan lupatyyppit ja kaikki rakennustyyppit. Erilaisilla lupatyypeillä ja rakennustyypeillä lupien käsittelyajat vaihtelevat huomattavasti. Myös vuodenaika vaikuttaa lupien käsittelyaikoihin.

LUPIEN KÄSITTELYAIKA PÄIVÄÄ



Lähde: PowerBI

Lupakäsittelyajan pidentymiseen 2021 vaikutti **resurssipula** ja kokeneiden lupavalmistelijoiden **eläköityminen**. Tästä johtuen osaamista on lähtenyt pois rakennusvalvonnasta, eikä sitä ole pystytty nopealla aikataululla korvaamaan **rekrytointien** avulla. Uusien henkilöiden perehtymi-

nen lupakäsittelyyn vie aikansa ja nopeus työssä kehitty pikkuhiljaa. Suunnittelun ennako-ohjaus ja hankkeiden erityissuunnittelu sekä teknisten vaatimusten täyttymisen varmistaminen ovat **muuttuneet haastavammiksi**. Tämä **johtuu uusista asetuksista ja vaatimuksista**, joita ovat äänitekniikka suunnittelu ja hulevesisuunnittelu. Vaikutusta on ollut myös **lupajakauman painottumisella** aiempaa enemmän **korjausrakentamiseen sekä yksityishenkilöiden hankkeisiin**. Käsittelyaikoja ovat pidentäneet myös lisääntyneet sairauspoissaolot, joskaan ne eivät koko kaupungin tasolla ole olleet edelleenkään korkeat. Lupien käsittelyaikojen pidentymiseen on reagoitu siirtämällä lupakäsittelyyn tehtävään päteviä lupain-sinöörejä. Tämä on kuitenkin vain tilapäinen ratkaisu, koska se aiheuttaa haasteita katselmusten hoitamiseen. Kaikesta huolimatta käsittelyajat ovat edelleen lyhyet muihin saman kokoluokan kaupunkiin verrattuna.

Digitalisaatio on vaikuttanut lupien käsittelyaikoja lyhentävästi, kun työvaiheita on saatu automatisoitua. Työmäärän vähenemistä on vaikea arvioida tarkkaan, koska muissa tekijöissä on samaan aikaan tapahtunut muutoksia. Uusien ohjelmien käyttöönotto on joka tapauksessa aina tilapäisesti lisännyt työn määrää. Digitalisaatio lupien käsittelyssä on myös parantanut viestiliikenteen ja käsittelyn vaiheiden dokumentointia.

Rakentamisen ohjaus

Oman kodin tai yrittäjän toimitilojen rakentaminen on iso ponnistus ja suuri taloudellinen panostus, mikä helposti aiheuttaa stressiä. Yhteinen näkemys kaikista tarvittavista asioista rakennusvalvonnan kanssa ei välttämättä löydy heti. Kertarakentajalle saattaa tulla yllätyksenä tai tuntua työläältä monenlaiset vaatimukset ennakkoselvityksistä ja vaadittavista asiakirjoista. Pienemmissä kunnissa on mahdollisesti hiukan erilaisia käytänteitä kuin isommissa. Myös rakentamismääräykset muuttuvat vähitellen. Aikaisempi tai muualta saatu tai kuultu kokemus voi olla rakentajan oletuksena hankkeeseen ryhtyessä. Kaikkeen tähän tarvitaan rakennusvalvonnan ohjausta.

Oulun rakennusvalvonnan ensisijaisena tavoitteena on mahdollisimman **laadukas rakentaminen**. Siihen panostetaan monilla eri tavoilla: Kuntalaisille ja ammattilaisille annetaan koulutusta maksuttomasti **koulutustilaisuuksissa** ympäristötalolla ja **webinaareissa**. **Korjausinfoja** pidetään maallikoille, annetaan **laadunohjausta pientalorakentajille** ja pidetään **ajankohtaispäiviä suunnittelijoille**. Rakennusvalvonnan henkilöstöä osallistuu **asian tuntijoina** myös **muiden järjestämiin koulutuksiin** (esim. RTY, RIL, Kiinteistöliitto).

Hankekohtaista ohjausta annetaan sekä ennen luvan hakemista että lupaprosessin aikana käyttämällä sähköistä lupapalvelua. Hankekohtaisia ennakoneuvotteluita järjestetään Teams-kokouksina. Myös puhelimitse ja sähkö-

postilla annetaan ohjausta.

Kun suunnittelutiimi ja rakentaja esittelevät suunnitelmia luovuttaessaan niitä, rakennusvalvonta antaa ennakoivaa ohjaamista.

Korjausrakentamisen ohjaukseen on lisätty resursseja viime vuosina. Ohjausta antavat korjausrakentamisen asiantuntija ja korjausrakentamisen tiimi. Vaativia korjauskohteita varten on katselmustyöryhmä, joka pyrkii moniammatillisesti varmistamaan onnistuneen lopputuloksen.

Ohjausmateriaalit ovat käytettävissä ajasta riippumattomasti. Ohjeita on verkkosivuilla tiedotteina sekä laatu- että ohjekortteina. Erikseen ovat korjausrakentamisen ohjekortit, joita on sekä paperisena että digitaalisena pien- ja kerrostaloille. Lupahakemuksen täyttämistä varten nettisivuilla on kirjallinen ohje. Ohje on myös videoina, joka on selkeä, mutta etenee melko nopeasti. Verkkosivulla on mainittu, että ”Yleensä hakemuksen täyttää rakennushankkeeseen ryhtyvän valtuuttama pääsuunnittelija”. Kertarakentaja säästää paljon aikaa ja vaivaa jättäessään päävastuun lupahakemuksesta pääsuunnittelijalle. Sähköinen järjestelmä kuitenkin mahdollistaa sen, että hakija voi seurata hakemuksen edistymistä.

Rakentamisen aikana tärkeitä **ohjaustilanteita** ovat **katselmuks**. Erytysuunnitelmia vastaanotettaessa annetaan myös ohjausta.

Rakennusvalvonta osallistuu **rakentajamesuille** vuosittain yhdestä kahteen kertaan. Näissä tapahtumissa tavoitetaan rakentamisesta kiinnostuneita ihmisiä.

Rakennusvalvonnalle kuuluu **suunnittelijoiden ja työnjohtajan hyväksyminen**. Lain mukaan vain kelpoinen suunnittelija tai työnjohtaja voidaan hyväksyä hankkeeseen. Kelpoisuus muodostuu koulutuksesta ja kokemuksesta. Tästä lain vaatimuksesta ei voi poiketa ja vaatimus on rakentajan edun mukaista. Näiden ammattilaisten hyödyntämistä heti suunnittelun ja lupaprosessin alusta lähtien suositellaan vahvasti.

Katselmuksissa ohjataan rakentajia

Rakentamisen aikainen katselmustoiminta on osa laadunvarmistusta. Katselmuksen tarkoitus lain mukaan on edesauttaa suhteutettuna valvontana rakentamista selvittämällä, ovatko työvaiheet ja vastuuhenkilöt tehneet asiat oikea-aikaisesti ja myönnetyyn luvan mukaisesti. Katselmuksissa annetaan **katselmuksen ohessa neuvontaa hyvistä käytänteistä ja hyvästä rakennustavasta**. Neuvonnan on todettu kantavan hedelmää: rakentajat ovat toteuttaneet ohjeita seuraavilla työmaillaan.

Toimintamallin tarkoituksena on **tuottaa lisäarvoa ja parantaa rakentamisen laatua**. Laatu näkyy kestävinä,

turvallisina, toimivina ja tarkoituksenmukaisina rakennuksina sekä esteettisesti miellyttävänä ja viihtyisenä rakennettuna ympäristönä, joka tuottaa veto- ja pitovoimaa Ouluun sekä nostaa pitkällä tähtäimellä asuntojen, kiinteistöjen, alueiden ja koko kaupungin arvoa ja imagoa.

Joustavuutta katselmuksiin tuo se, että katselmuksen voi saada hyvinkin **lyhyellä varoitusaajalla**, jos vain tarkastusinsinöörin aikataulu sallii sen.

Yhteistyö ja yhden luukun periaate

Tiivis ja avoin vuorovaikutus sekä sujuva **yhteistyö** asemakaavoituksen ja muiden yhdyskunta- ja ympäristöpalveluiden (YYP) rakentamista ohjaavien yksiköiden kanssa on oleellinen **osa rakennusvalvonnan asiakaslähtöistä palvelua ja ennakoivaa laatutyötä**.

Kaikkiin **asemakaavahankkeisiin osallistuu ja nimetään rakennusvalvonnan edustajana** toimiva tarkastusarkkitehti, joka toimii kaavan ohjausryhmän jäsenenä huolehtien rakennettavuuden ja kaupunkikuvan kannalta oleellisten näkökohtien huomioimisesta kaupunkisuunnittelussa.

Rakennusvalvonta tuo kaavahankkeisiin rakennussuunnittelun näkökohtia ja suunnitteluosaamista koskien eri rakennustyyppien ja käyttötarkoitusten käytännön suunnittelukokemuksen ja suunnitteluosaamiseen liittyviä toiminnallisia-tilallisia-tekniisiä näkökohtia, joista kaavoituksella on kapeampi tietämys.

Kaupunginhallituksen 20.1.2020 vastauksessa valtuustoaloitteeseen palvelulupauksesta yrityksille ja yritysmyönteisyyden kehittämisestä on luvattu, että **palvelulupaus- ta yrityksille ja yritysmyönteisyyttä tullaan kehittämään** vastauksessa olevin toimenpitein. BusinessOulun yritysneuvonta ja YYP ovat tässä keskeisiä tekijöitä, mutta **myös rakennusvalvonnan panos tarvitaan**. Tämä on strategian ja elinkeinopoliittisen ohjelman mukaista toimintaa.

Yhden luukun periaatteen toteuttamiseksi yksi keskeinen toimi on ollut **keikkatoimintamallin** käyttöönotto, joka luvattiin kaupunginhallituksen edellä mainitussa vastauksessa: "Ns. keikkatiimi kootaan yritysasiakkaan tarpeen mukaisesti hallintokuntien ja palvelutuotteiden asiantuntijoista. Tavoite on erityisesti auttaa ratkaisukeskeisesti yrityksiä, joilla on useita tarpeita samanaikaisesti. Ratkaisutiimin kutsuu kokoon BusinessOulun tai ympäristö- ja yhdyskuntapalveluiden asiantuntija, jota yritysasiakas on lähestynyt. Tällä yritysasiakkaalla voi olla useita tarpeita samanaikaisesti kuten tonttitarve, oman toiminnan kehittäminen ja rahoitustarpeet. Tiimin tarkoituksena on koota yritykselle tarpeelliset kaupungin tuottamat palvelut helposti käytettäväksi ja suoraviivaisesti vuoropuhelua, tiedonkulkua sekä yrityksen kannalta

nopeuttaa lopputulokseen pääsemistä."³³ Rakennusvalvonta on **mukana näissä asiakkaille räätälöidyissä viranomaisryhmissä**. Yleensä käynnistyminen lähtee BusinessOulusta tai YYP:n tontit ja asuminen -tiimistä, mutta on myös tapauksia, joissa ensikontakti tulee rakennusvalvontaan. Tämän jälkeen kootaan keikkatiimi ja lähdetään yhdessä ratkomaan yrityksen asiaa ja pyritään edistämään prosesseja rinnan. Hyviä esimerkkejä ovat muun muassa Nokia/Linnanmaa, Enson Oulun tehtaan viimeisin suuri muutostyö, Turvakampus ja Junnikkalan Saha. Näissä kohteissa on ollut keikkatiimejä edistämässä asioita.

Nopeutettu lupakäsittely on tehty mahdolliseksi erityisesti **suuria ja vaativia kohteita varten**. Sillä halutaan varmistaa, että merkittäviä rakennushankkeita ei ainaakaan lupaprosessin hitauden takia jäisi Oululta saamatta. Tällainen toimintatapa tukee tuoretta elinkeinopoliittista kehittämisohjelmaa. Nopeutettu menettely on maksullinen lisäpalvelu, eikä sitä hoideta muiden lupien viivästy- misen kustannuksella.

Isoissa hankkeissa luvitukset voidaan myös pilkkoa osiin, jolloin rakentaminen voi alkaa joustavasti ja suunnitellut aikataulut pitävät.

Yhteistyö useiden viranomaisten, eri aloja ja toimijoita edustavien edunvalvontaryhmien, useiden organisaatioiden sekä rakennusalan toimijoiden, yritysten, oppilaitosten ja tutkimuslaitosten kanssa on avointa ja tiivistä. Esimerkiksi yhteydenpito vammaisneuvoston ja vanhusneuvoston kanssa on tärkeää otettaessa huomioon näiden ryhmien erityistarpeita.

Jatkuva valvonta

Jatkuvaa valvontaa tehdään mm. sähköisen palvelun kautta saapuvien palautteiden pohjalta, jolloin käsitte- lystä ja käsittelyaikataulusta jää merkinnät. Jatkovaa valvontaa tehdään aina ja jokaisella viranhaltijalla on **velvollisuus** siihen. Nykyresursseilla rakennusvalvonta ei pysty panostamaan **järjestelmällisesti** aktiiviseen rakennetun ympäristön jatkuvaan valvontaan.

Naapurin antamat ilmoitukset ovat lähtökohtaisesti julki- sia kokonaisuudessaan, kun rakentamisella vaikutetaan rakennetun ympäristön olosuhteisiin sekä naapurin oi- keuksiin tai asemaan. Nimettömiä palautteita ei hyväk- sytä, palautejärjestelmä vaatii aina nimen. Palautteisiin pyritään vastaamaan hallintolain tarkoittamassa kohtuu- lissessa ajassa. Turvallisuuteen ja terveellisyteen liittyvät asiat käsitellään aina kiireellisinä.

Epäkohtiin puuttumiseksi rakennusvalvonta voi antaa kehotuksen tai puuttua mahdollisesti tehtävään työ- hön keskeyttämällä. Kehotus ei ole valituskelpoinen eikä sitä ole pakko noudattaa. Keskeytykset menevät aina

lautakunnan vahvistettavaksi. Rakennuslautakunnalla on rakennusvalvontaviranomaisena oikeus pakkotoimenpiteisiin.

Palvelujen digitalisaatiolla rutiinitehtäviä vähemmäksi

Oulussa **rakennuslupia on voinut hakea sähköisesti vuodesta 2015 alkaen**. Järjestelmänä on ePermit, joka on käytössä useissa Suomen kunnissa, suurista kaupungeista muun muassa Espoossa ja Turussa. Noin 98 % rakentamisen lupahakemuksista tulee sähköisen palvelun kautta. Vuonna 2019 luovuttiin paperisten lupapiirustusten toimittamisesta, jolloin rakennuslupaprosessista tuli kokonaan sähköinen. Myös kaikki paperisena saapuneet lupahakemukset skannataan, jotta ne voidaan käsitellä sähköisessä järjestelmässä. Paperisesta hakemuksesta peritään hinnaston mukainen lisämaksu.

Lupahakemusten **perusprosessi ei ole muuttunut** digitalisaation myötä, koska lupakäsittelyssä täytyy edelleen hoitaa samat asiakirjatarkastelut, lupatäydennyspyynnöt ja lupapäätökset kuin ennen digitalisaatiota. Toimintatavat sen sijaan ovat vähitellen muuttuneet. **Keskustelu ja kanssakäyminen asiakkaitten kanssa on nopeutunut**, mutta myös **lisääntynyt huomattavasti**. Luvan perustamisen jälkeen neuvonta ja ohjaus pyritään hoitamaan ePermitissä, jolloin kaikilla asianosaisilla on sama tieto käytettävissä keskitetysti.

Sähköisessä hakemuksessa näkee helposti, toisin kuin paperihakemuksessa, mitä vaiheita siinä on ja mitkä kaikki tiedot on täytettävä, jotta lupahakemus on edes mahdollista jättää. Vaaditut kentät on täytettävä ja liitteet liitettävä.

Työläitä rutiiniprosesseja on onnistuttu siirtämään roboteille. Muistutuskirjeitä lähetetään automaattisesti lupa-ajan lähestyessä loppuaan. Myös toiminnan tunnuslukujen tilastointia on saatu automatisoitua.

Digitalisaation ansiosta rakennusvalvonta on pystynyt sopeutumaan koronapandemian asettamiin haasteisiin. Lähes kaikki materiaali on käytettävissä sähköisesti työpisteestä riippumatta. Tänä aikana **osa katselmuksista on siirtynyt Teamsiin**. Tarpeettomia fyysisiä kohtaamisia on voitu vähentää katselmusten estymättä. Kaikkia katselmuksia ei kuitenkaan voida suorittaa etänä. Teamsiä on käytetty tarvittaessa myös hankekohtaiseen ohjaukseen.

Asiakkailla on käytössään **ammattilaispankki**, tietokanta, josta voi hakea ammattilaisia pienempiin hankkeisiin.

Asiakkailla näkymätöntä digitalisaatiota ovat **robotit**, jotka suorittavat mm. lupahakemusten leimausta ja siirto-tehtäviä, jotka vievät paljon työntunteja ja vaativat tark-

kuutta. Tämä on vapauttanut työpanosta muun muassa asiakkaiden ohjaamiseen ja neuvontaan. Lähivuosina on toiveissa, että ohjelmistotoimittajilla kehitteillä oleva kone-luettava, ohjelmisto-algoritmi-pohjainen tietomallisuunnittelu ja ennakkotarkastus mahdollistavat automatisoidun määräyksienmukaisuuden tarkastuksen, mikä sujuvoittaisi ja nopeuttaisi valvontatyötä sekä vapauttaisi resursseja muuhun hankekohtaiseen ennako-ohjaukseen sekä rakennetun ympäristön aktiiviseen valvontaan. Uudistuva rakentamislaki tullessaan voimaan vuonna 2024 ohjaa rakennusvalvontoja tähän.

Tulevaisuudessa osittain robotisoidun ja automatisoidun, tietomallivusteisen ja -pohjaisen lupavalmistelu myötä asiakas saa **rakennuslupavaiheen viranomaisohjaukskommentit ja palautteen** nykyistä nopeammin, joten lupavalmistelu nopeutuu ja sujuvoituu. Tulkinnanvaraisuudet ja eroavaisuudet määräystenmukaisuuden tapauskohtaisessa tulkinnassa vähenevät, joten yhdenvertaisuus ja tasapuolisuus sekä viranomaispalvelun laatu paranevat.

Arkistojen digitalisointi on aloitettu vuonna 2015 kuuden yhdistyneen kunnan arkistojen yhdistämiseksi. Sähköinen arkisto on saatavissa ajasta ja paikasta riippumatta. Tämä työ valmistunee vuonna 2023.

Verkkosivujen saatavuus ja saavutettavuus

Tarkastuslautakunta on tehnyt alkuvuodesta 2022 tarkastuksen digitaalisten palveluiden saatavuudesta ja saavutettavuudesta. Tarkastuksen tarkempaan kohteena oli Oulun kaupungin rakennusvalvonnan Luvat-sivu³⁴ alasivuineen. Sähköinen asiointipalvelu (ePermit) rajattiin pois tarkastuksesta, koska se vaatii kirjautumisen.

Rakennusvalvonnan verkkosivut ovat Oulun kaupungin alustalla. Tehdyn tarkastuksen perusteella ne ovat lähikohtaisesti **saavutettavia joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta**.

Ohjevideoissa ei ole tekstityksiä. Tämä on ollut rakennusvalvonnan tiedossa ja videoiden tekstitys lisätään videoiden päivitysten yhteydessä.

Verkkosivuilla on linkitettyinä useita tiedostoja, lähinnä ohjeita ja lomakkeita. Niistä suurin osa **ei ole kaikilta osin saavutettavia**. Rakennusvalvonta on luvannut, että tiedostot tehdään saavutettaviksi sitä mukaa kun materiaalia uusitaan ja samalla vanhentuneet tiedostot poistetaan verkkosivuilta. Tätä ei ole aikataulutettu, joten ei ole tiedossa, milloin kaikki materiaali olisi saavutettavaa. Ennen 23.9.2018 verkossa julkaistuja tiedostoja ei tarvitse tehdä saavutettaviksi, paitsi jos niitä tarvitaan keskeneräisen asian hoitamiseen tai jos ne ovat asioinnin hoitamiseksi oleellisia.

³⁴ www.ouka.fi/oulu/rakennusvalvonta/luvat

Kehitystyö on jatkuvaa

Rakennusvalvonta kehittää jatkuvasti toimintaansa. Se osallistuu **erilaisiin hankkeisiin**, jos niiden tavoitteet tukevat perustoiminnan parantamista. Arkistojen digitoitihankkeen valmistuttua rakennuslupa-asiakirjojen hankkiminen verkosta on helppoa. Prosessien ja toimintatapojen järjeistämistä ja tehostamista pyritään tekemään koko ajan. **TopTen-käytänteitä kehitetään** edelleen yhteistyössä muiden suurten kaupunkien kanssa. **Hiili-neutraalin rakentamisen hanke** on käynnistynyt vuonna 2020.

Kehitystyöhön osallistuvat myös asiakkaat **vastaamalla kyselyihin**. Huhtikuusta 2021 lähtien jokaisen luvan myöntämisen jälkeen on automaattisesti lähetetty asia-

kastytyväisyyskysely luvan yhteyshenkilölle. Viime syksystä lähtien vastaava kysely on lähetetty aina, kun on tehty loppukatselmus hankkeeseen. **Palautteita seurataan jatkuvasti**, mutta niitä analysoidaan tarkemmin ja seurataan kehitystä, kunhan ensimmäinen, vuoden mittainen ajanjakso on saatu vertailutasoksi. Lupien käsittelyajat vaihtelevat hyvin paljon riippuen ajankohdasta, mikä vaikuttaa tyytyväisyyteen merkittävästi. Tästä syystä tehdyistä kyselyistä ei vielä ole laajemmin hyödynnettävissä olevaa asiakastytyväisyystietoa.

Verkkosivujen ja digitaalisten järjestelmien toimivuudesta kerätään palautetta lähinnä **palautelomakkeilla**. Ehdotukset huomioidaan ja viedään ohjelmistokehittäjille. Säännöllisesti toistettavia erilliskyselyitä ei rakennusvalvonnassa toteuteta.

Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä

Rakennusvalvonta on tehnyt paljon toimenpiteitä, joilla on edistetty laadukasta rakentamista ja samalla on parannettu asiakaskokemusta. Oulun hyväksi havaituista toimintatavoista on otettu mallia muualla Suomessa. Tasokas ja sujuva rakentaminen on rakennusvalvonnan tavoitteena, mutta samalla asiakas voi kokea lupien hakemisen ja valvonnan monivaiheisena hallintoprosessina sekä rakennusvalvonnan yleisen valvontaroolin yllätyksellisenä. Lupa-asiakkaat on otettu kyselyjen välityksellä mukaan asiakaskokemuksen kehittämiseen.

Elinvoiman kannalta rakennusvalvonta on tärkeässä asemassa. Yritysten rakennushankkeissa on kyse isoista investoinneista, ja niitä seuraava yritystoiminta on kaupungille elinehto. Rakennusvalvonnalla on hankkeiden sujuvassa etenemisessä merkittävä rooli.

Eri asiakasryhmille on suunnattu tarvelähtöisiä palveluja: Yrityksille on tarjottavana valmiita yhteistyömalleja monimuotoisten rakennusprojektien läpiviemiseksi. Kertarakentajat saavat monenlaista koulutusta ja ohjausta. Korjausrakentamiseen on koottu oma tiimi, joka vastaa korjaamiseen liittyvistä pienemmistä ja suuremmista kohteista, joissa kriittiset kohdat ovat aivan erilaisia kuin uudisrakentamisessa.

Rakennusvalvonnassa käytettäviä järjestelmiä on digitalisoitu jo useamman vuoden ajan. Se on tuottanut lisäarvoa esimerkiksi kokoamalla lupa-aineiston yhteen kaikkien asianosaisten saataville. Digitalisointi on myös vähentänyt henkilöstön tekemää rutiinityötä, mutta samalla tuonut uusia haasteita. Sekä henkilöstö että asiakkaat ovat joutuneet opettelemaan uusien ohjelmistojen käyttämistä. Digitalisoinnin hyötyjä ovat käyttöönottoaiheessa vähentäneet muun muassa ohjelmistoihin perehdyttämiset, mutta niiden jälkeen resursseja on vapautunut asiakastyöhön.

Asiakaspalvelun laadun riskinä on henkilöstöresurssin riittävyys. Ikärakenteesta johtuen eläköitymistä on tapahtunut aikaisempaa enemmän ja tulee vielä tapahtumaan. Uuden osaamispääoman kerääminen vie aikaa, ja se vaatii onnistumisia myös rekrytoinneissa. Samaan aikaan rakennusvalvonnan tehtäväkenttä on laajentunut.

Rakennusvalvonnassa on otettu käyttöön puhelinpäivystys saavutettavuuskokemuksen parantamiseksi. Puhelinpäivystystä varten on useita aikoja ja etätöistä johtuen useita numeroita, mikä tekee kokonaisuudesta sekavan ja vaikean hahmottaa. Kesäisin tilannetta hankaloittaa kiihas rakentamissesonki, minkä takia yhteydenottoja on paljon ja linjat ruuhkautuvat.

Tarkastuslautakunnan kannanotot

On hyvä, että rakennusvalvonta tavoittelee lain vaatimaa minimiä parempaa rakentamisen laatua. Tämä on asiakkaan etu. Rakennusvalvonnan tulee pyrkiä yhteisen päämäärän kirkastamiseen. Samaan aikaan on tärkeää pitää asiakaskokemus positiivisena, ajatella asiat aina myös asiakkaan näkökulmasta, jolloin laista nousevat vaatimuksetkin asiakkaan on helpompi ymmärtää ja hyväksyä.

Tarkastuslautakunta suosittelee, että rakennusvalvonnassa edelleen kehitetään saavutettavuuskokemusta erityisesti puhelinpalvelussa, jotta poikkeusolot eivät ainakaan pitkittyessään aiheuta palvelun tason heikentymistä.

Tarkastuslautakunta suosittelee, että verkkosivuilla olevan materiaalin muuttaminen saavutettavaksi aikataulutetaan, jotta muodostuu selkeä kuva, milloin viimeistään kaikki ohjeet ja kaavakkeet ovat saavutettavia.

4.8 BusinessOulun palvelut maahanmuuttajille

Tarkastuslautakunta arvioi BusinessOulun maahanmuuttajille tarjoamia työllisyyspalveluja sekä miten liikelaitos on edistänyt kotouttamisohjelmassa 2018–2021 sille määriteltyjä tavoitteita ja koulutus- ja työperäistä maahanmuuttoa.

Maahanmuuttajien osaamiskeskus (OSKE) on rajattu arvioinnin ulkopuolelle. Maahanmuuttajien osaamiskeskus on sivistys- ja kulttuuripalveluiden toimintaa, jota toteutetaan yhdessä koulutuskuntayhtymä OSAO:n kanssa erillisrahoitteisena hankkeena.

BusinessOulu-liikelaitoksen palvelut koostuvat elinkeinopalveluista, työllisyyspalveluista, Pesti-yksiköstä sekä viestintään ja markkinointiin liittyvistä palveluista. Työllisyyspalvelujen tehtävänä on edistää ihmisten työllistymistä. Vuonna 2021 aloittanut Pesti-yksikkö auttaa yrityksiä löytämään osaavaa työvoimaa. Elinkeino- ja työllisyyspalvelujen yritys- ja yritystoiminnasta kiinnostuneille käytännön läheistä yritysneuvontaa.

Tilastotietoja maahanmuuttajista

Vuoden 2021 aikana oululaisten määrä kasvoi yhteensä 2 224 henkilöllä. Ennakkotiedon mukaan muuttovoitto oli 1 659, josta maahanmuuton osuus 820 henkilöä (49 %).

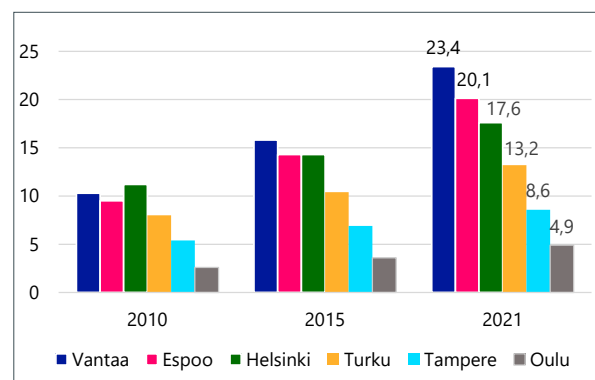
Ulkomaan kansalaisia oli vuoden 2021 lopussa Oulussa 7 123 (3,4 % kaupungin koko väestöstä), lisäksi edelliseen vuoteen 525. Heistä aasialaisten valtioiden kansalaisia oli 47 %, eurooppalaisten 32 % ja afrikkalaisten 16 %. Ulkomaan kansalaisista oli eniten seuraavista maista: Kiina, Venäjä, Intia ja Irak. Vuonna 2010 ulkomaan kansalaisia oli Oulussa 3 781 (2,0 %). Vuosina 2010–2021 ulkomaan kansalaisten määrä on vuosittain lisääntynyt 130–525 henkilöllä. Kuudesta suurimmasta kaupungista eniten ulkomaan kansalaisia on Vantaalla (14,3 %), vähiten Oulussa.

Ulkomaalaistaustaisia henkilöitä oli vuoden 2021 lopussa Oulussa 10 245 (4,9 % kaupungin koko väestöstä), lisäksi edelliseen vuoteen 633. Luku sisältää sekä ulkomaan kansalaiset että ulkomailla syntyneet Suomen kansalaiset. Oulussa asui vuoden 2019 lopussa ulkomaalaistaustaisia 139 eri maasta. Vuosina 2010–2021 ulkomaalaistaustaisten määrä on lisääntynyt vuosittain 376–774 henkilöllä, vuonna 2010 ulkomaalaistaustaisia henkilöitä oli 4 821 (2,6 %).

Vieraskielisiä henkilöitä vuoden 2021 lopussa Oulussa oli 10 036 (4,9 % koko kaupungin väestöstä), lisäksi edelliseen vuoteen 649. Suurimmat kieliryhmät olivat venäjä,

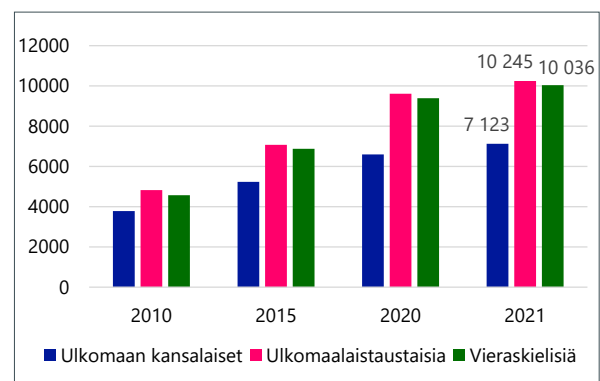
arabia, englanti ja kiina. Vieraskielisiä henkilöitä vuonna 2010 oli Oulussa 4 568 (2,5 %). Vuosina 2010–2021 vieraskielisten määrä on lisääntynyt vuosittain 384–763 henkilöllä. Vieraskielisen väestön ikärakenne on nuori, työkäisiä (19–64-vuotiaita) on 75 % ja yli 65-vuotiaita alle 3 prosenttia. Kuudesta suurimmasta Suomen kaupungista eniten vieraskielisiä on Vantaalla (23 %), vähiten Oulussa.

ULKOMAALAISTAUSTAISTEN %-OSUUS KUUTOSKAUPUNGEISSA 2010–2021



Lähde: Tilastokeskus

ULKOMAANKANSALAISTEN, ULKOMAALAISTAUSTAISTEN JA VIERASKIELISTEN LKM OULUSSA 2010–2021



Lähde: Tilastokeskus

Kaupungin tavoitteita

Lain kotoutumisen edistämisestä (1386/2010)³⁵ tarkoituksena on tukea ja edistää kotoutumista ja maahanmuuttajan mahdollisuutta osallistua aktiivisesti suomalaisen yhteiskunnan toimintaan sekä edistää tasa-arvoa, yhdenvertaisuutta ja myönteistä vuorovaikutusta eri väestöryhmien kesken. Lain mukaan **kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja palveluja järjestetään osana kunnallisia peruspalveluja**. Kunnalla on paikallistasolla yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisen kehittämisestä, suunnittelusta ja seurannasta. Kunnan on huolehdittava kunnan palveluiden soveltuvuudesta maahanmuuttajille, ja että laissa mainitut palvelut järjestetään siten kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Kunnan on laadittava kotoutumisen edistämiseksi ja monialaisen yhteistyön vahvistamiseksi **kotouttamisohjelma**.

Kaupunkistrategiassa 2026 ei ole suoraan arvioitavaan aiheeseen liittyvää tavoitetta. Kaupunkistrategian painopisteiden mukaan elinvoimainen Oulu kasvaa ja kansainvälistyy ja pitovoimainen Oulu on hyväntuulinen korkean osaamisen kaupunki. Strategian linjausten mukaan kaupunki muun muassa edistää yritysten menestymistä ja tarjoaa kasvua tukevan ympäristön sekä Oulun vetovoimaisuus korkeakoulukaupunkina kasvaa.

Kaupunginhallituksen hyväksymä **BusinessOulu-liikelaitoksen elinkeinopoliittinen toimenpideohjelma vuosille 2019–2026** on suunnattu Oulun alueen yritysten kehittämisen ja kasvun tukemiseen.

BusinessOulun toimintasuunnitelmassa vuosille 2021–2022 yhtenä tavoitteena on työvoimakysyntään vastaaminen työvoimapula-aloilla ja ulkomaisten osaajien houkuttelu sekä Oulussa opiskelevien tutkinto-opiskelijoiden kohtauttaminen alueen yritysten tarpeisiin.

Talousarviossa 2021 ei ole suoraan arvioitavaan aiheeseen liittyvää sitovaa tavoitetta. Kaupunkistrategisille linjauksille *”Edistämme yritysten menestymistä ja tarjoamme kasvua tukevaa ympäristöä. Työ löytää tekijänsä.”* ja *”Oulun vetovoimaisuus korkeakoulukaupunkina kasvaa”* on määritelty sitovia tavoitteita BusinessOulu-liikelaitokselle ja kaupunginhallitukselle. BusinessOululle määritellyt tavoitteet liittyvät muun muassa alueelle sijoittuneisiin uusiin yrityksiin, investointien määrään ja pitkäaikais-työttömyyden laskuun. Kaupunginhallituksen tavoite liittyy korkeakoulujen ensisijaisten hakijoiden määrään ja Oulun suositteluhallukkuuteen opiskelijakaupunkina.

Yhdessä kotoutuva Oulu, kotouttamisohjelma vuosille 2018–2021 ohjaa kunnan kotouttamistyötä ja vahvistaa monialaista yhteistyötä eri tahojen välillä. Ohjelman eri luvuissa käsitellään eri teemoina kotouttamista edistäviä palveluita, koulutusta, työelämää, hyvinvointia, aktiivisuutta ja osallisuutta sekä asumista. Ko-

touttamisohjelman eri teemojen tavoitteet on koottu toimenpideohjelmaan ja kirjattu niille vastuutahot. Toimenpideohjelman 47 tavoitteesta työelämään liittyy viisi ja ne on määritelty sekä TE-toimistolle, kotoutumispalveluille että kaupungin elinkeino- ja työllisyyspalveluille. **BusinessOulu tai BusinessOuluun liitetty kaupungin työllisyyspalvelut on vastuutahona neljässä työelämää koskevassa tavoitteessa, osassa vastuutahoina on myös muitakin viranomaisia ja palveluntuottajia.**

Työllisyyden kuntakokeilulla edistetään työllistymistä

Oulun kaupunki on mukana kahdeksan kunnan muodostamassa Oulun seudun työllisyydenhoidon kuntakokeilussa, joka alkoi 1.3.2021 ja päättyi 31.12.2024. Kuntakokeilussa osa tiettyjä asiakasryhmiä koskevasta TE-toimiston tehtävistä on siirretty lainsäädännöllä työllisyyden kuntakokeiluun kuuluvan kunnan tehtäviksi. Työllisyyden kuntakokeilun tavoitteena on nykyistä tehokkaammin edistää työttömien työnhakijoiden, erityisesti pidempään työttömänä olleiden ja heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymistä ja koulutukseen ohjautumista ja tuoda uusia ratkaisuja osaavan työvoiman saatavuuteen. Kokeilussa kehitetään työnhakijoille tarjottavia työllistymistä tukevia palveluja ja palvelumalleja, joilla voidaan nykyistä paremmin tunnistaa ja ratkaista asiakkaiden yksilölliset palvelutarpeet, työllistymisen esteet sekä osaamisen kehittämistarpeet.

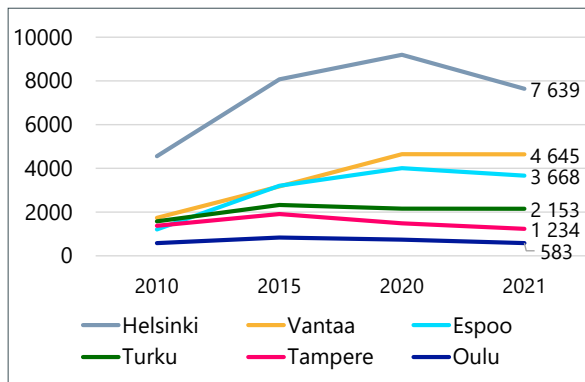
Työllisyyden kuntakokeilussa TE-toimistolta siirtyi kunnille kolme asiakasryhmää, joista yksi on kaikki työttömät, työllistettynä olevat ja työllistymistä edistävissä palveluissa olevat vieraskieliset ja maahanmuuttajat. TE-toimistossa palveleaan edelleen töissä olevat ja työvoiman ulkopuolella olevat vieraskieliset ja maahanmuuttajat.

Työttömiä maahanmuuttajia vähemmän kuin vuotta aiemmin

Joulukuun 2021 lopussa Oulussa **työttömiä maahanmuuttajia** oli 583, mikä on 154 vähemmän kuin vuotta aiemmin. Ulkomaalaisten työttömyysaste oli 19,8 % ja työttömien osuus kaikista työttömistä oli 4,8 %. Kuuden suurimman kaupungin ulkomaalaisten työttömien osuudet vuoden 2021 lopussa olivat seuraavat: Tampere 9,0 %, Turku 17,0 %, Helsinki 19,4 %, Espoo 26,0 % ja Vantaa 29,7 %. Kaikkien oululaisten työttömien työnhakijoiden osuus kaupungin työvoimasta (työttömyysaste) oli joulukuun lopussa 12,2 %, 2,3 prosenttiyksikköä vähemmän kuin edellisenä vuonna vastaavaan aikaan.

³⁵ Laki kotoutumisen edistämisestä <https://finlex.fi/fi/laki/ajantas/2010/20101386>

ULKOMAISTEN TYÖTTÖMIEN TYÖNHAKIJOIDEN LKM KUUTOSKAUPUNGEISSA 2010–2021



Lähde: Tilastokeskus

Työ- ja elinkeinoministeriön tekemän tutkimuksen mukaan **maahanmuuttajanaisten työmarkkina-asema Suomessa on huono hyvästä koulutuksesta ja kielitaidosta huolimatta**. Naisten työllisyys on suomenkielisiä matalampi kaikissa kieliryhmissä. Ulkomaalaistaustaisilla naisilla työhön paluu lapsen syntymän jälkeen on suomalaisnaisiin verrattuna hidasta. Työllistymistä vaikeuttavat puuttuva koulutus, työkokemus ja kielitaito sekä se, ettei usein ole työpaikkaa, johon palata. Korkeakoulutettujen naisten osaamista ei osata hyödyntää, vaan suuri osa heistä on työmarkkinoiden ulkopuolella. Heidän työllistymismahdollisuutensa ovat paremmat kuin kouluttamattomien, mutta monelle on tarjolla vain koulutusta vastaamatonta työtä³⁶.

Työpaikkojen ja työntekijöiden kohtaanto-ongelma

Avoimien työpaikkojen määrä on kasvanut talouden elpymisen myötä. ELY-keskuksen työllisyyskatsauksen mukaan Oulussa oli vuoden 2021 lopussa tarjolla 4 492 avointa työpaikkaa, 2 287 enemmän kuin vuotta aiemmin. Pohjois-Pohjanmaan TE-toimiston alueella avoimien työpaikkojen määrä on vuodessa lisääntynyt kaikissa ammattiryhmissä. Suhteellisesti suurinta lisäystä on ollut maatalous- ja metsätyöntekijöiden, palvelu- ja myyntityöntekijöiden, johtajien, ammatteihin luokittelemattomien ryhmien sekä toimisto- ja asiakaspalvelutyöntekijöiden ryhmissä, joissa uusien työpaikkojen määrä oli yli kaksinkertainen vuoden takaisesta.

Avoimet työpaikat ja työttömät työnhakijat eivät kuitenkaan kohtaavat, vaan Keskuskauppakamarien teettämän kyselyn mukaan kolmella neljästä yrityksestä on pulaa osaavasta työvoimasta, ja yritykset kokevat osaajapulaa olevan kasvun esteenä. Työvoimapulaa on useilla eri toimialoilla (esim. terveys, hyvinvointi, rakennus, ICT, teollisuus, myynti ja kauppa, tekniikka, palvelu, ravintola ja matkailu).

Termistöä

- **maahanmuuttaja**: Suomeen pysyvästi muuttanut henkilö. Käytetään yläkäsitteenä erilaisista syistä ja lähtömaista maahan muuttaneille henkilöille.
- **ulkomaan kansalainen**: Suomessa pysyvästi asuva henkilö, jolla ei ole Suomen kansalaisuutta
- **ulkomaalaistaustainen**: henkilö, joka on syntynyt ulkomailla tai henkilö, jonka molemmat vanhemmat tai ainoa tiedossa oleva vanhempi on syntynyt ulkomailla
- **vieraskielinen**: Suomessa asuva henkilö, jonka äidinkieli on jokin muu kuin suomi, ruotsi tai saame
- **työperäinen maahanmuutto**: maahanmuuton pääasiallinen syy muuttaa Suomeen liittyy työntekoon Suomessa
- **koulutusperäinen maahanmuutto**: maassa oleskelun perusteena on tutkintoon tai ammattiin johtava opiskelu oppilaitoksessa, johon henkilö on tullut hyväksytyksi

Työllisyyspalvelut palvelee kaikkia Oulun seudun maahanmuuttajia

BusinessOulun työllisyyspalvelut tarjoaa palvelujaan tasapuolisesti kaikille työnhakijoina oleville. Tarjottavat palvelut määrittelee työnhakijan tarve kyseiselle palvelulle. Kotoutumisajalla oleville maahanmuuttajille ja vieraskielille tarjottavissa työllisyystyö ja yrittäjyyttä tukevissa palveluissa huomioidaan maahanmuuttajien erilaiset palvelutarpeet, kuten esimerkiksi tulkkauksen tarve.

Oulu tarjosi vuoden 2021 lopussa kuntakokeilun työvoimapalvelut 15 789 asiakkaalle, joista 13 691 (87 %) oli Oulusta. Kaikista asiakkaista 60 % oli työttömänä, 13 % koulutuksessa, 13 % töissä yleisillä työmarkkinoilla ja 3 % työvoiman ulkopuolella. **Maahanmuuttajia tai vieraskielisiä asiakkaita koko Oulun seudun kuntakokeilussa vuoden lopussa oli 2 159, joista 2 045 (95 %) oli Oulusta**. Maahanmuuttajista tai vieraskielisistä oululaisista asiakkaista oli 34 % työttömänä, 41 % koulutuksessa, 15 % töissä yleisillä työmarkkinoilla ja 4 % työvoiman ulkopuolella.

Ennen kuntakokeilua BusinessOulun palveluihin osallistuneiden maahanmuuttajien ja vieraskielisten asiakkaiden määrää ei ollut mahdollista tilastoida. Kuntakokeilun aikana asiakkaiden rekisteröintitietoja esimerkiksi äidinkielen tai kansalaisuuden perusteella on mahdollista tilastoida.

Työllisyyspalveluiden tarjoamia palveluita maahanmuuttajille

BusinessOulun työllisyyspalveluissa painopisteinä on muun muassa työnhaun vahvaan alkuun panostaminen, työttömien yksilöllinen kohtaaminen, laaja-alainen palvelutarpeen arviointi ja palveluohjaus. Työllisyyspalvelut on kuntakokeilun myötä organisoitunut neljään yksikköön. Alkuvaiheen palvelut -yksikköön kuuluu neuvonta-, palvelutarpeen arviointi- ja maahanmuuttajien kotouttamistiimit. **Kotouttamistiimi palvelee kaikkia Oulun seudun kuntakokeilun asiakkaana olevia maahanmuutta-**

36 TEM: Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2019, Maahanmuuttajanaiset työmarkkinoilla ja työmarkkinoiden ulkopuolella, sivut 28–42: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162005/TEM_oppaat_10_2019_Tutkimusartikkeleita_kotoutumisesta_20012020.pdf?sequence=1&isAllowed=y

ja-asiakkaita, joille jokaiselle on nimetty omavalmentaja. Tiimin tarjoamat kotoutumispalvelut ovat kotoutumislain mukaisia lakisääteisiä palveluja, jotka koostuvat muun muassa alkukartoituksesta, kotoutumissuunnitelmien laatimisesta sekä asiakkaiden kielitestiin ja kotoutumiskoulutuksiin ohjaamisesta. Kotouttamisen palveluja työllisyyspalvelut toteuttaa yhteistyössä TE-toimiston, ELY-keskuksen sekä muiden palveluntuottajien kanssa.

Työllisyyspalvelujen eri tiimeistä on perustettu **maahanmuuttajien ja vieraskielisten palveluverkosto** tiivistämään ja kehittämään kotoutumisajan ylittäneiden asiakkaiden palveluja kohderyhmästä esiin nousevien tarpeiden perusteella.

Vuonna 2021 työllisyyspalvelut on keskittynyt kehittämään kuntakokeilun toimintaa. Kehityskohteina ovat olleet muun muassa alkuvaiheessa syvennetyn palvelutarpeenarvion tekeminen, asukkaiden kasvokkain kohtaaminen, kokonaisvaltaisen tilanteen huomioiminen, yritys- ja oppilaitosyhteistyö, rekrytointitilaisuudet ja -tapahtumat sekä digitaalisen työkalun käyttöönotto osaamisen tunnistamiseen ja kohtauttamiseen. Työnantajien ja -hakijoiden kohtaamista on edistetty erilaisilla BusinessAsemalla järjestetyillä tapahtumilla yhteistyössä liikelaitoksen sisäisten sidosryhmien ja ulkoisten yhteistyökumppaneiden kanssa. Työllisyyspalvelut on tarjonnut asiakkailleen myös valmennuksia ja kaikille työttömille työnhakijoille avoimia tapahtumia, joista iso osa on järjestetty koronaepidemian vuoksi etänä.

Maahanmuuttajien ja vieraskielisten asiakkaiden palvelussa työllisyyspalvelut tekee tiivistä yhteistyötä verkostomaisesti muiden alueen toimijoiden ja hankkeiden kanssa. Yhteistyökumppaneita ovat muun muassa Monikulttuurikeskus Villa Victor, Vuolle Settlementti ja Maahanmuuttajien osaamiskeskus (OSKE), jonka palvelut on suunnattu erityisesti kotoutumisajan ylittäneille asiakkaille. Työllisyyspalvelut ja Maahanmuuttajien osaamiskeskus ovat laatineet yhteiset pelisäännöt varmistamaan, että asiakkaan tavoitteita viedään yhdessä samaan suuntaan, eikä synny päällekkäistä työtä. Esimerkiksi työllisyyspalveluiden tekemää kotoutumissuunnitelmaa voidaan edistää osaamiskeskuksessa auttamalla asiakasta hakemaan työkokeilu-, opiskelu- tai työpaikkaa. Synergiaetujen ja tiiviin yhteistyön maksimoimiseksi OSKE-hanke on sijoittunut BusinessOulun tiloihin ja käyttää asiakkaille samoja asiakaspalvelutiloja kuin muutkin työnhakija-asiakkaat.

Maahanmuuttajien ja vieraskielisten asiakkaiden palveluja on kehitetty osana muuta työllisyydenhoidon palvelukehitystyötä useissa eri vuosina toteutetuissa ESR-rahoitteisissa hankkeissa pilotoimalla ja räätälöimällä palveluja juuri tälle asiakasryhmälle. Näistä esimerkkejä ovat työllisyyden kuntakokeilun selkokielisen esitemateriaalin laatiminen yhdeksällä eri kielellä ja salamatulkkauksien järjestäminen.

Ennen kuntakokeilun aloittamista työllisyyspalvelut on tarjonnut joitain palveluja esimerkiksi nuorille työttömille tai pitkään työttöminä olleille kohderyhmille, joissa on ollut mukana myös maahanmuuttajataustaisia henkilöitä. Työllisyyspalvelut tarjoaa maahanmuuttajille ja vieraskielisille ajoittain lisäksi muita kuin lakisääteisiä palveluja. Maahanmuuttajien pääsemiseen työllisyyttä edistäviin palveluihin on kiinnitetty erityishuomiota esimerkiksi kaupungin palkkatukityöllistämässä ja kuntalisien myöntämisperusteissa.

BusinessOulu on edistänyt kotouttamisohjelman tavoitteita

Kotouttamisohjelmassa BusinessOulu tai kaupungin työllisyyspalvelut oli vastuutahona neljässä työelämää koskevassa tavoitteessa. Osassa tavoitteista vastuutahoina oli useampia viranomaisia ja palveluntuottajia.

Kotouttamisohjelman yksi tavoite on vastuutettu kaupungin työllisyyspalveluille yhdessä TE-toimiston ja ammatillisten oppilaitosten kanssa. Tavoitteena oli **maahanmuuttaja-työnhakijoiden osaamisen tunnistaminen ja tunnustaminen osaksi ammatillisia opintoja ja muualla suoritettujen tutkintojen mahdollinen täydentäminen vastaamaan suomalaisia pätevyysvaatimuksia.** Tavoitteen mittarina oli osaamisen tunnistamiseksi kehitetyt palvelut. Työllisyyspalvelut on vuonna 2021 kehittänyt hankkeissa opinnollistamista (osaamisen näkyväksi tekeminen) osana asiakastyön välineistöä. Kehittämisessä on tunnistettu erilaisia oppimisympäristöjä osaamisen tunnistamiseksi, laadittu osaamistodistus osaamisen dokumentointiin, tehty työnantajayhteistyötä ja toteutettu opinnollistamisen palvelumuotoiluprosessi. Kuntakokeilussa opinnollistamista viedään osaksi yritysten kanssa tehtävää työllistämisyhteistyötä.

Toisena tavoitteena oli **tarjota työhön liittyvää ja työssä mahdollistavaa kielikoulutusta ja suomen kielen käytön tai harjoittelun mahdollisuuksia erilaisissa työssäoppimisympäristöissä.** Mittarina tavoitteelle oli kielikoulutuksen ja kielen käytön harjaantumisen mahdollisuuksien järjestäminen. Tavoitteen vastuutahoina olivat kaupungin työllisyyspalvelut, TE-toimisto, koulutuspalveluiden tuottajat ja kaupungin hyvinvointipalvelut. Työllisyyspalvelut on järjestänyt vuosien 2018–2021 aikana erilaisia toiminnallisia suomen kielen ryhmävalmennuksia ja suomen kielen harjoittelua osana kuntouttavan työtoiminnan palvelua. Esimerkkeinä Spurtti työelämään - ja Kielitaitoa työelämään -valmennukset. Hyväksi havaittuja toimintoja on jatkettu kokeiluvaiheiden jälkeen. TE-toimisto ja ELY-keskus vastaavat kotoutumisajan kielikoulutuksesta ja sivistys- ja kulttuuripalvelut suomi toisena kielenä -opetuksesta.

Kolmas kotouttamisohjelman tavoite liittyi **maahanmuuttaja-työnhakijoille kehitettäviin työhönvalmennus-**

palveluihin, jonka mittariksi oli asetettu työhönvalmennuspalveluiden kehittäminen. Tavoitteesta vastuussa olivat kaupungin työllisyyspalvelut, TE-toimisto ja työllisyshankkeet. Työllisyyspalvelut on vuonna 2021 kehittänyt työhönvalmennuspalveluja useissa hankkeissa, esimerkkeinä henkilökohtaiset työhön- ja työssävalmennuspalvelut sekä kuntakokeilussa työskentelevien oma-avamentajien työnkuva. Työllisyyspalvelut on järjestänyt työnhakijoiden työllistymisen tueksi erillisiä valmennusryhmiä ja muita palveluja, kuten maahanmuuttajataustaisille asiakkaille suunnattu digituki.

Neljäs tavoite oli vastuutettu yksinomaan BusinessOululle. Tavoitteena oli **kehittää yritysvalmennuspalveluiden tarjontaa ulkomaalaistaustaisille työnhakijoille oman yrityksen perustamiseen**. Mittareina tavoitteelle oli asetettu osallistujamäärä yritysneuvonnassa ja yrittäjyysvalmennuksissa, perustettujen yritysten ja uusien työpaikkojen määrä. Yrityspalveluissa on järjestetty yrittäjyysseminaareja, -ohjelmia ja -työpajoja ja opiskelijatapahtumia sekä tehty yhteistyötä kumppanuusverkostojen kanssa. Maahanmuuttajille on järjestetty esimerkiksi Startup Refugees yrittäjyysohjelma, johon osallistui 15 henkilöä. Ohjelman jälkeen perustettiin muun muassa kuusi uutta yritystä ja yksi freelance-yritys. Yrityspalvelut ei erittele asiakkaiden kansalaisuutta, joten yritysneuvontaan ja yrittäjyysvalmennuksiin osallistuneiden ulkomaalaistaustaisten osallistujamääriä ei ole saatavilla. Maahanmuuttajien yritysneuvonnan yhden asiakaspalvelijan maahanmuuttaja-asiakkaiden volyyminmääriä vuosina 2020 ja 2021 on kuvattu seuraavassa taulukossa.

Edellä mainittujen toimien lisäksi BusinessOulu tekee tiivistä yhteistyötä ja tukee erilaisia projekteja, joilla autetaan maahanmuuttajien työllistymistä. Esimerkkeinä projekteista ovat muun muassa Eteenpäin Oulussa -, Generation work -, Täsmävalmennuksella työhön - Adapteri - ja Valmiuksilla vauhtia työllistymiseen -projekti.

YRITYSNEUVONNAN YHDEN ASIAKASPALVELIJAN ASIAKASMÄÄRIÄ

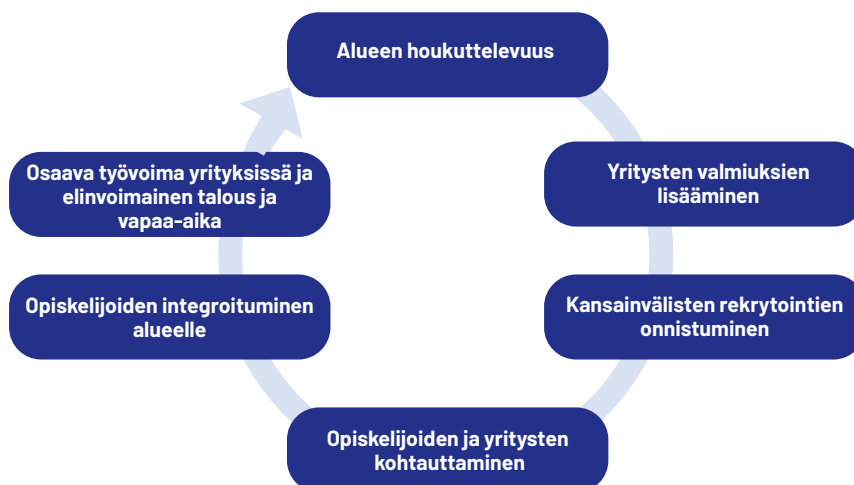
	2020	2021
Uudet asiakkaat	83	127
Palvelutapahtumat	177	279
Perustetut yritykset	18	25
Starttirahahakemukset	7	9
Järjestetyt tapahtumat	28	17
Tapahtumien osallistujat	450	191

Koulutus- ja työperäisen maahanmuuton edistäminen

Maan hallituksen tavoitteena on vuoteen 2030 mennessä **vähintään kaksinkertaistaa työperäinen maahanmuutto** sen nykytasosta. Työperäisen maahanmuuton painopisteeksi asetetaan työvoimapulasta kärsivät alat sekä TKI-toiminnan kärki- ja kasvualojen olennaiset erityisosaajat, opiskelijat ja tutkijat. Toinen hallituksen tavoite on vuoteen 2030 mennessä **kolminkertaistaa korkeakoulujen uusien ulkomaisten opiskelijoiden määrä** 15 000 opiskelijaan vuodessa ja työllistää jatkossa heistä 75 % Suomeen. Nykytilanteessa noin puolet Suomessa korkeakoulututkinnon suorittaneista kansainvälisistä opiskelijoista työllistyy Suomeen.

Maahanmuutolla ja kansainvälisten osaajien liikkuvuudella on entistä suurempi merkitys kaupungin hyvinvoinnille ja kilpailukyvyille. Osaajien saatavuus on eri selvityksissä tunnustettu yhdeksi suurimmista yritysten ja muiden organisaatioiden kasvun ja kansainvälistymisen haasteista. **Kansainvälisten osaajien houkutteluun vaikuttavat useat kansalliset ja paikalliset tekijät**, kuten maahantulo-sääntely, maan houkuttelevuus ja oppilaitosten kansainväliset opinto-ohjelmat.

KANSAINVÄLISEN TYÖVOIMAN LISÄÄMINEN ALUEELLE



Kansainvälisten osaajien houkuttelu saa alkunsa alueen houkuttelevuudesta ja yritysten valmiuksien lisäämisestä. Kansainvälisten rekrytointien sekä opiskelijoiden ja yritysten kohtauttamisen että opiskelijoiden kiinnittymisen alueella on myös onnistuttava. Lopputuloksena saadaan osaavaa työvoimaa ja elinvoimainen talous.

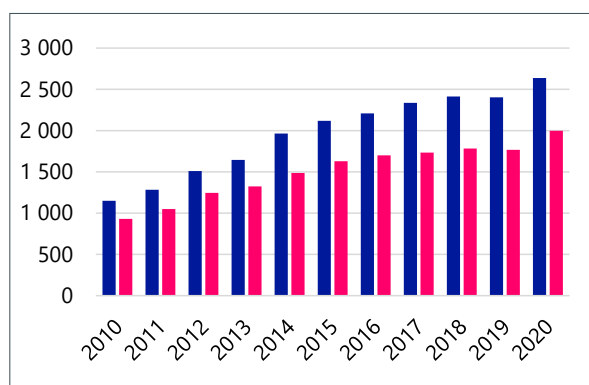
Useat Oulun seudun yrityksistä kokee osaajapulana olevan kasvun esteenä. Vuonna 2019 tehdyn osaajatarvekyselyn mukaan Oulun seudun ICT-yritykset ilmaisivat tarpeeseen 5 000 uutta työntekijää vuoteen 2025 mennessä. Lisäksi Pohjois-Suomeen on odotettavissa suuria investointeja esimerkiksi energia-, bio- ja kaivosaloille, jotka tarvitsevat merkittävästi uutta työvoimaa.

Ulkomaalaisten ja vieraskielisten opiskelijoiden määrä kasvanut

Tilastokeskuksen tilaston mukaan Oulussa perusasteen jälkeisessä tutkintotavoitteisessa koulutuksessa ulkomaalaisia **opiskelijoita** oli vuonna 2020 lähes 2 000 (lukiossa noin 60, ammatillisessa koulutuksessa noin 630, ammattikorkeakoulussa noin 280 ja yliopisto-opistossa 1 020). **Vieraskielisiä opiskelijoita** perusasteen jälkeisessä koulutuksessa vuonna 2020 oli Oulussa reilut 2 600. Sekä vieraskielisten että ulkomaalaisten opiskelijoiden määrä on tasaisesti noussut vuodesta 2010 lähtien.

Opetushallinnon tilastopalvelun mukaan vuonna 2020 Oulun yliopistossa ja Oulun ammattikorkeakoulussa ulkomaalaiset opiskelijat suorittivat eniten ICT-alan, kaupan, hallinnon ja oikeustieteiden sekä kasvatusalan tutkintoja.

VIERASKIELISTEN JA ULKOMAALAISTEN OPISKELIJOIDEN LKM OULUSSA 2010–2020



Lähde: Tilastokeskus

Pesti-yksikkö hakee kansainvälisiä osaajia ja opiskelijoita

Vuonna 2021 perustettu **Pesti-yksikkö hakee yritysten osaajatarpeisiin työntekijöitä Suomesta ja ulkomailta kuntakokeilun, Maahanmuuttajien osaamiskeskuksen ja TE-toimiston asiakkaista sekä kansainvälisistä opiskelijoista**. Yksikkö vastaa myös Oulu Talent Hub -toiminnasta ja kansainvälisten osaajien houkuttelusta, BusinessAseman tapahtumien koordinoinnista ja Työn Taitajat Oulu -ohjelmasta.

Pesti-yksikkö tekee tiivistä yhteistyötä kumppanien kanssa tavoitteidensa saavuttamiseksi. Yhteistyökumppaneita ovat TE-toimisto, oppilaitokset, BusinessFinland, TEM:n Talent Boost-ohjelma ja Maahanmuuttajien osaamiskeskus. Esimerkkinä yhteistyöstä on, että työllisyyspalvelut ja Maahanmuuttajien osaamiskeskus suunnittelevat ja koordinoivat yhteisiä toimintojaan ja niillä on käytössään yhteisiä työkaluja asiakkuuksien hallintaan ja osaamisen tunnistamiseen.

Koulutus- ja työperäistä maahanmuuttoa Pesti-yksikkö on edistänyt yhdessä kumppanien ja verkostojen kanssa vuonna 2021 muun muassa seuraavasti:

- Koonnut kansainvälisille työntekijöille asettautumisen helpottamiseksi kaupungin ja muiden palvelut helposti löydettäväksi Oulu Talent Hub -hankkeen verkkosivuille.
- Mahdollistanut opiskelijoiden kiinnittymistä alueelle ja kohtaamista yritysten kanssa järjestämällä Matchmaking-tapahtumia ja yritysvierailuja.
- Lisännyt kiinnostavuutta ja tietoa alueesta rakentamalla Study and Work -verkkosivuston ja viestimällä Suomi-seuran Suomiviikolla.
- Lisännyt yritysten valmiuksia järjestämällä Oulu Talent Hub -koulutuksia ja -valmennuksia, aloittamalla mentoriohjelman yritysten rekrytointivalmiuksista, monikulttuurisen työvoiman johtamisesta ja kansainvälisen liiketoiminnan kehittämisestä.
- Tukenut kansainvälisten yritysten osaajahankintaa järjestämällä webinaarin yksityisistä rekrytointipalveluista ja osatoteuttanut Vain parhaita puolia -kampanjan.
- Toteuttanut hoiva-alan kiinnostavuuden lisäämiseksi Mää hoidan -kampanjan.
- Osallistunut Kansainvälisten osaajien Suomi -tutkimushankkeeseen, jossa selvitetään kansainvälisten osaajien tarpeita Suomeen sijoittumisessa.
- Houkuttellut alueelle opiskelijoita tuottamalla materiaalia ja ohjaamalla yliopiston kansainvälisten maisteriohjelmien ja Nokian välistä yhteistyötä ja tekemällä suunnitelman yliopiston kanssa keväällä 2022 maisteriohjelmiin valittavien opiskelijoiden kiinnittymisestä Ouluun.

Talent Hub -hanke edistää kansainvälisten osaajien työllistymistä

BusinessOululla on meneillään useita maahanmuuttajiin, heidän koulutukseensa ja työllistymiseen liittyviä hankkeita. Helmikuussa 2021 alkaneen kansallisen kaksivuotisen **Oulu Talent Hub -hankkeen tavoitteena on selkeyttää Suomessa asuvien tutkinto-opiskelijoiden, tutkijoiden tai jo valmistuneiden kansainvälisten osaajien työllistymispolkuja.** Hankkeessa luodaan alueelle työnantajia ja kansainvälisiä osaajia yhdistävä yritys- ja työelämäpalvelujen kokonaisuus, joka edistää yritysten kasvua ja kansainvälistymistä sekä kansainvälisten osaajien työllistymistä. Hankkeella vahvistetaan myös Oulun alueen tunnettavuutta sekä vetovoimaisuutta kansainvälisten osaajien keskuudessa tuomalla viestinnässä esille muun muassa alueen tarjoamia uramahdollisuuksia. Yrityksille tarjotaan kansainvälisiin rekrytointeihin liittyviä valmennuksia sekä mentorointia ja saadaan yritykset näin entistä vahvemmin mukaan kansainvälisten osaajien opintoihin jo alkuvaiheesta lähtien. Lisäksi hankkeessa kehitetään laajempia ja vahvempia verkostoja korkeakoulujen, toisen asteen oppilaitosten, kaupungin, kansainvälisten osaajien ja elinkeinoelämän välille.

Hankkeessa kiinnitetään huomiota myös yritysten kansainvälistymisvalmiuksiin, kansainvälisten osaajien tuomaan lisäarvoon liiketoiminnalle sekä tuetaan yrityksiä näiden mahdollisuuksien tunnistamisessa ja hyödyntämisessä. Lisäksi Talent Hub haluaa vaikuttaa yritysten yleiseen asenneilmapiiriin.

Yritysten ja opiskelijoiden kohtauttamiseksi on vuonna 2021 toteutettu useita info- ja keskustelutilaisuuksia yrityksille ja kansainvälisille osaajille, rekrytointitilaisuuksia, yritysvierailuja, työpajoja ja teemakohtaisia verkostoitumistapahtumia kansainvälisille opiskelijoille, tutkijoille ja heidän perheilleen.

Hankkeessa on kerätty ilmoittautumista vaatineisiin tapahtumiin osallistuneilta palautetta. Vastaajista 91 % on antanut joko hyvän tai erittäin hyvän arvosanan. Vapaa- muotoisissa kommentteissa on kiitetty kansainvälisen kohderyhmän huomioimista omalla tapahtumalla, Oulun eri palveluista annettua tietoa ja mahdollisuutta verkostoitua tapahtumissa. Opiskelijat ovat olleet tyytyväisiä yritysten rekrytointitarpeiden esille tuomisesta ja mahdollisuudesta tutustua ennestään tuntemattomiin yrityksiin.

Maahanmuuttajien näkemyksiä

BusinessOulu ei ole tehnyt palveluistaan asiakastytyväisyyskyselyä.

Tarkastuslautakunta kutsui arviointitilaisuuteen myös Oulun kaupungin **maahanmuuttajaneuvoston puheenjohtajan.** Neuvoston tavoitteina on muun muassa maahanmuuttajien osaamisen tunnustaminen ja heidän työkokemuksensa hyödyntäminen, maahanmuuttajien ja työnantajien kohtaaminen sekä kotoutumisen haasteiden ja esteiden tunnistaminen eri elämäalueilla.

Maahanmuuttajaneuvoston puheenjohtajan näkemyksen mukaan maahanmuuttajat kokevat työelämässä syrjintää ja ettei heidän toiveitansa esimerkiksi opiskelualasta kuunnella, vaan heidät usein ohjataan opiskelemaan terveys- ja sosiaalialaa. **Nuoret maahanmuuttajat ovat olleet BusinessOulun toimintaan tyytyväisiä.** He ovat kokeneet, että heidän osaamisensa ja kiinnostuksen kohteet huomioidaan ja, että he saavat palveluja, joilla pääsevät kiinni työelämään. Puheenjohtaja piti hyvänä, että BusinessOulu kiinnittää huomiota myös siihen, miten yritykset ja työnantajat voivat edistää työelämän monimuotoisuutta, osaamista ja syrjimättömyyttä.

Kotouttamisohjelman 2022–2025 valmistelun yhteydessä on ohjelman seurantar ryhmä vuonna 2020 tehnyt **kyselyn maahanmuuttajille kotoutumisesta ja kotouttamisohjelman toteutumisesta.** Kyselyyn vastanneista yli puolet oli saapunut Suomeen työn, opiskelun, perheen tai muun syyn vuoksi ja heistä 64 % oli asunut Suomessa yli kolme vuotta. Suomen kieltä vastanneista oli opiskellut lähes 90 %.

TE-toimiston palveluihin oli vastaajista tutustunut kolme neljästä. Saman verran vastaajista tiesi mistä saa neuvontaa, mutta Oulun kaupungin monikielisiä neuvontapalveluja vastaajista oli käyttänyt vain 39 %. Kaupungin palvelujen käyttäjien kokemukset olivat olleet positiivisia. Oulun kaupungin kotouttamisohjelmaan oli perehtynyt alle puolet kyselyyn vastanneista.

Kyselyyn vastanneista yli 80 % koki Oulun kotikaupungikseen. Jotka eivät kokeneet näin, kertoivat syiksi kieli- ja kulttuurierot, työttömyyden ja ennakkoluulot. Kysymykseen **mikä tekisi Oulusta paremman asuinpaikan** annetuista arviointiaiheeseen liittyvistä vapaamuotoisista vastauksista nousivat esille englanninkieliset palvelut, rasmin ja syrjinnän vähentäminen, yhteistyö yliopiston kanssa, palvelujen saaminen yhdeltä luukulta, maahanmuuttajanaisten tukeminen opiskelussa ja työssä, opiskelijoiden tukeminen työllistymisessä ja kielikurssien järjestäminen virka-ajan ulkopuolella.

Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä

BusinessOulu-liikelaitoksella on tärkeä rooli maahanmuuttajien työllistymisen ja yrittäjyyden tukemisessa. Työn perässä muuttaneilla on Suomessa työpaikka valmiina, mutta muista syistä saapuneiden polku työmarkkinoille alkaa usein työllisyys- ja kotoutumispalveluista.

Oulussa asuvien maahanmuuttajien määrä on tasaisesti lisääntynyt vuosien 2010–2021 välillä ja vuoden 2021 muuttovoitosta lähes puolet muodostui maahanmuutosta. Ikärakenteeltaan nuori ja monikansallinen asukasryhmä on tärkeässä roolissa alueen väestökasvussa.

Oulun seudun työllisyyden kuntakokeilussa seudun kaikkien kotoutumisaikaisten maahanmuuttajien ja vieraskielisten lakisääteiset työllisyyspalvelut järjestetään BusinessOulun työllisyyspalveluissa. Maahanmuuttajille ja vieraskielisille kuntakokeilussa tarjotaan työllisyyttä ja yrittäjyyttä tukevia palveluja osana muita valtavirtapalveluja huomioiden asiakkaiden erilaiset palvelutarpeet.

BusinessOulu on edistänyt kotouttamisohjelmassa 2018–2021 sille määriteltyjä neljää tavoitetta. Maahanmuuttaja-työnhakijoille on kehitetty palveluja osaamisen tunnistamiseen ja tunnustamiseen. Asiakkaille on järjestetty kielikoulutusta ja kielen käytön harjaantumisen mahdollisuuksia sekä kehitetty työhönmennuspalveluja yhdessä näiden tavoitteiden muiden vastuutahojen kanssa. Maahanmuuttajille on järjestetty yrittäjyysohjelma oman yrityksen perustamiseen.

Avoimien työpaikkojen määrä on kasvussa, mutta työmarkkinoilla on kohtaanto-ongelma, työnantajien ja työntekijöiden tarpeet eivät kohtaa. BusinessOulu pystyy edistämään koulutus- ja työperäistä maahanmuuttoa auttamalla yrityksiä ja kansainvälisiä osaajia löytämään toisensa. Pesti-yksikkö keskeisenä toimijana, yhdessä verkostonsa kanssa, vastaa yritysten työvoimansaataavuudesta räätälöimällä palveluja osaajahankintaan, kartoittamalla osaamistarpeita ja Talent Hub -toiminnalla.

Arviointitilaisuudessa maahanmuuttajaneuvoston puheenjohtajan kertoman mukaan BusinessOulun palveluihin on oltu tyytyväisiä, palveluissa huomioidaan asiakkaiden kiinnostuksen kohteet ja toiminnassa kehitetään myös työmarkkinoiden valmiuksia ja vastaanottavuutta.

Kotouttamisohjelman 2018–2021 tavoitteiden toteutumisesta ei ole raportoitu sivistys- ja kulttuurilautakunnalle. Valtuuston hyväksymää kotouttamisohjelmaa 2022–2025 ei ole julkaistu kaupungin verkkosivuilla.

Tarkastuslautakunnan kannanotot

Maahanmuuttajien työmarkkina-asemassa ja koulutustasossa on suuria eroja kieliryhmien välillä ja sisällä. Tarkastuslautakunta pitää tärkeänä, että maahanmuuttajat ja vieraskieliset huomioidaan työllisyyttä ja yrittäjyyttä tukevissa palveluissa erikseen. Varsinkin maahanmuuttajanaiset on hyvä nostaa työllisyystoimien erityiseksi asiakasryhmäksi.

Työvoiman kansainvälistyessä on kiinnitettävä yhä enemmän huomiota työn ja opiskelun vuoksi kaupunkiin muuttaneiden ja heidän perheidensä asettautumiseen ja kotoutumiseen, kun tavoitellaan osaavan työvoiman saatavuuden parantamista.

Maahanmuuttajien palveluita kehitetään useilla hankkeilla. On varmistettava, että asiakkaiden näkökulmasta keskeiset hankkeiden tuotokset ja toimintatavat ovat hyödynnettävissä myös hankkeiden päättämisen jälkeen.

4.9 Palvelujen laadun kehitys vuosina 2016–2020

Tarkastuslautakunta arvioi, saavutettiin Oulun kaupunkistrategiassa 2026 KAPA-mittareille asetetut tavoitteet, miten mitatut asiat kehittyivät ja minkälainen oli palvelujen laatu suhteessa toisiin kaupunkeihin.

Strategian KAPA-mittarit

Oulun kaupunki on mukana valtakunnallisissa kaupunki- ja kuntapalvelututkimuksissa (KAPA). Niissä selvitetään asukkaiden tyytyväisyyttä palveluihin ja kunnan toimintaan. Oulun kaupunkistrategiassa 2026 on KAPA-tutkimuksista kuusi valtuustotason sitovaa indikaattoria (mittaria) kolmesta strategisesta painopisteestä ja linjauksesta (tavoitetila suluissa):

1. Vetovoimainen Oulu on pohjoisen luonnon ja kulttuurin kaupunki:
 - Tyytyväisyys keskustan palvelutasoon (tyytyväisten osuus 80 %)
 - Tyytyväisyys asuntojen, työpaikkojen ja palvelujen sijoitteluun (tyytyväisten osuus 45 %)
2. Pitovoimainen Oulu on hyväntuulinen korkean osaamisen kaupunki:
 - Terveystilan hyväksi / melko hyväksi kokeneiden osuus, % (osuus kasvaa)
 - Itsensä yksinäiseksi melko usein / jatkuvasti tuntevien osuus, % (osuus laskee)
 - Koettu yleinen järjestys ja turvallisuus (tyytyväisten osuus vähintään 90 %)
3. Oulun kaupungin tapa toimia:
 - Kuntalaistyytyväisyys, yleinen palvelutyytyväisyys (3,6)

Strategiassa tavoitetilat oli asetettu vuodelle 2021. Kyseisenä vuonna ei tehty KAPA- eikä kuntapalvelututkimusta, joten tavoitteiden saavuttamista ei voi täsmällisesti arvioida. Arviot strategisten tavoitteiden saavuttamisesta perustuvat vuoden 2020 tutkimusaineistoon. Kaupunkistrategian 2030 mukaan tulevina vuosina seurataan samoja KAPA-tutkimuksissa olevia mittareita, joita nyt on seurattu.

KAPA-tutkimukset

Finnish Consulting Group Oy (FCG) tekee kerran valtuustokaudessa laajan kaupunki- ja kuntapalvelututkimuksen ja kerran valtuustokauden aikana suppeamman palvelujen laatuun keskittyvän kuntapalvelututkimuksen. Oulun kaupunkistrategian 2026 aikana tehtiin KAPA-tutkimus vuonna 2020 sekä kuntapalvelututkimus vuonna

2018.³⁷ Lisäksi vertailussa on mukana vuoden 2016 KAPA-tutkimus sekä vuoden 2015 ATH-tutkimus (Aikuisten terveys-, hyvinvointi- ja palvelututkimus), joiden tuloksia on strategian lähtötiloina.³⁸

Tutkimuksissa on mukana hyvin rajallinen määrä kuntia. Tässä arvioinnissa Oulun kanssa vertailuun on otettu mukaan ne suuret kaupungit, joista on tutkimustietoa samalta ajalta.

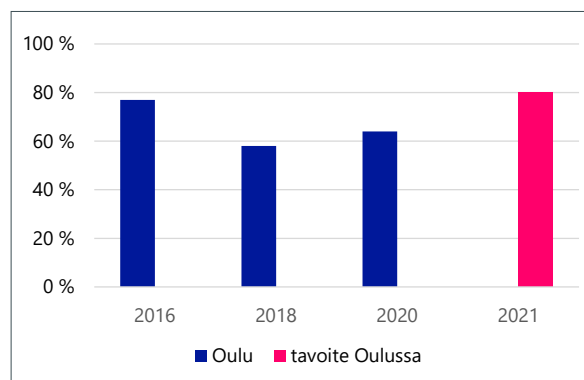
Kukin kunta on voinut pyytää tutkimuksiin joitakin lisäkysymyksiä. Oulun strategiin tavoitteisiin on otettu lisäkysymyksistä mukaan kolme. Tarkempia, luokittelua sisältäviä vastauksia on saatavilla ainoastaan näistä lisäkysymyksistä vuodelta 2020. Toisaalta, koska lisäkysymykset ovat Oulun, niistä ei ole vertailutietoa muista kunnista, poikkeuksena Turku, jolla oli samoja lisäkysymyksiä vuoden 2018 kuntapalvelututkimuksessa.

Kaavioiden ja taulukoiden tietojen lähteenä ovat KAPA- ja kuntapalvelututkimukset kyseessä olevilta vuosilta.

Tyytyväisyys keskustan palvelutasoon ei saavuttanut tavoitetta

Tyytyväisyyttä keskustan palvelutasoon on kysytty lisäkysymyksenä oululaisilta vastaajilta. Tyytyväisten asukkaiden osuus oli korkeimmillaan vuonna 2016 (77 %), mistä se putosi vuoden 2018 arvoon 58 %. Vuonna 2020 tulos oli 64 % tyytyväisiä, mikä kuitenkin on melko kaukana vuoden 2021 **tavoitteeksi asetetusta 80 %:sta**.³⁹

TYTYVÄISTEN OSUUS KESKUSTAN PALVELUTASOON



³⁷ Sekä vuonna 2016 että 2018 tutkimuksen otoskoko Oulussa oli 2 000. Vastauksia oli 551 vuonna 2016, vastausprosentti 27,6. Kuntapalvelututkimuksen 2018 vastausprosentti oli 29,4, vastauksia 587. Vuonna 2020 otoskoko oli 3 000, vastauksia 941, vastausprosentti 31,4.

³⁸ ATH-tutkimuksen kysymyksiä on siirretty selvittäväksi FCG:n tekemissä KAPA- ja kuntapalvelututkimuksissa vuodesta 2018 alkaen.

³⁹ Vastaajien määrä 2016: 472, 2018: 577 ja 2020: 923

Vuoden 2020 tutkimuksessa kaikkein tyytyväisimpiä keskustan palvelutasoon iän puolesta oli nuorin ikäluokka (18–29-vuotiaat), tyytyväisten osuus 81 %, tyytymättömmimpiä 50–79-vuotiaat (23 %). Tyytyväisimpiä koulustaustaltaan olivat ylioppilaat, tyytyväisten osuus 78 %, tyytymättömmimpiä korkeakoulun suorittaneet sekä perus-, keski- tai kansakoulun suorittaneet (23 %). Työase- man suhteen tyytyväisyyttä oli eniten ryhmässä opiskelija, koululainen (83 %), tyytymättömyyttä ryhmässä yrittäjät (26 %). Vastaajien määrä joissakin luokissa oli melko vähäinen, joten tulokset ovat vain suuntaa antavia.

Tyytyväisyys asuntojen, työpaikkojen ja palveluiden sijoitteluun on lisääntynyt

Vuoden 2021 **tavoite tyytyväisten osuudesta** asuntojen, työpaikkojen ja palveluiden sijoitteluun oli **45 %**. Tämä tavoite täyttyi vuoden 2020 tutkimuksessa (46 %). Tyytyväisten osuus on noussut selvästi edellisistä tutkimuksista (41 % vuonna 2016 ja 39 % vuonna 2018).

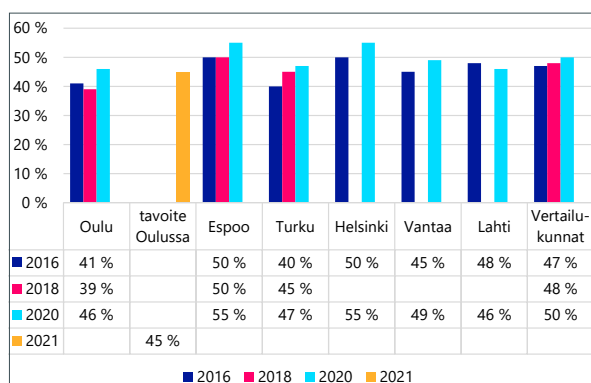
Siitä huolimatta, että strategiassa asetettu tavoite saavutettiin, on Oulussa kaikkina tutkimusajankohtina yhtä poikkeusta lukuun ottamatta ollut tyytyväisten asukkaiden osuus alhaisempi kuin vertailukaupungeissa. Ainoastaan vuonna 2016 Turussa tyytyväisten osuus (40 %) oli yhden prosenttiyksikön alhaisempi kuin Oulussa (41 %). Lisäksi vuonna 2020 Lahdessa tyytyväisten osuus oli sama kuin Oulussa (46 %). Tyytyväisten asukkaiden osuus on ollut Espoossa ja Helsingissä kaikkina tutkimusvuosina suurinta.⁴⁰ Kaupunkistrategiassa 2030 tämän mittarin tavoitetila on 50 %.

Terveydentilansa hyväksi kokeneiden osuus vähentynyt

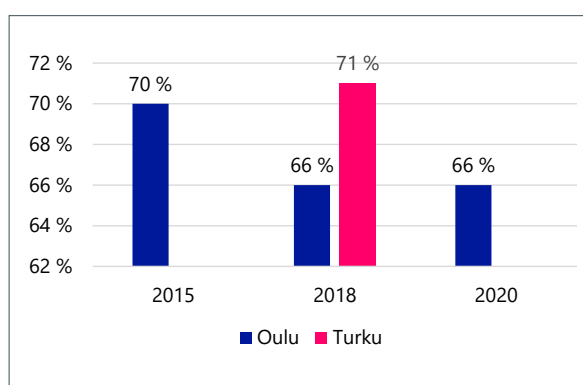
Strategian tavoitteena oli, että terveydentilansa hyväksi tai melko hyväksi kokeneiden **osuus kasvaa**. Lähtötilana oli Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) vuonna 2015 tekemä ATH-tutkimus, jossa terveydentilansa hyväksi tai melko hyväksi kokeneiden osuus oli 70 %. Sama kysymys esitettiin vuoden 2018 kuntapalvelut-tutkimuksessa, jolloin samoin koki 66 % vastaajista. Vuoden 2020 KAPA-tutkimuksessa terveydentilansa hyväksi tai melko hyväksi kokeneiden osuus oli sama 66 %, joten tavoitteeksi asetettu osuuden kasvu ei toteutunut. Vertailukaupunkitieto löytyy vuodelta 2018 Turusta, jossa silloin terveydentilansa hyväksi tai melko hyväksi kokeneiden osuus oli 71 %.

Luokitelluista ryhmistä ikänsä puolesta nuorimmissa (18–29-vuotiaat) oli eniten terveydentilansa hyväksi tai melko hyväksi kokeneita (76 %), vähiten 65–79-vuotiaissa (59 %). Koulustaustaltaan korkeakoulun suorittaneissa vastaavasti kokeneiden osuus oli korkein (82 %), perus-, keski- tai kansakoulun suorittaneissa osuus oli alhaisin (47 %). Työase- man suhteen paras tilanne oli luokassa toimihenkilö tai virkamies (79 %), huonoin luokassa työtön (55 %).

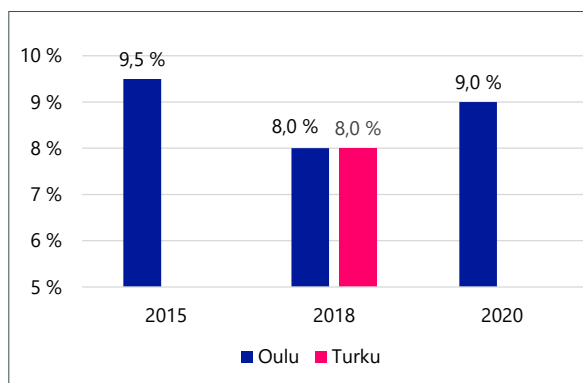
TYTYVÄISTEN OSUUS ASUNTOJEN, TYÖPAIKKOJEN JA PALVELUIDEN SIOITTELUUN



TERVEYDENTILAN HYVÄKSI / MELKO HYVÄKSI KOKENEIDEN OSUUS



ITSENSÄ YKSINÄISEKSI MELKO USEIN / JATKUVASTI TUNTENEIDEN OSUUS



Yksinäisyyden kokeminen

Itsensä yksinäiseksi tunteiden osuus väheni vuoden 2015 ATH-tutkimuksesta (9,5 % tunsivat itsensä melko usein tai jatkuvasti yksinäiseksi) vuoden 2018 kuntapalvelut-tutkimukseen (8 %). Tuoreimmassa tutkimuksessa (KAPA 2020) itsensä yksinäiseksi tuntevien osuus lisääntyi edelliseen tutkimukseen nähden prosenttiyksikön verran. **Alkuperäiseen lähtötasoon verrattuna strategian tavoite** kuitenkin **täyttyi**. Turusta on saatavilla vertailutieto vastaavasti kuin edellisessä luvussa. Siellä itsensä yksinäiseksi tuntevien osuus vuonna 2018 oli sama kuin Oulussa (8 %).

⁴⁰ Helsinki ja Vantaa eivät olleet mukana vuoden 2018 kuntapalvelut-tutkimuksessa ja Lahden tulokset ovat poikkeuksellisesti vuosilta 2015, 2017 ja 2020. Lisäksi Lahden tulokset vuodelta 2017 ovat puutteelliset. Vertailukuntien ilmoitetut tulokset ovat tutkimustuloksista poimittuja keskiarvoja.

Luokitelluista ryhmistä ikänsä puolesta nuorimmissa (18–29-vuotiaat) oli eniten itsensä yksinäiseksi tai melko yksinäiseksi tunteneita (12 %), vähiten 50–64-vuotiaissa (6 %). Koulutustaustaltaan perus-, keski- tai kansakoulun suorittaneissa oli eniten yksinäisyyttä (17 %), korkeakoulun suorittaneissa heitä oli vähiten (5 %). Työaseman suhteen paras tilanne oli luokassa toimihenkilö tai virkamies (4 %), huonoin luokassa työtön (29 %).

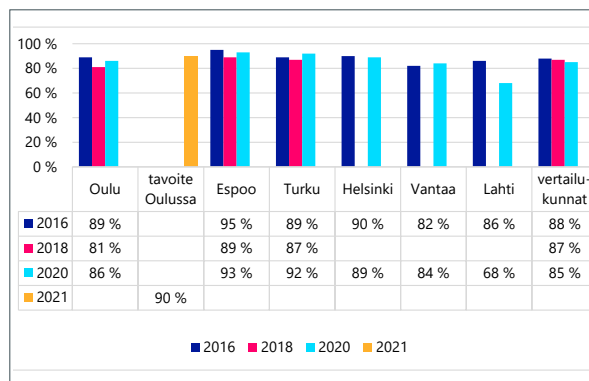
Kouluterveyskyselyissä on myös selvitetty nuorten yksinäiseksi tunteneiden osuutta. 2021 kyselyn mukaan nuorten yksinäisyys on lisääntynyt hyvin paljon viime vuosina (yksinäiseksi itsensä tunteneiden osuus 2017 10,5 %, 2019 11,6 % ja 2021 18,5 %).⁴¹

Tytyväisten osuus yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen vaihdellut

Tavoitetila tytyväisten osuudessa yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen **vuodelle 2021 oli 90 %**. Vuoden 2020 tutkimuksen tulos jäi 4 prosenttiyksikköä tavoitetilasta, vaikka olikin noussut 5 prosenttiyksikköä vuodesta 2018. Sen sijaan lähtötilanteessa vuonna 2016 tulos (89 %) oli lähellä nykyistä tavoitetasoa.

Vertailukaupungeista Vantaalla ja Lahdessa tytyväisten osuus yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen asuinkunnassa on ollut heikommalla tasolla kuin Oulussa. Sen sijaan Espoossa, Turussa ja Helsingissä tytyväisten asukkaiden osuus on ollut tutkittuina vuosina suurempi.

TYTYVÄISTEN OSUUS YLEISEEN JÄRJESTYKSEEN JA TURVALLISUUTEEN ASUINKUNNASSA



Kuntalaistyytyväisyys, yleinen palvelutyytyväisyys parantunut

Kuntalaistyytyväisyydestä kokonaisuudessaan kertoo laaja asuinkuntaindeksi. Vuosien 2016 ja 2018 tuloksissa siinä huomioitiin 54 palvelua, vuonna 2020 53 palvelua. Indeksia laskettaessa vastauksista on poistettu ”en osaa sanoa” vastaukset. Indeksien arvo on skaalattu asteikolle 1–5, jossa arvo 1 kuvaa kaikkein kielteisintä suhtautumista, arvo 3 neutraalia suhtautumista ja arvo 5 myönteisintä suhtautumista.

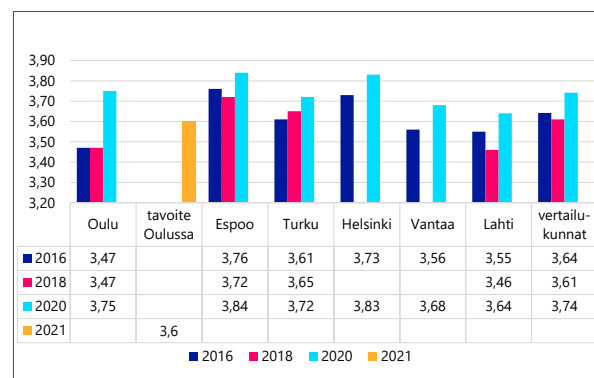
Indeksiä laskettaessa asioita on painotettu seuraavasti:

palveluluokka	painoarvo
sairaalapalvelut	3
terveyskeskuksen lääkäripalvelut	5
hammaslääkäripalvelut	3
varhaiskasvatus	3
peruskoulu	5
kaikki muut	1

Oululaisten yleinen palvelutyytyväisyys on parantunut vuosien 2016 ja 2018 tutkimuksista (3,47) vuoteen 2020 (3,75), mikä on **strategiassa tavoitteeksi asetettua tavoitetta (3,6) parempi**.

Tuoreimmassa tutkimuksessa vertailukaupungeista Espoossa ja Helsingissä yleinen palvelutyytyväisyys oli paremmalla tasolla kuin Oulussa. Vuonna 2016 Oulun laaja asuinkuntaindeksi oli vertailukaupungeista huonoin. Kaikissa tarkasteltavissa kaupungeissa tyytyväisyys on jokaisessa tutkimuksessa ollut selvästi neutraalin tason yläpuolella (arvo suurempi kuin 3).

YLEINEN PALVELUTYTYVÄISYYS



41 Kouluterveyskysely, THL 2021

YHTEENVETO JA ARVIINTI STRATEGIAN TAVOITTEIDEN TOTEUTUMISESTA

Strategian indikaattori	2018 asetettu tavoite vuodelle 2021	Toteuma 2020	Arviointi
Tyytyväisten osuus keskustan palvelutasoon	80 %	64 %	↘
Tyytyväisten osuus asuntojen, työpaikkojen ja palveluiden sijoitteluun	45 %	46 %	↗
Terveystilan hyväksi / melko hyväksi kokeneiden osuus	osuus kasvaa	66 % (v. 2015 70 %)	↘
Itsensä yksinäiseksi melko usein / jatkuvasti tuntevien osuus	osuus laskee	9 % (v. 2015 9,5 %)	↗
Tyytyväisten osuus yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen	90 %	86 %	↘
Yleinen palvelutyytyväisyys	3,6	3,75	↗

Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä

Siihen, miten tyytyväisiä kaupunkilaiset ovat palveluihin, vaikuttaa moni asia. Talouden nousukaudella ja laskukaudella tyytyväisyys on erilaista. Asioiden kokeminen on moniulotteinen kokonaisuus. Jotta tyytyväisten määrää saadaan lisättyä, vaatii se monen tahon yhteistyötä ja pitkäjänteistä kehittämistä.

Tuloksissa näkyy selvää heilahtelua. Vuonna 2018 tyytyväisyys oli useimmilla mittareilla alimmillaan. Vaikka mitattavuuden kannalta on hyvä, että kaupunkistrategiassa on määritetty selkeä tavoite, asioiden kokemuksen suunta voi olla tärkeämpi kuin yksittäisen kyselyn poikkileikkaustieto. Neljän vuoden jakso on melko lyhyt aika esimerkiksi kaupunkirakenteen tai palveluverkon kehittämiseksi, mutta tutkimuksilla saadaan kuitenkin suuntamerkkejä, miten tyytyväisyys palveluihin kehittyy ja mihin suuntaan palveluita pitäisi kehittää.

Koska yleisessä palvelutyytyväisyydessä on tapahtunut myönteistä kehitystä, kertoo se sitä, että **tyytyväisyys palveluihin kokonaisuudessaan on lisääntynyt.** Yleisessä palvelutyytyväisyydessä ja tyytyväisten osuudessa asuntojen, työpaikkojen ja palveluiden sijoitteluun saavutettiin strategiassa asetetut tavoite-
tasot. Sen sijaan varsinkin tyytyväisten osuudessa keskustan palvelutasoon (64 %) jäätin kauaksi tavoitetasosta (80 %). Myös yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen tyytyväisiä (86 %) oli tavoiteltua (90 %) vähemmän. Terveystilan kokemisessa ei tapahtunut toivottua myönteistä kehitystä. Yksinäisyyden tuntemisessa aluksi kehitys oli toivotun suuntaista, minkä jälkeen tapahtui käänne huonompaan päin, joskin saavutettu tila oli hiukan parempi kuin lähtötila.

Vertailukunnista Espoossa ja Helsingissä oli eniten tyytyväisiä asukkaita kaikissa kolmessa asiassa, joita oli mahdollista vertailla. Lahdessa tyytyväisten osuus asuntojen, työpaikkojen ja palveluiden sijoitteluun oli samalla tasolla kuin Oulussa, kahdessa muussa vertailussa asiassa Oulussa palveluihin tyytyväisten osuus oli suurempi. Vaikka Turussa tyytyväisten osuus asuntojen, työpaikkojen ja palveluiden sijoitteluun sekä yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen asuinkunnassa oli suurempi kuin Oulussa, yleinen palvelutyytyväisyys oli Oulussa vähän korkeampi.

Oulun lisäkysymyksistä saatavilla tiedoilla on mahdollista pureutua tuloksiin, minkä ansiosta suurimpiin epäkohtiin on helpompi puuttua. Terveystilan hyväksi kokemisella ja vähäisellä yksinäisyyden kokemisella näyttäisi olevan selvä yhteys joissakin luokitelluissa ryhmissä. Työttömissä oli vähiten terveydentilansa hyväksi tai melko hyväksi kokeneita, mutta eniten itsensä yksinäiseksi melko usein tai jatkuvasti tuntevia.

Tarkastuslautakunnan kannanotot

Valtakunnallisen palvelutyytyväisyyskyselyn (KAPA) mittarit ovat käyttökelpoisia strategian mittareita jatkossakin. Mittareiden tulosten perusteella keskustan palvelutasoon tyytyväisten osuus on sen verran kaukana tavoitetilasta, että lautakunta suosittaa kiinnittämään tähän huomiota päätettäessä keskustan palveluihin vaikuttavista tekijöistä.

Lautakunta on huolissaan yksinäiseksi itsensä tuntevien osuudesta erityisesti kyselyn nuorimmassa ikäluokassa (18-29), koska myös tuorein kouluterveyskysely on antanut samansuuntaisia tuloksia. Koronapandemialla on todennäköisesti ollut tähän vaikutusta, mutta jotta negatiivinen suunta saadaan käännetyä, on hallintokuntien tehtävä toimenpiteitä.




Kyselyvastausten perusteella työttömyys vaikuttaa sekä terveydentilan kokemiseen että yksinäiseksi itsensä tuntemiseen. Tästä syystä tarkastuslautakunta pitää tärkeänä, että työttömyyden hoitamisen ohella kiinnitetään huomiota työttömien hyvinvointiin ja siten voidaan vaikuttaa kahden mittarin tuloksiin.

5 Tarkastuslautakunnan kannanottojen vaikuttavuuden seuranta




Tarkastuslautakunta seuraa kannanottojensa vaikuttavuutta ja esittää havaitse-
miaan toimenpiteitä, joilla kannanottoja on edistetty sekä arvionsa toimenpiteiden
etenemisestä.

Tarkastuslautakunta on valinnut seurantaan osan kan-
nannoista arviointikertomuksesta 2020.

Havaittujen toimenpiteiden lähtökohtana on kaupungin-
hallituksen kaupunginvaltuustolle antamat hallintokun-
tien vastaukset kannanottoihin sekä kevään 2021 aikana
kerätyt lisätiedot muista tietolähteistä.

Tarkastuslautakunnan arviointiskaala	
	tarkastuslautakunta ei ole havainnut toimia kannanoton suuntaan
	asia on edennyt merkittävästi kannanoton suuntaan
	tarkastuslautakunta on havainnut joitakin toimia kannanoton suuntaan

TARKASTUSLAUTAKUNNAN VUODEN 2020 KANNANOTTOJEN VAIKUTTAVUUDEN SEURANTA

Tarkastuslautakunnan kannanotto	Tarkastuslautakunnan havaitsemissa toimenpiteitä	Eteneminen
Omistajapoliittinen toimenpideohjelma lisää konsernijaoston ja kaupunginhallituksen omistajapoliittisten päätösten ja valmistelujen ennakoitavuutta ja avoimuutta.	Omistajapoliittisten linjausten valmistelun yhteydessä on arvioitu, että erilliselle toimenpideohjelmalle ei ole jatkossa tarvetta. Toimenpideohjelmien määrittely on kesken kaupunginhallituksessa, mutta ennakkotietojen mukaan omistajapoliittista toimenpideohjelmaa ei enää valmistella.	
Varautumissuunnitelmien ja pandemiasuunnitelman ajantasaisuuden tarkastelu saatujen kokemusten perusteella. Pandemiariskillä ja sen hallintatoimien kokemuksella tulee olla vaikutusta myös kaupungin riskiarviointiin ja riskienhallintaan kaikissa kaupungin vastuulla olevissa palveluissa.	Varautumis- ja pandemiasuunnitelmiin on tehty koronapandemiaan liittyviä päivityksiä. Toimintakertomuksen 2021 keskeisissä riskeissä koronapandemia on laajasti nostettu esiin eri näkökulmista samoin kuin talousarvion 2022 riskeissä, joissa on esitetty osittain myös hallintakeinoja.	
Lapsivaikutusten arvioinnin (LAVA) toimintamallin koulutusta ja viestintää jatketaan.	Oulun lapsiystävällinen kunta -toimintasuunnitelmassa 2020–2023 yhtenä päätavoitteena on kouluttaa ja viestiä toimintamallista. Osana uusien luottamushenkilöiden perehdyttämistä syksyllä 2021 esiteltiin päätoiminnot lapsiystävällinen kunta -työssä. Syventävää koulutusta LAVA-asioista luottamushenkilöille, kaupungin henkilöstölle ja sidosryhmille järjestetään huhti-toukokuussa 2022 sekä syksyllä 2022. Toimintamallia on esitelty usean hankkeen yhteydessä suunnittelun pohjaksi. Henkilökunnan intranettiin on kerätty LAVA-ohjeistusta ja kuntalaisille on kaupungin verkkosivuilla esitelty LAVA-menettelyjä.	

Tarkastuslautakunnan kannanotto	Tarkastuslautakunnan havaitsemissa toimenpiteitä	Eteneminen
Kotihoidon varahenkilöjärjestelmä kaupungin reuna-alueilla	Vuonna 2022 ollaan viemässä päätöksentekoon resurssipooli, joka vastaa itäisen ja pohjoisen alueen ikäihmisten palveluiden ja kotihoidon tarpeeseen. Vuonna 2021 resurssipoolia vahvistettiin alueilla, joilla oli aiempaa enemmän asiakkuuksia. Valmistelussa on myös hyvinvointialueen varahenkilöjärjestelmä.	↗
Laadun arviointimalli (CAF) tulee saada käyttöön varhaiskasvatuksen laatutavoitteiden arviointiin.	CAF-arviointeja on tavoitteena tehdä vuoden 2022 aikana. Varhaiskasvatuksen laadun arvioinnin vaikeus on monitasoisen arvioinnin tuottaman tiedon hajanaisuus ja CAF-arviointimallin käyttö selkeyttää laadun kokonaiskuva.	↗
Yhdyskunta- ja ympäristöpalvelujen sähköisten palvelujen asiakslähtöisyyttä kehitetään edelleen.	Vuonna 2021 yhdyskunta- ja ympäristöpalvelut on kehittänyt ulkoisille asiakkaille suunnattuja palveluja. Esimerkkeinä OuluBot-tekniikan hyödyntäminen kuntalaisneuvonnassa ja asiakaspalvelussa sekä eKaupan käyttöönotto digitaalisen kartta-aineiston tilaamisessa. Vuonna 2022 tavoitteena on kehittää eTontti-palvelua, jolloin palvelua voi käyttää mobiililaitteilla. Toimiala on kehittänyt myös sisäisille asiakkaille suunnattuja palveluja.	↗

Tarkastuslautakunnan kannanotot

Etenemistä tarkastuslautakunnan seuraamien kannanottojen suuntaan on tapahtunut etenkin

- koronaepidemian kokemusten vaikutuksissa varautumis- ja pandemiasuunnitelmiin sekä riskienhallintaan
- kotihoidon varahenkilöjärjestelmän parantamisessa
- varhaiskasvatuksessa laadun arvioinnin kehittämisessä
- yhdyskunta- ja ympäristöpalveluiden asiakkaille suunnattujen sähköisten palveluiden kehittämisessä



