

Oulun kaupungin tarkastuslautakunta  
**Arviointikertomus**

**2022**



**OULU**



Oulun kaupungin tarkastuslautakunta

# **Arviointikertomus 2022**

**Graafinen suunnittelu:** Sara Kurtti, Painatuspalvelut, Monetra Oulu Oy

**Paino:** Monetra Oulu Oy, Painatuspalvelut, 2023

**Kuvat:** Oulun kaupungin mediapankki

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





## Sisältö

Puheenjohtajan katsaus .....	7
1 Tarkastuslautakunta arviointitoiminta .....	9
2 Talousarvion sitovien toiminnan tavoitteiden toteutumisen arviointi .....	13
Johtopäätökset ja kannanotot .....	15
3 Kaupungin ja kaupunkikonsernin talouden arviointia.....	18
3.1 Talousarvion ja sitovien tavoitteiden toteutumisesta .....	18
3.2 Kaupungin ja kaupunkikonsernin talouden tilasta .....	22
3.3 Kiinteistöomaisuus ja hyvinvointialuesiirtymä .....	25
Johtopäätökset ja kannanotot .....	28
4 Kaupunkistrategista johdetut erityiset arviointikohteet .....	31
4.1 Innovaatiomyönteisten hankintakäytäntöjen edistyminen 2018–2022..	31
Johtopäätökset ja kannanotot .....	36
4.2 Vetovoimaa edistävien kaupunkikeskushankkeiden edistyminen .....	38
Johtopäätökset ja kannanotot .....	42
4.3 Nuorisotyöttömyyden vähentäminen .....	44
Johtopäätökset ja kannanotot .....	55
4.4 Kuntalain mukaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kehittyminen 2018–2022 .....	57
Johtopäätökset ja kannanotot .....	63
4.5 Valtuustoaloitteiden käsittely.....	65
Johtopäätökset ja kannanotot .....	67
4.6 Ikäihmisten terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen .....	68
Johtopäätökset ja kannanotot .....	79
4.7 OuluBotin vaikuttavuus .....	80
Johtopäätökset ja kannanotot .....	85
4.8 Asiakslähtöisyys kaavoituksessa .....	86
Johtopäätökset ja kannanotot .....	91
4.9 Katujen kunnossapito kaupunkilaisten näkökulmasta.....	92
Johtopäätökset ja kannanotot .....	97
4.10 Kaupungin digiturvallisuus .....	99
Johtopäätökset ja kannanotot .....	107
4.11 Esihenkilön menettelyllinen tuki väärinkäytösepäilytilanteissa .....	109
Kannanotot .....	111
5 Tarkastuslautakunnan kannanottojen vaikuttavuuden seuranta .....	113
Kannanotot .....	116





## Puheenjohtajan katsaus



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

Tavoitteenamme on tuottaa kaupunginvaltuuston käyttöön tietoa, joka helpottaa tulevaa päätöksentekoa ja kaupungin toiminnan pitkäjänteistä kehittämistä. Palautte onnistumisestamme on tervetullutta.

Arvioimme vuosittain kaupunkistrategian, valtuuston asettamien tavoitteiden ja kaupungin talousarvion toteutumista. Erityisesti arviointikohteiksi pyrimme aina valitsemaan kaupunkilaisten ja kaupungin palveluiden muiden asiakkaiden kannalta olennaisimpia toimintoja ja palveluita.

Koronapandemia väritti edellisvuosien tapaan myös vuotta 2022. Maailmalla koronaa seurasi myös muita kriisejä. Venäjän hyökkäyssota, energiakriisi ja nopea inflaatio heijastuivat myös kaupungin toimintaan ja talouteen. Vuosi oli muutosten vuosi myös kunnissa. Sosiaali- ja terveyspalveluiden siirtyminen hyvinvointialueille 1.1.2023 alkaen muuttaa merkittävästi kuntien roolia ja tehtäväkenttää. Uudistus näkyy myös Oulun kaupungin organisaatiokaaviossa.

Muutoksia on luvassa myös lähitulevaisuudessa, kun kuntien merkitys työllisyysedistämässä kasvaa valtion työ- ja elinkeinopalveluiden siirtymässä kuntien vastuulle. Järjestämisvastuu siirtyy kunnille 1.1.2025. Murroksessa ovat myös kuntien talous ja tehtävien rahoitus.

Vuoden 2022 talousarvio hyväksyttiin 28 miljoonaa euroa alijäämäisenä, mutta tilinpäätös päättyi 164 miljoonaa ylijäämäiseksi. Suurta heittoa selittää muun muassa kaupungin sote-kiinteistöjen myyntivoitto, lähes 130 miljoonaa euroa. Kaupungin talouden toteumaan vaikuttivat myös energiakriisi, inflaatio ja korona-avustukset.

Tilinpäätöksessä näkyy myös arvioitua paremmin kehittyneet verotulot. Verotuloja kertyi 955 miljoonaa, mikä oli 43,8 miljoonaa euroa enemmän kuin alkuperäisessä talousarviossa. Oulun verotulojen kasvuprosentti oli noin 6,2 % (56 milj. euroa). Kunnallisveroprosentin nosto kasvatti verokertymää 16,5 miljoonalla eurolla. Oulun veroprosentti on korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskiarvo.

Sote-kiinteistöjen myynti oli kaupungin omistajapoliittisten linjausten mukainen ratkaisu, mutta meidän päättäjien ei pidä tuudittautua ylijäämäiseen tilinpäätökseen. Talouden ennustaminen on juuri nyt poikkeuksellisen vaikeaa. Kun tulevaisuus on sumuisa, taloudenpidossa korostuu riskienhallinnan merkitys. Samasta rahamäärästä kannattaa ottaa enemmän irti aina, kun se on mahdollista.

Lopuksi haluan kiittää arviointikohteiden edustajia – kaupungin konsernihallinnon, toimialojen, liikelaitosten ja yhtiöiden johtoa, viranhaltijoita, työntekijöitä ja luottamushenkilöitä. Kiitos myös kaupungin sisäisen tarkastuksen yksikölle ja kaupungin tilintarkastajalle yhteistyöstä.

Suuri kiitos kuuluu tarkastuslautakunnan jäsenille ja kaupungin ulkoisen tarkastuksen yksikölle. Lautakunta on avoimella ja rakentavalla keskustelulla ohjannut arviointikertomuksen valmistelua.

**Niilo Heinonen**  
tarkastuslautakunnan puheenjohtaja







# 1 Tarkastuslautakunta arviointitoiminta

Tarkastuslautakunta on ainoa lakisääteinen lautakunta ja suoraan kaupunginvaltuuston alainen. Sen 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.

Lautakunta tuottaa kaupunginvaltuustolle objektiivista arviointitietoa toiminnan ja talouden ohjausta, kehittämistä ja päätöksentekoa varten. Tarkastuslautakunta ja sen alainen ulkoisen tarkastuksen yksikkö 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 tilinpäätöksen yhteydessä. Lautakunta voi antaa valtuustolle muitakin tarpeellisenä pitämiään selvityksiä arvioinnin tuloksista.

Tarkastuslautakunnalla on myös muita lakisääteisiä ja hallintosäännöstä tulevia tehtäviä. Se muun muassa tekee valtuustolle ehdotuksen tilinpäätöksen hyväksymisestä ja vastuuvapauden myöntämisestä tilivelvollisille. Lautakunnan tehtäviin kuuluu myös sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuuden noudattamisen valvonta ja konsernin tilintarkastuspalvelun hankintaesitys valtuustolle. Oulun kaupungin tilintarkastaja on tällä hetkellä BDO Auditor Oy.

## Tarkastuslautakunnan kokoonpano

### Varsinaiset jäsenet

Niilo Heinonen, puheenjohtaja  
Jussi Arponen, varapuheenjohtaja  
Matti Alatalo  
Antti Jaara

Anna-Kaisa Lepistö  
Marja-Leena Kemppainen  
Terttu Kuusela  
Tarja Närhi  
Markus Pöhö  
Juha Vuorio

### Varajäsenet

Veronica Helanen  
Pasi Backman  
Eija Brilli  
Jussi Haataja (3.4.2022 saakka)  
Timo Kynsijärvi (4.4.2022 alkaen)  
Essi Wathén  
Eeva Pouke  
Juha-Matti Mustonen  
Eerika Siljavaara  
Kari Myllyniemi  
Erkki Kurronen



**Vasemmalta oikealle: Anna-Kaisa Lepistö, Antti Jaara, Veronica Helanen, Tarja Närhi, Terttu Kuusela, Matti Alatalo, Juha Vuorio, Markus Pöhö, Jussi Arponen ja Marja-Leena Kempainen**

Tarkastuslautakunnan alaisessa ulkoisen tarkastuksen yksikössä lautakunnan arviointikertomusta ovat valmistelleet kaupunkitarkastajat Heli Mäkelä ja Olavi Sariola (31.3.2023 saakka), tarkastaja Sari Hanhela sekä kaupunginrevisori 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 kohteena** on kaikki kaupungin toiminta riippumatta sen järjestämistavasta.

Tarkastuslautakunnan arviointityö on lakisääteisesti **suunnitelmallista**. Lautakunta laatii koko toimikautensa kattavan arviointisuunnitelman ja vuosittaisen työohjelman (kuntalaissa tarkoitettu arviointisuunnitelma). Arviointi kohdennetaan **kaupunkistrategian ja valtuuston asettamien tavoitteiden** sekä kaupunkilaisten ja asi-

akkaiden kannalta olennaisiin toimintoihin tai palveluihin. Arviointikohteiden valinnassa ja arvioinnissa voidaan käyttää myös aihepohjaista tai ilmiölähtöistä lähestymistapaa.

Kaupunkistrategiasta Oulu 2030 valittiin seuraavat strategiset tavoitteet, joihin arviointia kohdennettiin arviointikertomuksessa 2022:

- Parannamme osaavan työvoiman saatavuutta
- Mahdollistamme ihmisten kohtaamisen ja yhteisöllisen toiminnan sekä turvallisen elinympäristön
- Tuemme oululaisten hyvinvointia ja toimintakykyä kehittämällä ennaltaehkäiseviä toimia
- Parannamme kuntalaisten palvelutyytyväisyyttä
- Hoidamme taloutta kestävästi ja olemme vastuullinen toimija

Lisäksi kohteiksi valittiin yksittäisiä valtuuston määrittämiä sitovia toiminnan tavoitteita.



## ARVIONTIKERTOMUKSEN VALMISTELUN VUOSIPROSESSI

Kuukaudet	Valmistelun vaihe
Kesäkuu	Arviointiperiaatteiden mahdollisista muutoksista päättäminen  Nelivuotisen arviointisuunnitelman mahdollinen tarkentaminen  Työohjelmasta päättäminen
Elo-syyskuu	Arviointien toteuttamis-suunnitelmista päättäminen
Syys-tammikuu	Arviointitilaisuudet ja muu tiedonhankinta
Loka-huhtikuu	Arviointikertomuksen valmistelu kokouksissa
Toukokuun alku	Arviointikertomuksen luovutus kaupunginvaltuustolle
Toukokuu	Arviointikertomus kaupunginvaltuustossa  Arviointikertomuksesta viestintä eri sidosryhmille
Syyskuu	Hallintokuntien vastaukset tarkastuslautakunnan kannanottoihin kaupunginvaltuustossa

### Tietolähteet ja arviointivat

Tarkastuslautakunnan merkittävä tietolähde on arviointitilaisuudet, joita järjestetään lautakunnan harkinnan mukaan kaikista tai osasta sen työohjelman mukaisista erityisten arviointien kohteista. Arviointitilaisuuksissa tietoa saadaan tilaisuuksiin kutsuilta asiantuntijoilta, jotka vastaavat etukäteen toimitettuihin kysymyksiin. Vuoden 2022 arviointikertomuksen seitsemään arviointitilaisuuteen osallistui yhteensä 23 henkilöä.

Arvioinnissa käytettyjä tietolähteitä ovat myös tilinpäätös- ja toimintakertomustiedot ja vuoden aikaiset seurantatiedot. Niitä voivat olla kaupungin yksiköissä laaditut raportit, muut asiakirja-aineistot sekä verkkosivuilta ja 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.

### 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/paatoksenteke-ja-hallinto/arviointikertomukset> ja kaupungin henkilökunnalle intranetissä.

### Arviointien raportoinnin laadun kehittäminen ja varmistaminen

Tarkastuslautakunta kehittää toimintaansa ja tehtävien toteuttamistapoja jatkuvan kehittämisen periaatteen mukaisesti. Vuosittaiset kehittämiskohteet se määrittää työohjelmassaan. Lautakunta seuraa palautetta, jota se saa arviointikertomuksista muun muassa kaupunginvaltuustolta. Vähintään kerran valtuustokaudessa tehdään palautekysely kaupunginvaltuuston jäsenille.

Kevään 2022 tarkastuslautakunnan oman **valtuustokyselyn mukaan valtuutetut ovat tyytyväisiä arviointikertomukseen**. Vastaajista 88 % ilmaisi, että arviointikertomus tuottaa valtuutetun tehtäviin paljon tai erittäin paljon käyttökelpoista tietoa sekä lisää paljon tai erittäin paljon valtuuston mahdollisuuksia toiminnan ja talouden ohjaukseen, kehittämiseen sekä tulevaan päätöksentekoon. Kyselyn vastausprosentti oli 36.

#### Yhdeksän kaupungin yhteisessä valtuustokyselyssä

Oulun tulokset marraskuussa 2022 olivat parantuneet edelliseen vuoden 2019 kyselyyn verrattuna. Kouluarvosanaksi saatiin 8,7. Kyselyssä kehittämis-kohteeksi valtuutetut nostivat arviointikertomuksen viestinnän kuntalaisille, jota 33 % vastaajista ei pitänyt riittävänä. Toiseksi kehittämis-kohteeksi nousi tarkastuslautakunnan havaintojen ja kannanottojen hyödyntäminen kaupungin toiminnan suunnittelussa ja kehittämisessä. Sen koki olevan riittämätöntä 28 % vastaajista. Samat teemat nousivat yhdeksän kaupungin kokonaistuloksessa (vastaavat prosentit 40 ja 20 %). Kyselyn vastausprosentti jäi 27 prosenttiin.

Kerran tarkastuslautakunnan toimikaudessa hankitaan ulkopuolisen asiantuntijan laatuauditointi arviointikertomuksesta ja mahdollisesti myös arviointiraportista. Lautakunta tekee vähintään kaksi kertaa toimikautenaan oman toimintansa itsearviointia. Arvioinnin kehittämistä edesauttavat myös lautakunnan jäsenten osallistuminen koulutuksiin ja suurten kaupunkien tarkastuslautakuntien yhteisseminaareihin ja tapaamisiin sekä lautakuntien ja viranhaltijoiden muu yhteistyö. Lautakunta voi järjestää omia seminaareja.







## 2 Talousarvion sitovien toiminnan tavoitteiden toteutumisen arviointi

**Tarkastuslautakunta arvioi** valtuuston talousarviossa asettamien sitovien toiminnan tavoitteiden toteutumista ja esittää oman näkemyksensä tavoitteiden toteutumisesta. Toteutumisen arviointi perustuu pääosin toimintakertomuksessa annettuihin tietoihin.

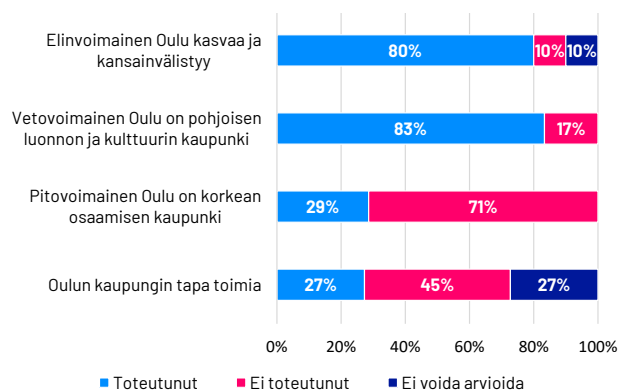
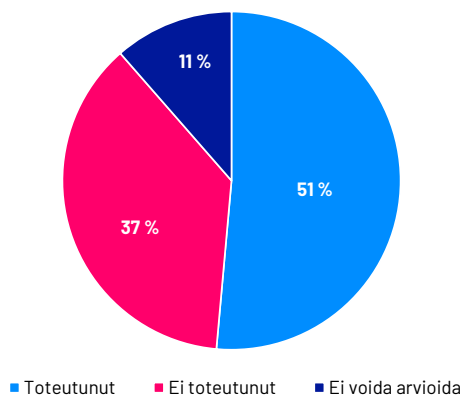
**Kaupunginvaltuusto ohjaa strategian toimeenpanoa** vuosittain talousarviossa asettamallaan **sitovilla toiminnan tavoitteilla**. Talousarvion 2022 sitovat tavoitteet ja mittarit perustuivat vielä kaupunkistrategian Oulu 2026 toteuttamiseen, sillä uusi kaupunkistrategia Oulu 2030 hyväksyttiin talousarvion valmistelun jälkeen, tammikuussa 2022. Talousarviossa 2022 toimialoille ja liikelaitoksille on määritelty yhteensä 35 tavoitetta ja niille 69 mittaria. Tavoitteista kuusi oli useamman hallintokunnan yhteisiä.

**Tarkastuslautakunta arvioi** toteutumista tavoitetasolla. Jos vain osa tavoitteen mittareista on toteutunut, lautakunta perustaa arviointinsa kokonaistilanteen arviointiin.

**Tarkastuslautakunnan arvioinnin mukaan** elinvoimaan liittyneistä sitovista tavoitteista toteutui 80 %, vetovoimatavoitteista 83 % ja pitovoimatavoitteista 29 %. Oulun tapaa toimia kuvaavista tavoitteista toteutui 27 %. Kaikista tavoitteista toteutui noin 51 %. Liikelaitoksien tavoitteet ovat mukana näissä lukemissa.

Liikelaitosten tavoitteet toteutuivat jonkin verran heikommin kuin muut hallintokunnat yhteensä.

### SITOVIEEN TOIMINNAN TAVOITTEIDEN TOTEUTUMISEN ARVIOINNIN YHTEENVETO



Taulukoissa esitetään tietoa niistä sitovista tavoitteista, jotka eivät tarkastuslautakunnan arvioinnin perusteella toteutuneet ja perusteluja lautakunnan arvioinnille:

#### ELINVOIMAINEN OULU KASVAA JA KANSAINVÄLISTYY

Toteutumaton sitova tavoite 2022
<p><b>Oulu on kansainvälisesti kiinnostava paikka yrityksille ja sijoittajille</b> (BusinessOulu liikelaitos) Mittarin tavoitteena oli ulkomaalaisten yritysten määrän kasvu, mutta ulkomaisten yritysten toimipaikkojen määrä pysyi samana kuin vuonna 2021 ja oli 619 kappaletta.</p>
<p><b>Oulun seudun logististen kärkihankkeiden valmistelu etenee</b> (kaupunginhallitus) Tavoitteella oli kaksi mittaria, joista ensimmäinen hanke eteni tavoitellusti, kun Oulun satamaan johtavan Poikkimaantien rahoituspäätökset tehtiin vuonna 2022. Sen sijaan Liminka–Oulu kaksoisraide ei edennyt tavoiteltuun rakentamispäätökseen. Suunnittelu on kesken ja ratasuunnitelma valmistuu vuonna 2024.</p>

#### VETOVOIMAINEN OULU ON POHJOISEN LUONNON JA KULTTUURIN KAUPUNKI

Toteutumaton sitova tavoite 2022
<p><b>Varmistetaan riittävä ja monipuolinen tonttutuotanto keskeisiltä kaupunkikehittämisen alueilta ja vyöhykkeiltä</b> (yhdyksuntalautakunta) Tonttutuotannossa on pitemmän ajan kokonaistavoite, joka on jaettu tasan useammalle vuodelle (tontinluovutus vuosittain yhteensä 910 asuntoa varten). Jo useana vuonna peräkkäin tonttutuotantotavoite on ylittynyt, mutta 2022 tavoite jäi saavuttamatta lähinnä rivitalotonteissa.</p>

#### PITOVOIMAINEN OULU ON HYVÄNTUULINEN KORKEAN OSAAMISEN KAUPUNKI

Toteutumaton sitova tavoite 2022
<p><b>Oppivelvollisuuden laajennettua toiselle asteelle jokainen nuori jatkaa opiskelua peruskoulun jälkeen</b> (sivistys- ja kulttuurilautakunta) Joulukuun viimeisenä päivänä ilman opiskelupaikkaa oli 46 nuorta, joista oppivelvollisuuden seuranta- ja valvontapalveluun (Valpas) oli ilmoitettu puolet. Vailla opiskelupaikkaa olevien määrä ja tilanne muuttuu jatkuvasti. Joulukuussa osa nuorista oli ulkomailla, osalla oppivelvollisuus oli keskeytetty ja osalla tiedot eivät näy Valpas-palvelussa (esim. suoritettu perusopetus tai tutkinto ulkomailla). Valpas-ilmoituksen jälkeen sovitaan tarvittavat toimenpiteet sekä mietitään mahdollisen muun tuen tarve.</p>
<p><b>Linnanmaan ja Kajonharjun ympäristön kehittäminen. Oulun kampusalueen (Kontinkankaan ja Linnanmaan) kehittäminen</b> (yhdyksuntalautakunta) Mittareista Linnanmaan kampusalueen kehittämiseen liittyvä tavoite täyttyi, mutta toisen mittarin, entisen Kastellin koulun alueen toimitilakaavan hyväksyminen ei toteutunut tavoitevuonna, mutta tuli hyväksytyksi helmikuussa 2023.</p>
<p><b>Moitteeton jäteveden puhdistus ja kestävä kehityksen mukainen lietteenkäsittely</b> (Oulun Vesi liikelaitos) Tavoitteena ollut moitteeton jäteveden puhdistus ei toteutunut, sillä typen poistovaatimus ei täyttänyt lupaehtoja. Liikelaitoksen lietteenkäsittelytavoite toteutui.</p>
<p><b>Pelastuslaitos edistää toiminnallaan turvallisen elinympäristön toteutumista, asukkaiden kokemaa turvallisuuden tunnetta ja resilienssiä</b> (Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitos) Tavoitteen toisena mittarina ollut vähintään 500 turvallisuusviestinnän tapahtuman järjestäminen ja niissä vähintään 10 % alueen väestöstä tavoittaminen ei toteutunut. Tapahtumia järjestettiin 262 ja niillä tavoitettiin noin 4,9 % alueen väestöstä.</p>
<p><b>Terveydelle turvalliset elintarvikkeet ja talousvesi</b> (Oulun seudun ympäristötoimi) Oulun Seudun ympäristötoimi-liikelaitoksen tavoitteena oli, että talousveden ja elintarvikkeiden laatu on hyvä tai ei toteudu yhtään vesi- tai elintarvikeväliitteistä epidemiaa. Tavoite ei toteutunut, koska toteutui yksi elintarvikeväliitteinen epidemia.</p>

#### OULUN KAUPUNGIN TAPA TOIMIA

Toteutumaton sitova tavoite 2022
<p><b>Kodin ulkopuolelle sijoitettujen osuus vähenee vuodesta 2020</b> (hyvinvointilautakunta, sivistys- ja kulttuurilautakunta) Mittarina olleeseen kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten %-osuuden vähentymiseen saman ikäisestä väestöstä ei päästy, vaan sijoitettuna olleiden 0–17-vuotiaiden lasten osuus oli 1,62 %, kun tavoite oli alle 1,3 % (2021: 1,56 %, 2020: 1,49 %). Tavoite on ollut voimassa vuodesta 2010 saakka ja vain vuonna 2013 tavoite on raportoitu toteutuneeksi. Toisena mittarina oli korjaavien palvelujen suhteellinen osuus verrattuna ennaltaehkäiseviin palveluihin. Suhteellista osuutta ei raportoitu kesäkuussa eikä tietoa ollut käytettävissä vuodelta 2022 tilinpäätöksen raportointivaiheessa.</p>
<p><b>Ikäihmisten hyvinvointi ja toimintakyky paranee</b> (hyvinvointilautakunta) Kotona itsenäisesti asuvien 75 vuotta täyttäneiden osuus on hieman lisääntynyt edellisestä vuodesta, mutta tavoitetta (93 %) ei saavutettu. Kotona asui 92,3 % (v. 2021: 92,2 %).</p>



### Toteutumaton sitova tavoite 2022

#### Taksataso kohtuullinen (Oulun Vesi liikelaitos)

Liikelaitoksen mittari *”sitovat tulostavoitteet toteutetaan*, jäi toteutumatta. Sitova tuloutusvaatimus täyttyi, mutta sitova liikeylijäämätavoite jäi 0,7 milj. € alle tavoitteen kohonneiden kustannusten takia. Toisen mittarin tavoitearvo toteutui, kun vesihuollon vertailuhinta säilyi alle maan keskitason.

#### Tilatehokkuutta parannetaan konsernin kokonaistilakustannusten alentamiseksi. Kaupunkikonsernille tarpeettomien tai vajaakäyttöisten rakennusten ylläpito optimoidaan ja tilojen omistuksesta luopumista edistetään (Oulun Tilapalvelut liikelaitos)

Liikelaitokselle oli asetettu tilakantatavoite: tilojen määrä ei kasva mittarilla m<sup>2</sup>/asukas. Tavoite ei toteutunut vuonna 2022, sillä vaikka kaupungin omistamien tilojen käyttö tehostui vuoteen 2021 verrattuna 0,4 m<sup>2</sup>/asukas, ulkoa vuokrattujen tilojen tilakanta nousi 0,8 m<sup>2</sup>/asukas. Ulkoa vuokrattujen tilojen määrän kasvuun vaikuttaa osittain sote-kiinteistöjen myynti Erikoissijoitusyhtiö eQ Yhteiskuntakiinteistöille ja näiden tilojen muuttuminen vuokratiloiksi kesken vuoden. Tiloja oli vuoden lopussa 4,9 m<sup>2</sup>/asukas. Hyvinvointialuemuutos vaikuttaa merkittävästi tilatehokkuuteen vuonna 2023.

#### Henkilöstön osaaminen ja työhyvinvointi paranee kaupunkitasolla (kaikki lauta- ja johtokunnat)

Henkilöstön sairauspoissaoloprosentti, 5,6 %, ylitti tavoitteen (4,7 %) lähes prosenttiyksiköllä. Koulutukseen osallistui henkilöstöstä 18,4 % tavoitteen mukaisesti 3 päivää tai enemmän, kun tavoite koski kaikkia työntekijöitä/viranhaltijoita. Tietoja kokonaistyökyvyttömyyskustannuksista, joka oli kolmantena mittarina, ei ollut käytettävissä vuodelta 2022 tilinpäätöshetkellä.

## Havainnot raportoinnista ja mittareista

Toimintakertomuksen seurantatiedoissa oli tänä vuonna puutteita, kun lähes kymmenessä tavoitteessa (noin 30 %) raportointi oli epäselvää tai puutteellista. Kahdesta mittarista puuttui tavoitetaso.

Reilu puolet mittareista oli sellaisia, jotka oli mahdollista raportoida vain tilinpäätöksen yhteydessä. Näiden mitta- reiden toteutumisen suunnasta päättäjät eivät saa väliai- katietoa eikä korjaavia toimia ole niiden perusteella help- po tehdä.

### Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä sitovista toiminnan tavoitteista

Viimeisen kerran Kaupunkistrategiaa 2026 toteuttaneista **sitovista toiminnan tavoitteista toteutui noin puolet**. Tilanne näytti määrällisesti samalta jo tarkastuslautakunnan puolen vuoden arviointiraportissa.

Sitovista toiminnan tavoitteista **korona** vaikutti vielä alkuvuodesta ainakin sairauspoissaoloprosenttiin ja joukkoliikenteen matkamääriin, joka kuitenkin ylitti tavoitellun määrän.

**Sitovien tavoitteiden toteutumisissa erityisen positiivista oli**, että

- **energiansäästötoimenpiteiden taloudelliset vaikutukset olivat merkittäviä.** Kaupunki reagoi energiakriisiin perustamalla varautumisryhmän syksyllä 2022. Tilapalvelujen energiatehokkuustoimilla ja muilla tilapäisluonteisilla toimenpiteillä saavutettiin merkittävät säästöt.
- **kaupunkiin järjestettävät suur tapahtumat** Kulttuuripääkaupunki 2026 ja Asuntomessut 2025 ete- nivät suunnitellusti.
- **Yli 75-vuotiaiden vähäisin sote-palveluin kotona pärjäävien määrä** on toteutunut asetettua tavoit- tetta paremmin.
- **Kunta10-työhyvinvointikyselyn** tulokset paranivat edellisen kyselyn tuloksista. Toisen henkilöstöta- voitteen mittarit eivät toteutuneet: sairauspoissaoloprosentti kasvoi ja koulutuspäivien määrässä ei ylletty tavoitteeseen.

### Tarkastuslautakunnan kannanotot

Valtuuston asettamat sitovat toiminnan tavoitteet eivät toteutuneet täysin tuloksellisesti, sillä lähes 40 % tavoitteista (13 kpl) jäi tarkastuslautakunnan arvioinnin perusteella toteutumatta. Osaan toteutumattomista tavoitteista vaikutti mittausajankohta tai koronaepidemia.

Toteutumattomien tavoitteiden perusteella haasteita kaupungilla tulee olemaan tilatehokkuudessa. Haastetta on myös ikäihmisten kotona-asumisen edellytyksien tukemisessa, koska hyvinvointialueen tavoite on korkeampi kuin kaupungin.

Lastensuojelun tavoitteen toteutumattomuushaaste on siirtynyt hyvinvointialueelle, mutta kaupunki voi tukea tavoitetta ennaltaehkäisevillä toimilla. Kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten määrä ei ole vähentynyt ja pääasiallinen syy sijoituksiin on vanhempien tai nuoren päihde- ja mielenterveysongelmat.





## 3 Kaupungin ja kaupunkikonsernin talouden arviointia

**Tarkastuslautakunta arvioi** joka vuosi talousarviossa asetettujen toiminnan ja talouden tavoitteiden toteutumista kaupungissa ja Oulu-konsernissa sekä kaupungin ja kaupunkikonsernin taloutta.

Tänä vuonna tarkastuslautakunta seurasi työohjelmansa mukaan talouden tasapainotustoimien etenemistä ja kiinteistöomaisuuden hyvinvointialuesiirtymän vaikutusta kaupungin talouteen.

### 3.1 Talousarvion ja sitovien tavoitteiden toteutumisesta

**Tarkastuslautakunta arvioi** valtuuston talousarviossa asettamien talouden tavoitteiden toteutumista.

#### Talousarvion toteutumisesta

**Talousarvio 2022 hyväksyttiin 28 miljoonaa euroa alijäämäisenä. Tilinpäätös päättyi 164 miljoonaa ylijäämäiseksi.** Talouden seurannan ennusteet muuttuivat merkittävästi kesäkuussa, kun sosiaali- ja terveystoimen kiinteistöjen myyntivoitto realisoitui ja verotulojen kasvunennusteet olivat suotuisia. Vuoden puolessavälissä aiempi noin 20 miljoonan alijäämäennuste muuttui yli 120 miljoonan ylijäämäennusteeksi. **Vuoden erityiset muuttujat talousarvion toteutumisessa olivat sote-kiinteistöjen myynti, Venäjän hyökkäyssodan tuottama energiakustannusten nousu ja yleinen inflaatio, koronavastustusten epävarmuus sekä verotulojen talousarviovaihetta parempi toteuma.**

Sosiaali- ja terveystoimen **kiinteistöjen myyntivoitto 128,4 miljoonaa euroa, josta** oli rakennuksiin liittyneiden tonttien myyntivoittoa **7,9 miljoonaa euroa**, vaikutti

merkittävästi tulosta parantavasti. Ilman myyntivoittoa tulos olisi ollut noin 40 miljoonaa ylijäämäinen. Myyntivoittoa käytettiin kaupunginhallituksen päätöksen mukaisesti lainojen ja suojausten vähentämiseen. Tarkastuslautakunta on seurannut kiinteistöratkaisuja (kappale 3.3).

**Energiakustannusten nousua** hillittiin ja perustettiin varautumisryhmä. Säästöjä onnistuttiin saamaan 0,9 miljoonaa. Sähköstä, kaasusta ja kaukolämmöstä aiheutuneet kulut toteutuivat 4,3 miljoonaa euroa talousarviota suurempina. Kasvua edelliseen vuoteen oli 2,6 miljoonaa. **Yleinen kustannustason nousu** vaikutti muun muassa raaka-aineiden, tarvikkeiden ja materiaalien hintoihin ja täten myös investointeihin.

Talousarviossa ei ollut mukana koronan kustannusten ennakointia eikä valtiolta niihin odotettuja avustuksia. Lopullinen tieto korvausperusteista saatiin lokakuussa. **Kaupungille jäi** avustuksen jälkeen **0,5 miljoonaa euroa koronaepidemiaan liittyneitä kuluja.**

Verorahoitus eli verotulot ja valtionosuudet yhteensä oli 1 299 miljoonaa euroa ja kasvoi 6,3 % (77,2 M€) vuoden 2021 tilinpäätöksestä.

**Verotulot ylittivät odotukset.** Verotuloja kertyi 955 miljoonaa, mikä oli 43,8 miljoonaa euroa enemmän kuin alkuperäisessä talousarviossa. Verotuloja Oulussa ennustetaan suoraan Kuntaliiton verotulokehikon mukaisena.

**Kasvuprosentiksi** edelliseen vuoteen verrattuna **muodostui 6,2 %** (56 M€), mikä oli vähemmän kuin viime vuoden kasvu (9,1 %). **Kuntaryhmässä (kaikki kunnat) kasvu oli 5,3 %**. Oulun tuloveroprosentin nosto 0,5 prosenttiyksiköllä vuonna 2021 vaikutti noin 16,5 miljoonaa euroa vuodessa. **Tuloveroprosentti Oulussa oli lähes 0,5 prosenttiyksikköä korkeampi** kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti.

**Kunnallisveroja kertyi 5,8 %** (44 M€) **enemmän** kuin vuonna 2021. Kasvu oli lähes sama kuin edellisessä vuonnassa. **Kuntaryhmässä kasvu oli 5 %**. **Kiinteistöverojen tuotto nousi Oulussa 7,3 %** (4,4 M€) edellisestä vuodesta ja kasvuprosentti oli korkeampi kuin koko **kuntaryhmässä**, jossa **kasvu oli 6,2 %**. **Yhteisöverot kasvoivat Oulussa 10,6 %** (7,2 M€) vuodesta 2021. Yhteisöverojen kasvu **kuntaryhmässä oli 6,6 %**.

**Myös valtionosuudet kasvoivat talousarviosta.** Valtionosuudet olivat tilinpäätöksessä 344 miljoonaa euroa, mikä oli 5,8 miljoonaa enemmän kuin alkuperäisessä talousarviossa. **Nousu** edellisestä vuodesta oli **6,6 %** (21,2 M€). **Kuntaryhmässä** kasvu oli **6,5 %**.

## Keskeisten sitovien tavoitteiden toteutuminen

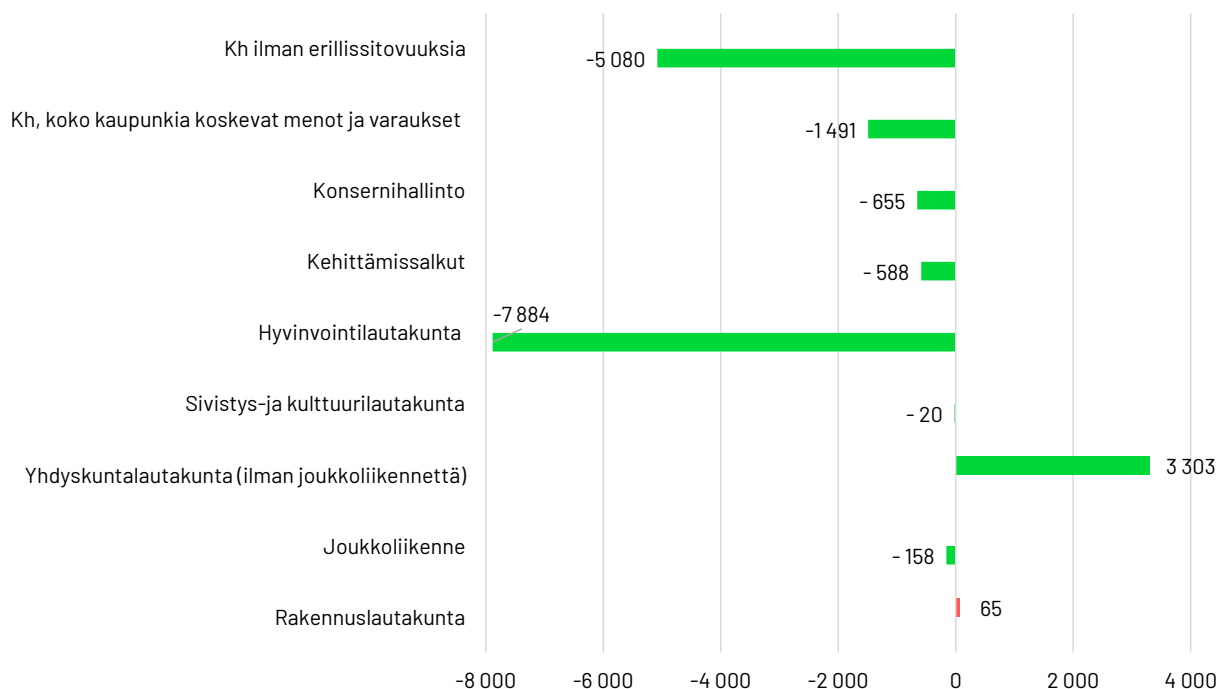
### Hallintokunnat

Valtuustossa talousarvion sitovuudet hallintokunnille ja lautakunnille on määritelty nettositovuuksina toimintakatteelle. Yhdyskuntalautakunnan ilman joukkoliikennettä ja rakennuslautakunnan toimintakateavoitteet talousarviossa ovat positiivisia (tulot suuremmat kuin menot), muiden negatiivisia.

Talousarvion käyttötalousosaan hyväksyttiin vuoden aikana useita muutoksia. Hallintokuntien **määrärahoja tuloihin lisättiin 27,2 miljoonaa euroa ja menoihin 36,3 miljoonaa**. Suurimpia syitä määrärahamuutoksiin olivat palkankorotukset sekä koronasta aiheutuneet kulut ja tuotot, joita ei ollut alkuperäisessä talousarviossa.

Tilinpäätöksessä **talousarviotavoitteissa pysyttiin kaikilla toimialoilla** lukuun ottamatta rakennuslautakunnan pientä positiivisen toimintakateen alitusta.

### TOIMINTAKATE TOTEUMAN YLITYS JA ALITUS VERRATTUNA TALOUSARVIOTAVOITTEeseen, 1000 €



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

**Kaupunginhallituksen neljä sitovaa toimintakatetavoitetta toteutuivat.** Sitovat tavoitteet (yhteensä -106,2 M€) alittuivat talousarvioon verrattuna 7,8 miljoonaa euroa. Merkittävimmät yksittäiset alitukseen vaikuttaneet tekijät olivat Business Oulu -liikelaitoksen avustuspäärahahan ja Oulun kulttuurisäätiön rahoitusosuuden alitukset.

**Hyvinvointipalvelujen toimintakatetavoite (-715,7 M€) alittui 7,9 miljoonaa euroa.** Tulojen ylittymiseen (4,6 M€) vaikuttivat koronakorvaukset ja uuden asiakasmaksulain myötä kohonneet asiakasmaksutulot. Menojen alitukseen (3,3 M€) vaikutti suurimmaksi osaksi erikoissairaanhoidon menojen (14,9 M€) alitus, vaikka menoissa muutos oli nousua. Keskeisissä hoito- ja palveluketjuissa yli 75-vuotiaiden ikäihmisten, lasten ja nuorten raskaimpien palveluiden sekä aikuisten mielenterveys- ja päihdepalveluissa menojen kasvu oli voimakasta.

Lisämäärärahaa haettiin valtuustolta 6,8 miljoonaa euroa (toimintakate). Perusteluina olivat palkankorotukset, koronakustannukset, lastensuojelun ostopalvelut ja sairaalapalvelut, mutta erikoissairaanhoidon määrärahan arvioitiin alittuvan. Lisämäärärahaa ei jälkikäteen tarkasteltuna olisi tarvittu. Erikoissairaanhoidon alitus ennakoitua enemmän ja valtio korvasi pääosin koronan hoidosta aiheutuneet kustannukset.

**Sivistys- ja kulttuurilautakunnan toimintakatetavoite (-479,5 M€) toteutui lähes suunnitelman mukaisesti, alitus oli vain 0,02 miljoonaa euroa.** Alkuperäiseen talousarvioon hyväksyttiin määrärahojen korotus, 6,2 miljoonaa euroa (toimintakate). Lisämäärärahan tarvetta perusteltiin palkankorotuksilla, varhaiskasvatuksen palvelutarpeen ja perusopetuksen tuen tarpeen lisääntymisellä sekä koronaepidemian vaikutuksilla.

**Yhdyskuntalautakunta ilman joukkoliikennettä ylitti positiivisen toimintakatetavoitteen (25,5 M€) 3,3 miljoonalla eurolla.** Suurimmat tulojen ylitykset tulivat kertavuokrista ja Stora Enson kanssa tehdystä maakaupasta (myyntivoitto 1,0 M€). Talousarviomuutoksilla toimintatuloja oli kasvatettu 8,7 ja menoja 4,1 miljoonaa.

**Joukkoliikenteen toimintakatetavoite (-11,4 M€) alittui 0,2 miljoonaa euroa.** Budjetoitujen lipputulojen alittumista kompensoivat valtion myöntämä lisärahoitus sekä toimintamenojen 0,3 miljoonan alitus.

**Rakennuslautakunnan positiivinen toimintakatetavoite (0,9 M€) alittui 65 000 eurolla.** Talousarviomuutoksella toimintatuloja oli kasvatettu 840 000 euroa, mutta kasvaneet tulot eivät aivan kattaneet kasvaneita palvelujen osia. Tulojen lisääntyminen johtui edellisvuosia suuremmasta rakentamislupien kerrosneliöiden määrästä.

## Liikelaitokset ja rakennusomaisuuden taseyksikkö

**Liikelaitosten sitovia tavoitteita olivat liikeylijäämä ja investoinnit.** Liikelaitoksista vain Oulun Vesi liikelaitoksella oli **tuloutustavoite** 6,6 miljoonaa euroa, mikä toteutui. Rakennusomaisuuden taseyksikön valtuustositovat tavoitteet olivat lainat, tuloutus omistajalle ja investoinnit.

Valtuuston liikelaitoksille ja rakennusomaisuuden taseyksikölle asettamista **talouden tavoitteista toteutui 71 % ja toteutumatta jäi 29 %.** Tavoitteita oli määrällisesti 17 kappaletta, joista viisi jäi toteutumatta. Kolmen saavuttamatta jääneen liikeylijäämä/alijäämä -tavoitteen lisäksi investoinnit ylittivät kahdella liikelaitoksella. [Taulukko liikelaitosten tavoitteiden toteutumisesta.](#)

Tilinpäätöksessä **liikeylijäämätavoitteen alittivat** Oulun Vesi (0,7 M€), Oulun Digi (0,2 M€) ja Oulu- Koillismaan pelastusliikelaitos (1 M€). Oulun Vedellä energiakriisin seurauksena vedenmyynti väheni ja toisaalta hintojen nousu kasvatti kuluja. Oulun Digillä kuluja kasvattivat asiakkaiden IT-tarvike- ja palveluostot. Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitokselle oli asetettu alijäämätavoite, joka toteutui miljoonan suurempana. Pelastusliikelaitoksen suurimmat menojen ylitykset tulivat materiaali- ja palveluostoissa (poltto- ja voiteluaineet, puhtaanapitopalvelut), henkilöstömenoissa ja vuokratuloissa.

**Liikeylijäämätavoite ylittyi** Oulun Tilapalveluilla (1,3 M€) ja Oulun Infralla (0,4 M€). Tilapalveluilla väli aikaisten tilaelementtien vuokraus nosti liikeylijäämää. Infralla oli ennakoitua enemmän tilauksia rakentamisessa ja säästöä saatiin henkilöstökuluissa. Myös BusinessOulussa ja Oulun seudun ympäristötoimessa toteutui liikeylijäämätavoite 0 euroa.

**Liikelaitosten investointien toteuma oli 21,7 miljoonaa euroa,** mikä on 0,7 miljoonaa muutettua talousarviota suurempi. Euromääräisesti suurimmat investointien ylitykset olivat Oulun Digi -liikelaitoksella (0,9 M€) ja Oulun Vedellä (0,6 M€). Oulun Veden ylitys johtui lähinnä kustannustason noususta ja Oulun Digillä toimialojen suunniteltua suuremmista päätelaitetilauksista. Vastaavasti **investoinnit alittuivat** eniten Oulun Tilapalveluilla (0,4 M€) ja Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitoksella (0,3 M€). Alitusten pääasiallisena syynä oli suunniteltujen investointien siirtyminen tai hankkeiden peruuntuminen.

**Rakennusomaisuuden taseyksikölle** oli budjetoitu investointimäärärahaa 66,6 miljoonaa euroa. Budjetti alittui noin 15,6 miljoonalla, koska useat hankkeet eivät edenneet alkuperäisen aikataulun ja suunnitelman mukaisesti. Taseyksikölle oli varattu talousarviossa myös lainoihin 40 miljoonaa euroa, mutta sitä ei tarvittu sote-kiinteistöjen myynnistä saadun myyntitulon vuoksi. Rakennusomaisuuden taseyksikön tuloutustavoite oli 11,9 miljoonaa euroa, mikä toteutui.

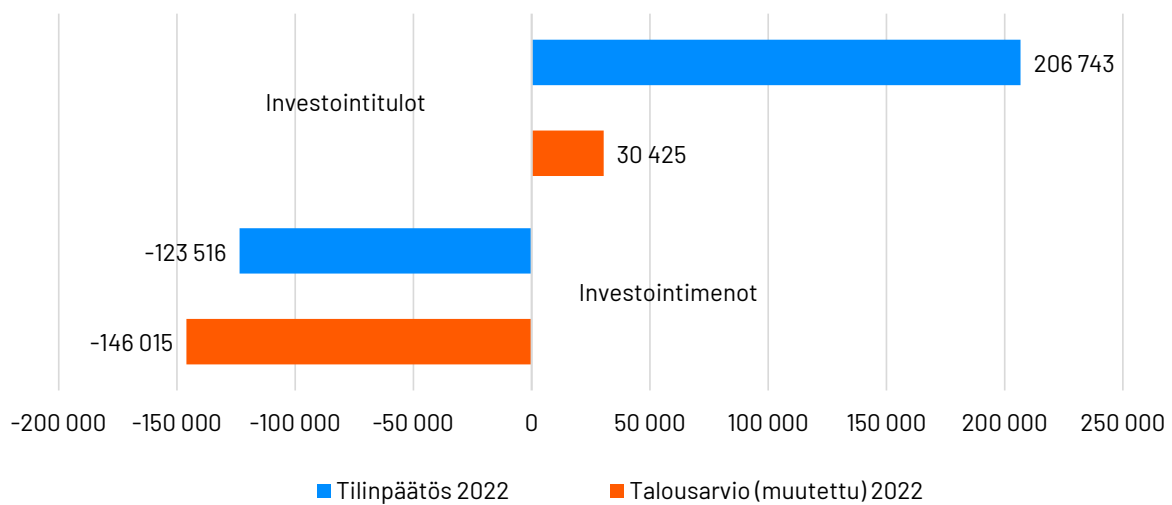


### Kaupungin kokonaisinvestointien toteutuminen

Kaupungin **investointimenot** olivat 123,5 miljoonaa euroa, 22,5 miljoonaa vähemmän kuin muutetussa talousarviossa. Investointimäärärahoista käytettiin noin 84,6 %. Vuodelle 2022 budjetoituja investointeja siirtyy vuoden 2023 puolelle toteutettavaksi. Investointimenojen alituksesta pääosa selittyy rakennusomaisuuden taseyksikön investointien aikataulumuutoksilla. Edellisvuoteen verrattuna investointimenot kasvoivat 24,6 miljoonaa euroa.

**Suunnitteluvaiheeseen** tulleita hankkeita olivat Tietomaan, pääkirjaston ja Teuvo Pakkalan koulun perusparannukset sekä Alakylän koulun ja Lintulammenpuiston päiväkodin korvausinvestoinnit. **Rakentaminen** aloitettiin useissa kohteissa, joita olivat muun muassa Heinätorin ja Kaijonharjun päiväkodit, Lintulammen ala-aste, Maikkulan koulu, Hiukkavaaran koulun laajennus sekä Linnanmaan uimahalli. **Investoinneista lykkääntyi** muun muassa Kiikelin merikylpylä -hanke, koska hankkeen toteuttaja ei ole tehnyt investointipäätöstä suunnitellussa aikataulussa, eikä kaupunki siksi ole investoinut alueelle.

### INVESTOINTIMENOJEN JA -TULOJEN TOTEUTUMINEN



**Investointitulot** olivat yhteensä 206,7 miljoonaa euroa ja ylittivät muutetun talousarvion 176,3 miljoonalla. Ylitys johtui pääosin rakennusomaisuuden taseyksikön luovutustulojen ylityksestä 167,2 miljoonaa euroa, mikä oli seurausta sote-kiinteistöjen kaupasta sekä Pohjois-Ritaharjun koulun rakennuksen myynnistä. Lisäksi summassa on

peruskunnan investointitulojen ylitys, joka tulee suurimmaksi osaksi yhdyskuntalautakunnan maanmyynneistä. Investointitulot olivat 172,6 miljoonaa euroa enemmän kuin edellisenä vuonna.

## 3.2 Kaupungin ja kaupunkikonsernin talouden tilasta

Tarkastuslautakunta arvioi kaupungin ja kaupunkikonsernin taloutta.

Bruttokansantuote kasvoi 2,1 % vuonna 2022 ja kasvun on arvioitu supistuvan vuonna 2023 0,2 prosenttia (VM 3,2023). Inflaatio oli 7,1 % vuonna 2022. Työttömyysaste vuonna 2022 oli Suomessa keskimäärin 6,8 % ja Oulussa 11,4 %.

### Kaupunkistrategian tunnuslukujen toteutuminen ja kriisikunta-tunnusluvut

Kaupunkistrategiassa Oulu 2030 on määritelty strategiseksi toimenpiteeksi vuosille 2022–2025 *taloutemme on tasapainossa ja kaupungin investoinneissa priorisoimme verotulopohjaa vahvistavat rakennushankkeet*. Talousmittareita on neljä ja ne toteutuivat vuoden 2022 tilinpäätöksessä seuraavasti:

#### Nettomenokehitys

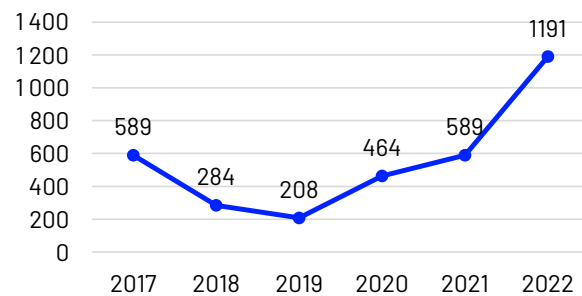
Kaupunkistrategian nettomenokehityksen **tavoitetilaksi 2025** asetettiin vuoden 2023 talousarviossa **3,5 %**. **Tavoite toteutui** vuonna 2022 selvästi, kun nettomenot laskivat 5,0 % vuodesta 2021. Kulujen kasvu oli 3,5 % ja tuottojen 34 %. Tuottojen erityisen suurta kasvua selittää etenkin käyttöomaisuuden myyntivoitot, joista suurimpana sote-kiinteistöjen myyntivoitto.

Kuutoskaupungeista nettomenokehitys (toimintakatteen alijäämän muutos) oli negatiivinen ainoastaan Oulussa.

#### Kaupungin vuosikate euroa/asukas

**Tunnusluvulla** vuosikate euroa/asukas **ei ole tavoitella-arvoa** kaupunkistrategiassa 2030. **Tunnusluvun arvo kasvoi** 602 euroa/asukas vuodesta 2021 ja oli vuoden lopussa 1 191 euroa asukasta kohti. Vuosikate kasvoi 129 miljoonaa ja asukasluvuksi 2 210 asukasta.

#### OULUN KAUPUNGIN VUOSIKATE EUROA/ASUKAS 2017–2022

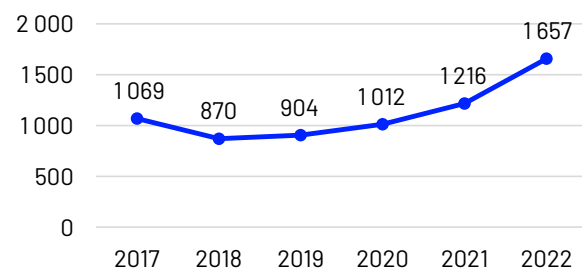


Kuutoskaupungeista tunnusluvun arvo oli korkein Oulussa. Muualla vuosikate asukasta kohti laski vuonna 2022 ja vaihteli välillä 392 (Turku) – 1 102 (Helsinki) euroa/asukas. Keskiarvo oli 817 euroa/asukas.

#### Konsernin vuosikate euroa/asukas

**Tunnusluvulla** konsernin vuosikate euroa/asukas **ei ole tavoitearvoa** kaupunkistrategiassa 2030. **Tunnusluvun arvo parani** 441 euroa/asukas vuodesta 2021 ja oli vuoden lopussa 1 657 euroa asukasta kohti. Vuosikate kasvoi 96 miljoonaa euroa ja asukasluvuksi 2 210 asukasta.

#### OULU-KONSERNIN VUOSIKATE EUROA/ASUKAS 2017–2022



Kuutoskaupungeista Oulu-konsernin vuosikate euroa/asukas oli toiseksi korkein. Muiden arvot vaihtelivat välillä 963 (Turku) – 2 046 (Helsinki). Keskiarvo oli vuoden 2022 lopussa 1 453 euroa/asukas.

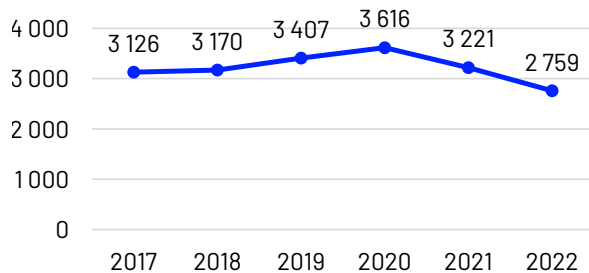
### Lainamäärä/asukas

Kaupungin lainat/asukas -tunnusluvulle asetettiin vuoden 2023 talousarviossa **tavoitetilaksi 2025 kaupungin lainamäärä/asukas ei ylitä Manner-Suomen kuntien lainamäärä/asukas**. Oulun lainamäärä laski 462 euroa/asukas vuodesta 2021 ja oli vuoden lopussa 2 759 euroa asukasta kohti. Pitkäaikaisten lainojen määrä laski normaaleilla ja ylimääräisillä (75 M€) lainanlyhennyksillä yhteensä 98 miljoonaa euroa.

### Kaupunkistrategian tavoitetila toteutui vuonna 2022.

Suomen kuntien lainakanta väheni yleisestikin ensimmäistä kertaa koko 2000-luvun aikana ja lainat/asukas olivat kunnissa ennakkotiedon mukaan 3 359 euroa.

### OULUN KAUPUNGIN LAINAT EURO/ASUKAS 2017–2022



Kuutoskaupungeissa lainamäärä asukasta kohti oli matalin Helsingissä 1 431 ja korkein Espoossa 4 215 euroa/asukas. Vuonna 2022 tunnusluvun arvo kasvoi vain Helsingissä ja muissa laski 2–14 %.

## Talouden tasapaino kriisikuntakriteereiden näkökulmasta

Ns. kriisikuntakriteerillä analysoidaan tässä talouden kehitystä. Kriteerit mittaavat kunnan talouden tilaa, tasapainoa ja tulorahoituksen riittävyyttä.

**Oulun vuoden 2022 tuloveroprosentti oli 20,50.** Kriisikuntakriteerinä tuloveroprosentti on vähintään 2,0 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti. **Kriteeri ei täyty, mutta** Oulun tuloveroprosentti **oli keskimääräistä tuloveroprosenttia, 20,01 korkeampi.** Vuonna 2023 tilanne suhteessa muihin kuntiin on sama, kun Oulun tuloveroprosentti on 7,86 ja kesimääräinen tuloveroprosentti 7,38.

**Kaupungin kertynyt ylijäämä (997 M€) kasvoi** 164 miljoonan ylijäämällä, mikä oli lähes 20 %:n kasvu vuoteen 2021 verrattuna. Kaikissa kunnissa vastaava kasvu oli 8,5 %. Kriisikuntakriteereissä tunnuslukuna on kertynyt alijäämä. Kahdessatoista Suomen kunnassa oli kertynyttä alijäämää vuonna 2022.

**Konsernin vuosikate/poistot% parani** yli 50 prosenttiyksikköä vuodesta 2021 ja oli 196 % eli tulorahoitus riitti hyvin poistojen kattamiseen. Tunnusluvun arvo oli selvästi kriisikunnan raja-arvoa (80 %) parempi. Jos **kaupungin** tilannetta arvioi vastaavalla **tunnusluvun arvolla, oli** tilanne **poikkeuksellisen hyvä** (280 %). Lisäksi sekä konsernin että kaupungin vuosikatteen **kattoivat myös nettoinvestoinnit.**

**Konsernin lainat ja vuokravastuut euroa/asukas tunnusluku heikkeni** 924 euroa/asukas vuodesta 2021, kun tunnusluvun arvo oli 8 028 euroa asukasta kohti. Ilman hyvinvointialueelle vuodenvaihteessa 2023 siirtyneitä vuokravastuita tunnusluku olisi ollut 6 993 euroa/asukas. Kriisikuntakriteerin raja-arvoa ei ole vielä käytettävissä.

**Konsernin laskennallinen lainanhoitokate parani** arvosta 1,5 arvoon 2,1. Oulu-konsernin arvo on selvästi kriisikuntakriteerien raja-arvoa, 0,8 parempi. **Lainahoitokyky on** yleisesti ottaen **hyvä**, kun tunnusluvun arvo on yli 2.

## Seuranta ja toimintaympäristömuutokset

**Taloudenhoidossa reagoitiin** vuoden 2022 erityistekijöihin. Oulun taloudessa seurattiin edelleen koronan taloudellisten vaikutusten toteuma- ja ennustetietoja. Myös Ukrainan tilanteen vaikutuksia talouteen seurattiin ja pyrittiin ottamaan niitä huomioon ennustamisessa. Energiakriisiin kaupunki vastasi perustamalla varautumisryhmän, joka pyrki muun muassa energiansäästötoimiin.



## Talouden tasapainotustoimien seuranta

**Tarkastuslautakunta seurasi** kaupunginhallituksen talouden tasapainotustoimien etenemistä.

Tarkastuslautakunta piti talouden analyysin perusteella arviointikertomuksessa 2021 hyvänä, että kaupunginhallitus jatkaa tasapainotustoimia.

Kaupunki jatkoi vuonna 2020 valmistuneen ulkoisen arvioinnin (Perlacon Oy) perusteella asetettujen säästöta-voitteiden toteuttamista kaupunginhallituksen päätök-  
sen mukaisesti. Toimenpiteiden yhteisvaikutuksiksi oli määritetty 53 miljoonaa euroa.

**Kaupunginhallituksen** huhtikuun 2022 seurantaraportin mukaan säästöjä oli toteutunut 18,6 miljoonaa euroa vuosina 2020–2021 ja talousarvioon 2022 oli sisällytety säästötoimenpiteitä 5,4 miljoonaa. Samalla todettiin, että suunnitelluista säästöistä jää kokonaan toteutumatta 9,5 miljoonaa euroa. Lisäksi kaupunginhallitus linjasi, että **talousarviovuosien 2022 ja 2023 aikana tarkentuvat toimenpiteet, joiden yhteisumma on 22 miljoonaa euroa**. Kaupunginhallitus edellytti, että hallintokunnat ja liikelaitokset valmistelevat **keskeneräisten toimenpiteiden ja mahdollisten uusien toimenpiteiden päivitetyt esitykset** säästöta-voitteiden saavuttamiseksi.

**Ulkoisen arvioinnin toimenpiteiden seurantaraportointi päättyi** kaupunginhallituksessa huhtikuuhun 2022.

**Toimintakertomuksessa 2022** hallintokunnat raportoivat osittain euromääräisesti ja osittain sanallisesti toimenpiteiden toteutumisesta. Talusjohtaja esitteli tarkastuslautakunnalle toimintakertomukseen sisältyneitä säästöjä osana tilinpäätösinfoaan.

Kaupunginhallitus edellytti huhtikuussa 2022 myös, että mahdolliset uudet säästötoimenpiteet tuodaan **talousarvioesityksessä 2023** kaupunginhallituksen käsiteltäväksi. Samalla oli perusteltava, miksi esitetyt toimenpiteet jäävät mahdollisesti toteutumatta tai ne eivät ole toimeenpantavissa.

Kaupunginhallituksen päätöksen mukaan **lopun ulkoisen arvioinnin toimenpiteet päätetään vuoden 2023 talousarviokäsittelyssä**. Kaupungin johdon mukaan ulkoisen arvioinnin toimenpiteiden toteutus päättyi, koska kaupungin tehtäväalue muuttui.

**Vuoden 2023 talousarvioon** sisältyy erilliset kappaleet ulkoisen arvioinnin toimenpiteistä niissä hallintokunnissa, joita esitetyt toimenpiteet koskivat tai niitä oli jäljellä. Kappaleisiin sisältyi myös perusteluja niille toimenpiteille, joita ei voida toteuttaa. Osasta ulkoisen arvioinnin toimenpiteistä äänestettiin kaupunginhallituksessa ja valtuustossa.

## Tulevat näkymät

Talousarvion 2023 perusteella näyttää siltä, että ylimääräisen vuoden 2023 jälkeen siirrytään alijäämisiin suunnitteluvuosiin 2024–2025. Verotulot sisältävät vuosina 2023–2025 ennen verovuotta 2023 maksuunpantua korkeampaan veroprosenttiin perustunutta kunnallisveroa, mutta vaikutus vähenee 2024–2025.

Talousarvion 2023 mukaan vuonna 2024 vuosikate ei enää kattaisi poistoja ja investointeja lainoitetaan jälleen vuoden 2024 jälkeen. Nettomenojen kasvun oletetaan olevan vuonna 2025 strategian tavoitetta 3,5 % suurempi. Oulun kaupungin investoinneissa huippuvuodeksi voi osoittautua vuodet 2024–2025, joina investointimenot mahdollisesti nousevat yli 200 miljoonan euron. Oulu-konsernin lainojen kasvupaineeseen vaikuttaa tulevaisuuden sairaalainvestoinnin siirtyminen hyvinvointialueelle.

Hyvinvointialueiden perustamisen jälkeen kuntien uusmuotoisen toiminnan alkuvuosissa on myös **monia epävarmuustekijöitä**, kuten mahdolliset korjaukset kustannusten ja tulojen siirtoon kunnilta hyvinvointialueille. Korjaukset voivat vähentää kuntien valtionosuuksia vuodesta 2024 eteenpäin. Työllisyyspalvelujen kuntiin siirron (2025) rahoituksen riittävyys selviää vasta käytännön kokemusten kautta. Lisäksi Suomen julkista taloutta aiotaan vahvistaa alkavalla hallituskaudella.

Konserniyhteisöillä samoin kuin kaupungilla on **talousriskejä toimintaympäristössään**. Näitä ovat muun muassa riskit talouden suhdannevaihtelusta, korkotason noususta ja inflaatiosta.

### 3.3 Kiinteistöomaisuus ja hyvinvointialuesiirtymä

**Tarkastuslautakunta seurasi** osana talouden arviointia kaupungin kiinteistöomaisuuteen kohdistuneita toimia hyvinvointialueen perustamistilanteessa.

#### Kaupungin omistajapoliittiset linjaukset ja rakennusten omistaminen

Rakennukset muodostavat suuren osan Oulun kaupungin varallisuudesta. Kaupungin rakennusomaisuuden tasearvo oli vuoden 2022 lopussa noin 554 miljoonaa euroa. Rakennuksia oli 460 kappaletta.

Rakennusomaisuuden linjauksista valtuusto on päättänyt [omistajapoliittisissa linjauksissa vuosille 2022-2025](#). Valtuusto määrittä, että ”rakennusomaisuuden käytön ja kehittämisen tulee tukea omaisuuden arvon säilymistä. **Rakennusten omistaminen on perusteltua silloin, kun kaupungilla on rakennukselle pitkäaikainen, yli 20 vuoden käyttötarve**”.

Linjausten mukaan ”Rakennusomaisuuden kuntoa ja käytettävyyttä seurataan aktiivisesti. **Tarpeettomasta omaisuudesta luovutaan, kun sille ei ole käyttöä palvelutuotannossa ja se on taloudellisesti perusteltua. Luovutusmuotoja ovat muun muassa myynti, purku ja tontin jalostaminen kaavoituksella muuhun käyttöön.**”

Kaupunginvaltuusto on linjannut myös **tilatehokkuutta** siten, että **tilaratkaisuja ohjaa kokonaistaloudellisuus**. Tilatehokkuutta ja käyttöastetta seurataan; tavoitteenä on tehokkuuden parantuminen. Lisäksi tavoitteena on säästöt ylläpitokustannuksissa ja energian käytössä.

Hyvinvointialuesiirtymä sisältyy omistajapoliittisiin linjauksiin yleisellä tasolla, mutta ei sisällä siitä selkeää linjausta.

#### Tilatehokkuus on Oulun strateginen tavoite ja vuositavoite

**Oulu aloitti hyvinvointipalveluiden rakennuksiin liittyvän tehostamisen jo ennen hyvinvointialueratkaisuja.** Toimintoja keskitettiin hyvinvointikeskuksiin ja lakkautettiin joitakin terveysasemia.

**Kaupunkistrategiassa 2030 talouden kestävyys** on liitetty suoraan strateginen toimenpide: **tehostamme palveluverkkoa**. Seurantamittarina on **tilakustannusten määrä kaupungin kokonaiskustannuksista**. Tavoitteena on alentaa tilakustannuksia.

**Tilakustannustavoite ei toteutunut vuonna 2022.** Mittarin arvo vuosina 2020 ja 2021 oli 8,1 % ja vuonna 2022 8,5 %. Tilanne heikkeni vielä vuoden 2023 alussa, kun tilakustannukset olivat 11,6 % kokonaiskustannuksista.

**Oulun Tilapalvelut -liikelaitokselle**, joka vastaa kaupungin omien sekä ulkoa vuokrattujen tilojen vuokrauksesta hallintokunnille, oli **talousarviossa 2022** valtuuston asettama **sitova tavoite: ”tilatehokkuutta parannetaan konsernin kokonaiskustannusten alentamiseksi**. Kaupunkikonsernille tarpeettomien tai vajaakäyttöisten rakennusten ylläpito optimoidaan ja tilojen omistuksesta luopumista edistetään”. **Mittarina oli, että julkisen tilakannan määrä ei kasva suhteessa kaupungin väestöön (m<sup>2</sup>/asukas).**

**Vuonna 2022 Tilapalveluiden tilatehokkuustavoite ei toteutunut.** Tilojen kokonaiskasvu vuoteen 2021 verrattuna oli 0,4 m<sup>2</sup>/asukas ja tilojen kokonaismäärä oli 4,9 m<sup>2</sup>/asukas. Omien tilojen käyttö oli tehostunut monin toimin, mutta ulkoa vuokrattujen tilojen määrä oli kasvanut enemmän. Jälkimmäiseen vaikutti myös sosiaali- ja terveystoimen kiinteistöjen myynti ja näiden rakennusten muuttuminen vuokratiloiksi kesken vuoden. Sosiaali- ja terveystoimen ja pelastustoimen toimitilojen siirrettyä hyvinvointialueelle vuoden 2023 alussa tilojen kokonaismäärä oli 4,0 m<sup>2</sup>/asukas.

Tilatehokkuuden parantamiseen vaikuttaa lainsäädäntö ja poliittiset päätökset, kuten kaikkien lasten oikeus varhaiskasvatukseen ja ryhmäkokomääritykset. **Merkittävä rooli on käyttäjähallintokunnilla.** Hallintokunnat määrittelevät omien toimintojensa palveluverkkopisteet, niiden sijainnin ja laajuuden.

**Vuoden 2023 talousarviossa** tilatehokkuuden parantamistavoite on asetettu **kaupunginhallituksen vastuulle**.

#### Kaupungin kiinteistöjohtamisessa on useita vastuullisia

- **Kaupunginhallitus** vastaa rakennusomaisuuden hallinnoinnista. Se päättää muun muassa rakennettujen kiinteistöjen sekä vuokraamalla olevien rakennusten **myymisestä ja vuokraamisesta**. **Delegoimien mukaan konsernijaosto** päättää taseyksikön

omistuksessa olevien rakennusten myynnistä, kun arvo on yli miljoona euroa **ja** sen alle olevista päättää **konsernijohtaja**.

- **Rakennusomaisuuden taseyksikkö** omistaa kaupungin hallintokuntien käytössä olevan rakennusomaisuuden ja vastaa niiden käytöstä perittävistä vuokratuloista. Hallintokunnilta perimällään vuokralla se rahoittaa toimitilojen ylläpidon. Myös rakennusten erillis- ja perusrannusinvestoinnit ja niiden rahoitus ovat taseyksikön vastuulla.
- Taseyksiköllä ei ole henkilöstöä, minkä vuoksi **Oulun Tilapalvelut -liikelaitos** huolehtii kaupungin tilaomaisuuden ylläpidosta ja sisäisestä vuokrauksesta sekä osaltaan vastaa rakennusomaisuuden arvonsäilymisestä ja kehittämisestä. Se myös neuvottelee keskitetysti kaikki kaupungille ulkoa vuokrattavat tilat. Liikelaitos järjestää kiinteistöjen perusrannus- ja tilamuutosrakentamisen sekä rakentamisinvestointien asiantuntijapalvelut.
- **Yhdyskuntalautakunta** vastaa kiinteistökehityksestä. Yhdyskunta- ja ympäristöpalveluiden **Maa ja mittaustaus -yksikkö** vastaa kaupungin omistaman maaomaisuuden ja kehitettävien kiinteistöjen hoidosta.

**Lisäksi Oulu-konserniin kuuluu Potential Toimitilat Oy**, jonka toimialana on muun muassa hallita omistus- ja vuokraoikeuden nojalla kiinteistöjä ja rakentaa niihin toiminta- ja palvelutiloja yritysten käyttöön vuokrattavaksi tai lunastettavaksi. Kaupungin omistamisen perusta omistajapolitiittisten linjausten mukaan on: Yhtiön tehtävänä on toimia markkinoille suunnattujen tilojen omistajana, vuokraajana ja olemassa olevien kiinteistöjen kehittäjänä.

### Hyvinvointialueiden perustaminen ja toimitilat

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen myötä kuntien järjestämän perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalitoimen ja pelastustoimen käytössä olevat toimitilat siirtyivät vuokrasopimuksella hyvinvointialueiden hallintaan 3 + 1 vuoden siirtymäajaksi 1.1.2023 alkaen. Vuokrasopimukset ovat voimassa vuoden 2025 loppuun ja hyvinvointialueilla on optio pidentää sopimuksia vuoden 2026 loppuun. **Hyvinvointialue ja kunta voivat yhdessä sopia myös pidemmästä vuokra-ajasta.**

#### TOIMITILOJEN SIIRTYMINEN HYVINVOINTIALUEELLE

**1.1.2023** Toiminta- ja omaisuus sekä toimitilojen hallinta siirtyvät

**31.12.2025** Hyvinvointialueen vuokrausvelvollisuus päättyy

**31.12.2026** Hyvinvointialueen vuokrausoikeus päättyy

**Talouden näkökulmasta** näihin rakennuksiin liittyy muun muassa tilojen käyttökustannukset (myös energiatehokkuus), korjausvelka, investointitarpeet, käyttöasteen optimointi (tilatehokkuus) ja pääomien sitoutuminen sekä vuokra-ajan jälkeinen käyttötarve.

Hyvinvointialue vuokraa tilat siirtymäajaksi, **mutta jatkossa se päättää palvelutuotannossaan käyttävistä toimitiloista**. Vuokrasopimus ja vuokran määrä vuosina 2023–2026 määräytyvät hyvinvointialueen voimaanpanolain ja asetuksen perusteella.

Jos kunta on myynyt omaisuutta ennen vuoden 2022 loppua, on rakennusten ja toimitilojen vuokra- tai muuta käyttöoikeutta koskeviin sopimuksiin sisällytettävä **irtisanomisehto**.

**Myös kuntien** tekemät **vuokrasopimukset** sosiaali- ja terveystoimen toimitiloista sairaanhoitopiiriin, erityis- huoltopiiriin ja kolmansien tahojen kanssa **siirtyvät** hyvinvointialueille.

**Siirtymäajan jälkeen kuntien on yhtiötettävä omistamansa** hyvinvointialueille vuokrattavat **toimitilat**.

### Oulun sote-kiinteistöjen myyntipäätöksen talousvaikutukset

Konsernijaosto päätti helmikuussa 2022 asettaa myyntiin osan sosiaali- ja terveystoimen rakennuksista.

**Oulun kaupunginhallitus päätti 6.6.2022 myydä rakennukset tontteineen Erikoissijoitusyhtiö eQ Yhteiskunta-kiinteistöille.** Kaupat tehtiin 30.6.2022. Myydyt sote-rakennukset olivat:

- Kontinkankaan hyvinvointikeskus
- Kaupunginsairaala
- Pysäköintitalo kaupunginsairaala
- Tuiran hyvinvointikeskus (Kangastie 16)
- Tuiran hyvinvointikeskus (Kangastie 12)
- Tuiran hyvinvointikeskus pysäköintitalo
- Intiön hoivakoti
- Kiimingin hyvinvointikeskus

Myytyjen rakennusten pinta-ala oli yhteensä 50 473 m<sup>2</sup>. **Kauppahinta oli 165 557 000 euroa.**

Rakennusten osuus kauppahinnasta oli 157,6 miljoonaa euroa ja myyntivoittoa rakennuksista kertyi 120,5 miljoonaa euroa. Tonttien osuus kauppahinnasta oli 8 miljoonaa euroa ja myyntivoitoksi kirjattiin 7,9 miljoonaa euroa.

Uuden omistajan ja kaupungin välille laadittiin vuokrasopimus, joka siirtyi hyvinvointialueen sopimukseksi vuoden 2023 alusta alkaen. Sopimukseen sisältyi irtisanomisehto. **Oulu maksoi vuonna 2022 vuokraa myydyistä kiinteistöistä 3,6 miljoonaa euroa.**



## Kaupunginhallituksen kohdentamispäätöksen toteutuminen ja hyödyt

**Kaupunginhallitus päätti myyntitulon kohdentamisesta** kesäkuussa 2022 siten, että sosiaali- ja terveystoimen kiinteistöjen myyntitulosta 80 miljoonaa euroa käytetään ylimääräisiin lainanlyhennyksiin ja korkosuojausten purkamisiin ja 85 miljoonaa euroa lyhytaikaiseen sijoittamiseen tulevien investointien rahoittamiseen.

[Kaupunginvaltuusto päätti](#) elokuussa 2022 talousarvion tavoitteen muuttamisesta niin, että pitkäaikaisia lainoja voitiin lyhentää talousarviossa päätettyä enemmän.

**Kohdentamispäätös toteutui** valtuustolle elokuussa esitellystä suunnitelmasta hieman poiketen **seuraavasti**:

1. Lainojen ylimääräiset lyhennykset toteutuivat 70 miljoonan sijaan 75 miljoonana euronä.
2. Epäedullisten lainojen johdannaissuojausten purkukustannuksiin arvioitiin tarvittavan 8,7 miljoonaa, mutta suunniteltuun kolmen suojauksen purkuun kului 3,5 miljoonaa euroa. Tilinpäätöshetkellä suojausaste oli suunnitellusti noin 93 % (konsernitilin kanssa).
3. Lyhytaikaisesti sijoitettiin suunnitellusti 85 miljoonaa ja ne tuottivat pankkitalletuskorkoa noin 119 000 euroa. Investointeihin sijoitukset käytetään vuosina 2023–2024.

**Talousarvioon 2023 ei sisälly lainanottoa**, vaikka bruttoinvestoinnit ovat noin 200 miljoonaa euroa.

## Kiinteistöomaisuusratkaisuja muissa isoissa kaupungeissa

Ennakollisten tilinpäätöstietojen mukaan kuntien tuloja paransi etenkin omaisuuden myyntivoitot, joista rakennusten myyntivoitot olivat noin 270 miljoonaa. Omaisuuden myynnit vähensivät lainanottotarvetta. (Kuntaliitto)

Myös muissa isoissa kaupungeissa on myyty sosiaali- ja terveystoimen ja pelastustoimen rakennuksia tai kiinteistöjä. Esimerkkien eurot ovat myyntituloja - eivät tulosvaikutteista myyntivoittoa:

- Espoossa myytiin 2022 sairaala 251,1 miljoonalla eurolla ja kolme paloasemaa 30,8 miljoonalla eurolla.
- Tampereella myytiin 2021 seitsemän sosiaali- ja terveystoimen kiinteistöä 50 miljoonalla eurolla ja vuonna 2022 kolme sosiaalitoimen kohdetta 8,5 miljoonalla eurolla.

- Jyväskylässä myytiin vuonna 2022 paloasemia ja koulukiinteistö 141 miljoonalla eurolla.
- Lahdessa myytiin 2022 entinen sairaala 96 miljoonalla eurolla.
- Turku myi vuonna 2018 sosiaali- ja terveydenhuollon kiinteistöjä omistaneen tytäryhtiön koko osakekannan sekä kiinteistökokonaisuuteen liittyneet tontit ulkoiselle toimijalle noin 130 miljoonalla eurolla.

## Oulu vuokranantajana ja tulevat ratkaisuvaihtoehdot

Kaupun jälkeen kaupungin omistukseen jäi **32 sosiaali- ja terveystoimen rakennusta**, joiden uudishinnaksi on arvioitu noin 145 miljoonaa euroa. **Pelastuslaitoksen rakennuksia jäi kahdeksan** ja niiden arvioitu uudishinta on 26 miljoonaa euroa.

Kaupunki vuokrasi hyvinvointialueelle kohteet, joiden laajuus oli 56 341 m<sup>2</sup>. **Vuokraa kohteista kertyy yhteensä 10,5 miljoonaa euroa vuodessa**. Vuokra on sidottu elinkustannusindeksiin.

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen (Pohde) kanssa laadittujen vuokrasopimusten vuokra-aika päättyy 31.12.2025. Vuokrasopimukseen sisältyy jatko-optio vuodelle 2026. Sopimukseen on liitetty rajapintaluettelo, jossa on määritelty osapuolten vastuut. **Peruskorjaukset ovat rakennusten omistajan vastuulla**.

**Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen aluevaltuusto on 17.10.2022 hyväksynyt sosiaali- ja terveystoimen järjestämissuunnitelman vuosille 2023–2025**. Päätöksellä on vaikutuksia myös palveluverkkoon ja siten myös tilatarpeisiin. Myös tilatehokkuuden lisäämiseen on asetettu tavoitteita.

Hyvinvointialuesiirtymässä kunnat ovat oikeutettuja korvaukseen valtiolta sellaisista välittömistä kustannuksista, joita on syntynyt esimerkiksi siirtymäajan jälkeen tarpeettomiksi jäävistä kuntien omistamista toimitiloista. Korvausta myönnetään hakemuksen perusteella ja vain tilanteissa, joissa kunnan taloudellinen itsehallinto vaarantuu omaisuusjärjestelyiden seurauksena.

Oulussa jäljelle jäävissä rakennuksissa on mahdollisuuksina myynti hyvinvointialueelle tai yksityisille, kaupungin oma käyttö tai kiinteistökehitys. Toimitilat tulee yhtiöittää tai siirtää konserniyhtiöön siirtymäajan jälkeen.

## Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä kaupungin ja kaupunkikonsernin taloudesta

### Tavoitteiden toteutuminen

**Kaikki muut valtuuston lautakunnille asettamat sitovat toimintakatetavoitteet toteutuivat, mutta rakennuslautakunta jäi hieman tavoitteestaan.** Talousarvion laatimisen yhteydessä keskusteltiin hyvinvointilautakunnan talousarvion yli/alibudjetoinnista. Tilinpäätöksessä alkuperäinen talousarvio toteutui melko tarkasti, kun hyvinvointilautakunnan toimintakate toteutui noin miljoonan talousarviota parempana. **Kolme liikelaitosta jäi liikeylijäämä/alijäämä -tavoitteestaan.**

Merkittävimmät vaikutukset erityisen hyvään tulokseen oli sosiaali- ja terveystoimen kiinteistöjen myyntivoitolla 128,4 ja kunnallisverojen 44 miljoonaa euroa odotettua suuremmalla kasvulla.

### Talouden tilasta tunnuslukujen perusteella

Vuoden 2022 tilinpäätös paransi merkittävästi kaupungin talouden tilaa ja vaikuttaa Oulu-konsernin talouteen positiivisesti. Syynä oli erityisesti sote-kiinteistöjen myynti, jonka vaikutus on kertavaikutteinen.

**Oulun kaupunkistrategian 2030 neljästä talouden tunnusluvusta** vasta kahdella on tavoitetilatarvo, mutta **kaikki kehittyivät parempaan suuntaan** vuodesta 2021. Nettomenokehitys oli poikkeuksellisesti aleneva eli - 5 %. Tähän vaikutti sote-kiinteistöjen myyntivoitto. Lainamäärä/asukas täytti tavoitteen ja tavoite olisi toteutunut myös ilman ylimääräisiä lainanlyhennyksiä.

Konserniin liittyviä tunnuslukuja on kaupunkistrategiassa tällä hetkellä vain yksi. Oulussa ei talousarviolakaan ohjata konsernia esimerkiksi tytäryhteisökohtaisilla tunnusluvuilla tai tavoitteilla.

Oululla on ns. **kriisikunta -tunnusluvuilla tarkastellen** hyvät mahdollisuudet turvata kunnan asukkaille lainsäädännössä edellytetyt palvelut. **Kaikki muut tunnusluvut ovat parantuneet** vuodesta 2021, mutta **konsernin lainat ja vuokravastuut euroa/asukas -tunnusluku heikkeni**. Sen sijaan konsernin laskennallinen lainanhoitokate ylitti hyvän rajan ja tulorahoitus oli varsin riittävä, kun sekä konsernin että kaupungin vuosikate kattoivat poistojen lisäksi jopa nettoinvestoinnit. Toisaalta on muistettava, että **Oulun tuloveroprosentti on kuusikkokuntien korkein ja keskimääräistä prosenttia korkeampi**.

Tulevissa vuosissa on kaupungin ja konsernin toimialueen muuttuessa monia epävarmuustekijöitä.

### Tasapainottamistoimien seuranta

**Kaupunginhallituksen linjaamien yhteissummaltaan 22 miljoonan euron toimenpiteiden "tarkentumisesta** talousarviovuosien 2022 ja 2023 aikana" **ei muodostu riittävää kokonaiskuvaa** tilinpäätöksen 2022 eikä talousarvion 2023 perusteella. Tilinpäätöksessä 2022 raportoitiin selkeästi vain 1,8 miljoonan säästöihin johtaneista toimenpiteistä.

### Kiinteistöomaisuus ja hyvinvointialuesiirtymä

Tarkastuslautakunta seurasi kaupungin kiinteistöomaisuuteen kohdistuneita toimia hyvinvointialueen perustamistilanteessa ja havaitsi:

- Sosiaali- ja terveystoimen kiinteistöjen myynti vuonna 2022 toteutti rakennusomaisuuteen liittyviä omistajapoliittisia linjauksia.
- Myynneillä pystyttiin pienentämään kiinteistöriskiä, jatkamaan talouden tasapainottamista ja pystytään rahoittamaan investointeja.
- Vuokratut sosiaali- ja terveystoimen ja pelastustoimen toimitilat ovat riski kaupungin tilatehokkuudelle ja tilojen ylläpitomenojen määrälle hyvinvointialueen siirtymäajan jälkeen.

### Tarkastuslautakunnan kannanotot

Kaupungin talous kehittyi hyvin etenkin kertaluonteisen kiinteistöjen myyntien ansiosta. Taloussuunnitteluvuodet 2024–2025 näyttävät kaupungissa haastavammilta ja tulevina vuosina konsernin talouteen vaikuttaa monet epävarmuustekijät.

Kaupunkistrategia Oulu 2030 talouden kestävyiden ja tasapainon mittareille on tärkeä asettaa tavoitteet vuodelle 2025.

Kuntakonsernin merkitys kasvaa kuntataloudessa. Lisäämällä konsernitunnuslukuja kaupunkistrategiaan ja talousarvioon voidaan vahvistaa konsernin ohjausta ja seurantaa.

Kaupunginhallituksen on hyvä todentaa yhteenvetoraportoinnilla linjaamiensa ulkoisen arvioinnin toimenpiteiden lopullinen toteutumismäärä, koska toteutumisesta vuosina 2022–2023 ei muodostu riittävä kokonaiskuvaa talousarvioiden ja tilinpäätösten perusteella.

Kaupungin omaisuuden hallinnassa on tärkeä ottaa huomioon talousriskit, joita voi muodostua Pohteelle vuokratuista rakennuksista lakisääteisen vuokra-ajan jälkeen.





## 4 Kaupunkistrategista johdetut erityiset arviointikohteet

### 4.1 Innovaatiomyönteisten hankintakäytäntöjen edistyminen 2018–2022

**Tarkastuslautakunta arvioi**, onko kaupunginvaltuuston asettama innovaatiomyönteisten hankintakäytäntöjen lisäämisen sitova toiminnan tavoite edistynyt vuosina 2018–2022.

Arvioinnissa tarkasteltiin myös, millaisia innovaatiomyönteisiä hankintamenetelyjä on toteutettu, miten tavoitteen edistymistä on tuettu kaupunginhallituksen hankintaohjelmalla, ja arvioitiin esimerkinomaisesti OuluBot virtuaalisen avustajan hankintaa.

#### Valtuusto tavoittelee innovatiivisuutta hankintoihin

Kuntaliitoksen jälkeen on **kolmessa eri kaupunkistrategiassa** tavoitteena ollut, että **kaupunki on ”osaava ostaja”**. Kaupunkistrategiassa tavoitteella on haluttu edistää pääosin kaupunkitalouden kestävyyttä ja tasapainoa. Tavoitetilana on ollut

- kaupunkistrategiassa Oulu 2020 **”innovaatiomyönteisten hankintakäytäntöjen määrä kasvaa** vuoteen 2017 verrattuna” ja
- kaupunkistrategiassa Oulu 2026 **”30 % hankinnoista on käytetty innovaatiomyönteisiä hankintakäytäntöjä** (sähköiseen järjestelmään tehdyistä hankinnoista)” vuoteen 2021 mennessä.

**Strategiaa on käytännöllistetty valtuustossa asettamalla talousarvioissa vuodesta 2020 lähtien sitovaksi toiminnan tavoitteeksi innovaatiomyönteisten käytäntöjen määrän kasvu.** Vastuu tavoitteen toteutumisesta on ollut kaikilla lautakunnilla ja johtokunnilla.

Kaupunkistrategiassa Oulu 2030 on edelleen tavoitetilana innovaatiomyönteisten käytäntöjen suhteellisen osuu-

den kasvu vuoteen 2025 mennessä ja talousarviossa 2023 tavoitteena vuosikasvu.

Oulun tavoitteen sisältämä ”innovaatiomyönteinen hankinta” on kaupungin hankintapäällikön mukaan **epämääräinen ja subjektiivisesti tulkittava käsite**. Käsitteelle ei löydy yleisestikään selvää sanallista määritelmää.

#### Mikä on innovatiivinen hankinta?

Innovatiivinen hankinta on laaja käsite, joka voidaan määritellä monella tavalla. Yleisesti sillä on viitattu uudenlaisen ajatteluun julkisten hankintojen toteuttamisessa.

Innovatiivisissa **hankinnoissa innovatiivinen voi olla kohde tai** hankinnassa käytetty **menettely**. Kun hankinnan kohde on innovatiivinen, ostetaan ratkaisu tarpeeseen eikä itse määritellä lopputulosta: hankitaan esimerkiksi oppimisympäristöä, ei luokkahuonekalusteita. Hankinnan kohde voidaan määritellä innovatiiviseksi myös tuomalla tuttuja asioita uuteen kontekstiin kuten käyttämällä innovatiivisia sopimusehtoja tai hinnoittelumallia. Innovatiivista esimerkiksi on, ettemme maksa suoritteista vaan aikaansaannoksista ja vaikuttavuudesta. (Hankintapäällikkö)

## Mitä innovatiivisilla hankinnoilla tavoitellaan ja miten niiden käyttöä tuetaan?

Julkisiin hankintoihin käytetään Suomessa vuosittain noin 20 prosenttia BKT:stä eli noin 47 miljardia euroa. Ostoja yrityksiltä tehdään 31 miljardilla eurolla. (hankintakeino.fi) Oulun kaupungissa hankintoja tehtiin vuonna 2021 noin 780 miljoonalla eurolla, joka oli noin 55 % toimintakuluista. Vuoden 2023 talousarviossa summa on noin 500 miljoonaa euroa.

**Hankintalaki antaa paljon mahdollisuuksia innovatiivisuudelle.** Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) tavoitteena on muun muassa tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen tekemistä.

Valtiovaraministeriön ja Kuntaliiton johdolla julkaisiin ensimmäinen [kansallinen julkisten hankintojen strategia](#) syksyllä 2020. Strategian myötä julkisia hankintoja toteuttavat tahot, kuten kunnat, saavat työnsä avuksi konkreettisia työkaluja. Strategiassa innovatiivisiin hankintoihin liittyvänä tahtotilana on, että **”Lisäämme innovatiivisten hankintojen määrää 10 prosenttiin kaikista hankinnoista”**. Tavoitteena on, että **”lisäämme Suomen kilpailukykyä** hankkimalla innovaatioita ja mahdollistamalla näin **yrityksille tärkeitä referenssejä** uusien tuotteiden ja palveluiden kaupallistamisessa ja skaalaamisessa. Hankintojen avulla syntyvä liiketoiminnan kasvu tuottaa myös **työllisyysvaikutuksia**. Innovatiivisilla hankinnoilla **edistämme vaikuttavuutta** niin kansantaloudellisesti kuin hankintayksikkökohtaisestikin. **Toteutamme – – tärkeitä strategiatavoitteita ja ratkaisemme yhteiskunnallisia haasteita”**. Haasteet liittyvät esimerkiksi hankintojen laadun ja vaikuttavuuden parantamiseen, tuottavuuden parantamiseen, hiilijalanjäljen pienentämiseen ja kiertotalouden edistämiseen sekä työllisyystavoitteiden toteuttamiseen. Strategian mukaan innovaatioiden hankkiminen tukee taloudellista, sosiaalista ja ekologista kestävyyttä.

Business Finlandin mukaan innovaatioita hyödyntämällä julkinen sektori voi tuottaa **kansalaisille parempia palveluja pienemmillä kustannuksilla**. Siten myös palveluiden ja tuotteiden toimittajilta tulee vaatia nykyistä enemmän uusia innovaatioita. Parhaimmillaan julkinen sektori voi olla **mukana luomassa uusia markkinoita** tukemalla innovaatioiden syntymistä. Se voi tarjota kehitysympäristön ja toimia ratkaisun ensiostajana.

**Innovatiivisia hankintakäytäntöjä tuetaan monilla tavoilla.** Business Finlandista on saatavissa **rahoitusta** ja työ- ja elinkeinoministeriöstä **energiatukea**. **Osaamisen**

**kehittämistä** tukee kestävien ja innovatiivisten julkisten hankintojen verkostomainen osaamiskeskus ([KEI-NO](#)). Myös Euroopan komissio tukee julkisia hankkijoita, jotka haluavat kehittää tai ostaa innovatiivisia ratkaisuja.

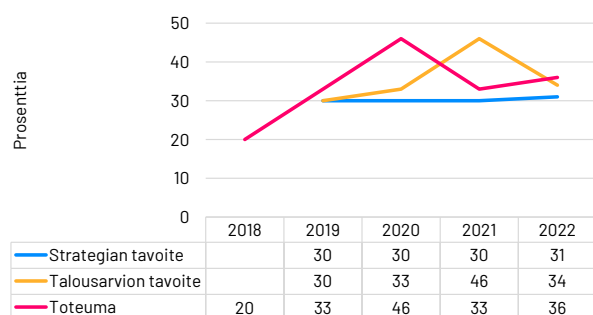
Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan tärkeää innovatiivisten julkisten hankintojen lisäämisessä on organisaatioiden pitkäjänteinen sitoutuminen muutokseen ja sitä tukevat konkreettiset toimet. **Muutoksen aikaansaamisen edellyttää, että valtio, kunnat ja kuntayhtymät**

- **sitoutuvat** hyödyntämään innovatiivisia julkisia hankintoja keinona toteuttaa strategisia tavoitteita ja aikaansaada vaikuttavuutta
- tekevät tarvittavat muutokset hankintojen **johtamiseen ja resursointiin**
- parantavat innovatiivisten julkisten hankintojen **osaamista ja kyvykkyyksiä**
- **asettavat konkreettisia ja mitattavia tavoitteita sekä seuraavat niiden toteutumista**
- edistävät **yritysyhteistyötä sekä strategisia kumppanuuksia ja kokeiluja**

## Valtuustotavoitteen toteutumistieto ei ole ollut luotettavaa

Kaupunginvaltuuston määrittämällä tavoitteilla on pyritty innovaatiomyönteisten hankintakäytäntöjen määrän kasvuun. Valtuustolle on **raportoitu** toimintakertomuksissa 2018–2022 mittarin **”innovaatiomyönteiset hankinnat % kaikista hankinnoista”** mukaisesti **käytäntöjen toteutuneen 20–46 prosenttina**. Talousarviotavoitteet ovat vuosina 2020–2022 käytännössä olleet jopa yli strategiassa tavoitellun 30 %:n tason, kun niissä on tavoiteltu kasvua edelliseen vuoteen verrattuna.

### INNOVAATIOMYÖNTEISTEN HANKINTOJEN TAVOITTEET JA TOTEUTUNUT %-OSUUS KAIKISTA HANKINNOISTA<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Kasvutavoitetta ei vuonna 2018 ollut määritelty mitattavasti. Vuoden 2019 talousarviotavoitteena on kuviossa käytetty strategian tavoitetta, koska talousarviotavoitetta ei ollut määritelty. Vuoden 2019 raportointi on tapahtunut vasta vuoden 2020 tilinpäätöksessä. Vuoden 2022 tavoite uudessa strategiassa oli suhteellisen osuuden kasvu, joten tässä on käytetty arvoa 31 % ja talousarviossa arvoa 34 %.



Tarkastuslautakunnan **arvioinnissa kävi ilmi, että tavoitteesta valtuustolle raportoitu tieto ei ole luotettavaa.** Käytetyn mittarin **tiedonkeruussa on ongelmia** sekä innovatiivisten hankintakäytäntöjen määrässä että hankintojen kokonaismäärässä:

- **Tiedonsyöttö on vapaaehtoista:** Toteumatieto innovaatiomyönteisten hankintojen prosenttiosuudesta on saatu Oulun kaupungin käyttämän ClouDia-sopimuksenhallintajärjestelmän metatiedoista. Metatiedot ovat kertyneet hankintoja tehneiltä käyttäjiltä, jotka ovat merkinneet järjestelmään ”kyllä”, jos he ovat tulkinneet, että hankinta voidaan tulkita innovatiiviseksi. Metatietojen käyttöä ei ole ohjeistettu pakolliseksi.
- **Tietoa ei saada kaikista hankinnoista:** Metatietojen täyttöaste ei ole kovin korkea, tiedot on täytetty vain joka kolmannesta hankinnasta.
- **Tieto ei ole oikea-aikaista:** Metatiedot ovat siisäistä informaatiota ja niitä on mahdollista täydentää milloin vain sopimuskauden aikana. Tiedot voivat olla siis myöhemmin kuin sopimusvuonna järjestelmään merkittyjä.
- **Ohjeissa on väärä käsite:** ClouDia-sopimus hallinnan ohjeissa mittaaminen tehdään eri käsitteen perusteella kuin kaupunkistrategiassa. Vaikka kaupunkistrategiassa innovatiivisuutta mitataan käsitteen ”innovaatiomyönteinen käytäntö” perusteella, ClouDia-sopimushallinnassa innovaatiomyönteinen käytäntö määritellään käsitteen ”innovaatiivinen hankinta” perusteella.
- **Innovatiivisuutta koskevaa tulkintaa tekee moni hankkija:** Järjestelmän käyttäjiä on Oulun kaupungissa lähes 300. Tulkinta hankinnan innovatiivisuudesta on subjektiivista.
- **Mittaamisen kohteena eivät ole kaikki** Oulun kaupungin **hankinnat**, sillä mukana ovat olleet vain kaupungin itse toteuttamat hankinnat, mutta eivät Monetra Oulu Oy:ssä ostopalveluna kilpailutetut ns. keskitetyt hankinnat, vaikka nekin ovat Oulun hankintoja.

Puutteellisella tiedonkeruutavalla **raportoidut luvut ovat yllättävän suuria.** Kaupungin hankinnoista järjestelmässä määritellyn mukaisesti innovatiivisia hankintoja on ollut vuonna 2020 jopa 46 %, kun valtakunnallisesti tavoitteena on ollut 10 %.

### Keskitettyä tietoa innovatiivisista hankinnoista on vain vähän

Arviointikertomuksessa 2016, jolloin arvioinnin kohteena oli ”hankintojen strateginen johtaminen ja ohjaus”, tarkastuslautakunta totesi, että vaikka ”Oulu on ollut aktiivinen innovatiivisten hankintojen osaamisen lisäämisessä,

käytännön hankkeita oli vuoden 2016 loppuun mennessä ollut suhteellisen vähän”. Tällöin konsernihallinnosta kerrottiin, että vuodesta 2017 lähtien se kokoaa talousarvion yhteydessä yhteen suunnitteilla olevat innovatiivisiin hankintoihin liittyvät hankkeet.

**Talousarviosuunnitelmaan kuuluu nykyisin hankintasuunnitelma**, johon hallintokuntien tulee täyttää tulevan vuoden hankinnat. Suunnitelmassa **on myös ilmoitettava, jos hankinta on potentiaalisesti innovaatiomyönteinen tai innovatiivinen.**

Hankintasuunnitelmat on **kuudestatoista yksiköstä palauttanut vain 2-6 hallintokuntaa** vuosina 2020-2022. Yhteensä kolmestatoista suunnitelmasta löytyi vain kuusi innovatiiviseksi tai innovaatiomyönteiseksi hankinnaksi ilmoitettua hankintaa. Kaikki kuusi olivat Tilapalveluiden päiväkotien tai koulujen rakennus- tai korjauskohteita. **Tieto on puutteellista.**

**Konsernihallinnossa ei ole tietoa myöskään toteutuneiden innovaatiomyönteisten hankintojen tyypistä.**

### Vastuita on sekä konsernihallinnossa että hallintokunnissa

Hallintosäännön mukaan **konserninjohtajan** erityisenä tehtävänä on vastata kaupungin hankintojen ohjauksesta. **Kaupungin konsernihallinnolle** kuuluu sen toimintaohjeen mukaan vaativien hankintamenettelyjen tuki ja hankintojen, kilpailuttamisen ja markkinoilla toimimisen ohjeet ja menettelytavat. Lisäksi sille kuuluu hankintajärjestelmien kehittämistä koskevat linjaukset. Konsernihallinnossa on hankintojen ohjauksen ja kehittämisen ryhmä (nykyisin 3 henkilöä), jota vetää hankintapäällikkö.

Oulun kaupungissa hallintokunnat kilpailuttavat pääosin omat hankintansa. Oulun kaupungin hankintamääräyksissä (2018) todetaan, että **hallintokuntien johdon vastuulla** on, että sen hankinnat on johdettu, kehittyvä kokonaisuus ja hankintatehtävät on organisoitu tarkoituksenmukaisella tavalla. Hankintamääräyksissä todetaan myös, että Oulun kaupungin hallintokuntien hankinnat ja niihin liittyvät tehtävät järjestetään hallintokuntien sisällä nimetyille henkilöille, jotta hankintoja toteuttavan henkilöstön hankinta- ja sopimusosaaminen sekä substanssi- ja kaupallinen asiantuntemus kehittyvät ja resurssien käyttö on järkevää. **Hankintoja hallintokunnissa valmistelee muun työn ohella noin 290 henkilöä.**

Osa hankinnoista kilpailutetaan keskitetysti ja niitä hoitaa **Monetra Oulu Oy:n hankintapalvelut**. Keskitettyihin hankintoihin kuuluu noin 65 sopimuskokonaisuutta vuonna 2023. Osittain käytetään myös Hansel Oy:n kilpailuttamia hankintoja (13 sopimuskokonaisuutta).

## Miten tavoitteen edistymistä on tuettu hankintaohjelmalla?

Hallintosäännön mukaan kaupunginhallitus päättää kaupunkistrategiaan perustuvista hankintalinjauksista. **Hankintaohjelma** on ollut yksi strategian toteuttamishankintamista ja kaupunginhallituksen hankintojen johtamisen väline. Viimeisin hankintaohjelma oli voimassa vuosina 2017–2020. **Tällä hetkellä ei ole voimassa olevaa hankintaohjelmaa.**

Hankintaohjelmassa tavoitteena on ollut sama tavoite kuin strategiassa ja talousarvioissa eli innovaatiomyönteisten hankintakäytäntöjen lisääntyminen, mutta sen lisäksi myös käytäntöjen kehittyminen.

Oulun hankintaohjelmassa innovatiivinen julkinen hankinta on määritelty paitsi oman toiminnan tuottavuuden, laadun, kestävyuden ja/tai vaikuttavuuden parantajana myös **yritysten uusien liiketoimintamahdollisuuksien avaajana sekä uusien referenssien kerryttäjänä.** Tästä näkökulmasta on edistetty tuote- ja palvelutestauksia, ja kaupunki on toiminut kokeilu-, pilotointi ja testausalustana. Raportointien mukaan on toteutettu nopeita kokeiluja yhteensä 17 vuosina 2017–2019. Lisäksi hankintaohjelmassa on seurattu innovaatiokumppanuutta hankintatapana.

Hankintaohjelman toimeenpanosta ovat vastanneet toimialojen ja vastuualueiden viranhaltijat. Konsernihallinnon hankintojen strateginen ohjaus -ryhmä on vastannut

ohjelman toimeenpanon tuesta ja seurannasta sekä raportoinnista. Hankintaohjelman tavoitteiden ja toimenpiteiden toteutumisesta tavoitteena on ollut raportoida vuosittain kaupunginhallitukselle. Ohjelma on **raportoitu vain** vuosina **2018 ja 2019**. Vuoden 2020 raportointi ei edennyt kaupunginhallitukseen.

## Turulla ja Tampereella on työkaluna tiekartta

**Turun kaupungilla** on innovatiivisten hankintojen määrän lisääminen asetettu tavoitteeksi kaupunkistrategiassa. Innovatiivisista hankinnoista on laadittu tiekartta, jota päivitetään vuosittain. Tavoitteena on tunnistaa innovaatiopotentiaali hankinnoissa entistä paremmin ja lisätä innovatiivisten hankintojen osuutta kaikista hankinnoista. Tuloksena Turussa on laadittu prosessikuvaus innovatiivisten hankintojen prosessista sekä toimenpidesuunnitelma. Lisäksi on käytössä innovaatiopotentiaalini arviointia varten kehitetty digitaalinen työkalu. (hankintakeino.fi)

**Tampereen kaupungilla** on myös ollut vastaava tavoite ja tiekartaksi kutsuttu innovatiivisten hankintojen hankintasuunnitelma ja kehittämistyökalu. Tiekartta on myös johtamisen väline, joka antaa johdolle näkymän hankinnoista, joihin panostamalla voidaan parantaa hankintojen vaikuttavuutta ja auttaa ennakoimaan resurssitarpeita. Lisäksi sillä viestitään yrityksille Tampereen uusien ratkaisuiden tarpeesta. (Keino-tilaisuus 2019)

## Esimerkki innovatiivisesta hankinnasta - OuluBotin hankinta

Oulun hankinnoista innovatiiviseksi hankinnaksi on tunnistettu OuluBotin hankinta, joka toteutettiin innovaatiokumppanuusmenettelyllä.

**Innovaatiokumppanuus** on julkisista hankinnoista annetun **lain mukainen hankintamenettely**, jossa tilataan ensi vaiheessa kehitystyötä (suunnittelua). Kehitystyö tähtää esimerkiksi sellaiseen palvelukonseptiin, jota ei sellaisenaan tiedetä löytyvän markkinoilta. Toimittajan edellytetään kehittävän ideaansa tai konseptiansa innovaatiokumppanuuden aikana sellaiseksi, että se lopulta tyydyttää hankintayksikköä. Lopullisena tavoitteena on mahdollisimman hyvin tilaajan tarpeita vastaava innovatiivinen hankinta.

### Hankinnan kohde

OuluBot on Oulun kaupungin virtuaalinen avustaja, joka vastaa kaupungin palveluihin liittyviin kysymyksiin.

### Hankkeen toteutuksen kustannukset

Kustannukset olivat 737 000 euroa. Rahoituksesta vastasivat Oulun kaupunki 50 % ja Business Finland 50 % (Innovaatiokumppanuus-ohjelma).

### Hankinnan tavoite

Tavoitteena oli kehittää virtuaalinen assistentti, joka on tekoälyä hyödyntävä robotti. Sen tehtävänä on toimia ”yhden luokun” periaatteen mukaisena kuntalaisen, matkailijan, yrityksen tai asiakkaan ensisijaisena kontaktipisteinä.

Kilpailutuksella tavoiteltiin asiakashyötyjä sekä hyötyjä kaupungille ja yrityksille. Tavoitteena oli luoda uusi sähköinen alusta ja sähköiset palvelut, jotka mahdollistavat **asiakkaiden** sähköisen asioinnin monikanavaisesti ja sisällön rakentamisen monituottajamallilla. Lisäksi tavoiteltiin **kaupungin** asiakasohjauksen kehittämistä ja hyötyinä **yrityksille** uudenlaisten digitaalisten ratkaisujen, uudenlaisten palvelujen ja innovaatioiden syntyminen edistämistä.

## Hankintaan osallistuneet tahot ja toimijat

Hankintaan osallistuivat Oulun kaupunki/konsernihallinto, Oulun Digi liikelaitoksen ja Monetra Oy:n asiantuntijoi- ta sekä alan yrityksiä. Vertailuvaiheen arviointiraadissa oli myös henkilö Oulun yliopistolta. Juridisena konsultti- na alkuvaiheessa aiemmin kilpailutetusta puitesopimuk- sesta hankittu KPMG Oy.

## HANKINTAPROSESSI

### Hankinnan tausta

Hankinta oli EU-kynnysarvon ylittävä palveluhankinta.

Jo ennen rahoitushakemusta tehtiin useita **markkina- kartoituksia ja markkinavuoropuhelua** olemassa olleis- ta chatbot-ratkaisuista ja niiden kyvykkyyksistä ja tes- tattiin yhtä chatbottia.

### Hankintamenettely

1. Elokuussa 2019 hankintailmoituksella tehtiin pyyntö **osallistumishakemusten jättämisestä**. Toimittajia ilmoitautui kahdeksan ja heille lähetettiin **alustavat tarjouspyynnöt**. Saatiin neljä tarjousta.
2. **Ensimmäinen neuvottelukierros** toteutettiin kirjalli- sesti. Arviointiraati valitsi kolme parasta jatsoon.
3. Toisella kierroksella käytiin **varsinaiset neuvottelut** kolmen valitun kanssa.
4. Pyydettiin **lopulliset tarjoukset**. Tarjoukset saa- tiin kaikilta kolmelta. Valintaperusteena oli koko- naistaloudellinen edullisuus. Hinnan osuudeksi neu- vottelujen jälkeen määritytti 20 % ja laadun 80 %. Laaturusteina olivat muun muassa ratkaisun vas- taavuus asetettuihin tavoitteisiin ja ratkaisujen in- novatiivisuus ja yhdisteltävyys sekä toteuttajayri- tysten ja henkilöiden arviointi.
5. **Arviointiraati esitti** innovaatiokumppaniksi Digital Workforce Services Oyj:tä.
6. Maaliskuussa 2020 **kaupunginjohtaja teki hankinta- päätöksen**.

### Sopimukset ja kaksi vaihetta

Innovaatiokumppanuudessa oli kaksi päävaihetta **kehittä- misvaihe ja toteutusvaihe**.

Valitun toimittajan kanssa tehtiin kaksi sopimusta. Huh- tikuussa 2020 tehtiin **sopimus innovaatiohankkeen ke- hittämisvaiheesta**, jolla OuluBot-ratkaisu kehitettiin. Siinä sovittiin muun muassa kehittämisen tavoitteista, tulosten hyväksymisestä ja maksujen edellytyksistä. **Ke- hitystyöstä sovittiin toteutus suunnitelmassa**.

Kaupunki oli tarjouspyynnössä ja hankintapäätökses- sä ilmoittanut tekevänsä erillisen päätöksen kehitetyn ratkaisun hankkimisesta kehittämisvaiheen jälkeen in- novaatiokumppaniksi valitulta toimittajalta, mikäli ke- hitystyö sujuu sovitusti ja sovitulla enimmäiskustan- nuksilla. Kaupunki ei kuitenkaan sitoutunut hankkimaan kehitettyä ratkaisua. Innovaatiokumppanuus oli mahdol- lista päättää myös kesken kehittämisvaiheen.

Tammikuussa 2022 tehtiin kahden vuoden määräaikai- nen **puitesopimus kehitetyn ratkaisun hankkimisesta**. Siinä sovittiin kehitysvaiheen jälkeisistä palveluista, joi- ta ovat muun muassa ylläpitopalvelu ja käytön tuki, ja jat- kokehittäminen.

**Kehitystyön tulosten hankkimiseksi ei tarvitse järjes- tää uutta tarjouskilpailua**, jos hankinta tehdään inno- vaatiokumppanilta. Helmikuussa 2022 kaupunginjohtaja tilasi päätöksellään **toteutusvaiheen eli OuluBot-ratkai- sun ylläpitovaiheen palvelut**. Kyseessä oli käytännös- sä **käyttöoikeuden ja palvelun hankinta** kehitysvaiheen aikana tuotettuun OuluBotin tekniseen ratkaisuun. Tila- uksen perusteluissa todettiin kehitysvaiheen sujuneen hyvin, sillä tulokset vastasivat hankintayksikön ja toimit- tajan sopimaa suoritustasoa ja sovitut enimmäiskus- tannuksia. Lisäominaisuudet ja/tai jatkokehitystyö tila- taan ja päätetään tarpeen mukaan erikseen.

### Pohde on ottanut OuluBotin käyttöön

Kilpailutuksessa **tavoiteltiin** myös **monituottajamallia** eli tilannetta, jossa kehitetylle ratkaisulle sisältöä voi työs- tää muut tahot kuin kaupunki. Tavoite on toteutunut, kun **Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue jatkaa** samalla alustalla OuluBotin käyttöä ja sisällön laajentamista.

### HANKKEEN ONNISTUMISARVIO

Hankkeen loppuraportissa 21.4.2022 innovatiivista han- kintamenettelyä pidettiin onnistuneena. Kehitysvaiheen aikana toteutettiin useita innovatiivisia toiminnallisuuk- sia ja teknisiä ominaisuuksia, jopa enemmän kuin alus- tavasti oli tavoiteltu. Hankkeen toimittajalle, alihankki- joille ja alustatoimittajalle on arvioitu tuotetun hyötyinä uutta tietoa ja kokemusta kehittämisvaiheen piloteista sekä toimimisesta kuntatoimijan kanssa. Hankkeen pää- tettyä OuluBot siirtyi tuotantoon ja sen käyttöä laajenne- taan, uusia teknologisia ominaisuuksia kehitetään ja ra- kennetaan käyttäjille uusia sähköisiä palveluja.

Hankintamenettelykokemuksia on pyydetty viestitty EU komission hankintastrategiselle yksikölle. Hankkeen etenemisestä, tuloksista ja kokemuksista on viestitty julkisen sektorin toimijoille (mm. kunnat, valtion toimi- jat, sotetoimijat), tutkimuslaitoksille (mm. VTT, Oulun ja Tampereen yliopistot), eri hankkeille ja kolmannen sek- torin toimijoille.

Tarkastuslautakunta on arvioinut OuluBotin vaikuttavuutta tämän arviointikertomuksen [kappaleessa 4.7](#). Arviointituloksissa kerrotaan myös hankkeen taloudellisista hyötypotentiaaleista.

### Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä innovatiivisista hankinnoista

**Valtuustolle raportoitu tieto innovatiivisten hankintamenettelyjen laajuudesta ja tavoitellusta määrän kasvusta ei ole luotettavaa** (mittari: innovaatiomyönteiset hankinnat % kaikista hankinnoista). Toimintakertomuksissa on kerrottu merkittävästä kasvusta vuosina 2018–2022, mutta raportoinnin tiedonkeruu osoittautui arvioinnissa epäsystemaattiseksi ja puutteellisesti ohjeistetuksi. **Tarkastuslautakunta ei voinut arvioida, onko tavoite edennyt.**

**Arvioinnissa ei saatu myöskään selville, minkä tyyppisiä innovaatiomyönteisiä hankintakäytäntöjä hallintokunnissa oli suunniteltu tai toteutettu**, koska tällaista tietoa ei ollut saatavissa puutteellisesti palautetuista hankintasuunnitelmista eikä toteuttamisesta ole keskitettyä tietoa.

**Innovatiivisten hankintakäytäntöjen määrän jatkuva kasvattaminen on tavoitteena epärealistinen.** Vuoden 2023 talousarviossa tavoitellaan edelleen suhteellisen osuuden kasvua. Jatkuva vuosittainen kasvu ei kuitenkaan ole mahdollista, koska tällaisten hankintojen valmistelu vie enemmän resurssia kuin muut hankinnat.

**Hankintaohjelmalla johtamisessa on kehitettävää**, sillä ohjelman 2017–2020 etenemisestä on raportoitu kaupunginhallitukselle vain kaksi kertaa, eikä kaupunginhallituksella ole tällä hetkellä käytössään voimassa olevaa hankintaohjelmaa. Hankintapoliittisen ohjelman raportointi ei ollut toteutunut tavoitteen mukaisesti myöskään vuosina 2015–2016.

**Kaikkia innovatiivisten hankintojen edistämisen edellytyksiä**, joita ovat muun muassa johtaminen, resurssointi, osaaminen ja yritysysteistyö, **ei tällä hetkellä ole olemassa tai ne eivät ole riittäviä.** Tarkastuslautakunta totesi kannanottonaan jo vuonna 2016, että hankintojen johtamisen edellytyksiä voidaan parantaa kehittämällä esimerkiksi hankintojen tavoitteita mitattavammaksi ja terävöittämällä raportointia.

**Arvioinnissa esimerkkinä ollut OuluBotin innovatiivinen hankintamenettely onnistui.** Hankinta osoitti, että innovatiivisuuteen tähtäävä kilpailutus edellyttää hankintayksiköltä aikaresursseja, osaamista, kehittämishenkisyyttä ja innovaatiokumppanuuteen sitoutumista. Kilpailutus edellyttää myös laajaa markkinavuoropuhelua ja juridista tukea etenkin sopimusten teossa.

Esimerkki osoitti myös, että **innovatiivisella hankinnalla on mahdollista saavuttaa hyötyjä samaan aikaan sekä kaupungille, asukkaille että yrityksille.** Yrityksen kanssa niin sanotulla innovaatiokumppanuudella toteutettu hankinta voi tuottaa tuloksen, joka innovatiivisuudessaan on enemmän kuin lähtötilanteessa on osattu odottaa.



### Tarkastuslautakunnan kannanotot

Oulu on sitoutunut innovatiivisten hankintojen edistämiseen sekä kaupunkistrategiassa että talousarvion sitovissa tavoitteissa. Tarkastuslautakunta ei kuitenkaan voinut arvioida innovatiivisten hankintojen lisäämistavoitteiden etenemistä, koska tavoitteen mittarin seurantatieto on puutteellista.

Strategian ja talousarvion mittareiden käsitelmääritelmien tulee olla selkeitä ja tavoitetason tulee olla realistinen. Innovatiivisista hankinnoista kaupunginvaltuustolle tulee raportoida oikeaa ja ajantasaista tietoa tavoitteen etenemisestä tai mittari tulee uusia. Vastuu luotettavasta raportointitiedosta on tili-velvollisilla.

Innovatiivisten hankintojen käytön edistämiseen tarvitaan kaupunkitasoinen toimintamalli, jolla tunnistetaan hankintojen innovaatiopotentiaali. Hankintasuunnitelmiin perustunut menettely ei ole toiminut. Samalla voidaan tunnistaa hankintamenettelyn vaatima tuki ja muut edistämisen edellytykset.

Innovatiivisissa hankinnoissa on paljon mahdollisuuksia. Hankintamenettelyllä voidaan edistää kaupunkistrategian toteutumista nyt tavoiteltua talouden kestävyttä laajemmin.

## 4.2 Vetovoimaa edistävien kaupunkikeskushankkeiden edistyminen

**Tarkastuslautakunta arvioi** onko kaupunkikeskushankkeiden suunnittelu edennyt valtuuston asettaman vuositavoitteen 2022 mukaisesti. Hankkeiden etene-  
misen lisäksi tarkasteltiin, miten hankkeiden edistymisestä on viestitty, miten on määritelty hankkeiden vaikutuksia ja millaisia tuloksia niillä halutaan saada aikaan.

**Arviointikohteena** oli kaksi kaupunkistrategiasta johdettua kärkihanketta:  
**Asemakeskus** ja torialueelta **Terwa Tower**.

Kaavoitusyksikön mukaan kärkihankkeeksi voidaan kutsua strategisesti tärkeäksi tunnistettua elinvoima- tai vetovoimahanketta, jonka määrittelee kaupungin johto, toimialan johto tai hanke osoittautuu poliittisen keskustelun perusteella merkittäväksi hankkeeksi. Nimeämisessä ei ole erityistä menettelyä tai kriteeristöä, vaan jopa hankkeeseen ryhtyvä voi määritellä hankkeen kärkihankkeeksi.

Yhdyskunta- ja ympäristöpalvelujen ja kaupungin viestintä ovat **määritelleet kärkihanke-käsitteen** seuraavasti:

*”strategiset toimenpiteet, jotka parantavat Oulun saavutettavuutta, kehittävät kaupungin toimitiloja tai ympäristöä. Nämä strategisesti tärkeät toimenpiteet esitetään maantieteellisesti rajattuina kehittämisalueina, joissa toimintojen yhteisvaikutus muodostaa optimaalisen kaupunkiekosysteemin”.*

**Tässä arvioinnissa vetovoimaa edistävästä kaupunkikeskushankkeista käytetään kärkihanke-nimitystä.**

Lisäksi kärkihankkeita ovat Oulun seudun MAL-sopimuksen (maankäyttö, asuminen ja liikenne) mukaiset liikenehankkeet. Kärkihankkeita voivat olla myös yksityisellä rahoituksella toteutetut hankkeet. **Kaupungin hallintosäännön mukaan kaupunginhallituksen tulisi määrittää päätöksellään strategiset kärkihankkeet ja hyväksyä ne<sup>2</sup>.**

### Strateginen linjaus – teemme keskustasta elävän ja omaleimaisen

**Asemakeskus ja torialue ovat olleet jo pitkään kaupungin kärkihankkeita.** Vuonna 2018 keskustan kaupunki-

suunnittelua edistettiin liittämällä Asemakeskuksen ja torialueen suunnittelu ja kehittäminen kaupunginvaltuuston hyväksymään Keskustavision 2040 -suunnitelmaan. Yksi kaupungin **keskustavision tavoitteista on, että keskusta olisi Torinranta–Rotuaari–Raksila.**

Asemakeskus linjattiin kaupungin strategiseksi kärkihankkeeksi talousarviossa jo vuonna 2019 ja torialue 2020. Suunnittelua edistettiin valtuustotasoisella tavoitteella edelleen vuonna 2021 ja **vuonna 2022 sitovana tavoitteena talousarviossa oli, että Asemakeskuksen ja torialueen suunnittelu etenevät. Mittareina olivat Asemakeskuksen kaavoitushankkeen eteneminen ja torialueen hankkeiden edistäminen.** Valtuusto on hyväksynyt torialueen investoinnit ja Asemaseudun myös strategiseksi toimenpiteiksi vuosille 2022–2025.

**Torialuetta on viety eteenpäin kokonaisuutena, johon ovat kuuluneet Terwa Tower, Kiikelin Löylymaailma ja Torihotelli.** Kiikelin Löylymaailman tontin vuokralaisen investointipäätös on lykkääntynyt ja samalla myös kaupungin investointeja on lykätty. Torihotellin rakentaminen keskeytettiin helmikuussa 2022 ja torille hotelleja rakennuttanut yhtiö on asetettu konkurssiin. **Kiikelin Löylymaailma ja Torihotelli** eivät olleet arviointihetkellä kaavoitusyksikössä valmisteilla olevia hankkeita.

Kaupungin talousarvion mukaan **vetovoimainvestointeihin liittyy riski**, että niiden toteutuminen viivästyy ja investointien vetovoimaisuus ei ole samaa luokkaa kuin verrokkikaupungeissa<sup>3</sup>. Oulu sijoittuu vetovoimallaan toiseksi Kuopion kanssa kymmenen suurimman kaupungin joukossa. Suomen vetovoimaisin kaupunki on Tampere<sup>4</sup>.

2 Hallintosääntö 6.1.§ Kaupunginhallituksen tehtävät ja toimivalta

3 [Oulun kaupungin talousarvio 2022](#) s. 44

4 Tutkimuksen tulokset pohjautuvat joulukuussa 2022 ja tammikuussa 2023 toteutettuun Vetomoina&Pitovoima -tutkimukseen. Tutkimukseen osallistui yhteensä 1 399 suomalaista.

## Asemakeskus

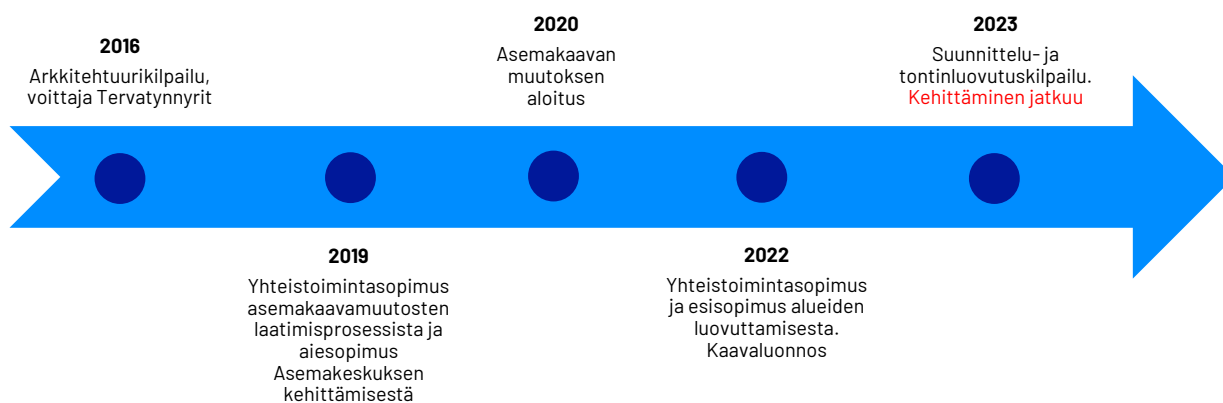
**Oulun Asemakeskus on yksi merkittävimmistä kaupunkikehittämisen hankkeista ja siihen kohdistuu paljon odotuksia.** Tavoitteena on, että sen myötä kaupunki kehittyy entistä elinvoimaisemmaksi ja vetovoimaisemmaksi. Toisaalta halutaan lisätä kaupunkirakenteen eheyttä ja yhdistää Raksilan ja keskustan alueet saumattomasti toisiinsa sekä kehittää Oulun joukkoliikenteen reittien kohtaamispistettä, sillä sen läpi virtaa merkittävä määrä matkustajia. **Asemakeskuksen kehittäminen toteuttaa Oulun kaupunkistrategiaa, uuden Oulun yleiskaavaa ja Oulun keskustavisiota 2040.**

Asemanseutu – kehittäminen on edennyt hiljalleen

**Joukko- ja raideliikenteen asematoimintojen yhdistämistä Raksilaan alettiin valmistelemaan ensimmäisen kerran 1970-luvulla.** Suunnitelmat keskusliikenneasemasta etenivät ja Raksilaan valmistui linja-autoasema vuonna 1983. **Toinen suunnitelma ajoittui 1990-luvun al-**

**kuun.** Rakentamista suunniteltiin ratapihan päälle keskustan ja Raksilan väliin. Arkkitehti Esko Puijolan suunnitelmassa molemmin puolin rataa oli 15–18-kerroksiset tornit. Matkakeskussuunnitelman toteutumiseen vaikutti lama ja hanke kariutui. **Uusi suunnitelma alkoi hahmotua 1997.** Suunnitelma sisälsi suuren liikekeskuksen ja asuntoja. Useiden vaiheiden jälkeen Oulun asemanseudulle valmisteltiin vuonna 2004 asemakaavamuutosta, jonka tavoitteena oli rakentaa nykyaikainen matkakeskus. Valtuusto hyväksyi matkakeskuskaavan ja pari vuotta myöhemmin kaava sai lainvoiman. Rakennustyöt eivät kuitenkaan päässeet alkamaan yleisen taloustilanteen heikkenemisen takia ja hanke siirtyi. Matkakeskuskaavaan haettiin muutosta ja valtuusto hyväksyi **uuden kaavan vuonna 2016.** Raksilan puolen alueen suunnittelusta pidettiin **arkkitehtikilpailu.** Kilpailun järjesti Oulun kaupunki yhteistyössä Väyläviraston, Senaatti-kiinteistöjen sekä VR-Yhtymä Oy:n kanssa. Palkintolautakunta valitsi yksimielisellä päätöksellä voittajaksi **Tervatyöryhmän ehdotuksen.**

### OULUN ASEMAKESKUS -HANKKEEN ETENEMINEN ARKKITEHTUURIKILPAILUN JÄLKEEN



Arkkitehtuurikilpailun jälkeen maanomistajat eli Senaatti-kiinteistöt, VR-Yhtymä Oy ja Väylävirasto jatkoivat matkakeskuksen luonnostelua. Asemakaavamuutosten laatimisprosessista sovittiin **yhteistoimintasopimuksella ja aiesopimus** Asemakeskuksen kehittämisestä allekirjoitettiin loppuvuodesta 2019 (Oulun kaupunki, Senaatin Asema-alueet Oy (SAA Oy) ja Senaatti-kiinteistöt)<sup>5</sup>. Sopimuksella sovittiin kaupungin ja maanomistajien yhteistoiminnan yleisistä tavoitteista ja periaatteista maankäytön muutoksen alkuvaiheessa sekä maankäytön ja liikenteen yleissuunnittelun kustannusjaosta.

Kaupunki ei omista maa-alueita, mutta huolehtii yhteistoimintasopimuksen mukaisesti maankäyttökorvauksen vastikkeena **infran toteuttamisen kustannuksista** alueen laadun ja saavutettavuuden varmistamiseksi. Asemakeskuksen yhteistoimintasopimuksen sisällön kokonaisuuteen kuuluu myös oikeus- ja poliisitalon kiinteistökauppa, joka on merkittävä osa sopimuksen kustannusosuutta.

**Asemakaavan muutos** aloitettiin yhdyskuntalautakunnan päätöksellä 27.10.2020 § 479 maanomistajien (SAA Oy ja Senaatti-kiinteistöt) hakemuksesta. Hankkeen osallis-

5 Yhdyskuntalautakunta 15.10.2019 § 536 [Aiesopimuksen hyväksyminen Asemaseudun alue](#) ja kaupunginhallitus 28.10.2019 § 347 [Aiesopimuksen hyväksyminen](#)

tumis- ja arviointisuunnitelma on ollut kuntalaisten nähtävillä ja kommentoitavana vuoden 2020 lopussa ja hanketta esiteltiin tiedotus- ja keskustelutilaisuudessa. Asemakeskuksessa tulee asemakaavamuutoksen myötä sijaitsemaan muun muassa **linja-auto-asema, liike- ja toimistotiloja, hotelli sekä asuntoja**. Rautatieasema ja asemarakennus on tavoitteena säilyttää. Väylävirasto suunnittelee raideliikenteen ja auto-junalastauslaiturin siirtoa uuteen paikkaan.

**Vuoden 2022 aikana Asemakeskuksen suunnittelu** eteni siten, että **yhteinen tiedotustilaisuus** yhteistoimintasopimuksesta, asemakaavaluonnoksen valmistumisesta ja kiinteistökaupasta järjestettiin 18.2.2022 (Oulun kaupunki, Senaatti-kiinteistöt, SAA Oy, Väylävirasto, VR-Yhtymä ja Matkahuolto Oy). Asemakaavaluonnos oli nähtävillä 25.3.2022–25.4.2022. **Yhteistoimintasopimus ja esisopimus alueiden luovuttamisesta allekirjoitettiin** 21.3.2022 (Oulun kaupunki, SAA Oy ja Senaatti-kiinteistöt)<sup>6</sup>. Sopimus koski Asemakeskuksen Raksilan puoleista aluetta. Yhteistoimintasopimus mahdollisti Asemakeskuksen koko sopimusalueen kehittämisen, asemakaavoituksen jatkamisen sekä osalle sopimusaluetta valmistellun **tontinluovutuskilpailun järjestämisen**. Yhteistoimintasopimukseen sisältyivät **esisopimusehdot alueiden luovuttamisesta kaupungille**, tärkeimpänä oikeus- ja poliisitalon tonttia koskevan kiinteistökaupan sisältö.

**Asema-alueelle haettiin suunnitteluratkaisua sekä sille toteuttajaa, rahoittajaa ja omistajaa suunnittelu- ja tontinluovutuskilpailulla.** Kilpailun voittajan piti selvittää keväällä 2023, mutta kilpailuun ei saatu kilpailuehtojen mukaisia ehdotuksia kilpailun toisen vaiheen päätyttyä. Senaatin Asema-alueet Oy ja Oulun kaupunki tekevät uuden toimintasuunnitelman, jonka mukaan Oulun Asemakeskuksen alueen kehittäminen jatkuu mahdollisimman pian. Ennen kilpailun päättymistä Asemakeskuksen rakentamisen tavoiteltiin alkavan vuonna 2024 kaavoituksen ja kilpailutuksen valmistuttua.

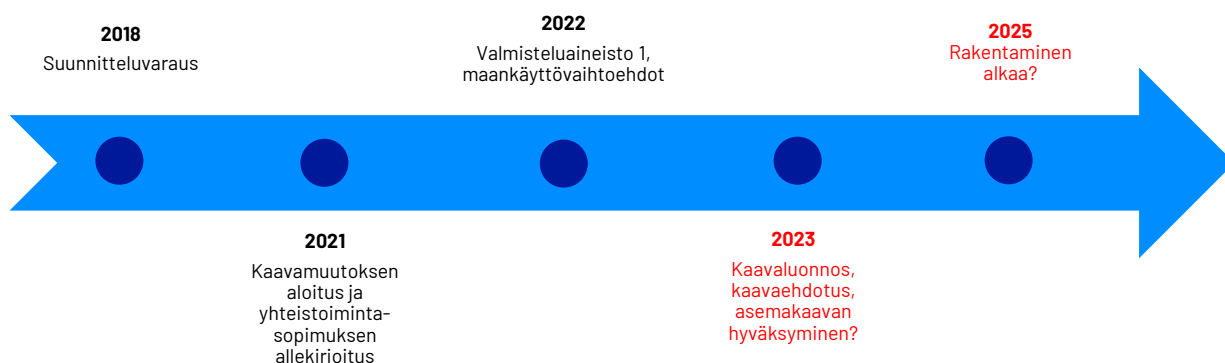
## Terwa Tower

1960-luvulla järjestetyn Oulun monumentaalikeskuksen suunnittelukilpailun voitti kilpailuehdotus ”Saari”. Kilpailun voittanut arkkitehtipariskunta Marjatta ja Martti Jaatinen laativat kilpailuehdotuksen pohjalta asemakaavamuutoksen, josta on toteutunut osa. Vännäninsaareen vuonna 1972 rakennettiin kaupunginteatteri ja kymmenen vuotta myöhemmin teatterin pariin kaupunginkirjasto. Alkuperäinen arkkitehtisuunnitelma sisälsi myös 22-kerroksisen virastotalon, jota ei ole toteutettu. Vuosina 2010–2011 alueelle tehtiin suunnitteluvaraus tornihotellin rakentamista varten, mutta hanke kariutui. Muutama vuosi myöhemmin torialueen kehittämiseksi järjestettiin arkkitehtiopiskelijoille ideakilpailu, jonka voittajaehdotuksessa nousi kirjaston taakse korkea maamerkkirakennus.

Meritorin alueelle, kaupunginkirjaston ja kaupunginteatterin välittömään läheisyyteen, on tehty vuonna 2018 suunnitteluvaraus **Terwa Tower -tornihotellin** rakentamiseksi. Varauksen hakijoiden (YIT Talo Oy, Terwa Kiinteistökehitys Oy ja Terwa Management Oy) tavoitteena on saada alueelle **asemakaavamuutos**, joka mahdollistaa hotellin sekä muiden oheistoimintojen, muun muassa toimistotilojen, kokoustilojen ja ravintolatilojen rakentamisen. Hakijoiden tarkoituksena on rakentaa tontille korkeintaan 18-kerroksinen rakennus ja laajentaa olemassa olevaa rakennusoikeutta noin kaksinkertaiseksi. Suunnitteluvaraus oli voimassa 22.4.2022 saakka.

Yhdyskuntalautakunta päätti kesäkuussa 2021 aloittaa **asemakaavamuutoksen** suunnitteluvarauksen saajien hakemuksesta<sup>7</sup>. Hankkeen osallistumis- ja arviointisuunnitelma oli sen jälkeen kuntalaisten nähtävillä ja kommentoitavana. Nähtävillä oloaikana järjestettiin myös tiedotus- ja keskustelutilaisuus. **Yhteistoimintasopimus kaupungin ja hakijaosapuolten** (YIT Suomi Oy, Terwa Kiinteistökehitys Oy ja Terwa Management Oy) **kesken allekirjoitettiin elokuussa 2021**.

### TERWA TOWER -HANKKEEN ETENEMINEN



<sup>6</sup> Kaupunginhallitus 14.3.2022 § 56 [Yhteistoimintasopimus ja esisopimus alueiden luovuttamisesta](#)

<sup>7</sup> Yhdyskuntalautakunta 8.6.2021 § 324 [Asemakaavan muutos](#)



Vuonna 2022 valmisteluaineisto jaettiin kaavahankkeen merkittävyyden vuoksi kahteen osaan. Valmisteluaineistossa 1, joka oli nähtävillä 6.5–6.6.2022, esitettiin neljä **maankäyttövaihtoehtoa**. Valmisteluaineiston 1 pohjalta laaditaan valmisteluaineisto 2, asemakaavan muutosluonnos ja muutosehdotus. **Tavoitteena on saada asemakaavaluonnos nähtävillä keväällä 2023 ja kaavaehdotus valmiiksi vuoden 2023 loppuun mennessä.**

Yhdyskunta- ja ympäristöpalveluista saadun tiedon mukaan hankkeessa **ei suoranaisesti ole kaupungille synnyvää kustannusveloitetta**. Jos hotelliprojektin suunnittelun edetessä Vänmanninsaaren julkisia alueita ja rantarakenteita uusitaan, kustannukset kuuluvat kaupungille.

### Vaikutusten arviointia tehdään osana kaavaprosessia

Vaikutusten arviointia kaavoituksessa tehtäessä **arvioidaan ennakkoon kaavan ja sitä koskevien vaihtoehtojen toteuttamisen merkittävät vaikutukset**. Vaikutuksia koskevaa tietoa tuotetaan ja hyödynnetään läpi koko kaavaprosessin. Vaikutusten arviointi tukee myös osallistumista, kaavaa koskevaa päätöksentekoa sekä kaavan toteuttamista<sup>8</sup>.

**Kaavoitusyksiköstä saadun tiedon mukaan vaikutusten arviointia tehdään pääasiallisesti maankäyttö- ja rakennuslain kriteereillä.** Asemakeskus-hankkeessa kaavan suunnittelun yhteydessä on arvioitu vaikutuksia, joita kaavan toteuttaminen voi aiheuttaa kaavan muutosalueella, sen lähiympäristössä ja koko kaupunkirakenteessa. Arvioitavana ovat olleet vaikutukset muun muassa kaupunkirakenteeseen, kaupunkikuvaan, asumiseen, palveluihin, liikenteeseen, kestävien kulkumuotojen edistämiseen ja hiilineutraalisuuteen.

**Yksityisissä hankkeissa** vaikutukset arvioi pääasiassa hankkeeseen ryhtyvä, koska hankkeen toteutuksella on taloudellisia reunaehdoja. Terwa Tower -hankkeen asemakaavamuutoksen hakija oli tehnyt vaikutusten arviointia, mutta hankkeen merkittävän kaupunkikuvallisen roolin vuoksi sitä jouduttiin täydentämään. Kaavoitusyksikön kustantamana laadittiin herkkyystarkastelu<sup>9</sup> kolmesta vaihtoehtoisesta suunnitelmasta ja niiden vaikutusten arvioinnista.

**Arviointikohteena olevilla hankkeilla pyritään saamaan aikaan muutosta ja vaikuttavuutta mahdollisimman laajasti.** Asemakeskuksella lisätään kaupungin strategisten tavoitteiden mukaisesti keskustan työpaikka-, asunto- ja liikerakentamisen määrää. Terwa Tower tuottaa keskustaan uutta majoitustilaa. Asemakaavapäällikön mukaan

hankkeiden voidaan katsoa **edistävän kaupungin elinvoimaa, vetovoimaa ja pitovoimaa**. Molemmat hankkeet mahdollistavat yksityisen hankkeen toteutumisen kaupungin keskustan tuntumaan. Toiminnallisilla sisällöillä, tunnistettavilla rakennusten hahmoilla ja arkkitehtuurilla lisätään keskustan omaleimaisuutta ja houkuttelevuutta. Vetovoimaa lisää myös julkisen liikenteen saavutettavuus. Sujuvalla joukkoliikenteellä ja toimivien matkaketjujen kehittämisellä toteutetaan kaupunkistrategian tavoitteita samalla kun lisätään kaupunkilaisten liikkumisen ja elämisen helppoutta. Keskustan laajentuessa Raksilaan tapahtuma- ja elämysareena sekä kehittyvä markettokortteli täydentävät aluetta toiminnallisesti.

### Viestintää kaupungin viestintäkäytäntöjen mukaisesti

**Kaavoituksen tiedottamisesta ja osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyistä säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa.** Osallisille on tiedotettava siten, että heillä on mahdollisuus saada tietoja kaavoituksen lähtökohdista ja suunnitellusta aikataulusta sekä osallistumis- ja arviointimenettelyistä. **Kaupungin viestinnän käsikirjan mukaan isompia projekteja ja hankkeita varten laaditaan usein kirjallinen viestintäsuunnitelma.**

Kaavoitusyksiköstä saadun tiedon mukaan yhdyskunta- ja ympäristöpalvelujen **kaavahankkeista viestitään kaupungin viestintäkäytäntöjen sekä maankäyttö- ja rakennuslaissa määritellyn kaavaprosessin vaiheiden mukaisesti**. Kaavahankkeiden viestinnästä yleensä on kerrottu tarkemmin Asiakaslähtöisyys kaavoituksessa -arviointiaiheen yhteydessä.

**Kärkihankkeista laaditaan yleensä viestintäsuunnitelmat** ja tiedotteet yhteistyössä hankkeen osapuolien, projektiorganisaation ja kaupungin viestinnän kanssa. Hankkeiden suunnitteluvaiheista ja niiden etenemisestä tiedotetaan yhdyskunta- ja ympäristöpalvelujen johtoa, yhdyskuntalautakuntaa ja kaupunginhallitusta. Kaupungin johto saa tietoa suunnitelmista ja hankkeiden etenemisestä säännöllisesti kokoontuvassa kaupunkisuunnittelutyöryhmässä.

**Asemakeskus-hankkeen viestintästrategia ja käytännön viestintää** ohjaava viestintäsuunnitelma on tehty yhteistyössä Senaatin Asema-alueet Oy:n kanssa. Viestintää tehdään suunnitelmallisesti ja ennakoiden. Viestinnästä vastaa Oulun kaupungilla hankkeen projektipäällikkö yhdessä projektikoordinaattorin ja yhdyskunta- ja ympäristöpalvelujen viestintäpäällikön kanssa ja Senaatin Asema-alueet Oy:ssä alueen kiinteistökehityspäällikkö. Hankkeen etenemistä käsitellään tasaisin väliajoin hankkeen osapuolien edustajista koostuvassa seurantaryh-

<sup>8</sup> [Ymparisto > Vaikutusten arviointi kaavoituksessa](#)

<sup>9</sup> Herkkyystarkastelu tarkoittaa ELY-keskuksen ja Museoviraston vaatimia vaikuttavuuden arviointeja eri vaihtoehtoista.

mässä. Kaupungin verkkosivuilla on nähtävillä hankkeen osallistumis- ja arviointisuunnitelma sekä kaavaluonnos.

**Terwa Tower -hankkeen** viestintää hoitaa hankkeen yksityinen taho. Kaavaprosessin ulkopuolista viestintää hoitaa erikseen yhdyskunta- ja ympäristöpalvelujen viestintäpäällikkö. Hankkeen osallistumis- ja arviointisuunnitelma ja valmisteluvaiheen aineisto 1 on nähtävillä kaupungin verkkosivuilla, samoin tiedotustilaisuuksien muistiot.

### Vaativa kaavahanke etenee muiden hankkeiden seassa

**Kaavoitusyksiköllä oli arviointihetkellä valmisteilla yli 100 aikataulutettua kaavahanketta**, jotka etenevät lakisäätöisen prosessin mukaisesti. Prosessiin voidaan tarvittaessa lisätä vaiheita, jos hanke vaatii tavanomaista huolellisempaa valmistelua. **Hankkeille laaditaan alustavat tavoiteaikataulut, joita tarkennetaan prosessin edetessä.** Tavoiteaikataulu on aikataulu, joka ei sisällä varaa yllättäville tapahtumille. **Sitovaa aikataulua hankkeille on vaikea antaa**, koska kaavaprosessin vaiheet, hankkeeseen ryhtyvän aktiivisuus ja kaavoitusyksikön resurssit vaikuttavat kaavaprosessin kestoon. Aikataulultaan kriittisiä hankkeita pyritään edistämään etupainotteisesti ja ennakoimaan ylimääräisiä vaiheita tai yllätyksiä. Jos kaavahanke on kaavaprosessissa, se etenee prosessin vaiheiden mukaan, [Kaavoitus Oulussa 2020 opas\(ouka.fi\)](https://www.ouka.fi/kaavoitus).

Kaavoitushankkeita pyritään **priorisoimaan** siten, että kärkihankkeiden ohella ensimmäisenä kaavoitetaan maankäytön toteuttamishjelmassa (MATO) olevat asuntoalueet. Sen jälkeen edistetään yritystonttien kaavoittamista eri puolille Oulua ja kaupungin tärkeitä infrastruktuurihankkeita ja viimeisenä yksityisten kaavahankkeita. **Kiireellisten, yksityisten elinvoimahankkeiden vuoksi tästä priorisoinnista joudutaan yhä useammin joutamaan.** Kaavoitukseen tulee toistuvasti ehdotuksia uusista kaavoitettavista alueista, myös päättäjiltä.

**Syitä siihen, että kärkihankkeet eivät näytä etenevän, ovat muun muassa seuraavat kaavoitusyksikön kertomat seikat:**

- Hankkeet ovat riippuvaisia monesta osapuolesta ja niiden tarkka aikataulutaminen on siksi vaikeaa.
- Hankkeeseen ryhtyvän suunnittelema aikataulu ja kaavoituksen laatima aikataulu voivat poiketa toisistaan jo alun perin.
- Sopimusasioista ei aina päästä yksimielisyyteen.
- Maanomistukseen tai kiinteistön hallintaan liittyvät asiat voivat olla epäselviä.
- Joku toimijataho ei edistä omia suunnitelmiaan muiden tahdissa tai vie suunnitelmia ja selvityksiä eteenpäin.
- Kaavoitusyksikkö ei ehdi tiedottamaan hankkeiden etenemisestä eikä yksikössä ole resursoitu viestintään.
- Usein on tilanteita, joissa hankkeeseen ryhtyvä ei halua tiedottamista.
- Vaativa kaavahanke kestää useita vuosia ja etenee muiden hankkeiden seassa.

**Arviointikohteena olevissa hankkeissa on ollut viivästymisiä.** Asemakeskus-hanketta on edistetty maanomistajien aikataulujen mukaisesti ja Terwa Tower -hankkeessa vaikutusten arviointia on jouduttu täydentämään. Kaavoitusyksikkö ei voinut tehdä Terwa Tower -hankkeen valmisteluvaiheessa ennako-ohjausta, koska suunnitelmia ei esitetty kaavoitukselle. Tämä on viivästyttänyt aikataulua.

**Kärkihankkeiden edistämiseen ja johtamiseen** on vuoden 2023 talousarviossa hyväksytty hankejohtajan ja -päälliköiden palkkaaminen eli **hankeryhmän perustaminen** konsernihallintoon, millä varmistetaan riittävät resurssit kärkihankkeiden toteuttamiseen. Ryhmän tehtävänä on saada yksityisiä sijoittajia ja toteuttajia strategisesti tärkeisiin investointihankkeisiin sekä vastata kärkihankkeiden viestintäsuunnitelman tekemisestä. Lisäksi kaavahankkeiden suuren lukumäärän hallitsemiseksi on kaavoitusyksikössä laadittu kaavoitusohjelma ja hankkeiden suunnittelun ohjausta varten jokaiseen kaavahankkeeseen perustetaan oma ohjausryhmä.

### Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä kaupunkikeskushankkeiden edistymisestä

Vuonna 2022 talousarviossa valtuustoon nähden sitovana tavoitteena oli, että Asemakeskuksen ja torialueen suunnittelu etenee. **Hankkeiden suunnittelu on vuoden 2022 aikana edennyt, joten tavoite on toteutunut.**

Asemanseudun ja torialueen suunnittelun eteneminen on asetettu tavoitteeksi myös aiemmissa talousarvioissa. Kokonaisuutena arvioiden hankkeiden eteneminen on ollut kuitenkin hidasta, mikä johtuu osittain siitä, ettei kaupunki ole aina voinut vaikuttaa tavoitteen etenemiseen.

**Asemakeskuksen** kaavoitushankkeesta vuonna 2022 valmistui asemakaavaluonnos ja tehtiin sopimus kiinteistökaupasta. Sopimus mahdollisti Asemakeskuksen koko sopimusalueen kehittämisen, asema-kaavoituksen jatkamisen sekä osalle sopimusaluetta valmistellun tontinluovutuskilpailun järjestämisen. **Hankkeen suunnittelu ja yhteistyö eri osapuolien kanssa on vienyt aikaa**, eikä sen tarkka aikatauluttaminen vieläkään ole kaikilta osin mahdollista. Kaavoituksen aikataulu oli selkeä. Tontinluovutuskilpailun pohjalta laadittava kaavaehdotuksen piti valmistua vuoden 2023 aikana ja kaavan saada lainvoima alkuvuodesta 2024. Suunnittelu- ja tontinluovutuskilpailuun ei saatu yhtään kilpailuehtojen mukaista ehdotusta ja Asemakeskuksen **kehittämisestä tehdään uusi toimintasuunnitelma**.

**Torialueen hankkeista** on edistetty ainoastaan Terwa Tower -hanketta, jonka suunnitteluvaraus päättyi huhtikuun lopussa 2022. Hankkeen valmisteluaineisto maankäyttövaihtoehtoista on ollut julkisesti nähtävillä ja vaihtoehtoista on laadittu videot ja pienoismallit. **Hankkeen aikataulu selviää vaikutusten arvioinnin tarkennuttua**. Hankkeen kaavaluonnos ja -ehdotus pyritään saamaan valmiiksi alkuvuoden 2023 aikana.

**Kaavoituksen sujuvoittamiseksi** on tehty useita toimenpiteitä, kuten kaavoitusohjelman laatiminen ja suunnitelma hankeryhmän perustamisesta sekä hankejohtajan palkkaaminen konsernihallintoon.

**Kaavahankkeisiin liittyy epävarmuustekijöitä**. Kaavahankkeista voidaan vielä valittaa. Asemakeskuksen alueelle on löydettävä toteuttaja ja Terwa Tower -hankkeen etenemiseen vaikuttaa paljon vaikutusten arvioinnin onnistuminen. Valmistuuko hanke kulttuuripääkaupunkivuodeksi 2026, kuten on suunniteltu, on vielä epävarmaa.

Kaavahankkeiden **vaikutusten arviointia** tehdään pääasiallisesti maankäyttö- ja rakennuslain kriteereillä. Hankkeiden vaikutuksia on arvioitu myös erillisellä vaikutusten arvioinnilla.

Kaavahankkeista **viestitään** kaupungin viestintäkäytäntöjen ja maankäyttö- ja rakennuslain määräysten mukaisesti Oulun kaupungin omissa viestintäkanavissa. Lisäksi tehdään yhteistyötä median ja eri yhteistyötahojen kanssa. **Hankkeiden viestintä kuitenkin vaihtelee sen mukaan, onko hanke yksityinen vai kaupungin kärkihanke**. Yksityisten hankkeiden viestintää, kuten Terwa Tower -hankkeessa, hoitaa pääasiassa hankkeen yksityinen taho, eikä kaavoitusyksiköllä ole resursseja tai osaamista hankkeiden viestintään. Sen sijaan kaupungin kärkihankeista, kuten Asemakeskus-hankkeesta, on laadittu niin viestintästrategia kuin käytännön viestintätoimenpiteiden tekemistä ohjaava viestintäsuunnitelma. Kaupunginhallitusta informoidaan usein kärkihankkeiden etenemisestä, mutta **kärkihankkeita ei ole määritetty virallisesti kaupunginhallituksessa eikä kärkihanke käsitteenä ole kaupungissa selkeä**.

#### Tarkastuslautakunnan kannanotot

Tarkastuslautakunta näkee positiivisena mahdollisuutena uudistuksen hankeryhmän perustamisesta, joka on tehty kärkihankkeiden resurssointia ja johtamista varten.

Kärkihanke käsitteenä on selkeytettävä ja kohteet määriteltävä. Nykyisen hallintosäännön mukaan kaupunginhallituksella on mahdollisuus määrittää kärkihankkeet ja hyväksyä ne.

Kärkihankkeiden viestintää tulee edistää oikea-aikaisella tiedottamisella, sillä hankkeet ovat usein pitkäaikaisia. Viestinnän tulee olla kokonaisuutena suunniteltua, kumppaneiden kanssa koordinoitua ja suurelle yleisölle helposti ymmärrettävää.

### 4.3 Nuorisotyöttömyyden vähentäminen

**Tarkastuslautakunta arvioi**, miten hyvin Business Oulu-liikelaitoksen työllisyyspalvelut on hoitanut nuorten työttömyyttä.

Arvioinnissa tarkasteltiin nuorten työttömyyden kehitystä ja nuorisotyöttömyydelle asetettujen tavoitteiden toteutumista. Lisäksi selvitettiin sitä, miten nuorten työttömyyden hoitoon käytetyt toimenpiteet muuttuivat vuonna 2021 työllisyyden kuntakokeilussa ja miten työllisyyspalveluissa on seurattu nuorisotyöttömyyden hoitoa.

Tarkastuslautakunta kysyi myös vammaisneuvostolta, millaisia kokemuksia vammaisjärjestöillä on nuorten työllisyyspalveluista Oulussa.

#### Nuorisotyöttömyyden prosenttiluku johtaa helposti harhaan

**Nuorisotyöttömyysaste lasketaan alle 25-vuotiaiden työttömien osuutena alle 25-vuotiaiden työvoimasta** (työlliset ja työttömät), eikä kaikkien nuorten määrästä. Työvoiman ulkopuolella olevia, esimerkiksi opiskelijoita, ei lasketa mukaan. Koska nykyisin valtaosa nuorista opiskelee alle 20-vuotiaana ja vielä 20–24-vuotiaanakin, työttömyysasteen jakajassa eli työvoimassa on varsin pieni joukko nuoria. Siksi prosenttiosuus on suurehko. **Nuorten työttömyysaste on käytännössä aina korkeampi kuin koko väestön työttömyysaste.** Oulussa oli esimerkiksi joulukuussa 2022 työttömien työnhakijoiden osuus työvoimasta (työttömyysaste) 12,3 %, kun taas nuorisotyöttömyysaste oli 17,9 %.

Nuorisotyöttömyydelle **ilmiönä** löytyy monia selityksiä:

- Nuorten liikkuvuus työmarkkinoilla on suurta.
- Nuorille ovat tyypillisiä määräaikaiset työsuhteet.
- Suhdannevaihtelut vaikuttavat nuorten työllistymiseen, esimerkiksi laskusuhdanteessa rekrytointikiellot ja muut rajoitukset heijastuvat usein kokeuttomiiin työnhakijoihin.
- Kausivaihtelut, sillä suuren massan samanaikainen siirtyminen työmarkkinoille vaikeuttaa työllistymistä, esimerkkinä keväinen koulujen päättyminen.

Nuorten niin kuin muiden työttömien työnhakijoiden joukko on hyvin heterogeeninen, ja työttömyyden taustalla vaikuttavat tekijät ja nuorten tilanteet ovat erilaisia. Työllisyyspalveluista saadun tiedon mukaan nuorten **työttömyyden pitkittymiseen** vaikuttavat seuraavat asiat:

- lapsuuden perhetausta ja ajanviettotottumukset,
- matala koulutustaso ja kouluvaikeudet,
- ahdistus,
- mielenterveys ja sairauslomata,
- nuoruuden perhetyyppi ja asuinpaikka ja
- päihteiden käyttö.

Oulussa **nuorten työttömyyteen** vaikuttavia asioita:

- nuori väestörakenne,
- puuttuva ammatillinen koulutus,
- mielenterveyspalvelujen jonotilanne,
- vähäisempi määrä työpaikkoja verrattuna muihin suuriin kaupunkeihin ja
- haastava taloustilanne, jossa nuorten ja vastavalmistuneiden työllistyminen on vaikeampaa.

#### Tavoitteena vähentää nuorten työttömyyttä

Oulun kaupungin työllisyyspalveluiden tavoitteena on vähentää työttömyyttä ja luoda uusia työpaikkoja. Työnhakija- ja työnantajapalveluiden lisäksi kehitetään uusia keinoja työllisyyden edistämiseksi. Toimintaa ohjaavia tavoitteita on kolmelta eri suunnalta: valtuustosta, Business Oulun toimintasuunnitelmasta ja kuntakokeilusta.

Tavoitteita oli neljä: nuorisotyöttömyys vähintäänkin puolitetään (pitkän tähtäimen tavoite) ja nuorisotyöttömyys sekä pitkäaikaistyöttömyys vähenee. Lisäksi tavoitteissa seurataan Byströmin Ohjaamon vaikuttavuutta. Vaikuttavuusraportti julkaistaan seuraavan kerran vuonna 2023.



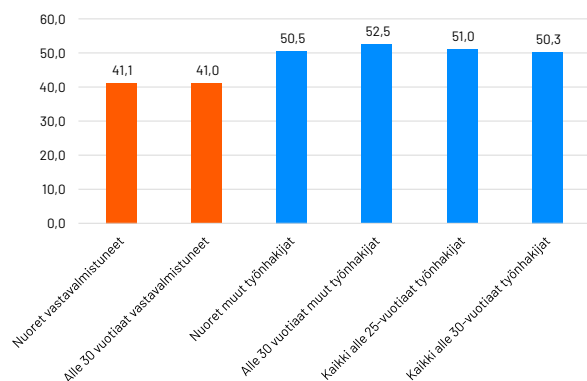
## TOIMINTAA OHJAAVAT TAVOITTEET

Tavoitteen asettaja	Tavoite, mittari ja tavoitearvo	Toteuma 2022	Arviointia
<b>Valtuusto: Kaupunkistrategia Oulu2030</b> (strateginen toimenpide vuosille 2022-2025)	<b>Nuorisotyöttömyys vähintään- kin puolitetaan.</b>  Alle 25-vuotiaiden osuus työttö- mistä enintään 15 %	2020: 17,5 %, 2021: 16,8 %, 2022: 16,1 %  Tunnusluku lasketaan alle 25-vuotiaiden työttömien määrä jaettuna kaikkien työttömien määrällä (ko. luku on kuukausien liukuva keski- arvo) Tämä ei ole sama asia kuin nuorisotyöt- tömyysaste.	<b>Tavoite on edennyt vuosittain parempaan suuntaan</b> lähtötilanteesta, joka oli 17,7 % vuonna 2019.
<b>BusinessOulun toiminta- suunnitelma 2022</b>	<b>Nuorten työllisyyspalvelut osana Byströmin Ohjaamo</b>  Matalan kynnyksen tavoitetta- vuus:  vuositilasto ja vaikuttavuusra- portti	Byströmin Ohjaamon vaikuttavuusraportti tehdään seuraavan kerran vuonna 2023.	Ei voida arvioida.
	<b>Nuorisotyöttömyys vähenee</b>  Nuorisotyöttömyysaste laskee (vuosikeskiarvo)	2020: 20,6 %, 2021: 17,2 %, 2022: 15,4 %  Tunnusluku on nuorisotyöttömyysaste eli alle 25-vuotiaiden työttömien osuus alle 25 vuoti- aasta työvoimasta.	<b>Tavoite on toteutunut,</b> nuorisotyöttömyys on laskenut vuosikeskiarvolla mitattuna.
<b>Kuntakokeilu</b>	<b>Pitkäaikaistyöttömien määrä vähenee.</b>  <i>Numeerisia tavoitteita ei ole erikseen asetettu nuorille pitkä- sikaistyöttömille</i>  - Korkeintaan 3 500 pitkäaikais- työttöntä (vuosikeskiarvo)  - Virta yli 3 kuukauden työttö- myyteen max 45 % (vuosikes- kiarvo)	Alle 25-vuotiaat kuntakokeilun pitkäaikaistyöttömät: 2022: vuosikeskiarvo 283 henkilöä 3-12/2021: liukuva keskiarvo 324 henkilöä  Kuntakokeilun kaikkien pitkäaikaistyöttömien vuosikeskiarvo 2022: 3 584 ( 3-12/2021: 3 702).  Kuntakokeilun asiakkaiden 3 kuukauden virta % 2022: vuosikeskiarvo 57 % ja alle 25-vuotiaat 48 % (vuonna 2022 työttömyytensä aloittaneista 48 % on työttömänä vielä 3 kuukautta aloituksen jälkeen).	Nuorten alle 25-vuotiaiden pitkäaikaistyöttömien henkilöiden lukumäärä väheni. Suhdelukutavoite (virta yli 3 kk), joka kuvaa työttömyyden pitkittymistä jäi nuorilla hieman tavoitteesta.  Kuntakokeilun mittarit jäivät toteutumatta.

**Tavoitteiden voidaan katsoa toteutuneen hyvin**, sillä nuorisotyöttömien osuus kaikkien työttömien määräs-  
tä laski samoin kuin nuorisotyöttömyysasteen vuosikes-  
kiarvo. Lisäksi toinen nuorten pitkäaikaistyöttömyyttä  
kuvaavista mittareista toteutui ja nuorten pitkäaikais-  
työttömien määrä väheni. Sen sijaan mittari *virta yli 3 kuu-  
kauden työttömyyteen*, joka kuvaa työttömyyden pitkitty-  
mistä, jäi hieman tavoitteesta. **Nuorisotakuu** vaikuttaa  
kuitenkin positiivisesti alle 30-vuotiaiden vastavalmis-  
tuneiden työllistymiseen siten, että alle 25-vuotiaiden ja  
alle 30-vuotiaiden ryhmissä ollaan virtaprosentin tavoite-  
teessa alle 45 %. Muiden vastaavan ikäisten ryhmissä ol-  
laan yli tavoitearvon.

Kunnat rahoittavat osan työttömyyden perusteel-  
la maksetusta työmarkkinatuesta. Kunta maksaa työ-  
markkinatuesta sitä suuremman osan, mitä kauemmin  
henkilö on ollut työttömänä. Oulussa **työmarkkinatuen  
kuntaosuus alle 17-24-vuotiaista oli 2022 yhteensä  
929 633 euroa** (noin 4 % kokonaissummasta)<sup>10</sup>.

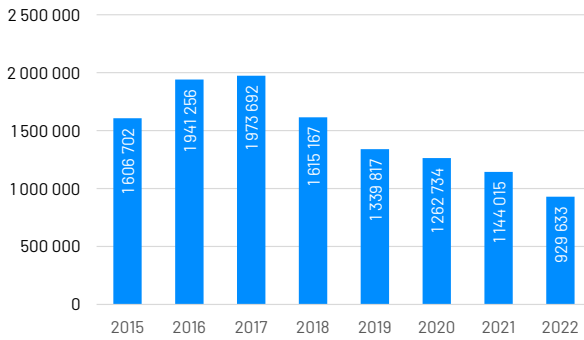
#### NUORISOTYÖTTÖMYYDEN VIRTA YLI 3 KUUKAUDEN TYÖTTÖMYYTEEN



Lähde: Työ- ja elinkeinoministeriö, Työnvälitystilasto  
(Kuntakokeilu vuoden 2022 keskiarvot, Oulu)

10 Kunnan osarahoittaman työmarkkinatuen saajat ja maksetut etuudet (Oulu) oli yhteensä 22 980 992 (1-12.2022) <https://raportit.kela.fi/linkki/43005705>

## TYÖMARKKINATUEN KUNNAN OSUUS (€) NUORET 17-24-VUOTIAAT, OULU



Lähde: <https://raportit.kela.fi/linkki/57339706>

Tilastossa ikäryhmät 17-19- ja 20-24-v, kunnan osuus €/kuukausi

Jos työttömyys johtaa syrjäytymiseen, yhden nuoren kustannusten on arvioitu yhteiskunnalle olevan noin 1,2 miljoonaa euroa (2019). Taloudellisissa vaikutuksissa on huomioitava myös muun muassa verotulojen menetys

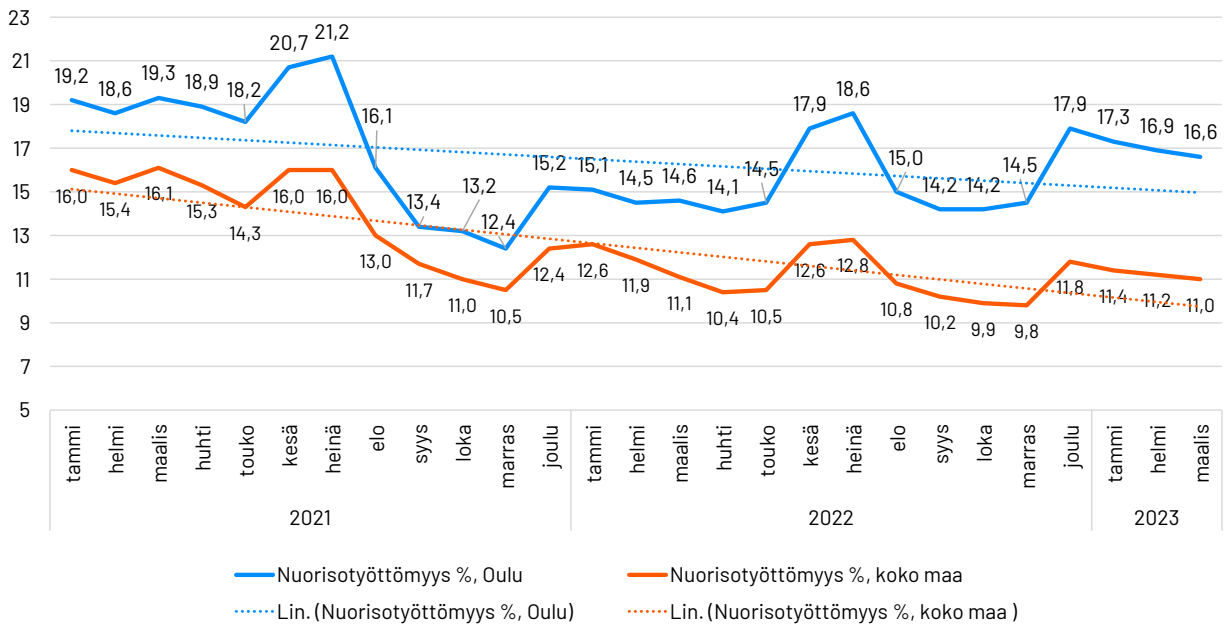
sekä muiden taloudellisten tukien käyttö sekä yksilön ja perheen ongelmat toimeentulon ja hyvinvoinnin näkökulmasta. Työttömyydellä voi olla myös negatiivisia ylisukupolvisia vaikutuksia.

## Nuorten työttömyys Oulussa

Oulussa oli joulukuussa 2022 alle 25-vuotiaita työttömiä työnhakijoita 2 153, kun vuotta aiemmin heitä oli 1 864<sup>11</sup>. Nuorisotyöttömyysaste oli 17,9 %. Nuorisotyöttömyys nousi 2,7 prosenttiyksikköä edellisestä vuodesta. Maaliskuussa 2023 nuorisotyöttömyysaste oli laskenut 16,6 %:iin. Koronapandemian aikana (3/2020-2/2022) nuorisotyöttömyysaste vaihteli 12,4-27,9 % välillä.

Kaupungin kotisivuilla julkaistaan kuukausittain [työllisyysraportti](#), josta näkee ajantasaisen työllisyystilanteen Oulussa ja Pohjois-Pohjanmaan työllisyyskatsaus löytyy [TEMin työllisyyskatsaus](#) -sivulta.

## NUORISOTYÖTTÖMYYSASTEEN KEHITYS



Lähde: <https://www.ouka.fi/oulu/tyo-ja-elinkeinot/tyollisyysraportit>

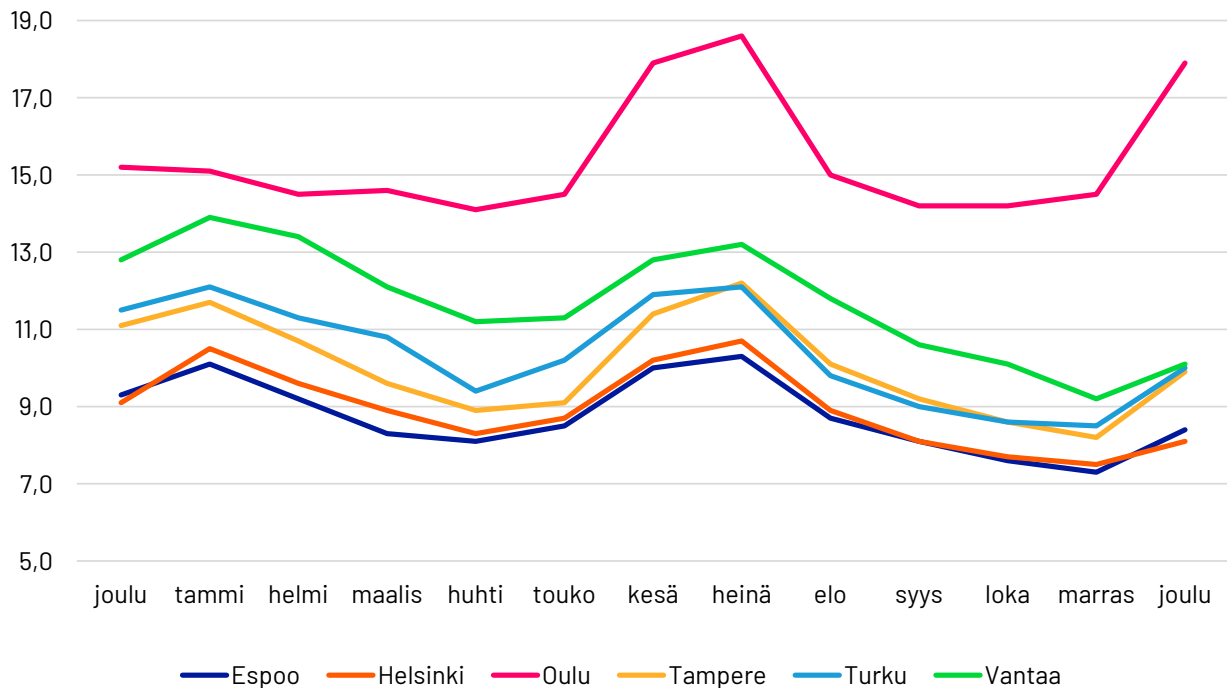
Talouden heikkeneminen vähentää määrä- ja osa-aikaisien työntekijöiden tarvetta<sup>12</sup>. Työllisyyden kuntakokeilulla ja uudella pohjoismaisella työvoimapalvelumallilla vaikutetaan siihen, että työttömyysaste kehittyisi parempaan suuntaan. Myös oppivelvollisuuden nostolla on siihen vaikutusta.

**Oulussa nuorisotyöttömien osuus on huomattavasti suurempi kuin muissa suurissa kaupungeissa.** Nuorisotyöttömyysprosentti on ollut vuoden 2022 aikana 14,1-18,6 %, kun se koko maassa on samaan aikaan ollut 9,8-12,8 %. Kuukausitasolla tarkasteltuna Oulun nuorisotyöttömyysasteen ero suuriin kaupunkeihin kasvoi loppuvuodesta 2022.

11 Lähde: [Työllisyysraportit - Työ ja elinkeinot - Oulun kaupunki \(ouka.fi\)](#)

12 Lähde: [Työllisyyskatsaus Joulukuun 2022 \(ely-keskus.fi\)](#)

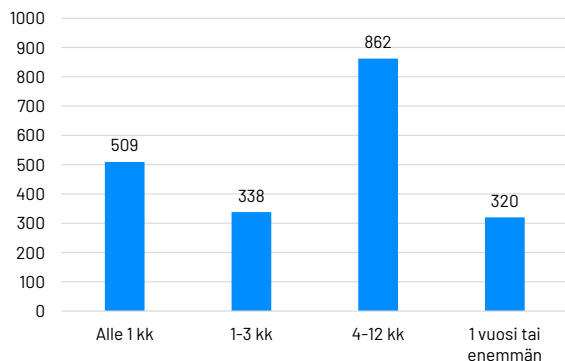
## NUORISOTYÖTTÖMYYSASTEEN KEHITYS KUUTOSKAUPUNGEISSA JOULUKUU 2021-JOULUKUU 2022



Lähde: Työ- ja elinkeinoministeriö, Työnvälitystilasto  
Alle 25-vuotiaiden työttömien työnhakijoiden %-osuus alle 25-vuotiaasta työvoimasta (%)

Kun henkilö on ollut yli vuoden työttömänä yhtäjaksoisesti, hänet määritellään pitkäaikaistyöttömäksi. **Nuorten työttömyysjaksoille on tyypillistä, että ne ovat kestoltaan lyhyempiä kuin aikuisilla.** Lisäksi nuoren työttömyysjakso päättyy useimmiten siihen, että hän saa itse töitä. Näin siis myös Oulussa.

### ALLE 25-VUOTIAIDEN ASIAKKAIDEN TYÖTTÖMYYDEN KESTO



Oulun seudun kuntakokeilu (Oulu), joulukuu 2022

Koronaepidemia-ajan poikkeuksellisen tilanteen vuoksi kokeiluun siirtyneille työnhakija-asiakkaille, myös nuorille, oli kertynyt palveluvelkaa. Nyt palvelu on kyetty järjestämään siten, että 84-96 %:lle nuorista työttömistä on tammi-joulukuussa 2022 tehty toimintasuunnitelmat ennen tiettyä työttömyyden ylitystä.

### ALLE 25-VUOTIAIDEN TYÖTTÖMYYSJAKSOJEN PÄÄTTYMISSYYT 1-8/2022



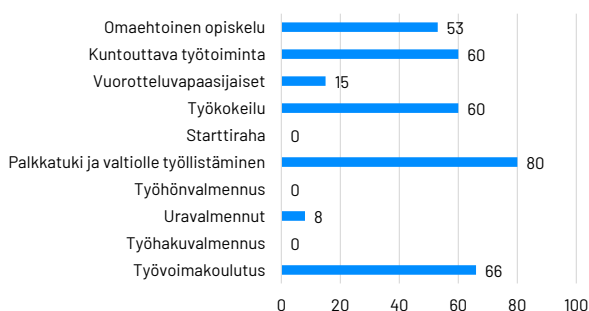
Kaaviossa Luvut kuvaavat nuorten työnhakijoiden jaksojen päättymisiä - ei nuorten määrää. Yhdellä nuorella voi olla useita päättyneitä jaksoja samassa kuussa tai tarkasteluajalla. Luvuissa päättymissyty, joissa vähintään 10 päättyntä jaksoa/päättymissyy.

### NUORILLE TEHDYT SUUNNITELMAT ENNEN TYÖTTÖMYYDEN YLITYSTÄ

ennen 1 kk työttömyyden ylitystä	83,8 %	865 nuorta
ennen 3 kk työttömyyden ylitystä	89,3 %	429 nuorta
ennen 6 kk työttömyyden ylitystä	85,3 %	599 nuorta
ennen 12 kk työttömyyden ylitystä	95,5 %	198 nuorta

**Nuorten työllisyyttä pyritään parantamaan tarjoamalla nuorille erilaisia tukitoimenpiteitä** eli aktivoimaan nuoria ja ehkäisemään siten syrjäytymistä yhteiskunnasta. Työvoimapolitiittisia toimenpiteitä ovat olleet palkkatuki, starttiraha, ura-, työnhaku- ja työhönvalmennus, työvoimakoulutus, kuntouttava työtoiminta, omaehtoinen opiskelu ja koulutuskokeilu.

#### ALLE 25-VUOTIAAT TYÖVOIMAPALVELUISSA OLEVAT ASIAKKAAT



Oulun seudun kuntakokeilu, joulukuussa 2022 (n=342), Oulu

Suurimmassa työttömyys- ja syrjäytymisvaarassa ovat ne nuoret, jotka eivät opiskele mitään tai edes hae työtä. Näitä nuoria kohdataan usein etsivässä nuorisotyössä. Erityisesti kaupungin työpajatoiminnalla ja Byströmin toimilla ehkäistään nuorten syrjäytymistä. Vuonna 2021 oululaisia 17–24-vuotiaita nuoria oli koulutuksen ulkopuolella 5,8 % vastaavan ikäisestä väestöstä<sup>13</sup>.

Laajennetulla oppivelvollisuudella on pyritty vaikuttamaan nuorten työttömyyden vähenemiseen ja estämään syrjäytymistä. **Laajennettu oppivelvollisuus on ollut voimassa 1.8.2021 alkaen.** Se päättyy, kun opiskelija täyttää 18 vuotta tai kun hän tätä ennen suorittaa toisen asteen tutkinnon tai vastaavan ulkomaisen koulutuksen. Oppivelvollisen hakeutumista perusopetuksen jälkeiseen koulutukseen ohjaa ja valvoo perusopetuksen järjestäjä. Jos nuori ei ole osallistunut Suomessa perusopetukseen tai jos nuori jää ilman opiskelupaikkaa, ohjaus tai valvontavastuu siirtyy nuoren asuinkunnalle. Oulun kaupungissa perusopetuksen oppilaanohjaus on Byströmin Ohjaamossa. **TE-toimistolle tai kokeilualueen kunnalle ei ole säädetty vastuuta huolehtia nuoren oppivelvollisuuden suorittamisesta.** Oppivelvollisen nuoren tulisi olla suorittamassa oppivelvollisuuttaan eikä hakeutua TE-toimiston tai kokeilualueen kunnan palveluihin.

#### Mielenterveyspalvelujen jonotilanne näkyy työllisyyspalveluissa

Oulussa nuorisopsykiatriassa oli henkilöstövajeen vuoksi pitkät jonot ja hoitotakuun ylityksiä koko kevään 2022. Mielenterveyspalveluiden jonotilanne näkyy työllisyyspalveluissa siten, että nuoria pyritään tukemaan ja ”kantatellaan” erilaisin toimin heidän odottaessaan mielen-terveyspalveluihin pääsyä. Jonotilanne myös hidastaa mielen-terveyspalveluiden tarpeessa olevien nuorten työllisyyteen liittyvien palveluiden tarjoamista, sekä pottumista koulutukseen tai työhön. Työllistymistä tukevia palveluja tai koulutukseen ja työhön ohjaamista on haastava toteuttaa ennen kuin ensisijainen palvelutarve on saatu kuntoon.

Mielenterveyden ja käyttäytymisen häiriöiden vuoksi työ-kyvyttömyyseläkettä saavien 16–24-vuotiaiden määrä on vaihdellut Oulussa 306–394 (1,1–1,4 %) henkilön välillä vuosina 2015–2022. Koko massa vastaavana ajankohtana vaihteluväli oli 5 734–6 490 (1,0–1,2 %). Tilastossa on ollut työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyvien nuorten määrässä kasvava trendi lähes koko 2000-luvun<sup>14</sup>.

#### Työllisyyden kuntakokeilu vahvisti Business Oulun roolia työllisyyspalveluiden järjestäjänä

**Oulu on mukana valtakunnallisessa työllisyyden kuntakokeilussa,** jossa osa valtion työ- ja elinkeinotoimistojen tehtävistä on siirretty kuntien vastuulle. Työllisyyden **kuntakokeilut käynnistyivät 1.3.2021** ja päättyvät 31.12.2024. **TE-palvelut siirtyvät kunnille 1.1.2025.** Uudistuksessa työllisyyspalvelut, koulutuspalvelut sekä elinkeinopalvelut saadaan saman järjestäjän vastuulle. Työllisyysalue muodostetaan myöhemmin lain mukaiset kriteerit huomioon ottaen.

#### KUNTAKOKEILUN JA TYÖLLISYYSPALVELUIDEN TYÖTÄ OHJAAVAT LAIT

- JTYP laki
- Laki työllistymistä edistävästä yhteispalveluista
- Nuorisolaki (*Byströmin Ohjaamon kokonaisuutta ohjaavana*)
- Laki kuntaoittavasta työtoiminnasta
- Työttömyysturvalaki
- Laki työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta
- Oppivelvollisuuslaki
- Laki kotoutumisen edistämisestä
- Hallituksen esitys eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi

<sup>13</sup> Tulostaulukko - Tilasto- ja indikaattoripankki Sotkanet.fi

<sup>14</sup> Mielenterveyden ja käyttäytymisen häiriöiden vuoksi työkyvyttömyyseläkettä saavat 16–24-vuotiaat, % vastaavan ikäisestä väestöstä (id:3328) © THL, Tilasto- ja indikaattoripankki Sotkanet.fi



**Työllisyyden kuntakokeilussa ovat mukana kaikki työttömät alle 30-vuotiaat**, joiden kotikunta on kokeilualueella. Oulun kaupunki toteuttaa työllisyyden kuntakokeilua yhdessä seitsemän muun kunnan kanssa (Hailuoto, Ii, Kempele, Liminka, Lumijoki, Tyrnävä ja Muhos). Kokeilussa on sovittu kuntien keskinäisestä työnjaosta, kustannusten jaosta ja asiakasvastuista. **Oulun kaupunki johtaa Oulun seudun kuntakokeilua.**

Kuntakokeilussa **kuntien tulisi uudistaa innovaatioillaan työllisyyspalveluita ja -palvelumalleja.** Palveluprosesseja tulee kehittää yksilöllisesti kuntien omien työnhakijajä ja työnantaja-asiakkaiden tarpeiden pohjalta. Tavoitteena on edistää tehokkaammin työttömien työnhakijoiden siirtymistä eteenpäin työelämään tai koulutukseen. Samalla kehitetään osaavan työvoiman saatavuutta.

**Nuorten työllisyyspalvelut ovat Oulussa keskittyneet Business Oulu-liikelaitoksen (BO).** Työllisyyspalveluissa tarjotaan sekä kunnille laissa määrättyjä että vapaaehtoisia palveluja. Lisäksi työllisyyspalveluissa palvellaan sekä työnhakija-asiakkaita että työnantaja-asiakkaita sekä tehdään yhteistyötä muiden Oulun seudun työllisyystoimijoiden kanssa. **Työllisyyden kuntakokeilu oli merkittävä muutos ja laajennus Business Oulu -liikelaitoksen toiminnassa.**

Oulun kaupunki panosti taloudellisesti työllisyyskokeiluun ensimmäisenä toimintavuonna (3/2021-2/2022) yli 13 miljoonaa euroa. Itseasiassa kokeilukuntien taloudellinen panostus alkoi jo ennen kokeilun aloittamista lisäbudjetilla, sillä kuluja syntyi 3/2020-2/2021 yhteensä noin 400 000 euroa.

Asiakkaat siirrettiin kuntakokeiluun suurelta osin 13.-14.3.2021. Tilastopäivänä maaliskuun 2021 lopussa oululaisia 15-25-vuotiaita työnhakijoita

- siirtyi kuntakokeiluun 3 080 asiakasta (työttömät työnhakijat 2 282) ja
- Pohjois-Pohjanmaan TE-toimistoon jäi 1 667 asiakasta (työttömät työnhakijat 74)

Joulukuussa 2022 Oulussa oli<sup>15</sup>

- koko työikäisen väestön määrä 132 365
- 18-24-vuotiaiden määrä 24 151
- 18-24-vuotiaiden kuntakokeilun asiakkaiden määrä 3 218 ja
- työttömien oululaisten 18-24-vuotiaiden määrä 2 064

**Vuonna 2022 työllisyyden kuntakokeilu integroitui osaksi Business Oulu-liikelaitoksen työllisyyspalveluiden normaalia toimintaa.** Toukokuussa käynnistyi valtakunnallinen uudistus POMA eli pohjoismainen työvoimapalvelumalli. Työnhakijan on haettava tiettyä määrää työmahdollisuuksia, jotta oikeus työttömyysturvaan jatkuu. Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin tavoite on kohdata asiakas nykyistä useammin. Lisäksi mallilla pyritään estämään uusien asiakkaiden työttömyyden pitkittyminen.

Työllisyyspalveluissa koettiin, että POMA on rajannut palveluiden järjestämisen tapaa ja vaikuttanut siihen, että työllisyyspalveluiden omille **innovatiivisille ratkaisuille on jäänyt kokeilussa liian vähän aikaa.** Kaikkia resursseja ei ole voitu käyttää uusien toimintatapojen luomiseen, sillä ensisijaisesti tehdään lakisääteiset tehtävät. Työllisyyspalveluiden mukaan omatkin ylimääräiset panostukset ja henkilöstöresurssit ovat menneet lakisääteisten tehtävien hoitamiseen.

### Kuntakokeilu toi ison muutoksen työllisyyspalveluihin

Kuntakokeilussa entistä heterogeenisempi joukko nuoria tuli kunnan asiakkaaksi ja asiakkaan työllisyyteen liittyvää palvelupolkua ja sitä koskevia päätöksiä kaupunki pystyy tekemään itse.

**Aiemmin kunnan tuottamia nuorten työllisyyspalveluita tarjottiin lähinnä Byströmin Ohjaamossa ja TYP-palveluissa,** nyt niitä tarjotaan laajemmin eri palvelutiimeissä nuorten palvelutarpeen mukaisesti.

Suurimmat muutokset koskivat seuraavia asioita:

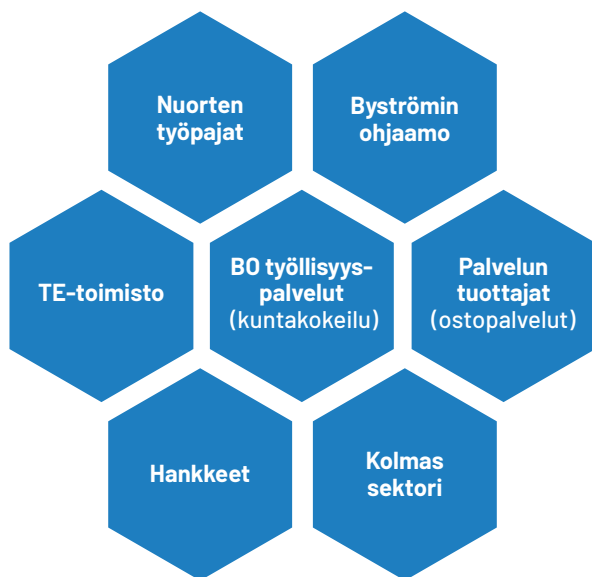
- **Byströmille ohjautumisen kanavat muuttuivat.** Nuoria ohjautuu Byströmille kuntakokeilusta ja suoraan omavalmentajalle tai ohjaajalle.
- **TE-toimiston palvelut poistuivat Ohjaamosta.** TE-toimisto palvelee mm. työssä olevia nuoria, päätömmisiä opiskelijoita ja työelämän ulkopuolella olevia nuoria.

Byströmille ohjataan yleensä alle 25-vuotiaat kuntakokeilun asiakkaat, jotka tarvitsevat monialaista tukea koulutukseen ja työhön ohjautumisessa.

Kuntakokeilun asiakkaana olevan nuoren omavalmentaja tai ohjaaja voi olla myös muussa kuin Byströmin tiimissä. **Tiimejä on useita, sillä nuorten määrä on suuri ja palvelutarve vaihtelee.**

<sup>15</sup> Lähde: Työ- ja elinkeinoministeriö: Työnvälitystilasto ja Tilastokeskus: Väestön ennakkotieto.

## NUORTEN TYÖLLISYYSPALVELUITA TARJOAVAT TAHOT



## ALLE 25-VUOTIAIDEN ASIAKKAIDEN MÄÄRÄT BO:N ASIAKASTIIMEISSÄ 12/2022



Nuorten työllisyyspalveluja on Business Oulussa (kuntakokeilu), Business Asemalla, Nuorten työpajoissa ja järjestöyhteistyönä (kuva alla).

## NUORTEN TYÖLLISYYSPALVELUJA

### Business Oulu (kuntakokeilu)

- Omavalmentajat ja ohjaajat rinnalla kulkijana
- Psykologi (ammatinvalinnan ohjaus)
- Työllistymistä edistävät palvelut (JTYP -laki)
- Kuntouttava työtoiminta myös omina ryhminä
- Palkkatuettu työ ja apu työllistymiseen ja työnhakuun
- Kuntalisät
- Tapahtumat (Megamatchmaking, Tarviikko Nää Töitä, Työn taitajaksi)
- Kesätyöllistäminen (kaupungin kesätyöharjoittelu ja kesätyösetelit)
- Tieto- ja neuvontapalvelut
- Arpeetti työllistäminen

### Business Asema

- Neuvonta työnantajille ja työnhakijoille
- Business Aseman palvelukokonaisuuden tarjoamat palvelut (mm. OSAO Ovi: palvelee ammatilliseen koulutukseen hakeutuvia)
- Pesti -tiimi yritystarpeiden kartoittamisessa ja tekemisen paikkojen/työmahdollisuuksien hakemisessa työllisyyspalveluiden apuna
- Rekrytointitapahtumat (Jobcorner, toimialakohtaiset tapahtumat)

### Nuorten työpajat (sivistys- ja kulttuuripalvelut)

- Eri alojen työpajat
- Oppilaitosten työpajajaksot

### Järjestöyhteistyö

- Avustus pohjainen yhteistyö kuntouttavan työtoiminnan järjestämisessä
- Hankeyhteistyö- ja rahoitus sekä oppisopimuskoulutuskokonaisuudet

**Uusia toimintamalleja** ovat muun muassa seuraavat:

- omavalmentajamalli, omavalmentajien ja ohjaajien tuki
- osaamisen kehittäminen ja kehittymisen tukeminen sekä koulutukseen ohjautuminen
- työnvälityksen parantaminen
- työkyvyn tukeminen
- palveluhankintojen suunnittelu

**Omavalmentajamallissa** jokaisella asiakkaalla on nimetty omavalmentaja tai ohjaaja. Omavalmentajat ovat jalkautuneet nuorten työpajoille yhteistyön tiivistämiseksi ja asiakasohjauksen tehostamiseksi. Toukokuun alussa 2022 otettiin käyttöön uusi pohjoismainen työvoimapalvelumalli, mikä velvoittaa tiheämpiä asiakastapaamisia.

Työllisyyspalveluiden toiminnassa on koettu vaativaksi erityisesti **suuret asiakasmäärät suhteessa henkilöstömäärään**. Keskimääräinen asiakasmäärä oli 145 asiakasta omavalmentajaa kohden marraskuussa 2022. Loppuvuodesta asiakkaita oli 159. Esimerkiksi Tanskan mallissa, josta Suomessa puhutaan paljon, on noin 50–60 asiakasta omavalmentajaa kohden. Työllisyyspalveluiden mukaan kohtuullinen asiakasmäärä voisi olla 100 asiakasta.

Uutena toimintamallina on myös **”opinnollistaminen”**, joilla asiakkaiden osaamista tunnustetaan tai osaamista kartutetaan ja näytetään. Sen lisäksi on kehitetty koulutuskokeilupalvelua opintoihin poluttavana ja yhteistyössä sivistys- ja kulttuuripalvelujen kanssa on sovittu laajennettuun oppivelvollisuuteen liittyvästä toimintamallista.

**Työnvälityksen parantamisen toimintamalli** on työnantajapalveluiden konsepti, joka ei ole tehty vain nuorille, vaan kaikkien työnhakijoiden työhön pääsyä auttamaan. Sitä varten on perustettu

- **Pesti-yksikkö**, jossa tehdään työnantajayhteistyötä ja kartoitetaan yritysten osaamistarpeita ja
- **Isku-ryhmä**, joka on muodostettu Business Oulun työllisyyspalveluiden tiimien omavalmentajista.

**Tekoälyä** on myös hyödynnetty osaamisen tunnistamisessa ja työpaikkoihin kohtauttamisessa. Lisäksi **työnäyttöjä** on käytetty työhaastattelujen sijasta, kun haastattelu ei ole paras tapa selvittää työnhakijan osaamista.

**Työkykyä on tuettu** seuraavilla tavoilla:

- **Palveluintegraatiomalli osatyökykyisille** (PALO-hanke), joka sisältää muun muassa tuettua työhönvalmennusta, osaamisen arviointia, työnantajayh-

teistyötä ja jalkautumista työpaikalle. Asiakkaista noin 17 % on 18–29-vuotiaita.

- **KELA yhteistyö**, joka on Kelan ja terveydenhuollon yhteiskonsultaatiomalli. Tieto kaikista uusista TYP-asiakkaista ilmoitetaan Kelan työkykyneuvojalle. Kelan työkykyneuvoja tarkistaa, mitä tietoa Kelalla on asiakkaasta ja onko Kelan tarpeen olla mukana TYP-asiakasprosessissa heti asiakkuuden alusta alkaen.

**Palveluhankintojen suunnittelu** on nuorille kohdennettujen palvelujen hankintasuunnittelua yhdessä TE-toimiston ja ELY-keskuksen kanssa.

### Uusien toimintamallien seuranta ja arviointi

Kuntakokeilussa nuorisotyöttömyyden seuranta on osa kuntakokeilun yleistä seurantaa. Seurantaindikaattorina on muun muassa eri toimenpiteissä olevien nuorten määrä, mutta myös toimenpiteiden vaikuttavuutta arvioidaan. Tarvittaessa nuorisotyöttömyys nostetaan erityistarkasteluun.

Uusien toimintamallien **seurantaa ja arviointia** tehdään seuraavasti:

- **Uuden pohjoismaisen palvelumallin seurantaa** on tehty kokonaisuutena, jossa on erotettavissa nuorten kohderyhmä. Tilastotietoja on oman seurannan lisäksi pyydetty suoraan TEM:stä.
- Uusissa toimintamalleissa **Isku- ja Pesti-tiimit** seuraavat toimintaa ja toiminnan tuloksia.
- **Opinnollistamisessa** seurataan asiakkaiden määrää ja jatkopolkua opinnollistamisen jälkeen.
- **PALO-hankkeella** on oma seuranta ja vaikuttavuuden arviointi (loppuraportti ilmestyi ennen vuodenvaihdetta 2023<sup>16</sup>).
- **Byströmin Ohjaamon toimintaa** arvioidaan joka toinen vuosi tehtävällä vaikuttavuuden arvioinnilla. Samalla arvioidaan Ohjaamon työllisyyspalveluiden toimintaa<sup>17</sup>. Ohjaamotoimintaa arvioidaan myös valtakunnallisesti. 2020 on valmistunut tutkimus: Ohjaamot – monialaista yhteistyötä, vaikuttavuutta ja uutta toimintakulttuuria<sup>18</sup>.
- **Oulun kaupungin työpajojen toimintaa** arvioidaan myös sosiaalisen vahvistumisen mittarilla. Viimeisin valmistunut raportti on vuodelta 2020<sup>19</sup>.

**Seurannassa on kehittämistarpeita ja jatkokehittämistä lähitulevaisuudessa.** Nuorten työllistymiseen liittyviä toimia tehdään sekä JTYP-lain mukaan (laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta), jossa on URA-asiakasjärjestelmä että lain ulkopuolella, jossa on eri seurantajär-

<sup>16</sup> [PALO-hankkeen loppuraportti](#) Palveluintegraatiomalli osatyökykyisille, PALO Hyvinvointi- ja työllisyyspalvelut Oulu 31.12.2022

<sup>17</sup> [Byströmin Ohjaamon vaikuttavuuden arvioinnin raportti 2021](#)

<sup>18</sup> [Ohjaamot – monialaista yhteistyötä, vaikuttavuutta ja uutta toimintakulttuuria](#)

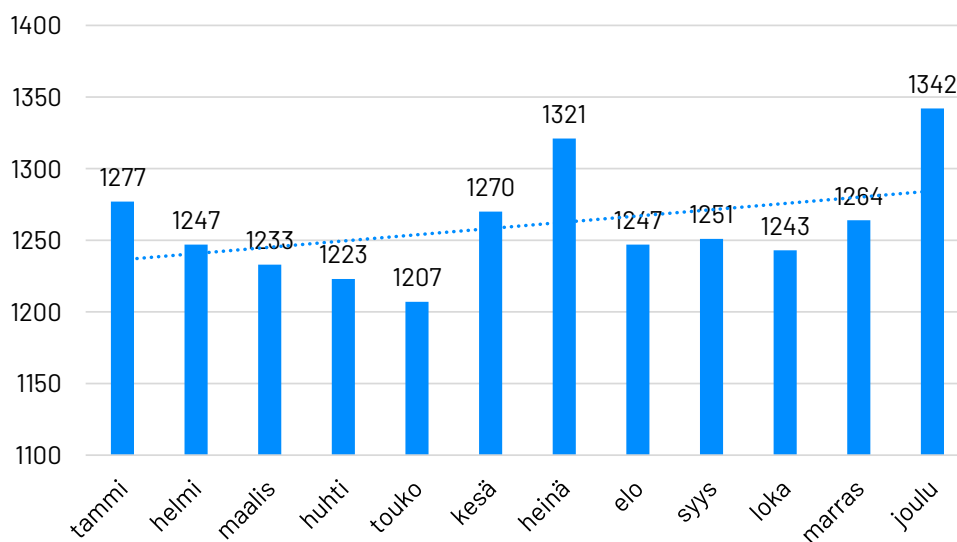
<sup>19</sup> [Tulokset nuorten työpajatoiminnasta Oulun kaupunki 2020](#)

jestelmät. Työllisyyspalveluissa on pohdittu, olisiko tarvetta rakentaa jokin yhteinen sovellus kaiken tämän datan yhdistämiseksi. Ongelmana on, että rekisteritietoja ei saa kuitenkaan yhdistää. URA-järjestelmään pohjautuva nuorisotyöttömyyden seuranta olisi mahdollista rakentaa myös omaksi seurantakohteeksi Power BI-sovelluksessa, jolloin sen luvut näkisi yhdellä silmäyksellä. Vuosina 2022-2024 voidaan tehdä kohtuullisia uudistuksia seurantaan, mutta nyt kehittämisen painopiste on siinä, millainen seurannan kokonaisuus on rakennettu TE2024 uudistuksen alkuun mennessä, ja miten nuorisotyöttömyyden seuranta siihen suunnitellaan.

## Erityisryhmiä palvelemaan palvelutarpeen arvioinnin pohjalta

**Kaikkien nuorten työpoteentialin hyödyntäminen on tärkeää.** Osatyökykyisyydelle ei ole sovittu yhtä yhtenäistä määritelmää, eivätkä osittain työkykyiset ole selkeästi rajattavissa oleva ryhmä tietojärjestelmissä tai tilastoissa. Osatyökyvyn taustalla voi olla monia syitä, kuten esimerkiksi vamma, sairaus, elämäntilanteen tai sosiaaliset syyt. Osatyökykyisyys voi olla myös väliaikaista. **Työllisyyspalveluissa erityisryhmiä tai osatyökykyisiä (nuoria ja aikuisia) palvelemaan kuten muitakin asiakkaita eli palvelutarpeen arvioinnin pohjalta.**

### VAMMAISET JA PITKÄAIKAISSAIRAAT TYÖTTÖMÄT TYÖNHAKIJAT (LKM) VUONNA 2022, OULU



Lähde: Työ- ja elinkeinoministeriö, Työnvälitystilasto

Oulussa **vammaisten ja pitkäaikaissairaiden työttömien** työnhakijoiden lukumäärä vaihteli vuonna 2022 tammijoulukuussa 1 207–1 342 välillä<sup>20</sup>. BO:n työllisyyspalveluista saadun tiedon mukaan nuorista työttömistä työnhakijoista (ei sisällä lomautettuja) 17 oli joulukuussa 2022 työnhakutiedoissa diagnoosimerkintä (vammat ja pitkäaikaissairaudet).<sup>21</sup>

Osatyökykyisten työttömien määrän kehitys kuvaa paitsi työllistymismahdollisuutta myös sitä, kokevatko osatyökykyiset työnsaantimahdollisuutensa sellaiseksi, että heidän kannattaa rekisteröityä työttömäksi työnhakijaksi.

Ihmiset osallistuvat työelämään erilaisista lähtökohdista, joten **yksilöiden työkyvyn ja työllistymisen tuen tarve voi vaihdella paljon**. Sama sairaus tai vamma voi tuoda eri ihmisille erilaisia haasteita ja tuen tarpeita esimerkiksi työtehtävien ja elämäntilanteen mukaan. Ihminen voi olla myös vammasta tai sairaudesta huolimatta täysin työkykyinen, kun työn vaatimukset ja yksilölliset ominaisuudet ovat tasapainossa. Työllisyyspalveluissa tarjotaan **omavalmentajan tukea ja työllistymistä edistäviä palveluja asiakkaan palvelutarpeen mukaisesti**, ja jos asiakkaan palvelutarve edellyttää, tuetumpaa palvelua yhdessä verkoston kanssa.

<sup>20</sup> Lähde: Työ- ja elinkeinoministeriö, Työnvälitystilasto <https://pxweb2.stat.fi:443/PxWeb/sq/bbdd5f7a-dffe-4f85-93d2-82f19afbc140>

<sup>21</sup> Työnhakijoita oli laskentapäivänä kaikki yhteensä 2 033





## Vammaisten nuorten työllisyystilanne nykyään

### Kehitysvammaiset nuoret:

Valtaosa on eläkkeellä 16-vuotiaasta alkaen<sup>25</sup> ja on ohjattuna päivä- tai työtoimintaan. Oikealla tuella ja alkuun saattamisella kehitysvammaisista nuorista voisi työllistyä yhä useampi, jolloin heidän työ- ja päivätoiminnan tarpeensa vähenisi. Työ- ja päivätoiminta vaatii paljon tiloja ja resursseja, tuon työn voisi tehdä suunnitellusti myös työhönvalmennuksen avulla oikeissa työpaikoissa.

### Näkövammaiset nuoret:

Työllistymisen esteenä ovat sopivien työtehtävien puute. Kesätyöt ovat nuorille työelämän tärkeitä ensiaskeleita ja näihin harvoin näkövammaiset nuoret pääsevät mukaan. Syyinä ovat usein myös negatiiviset asenteet ja tietämättömyys. Samat haasteet koskettavat myös aikuisia näkövammaisia. THL:n Näkövammarekisterin vuosikirjan 2021 mukaan: "Korkein täystyöllisten osuus on ikäryhmässä 25–44-vuotiaat, jossa se on 32 %. Osittain työllisiä on suhteellisesti eniten 15–24-vuotiaissa (31 %). Tässä ikäryhmässä myös opiskelijoiden osuus on suurin (17 %). Työikäisistä näkövammaisista on täystyöllisiä lähes 24 %, osittain työllisiä alle 16 %, työttömiä runsaat 3 %, opiskelijoita myös runsaat kolme prosenttia ja eläkeläisiä tasan 50 %."

### Kehitettävää vammaisten nuorten työllistämässä

**Kehitysvammaisten** nuorten osalta resursseja on suunnattava työhönvalmennukseen työ- ja päivätoiminnan sijaan. Työkeskustoiminnassa suunta tulee olla kohti työelämää niillä nuorilla, jotka siihen kykenevät. Luovin kanssa tulee tehdä aktiivista yhteistyötä, jotta ammattillisten tai Telma- opintojen jälkeen jo opitut taidot pysyvät yllä. Työtoiminnan tilat ja sisältö tulee vastata ny-

kyajan tarpeisiin, samoin ohjaajien osaaminen. Työssä tulee olla valmennuksellinen ote (vrt. uusi vammaispalvelulaki). Kehitysvammaisille nuorille tulee olla mahdollisuus työllistymisen tukeen myös ns. normaaleja reittejä, esim. työllisyyspalveluiden ja Byströmin nuorten palveluiden kautta, jolloin osaamista niissä tulee vahventaa<sup>26</sup>. Konstn mukaan kehitysvammadiagnoosin saavat tänä päivänä yhä useammin 14+-ikäiset nuoret, joille nykymallin mukaiset palvelut eivät ole sopivia. He uhkaavat jäädä ilman tarvittavaa tukea.

### Näkövammaiset ja muut ryhmät:

1. Näkövammaisten liitto ja muut valtakunnalliset vammaisjärjestöt ovat ehdottaneet jo vuosia eri hallitusohjelmiin Kesätyön palkkatukea vammaisille nuorille: Alle 30-vuotiaaseen vammaiseen nuoreen / opiskelijaan voitaisiin kohdistaa työnantajalle maksettavaa palkkatukea. Vammaisen opiskelijan ei tarvitsisi olla työtön työnhakija. Viimeistään, kun TE-palvelut siirtyvät kuntiin, tämänkaltaiset vammaisten nuorten työllistymistä tukevat tukitoimet on mahdollista ottaa käyttöön.
2. Vammaisjärjestöjen Työelämäpalvelut otetaan osaksi työllisyyspalvelujen, mukaan lukien Byströmin Ohjaamon ja nuorisopalvelujen, palvelumanuaalia.
3. Yhteistyö ammattiopisto Luovin kanssa, jotta siellä opiskeleville nuorille löydetään työharjoittelu- ja työkokeilupaiikkoja.
4. Kannustetaan positiivisilla esimerkeillä monimuotoisten työyhteisöjen syntymiseen.

## Yhteistyö Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen kanssa aloitettiin vuonna 2021

**Tulevaa hyvinvointialuetta koskeva yhteistyö aloitettiin jo vuoden 2021 kesällä.** Työllisyyspalveluissa muun muassa koottiin tilastollisia lukuja asiakasmääristä ja palveluista, jotka olivat siirtymässä hyvinvointialueiden vastuulle ja joissa jatkossa tehtäisiin yhteistyötä. Keskeisimmät **yhteistyötarpeet** liittyvät kuntouttavaan työtoimintaan, aktivointisuunnitelmien ja monialaisten suunnitelmien laadintaan sekä yhteistyöhön monialaisia palveluja tarvitsevien asiakkaiden sekä osatyökykyisten asiakkaiden palveluiden toteuttamisessa.

Alkuvuodesta 2023 Pohteen järjestäytyminen on vielä kesken ja yhteyden saaminen Pohteen toimijoihin ja aktiivointiparien saaminen sieltä on ollut työllisyyspalvelujen mukaan ongelmallista. Työllisyyspalveluiden asiakkaiden tarvitsemista palveluista osa on Pohteen järjestämisvastuulla. Pohde tarvitaan myös monissa palveluissa yhteistyöhön eikä työllisyyspalveluissa voida näissä palveluissa edetä tai toimia yksin.

### Yhdyspintatyöskentelystä Pohteen kanssa on sovittu

**Yhteisesti sovittuja toimintamalleja toteutetaan, seurataan ja kehitetään yhteistyössä Pohteen kanssa.** Näitä ovat muun muassa

<sup>25</sup> Työllisyyspalvelut: Business Oulun asiakkaat ovat työttömiä työnhakijoita. Tämä kohderyhmä ei ohjaudu kuntakokeilun asiakkuuteen. Laki kehitysvammaisten erityishuollosta 1 luku 2§.

<sup>26</sup> Työllisyyspalvelut: Business Oulun asiakkaat ovat työttömiä työnhakijoita. Tämä kohderyhmä ei ohjaudu kuntakokeilun asiakkuuteen. Laki kehitysvammaisten erityishuollosta 1 luku 2§.

- työnhakusuunnitelmia korvaavat lakisääteiset suunnitelmat,
- työnhakija-asiakkaiden sosiaali- ja terveystyöpalvelut ja
- TYP-toimintasuunnitelma 2023 ja TYP-yhteistyösopimus 2023–2024.

Pohteella **kuntouttava työtoiminta** järjestetään monituottajusmallilla. **Siellä on** toteutettu kuntouttavan työtoiminnan hankinta. Hankinnassa on hyväksytty 25 palveluntuottajaa. Palveluntuottajista 16 toimii Oulun alueella.

Oululaisille Oulun kaupunki voi myös tarjota kuntouttavan työtoiminnan paikan. Pohteella on kuntouttavaa työtoimintaa järjestetty monella eri tavalla. **Sisällön kehittämistyö käynnistyy vuoden 2023 aikana palvelukuvauksen mukaiseksi.**

Kunnat ja hyvinvointialue voivat lainsäädännön mukaan tehdä niin sanottua **horisontaalista yhteistyötä** kuntouttavassa työtoiminnassa ja nuorten työpajatoiminnassa. Eri hyvinvointialueilla on nyt ollut kuntouttavassa työtoiminnassa **katkoja hankintalainsäädännön tulkinnan vuoksi**, mutta horisontaalisen yhteistyön malli mahdollistaa yhteistyön jatkamisen kuntien kanssa<sup>27</sup>.

27 [Aluehallitus teki päätöksiä esitysten mukaisesti | Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue Pohde \(sttinfo.fi\)](#)

## Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä nuorisotyöttömyyden vähentämisestä

**Tarkastuslautakunnan arvion mukaan Business Oulun työllisyyspalvelut on suoritunut hyvin vuoden 2022 aikana nuorten työttömyyden hoitamisessa**, vaikka toimintaa vaikeuttivat suuret asiakasmäärät suhteessa henkilöstömäärään sekä pohjoismaisen työvoimapolun tuomat velvoitteet. Nuorille on tarjolla paljon erilaisia palveluita, alueella on monia eri toimijoita ja verkostoja ja niillä eri toimintamalleja työllistymisen tueksi. Lisäksi uusi työnvälitysmalli panostaa jo työnhaun alkuaan.

**Erityisesti nuorten oletetaan hyötyvän kuntakokeilun omavalmentajien kasvokkaisesta tuesta digitaalisten palvelujen rinnalla.** Työllisyyspalveluissa oli keskimäärin 153 asiakasta omavalmentajaa kohden vuonna 2022. Sopivaksi määräksi työllisyyspalveluissa arvioitiin noin 100 asiakasta.

**Toimintaa ohjaavat tavoitteet toteutuivat hyvin.** Nuorten työttömyyttä koskevissa tavoitteissa, alle 25-vuotiaiden osuus työttömistä on vähentynyt ja nuorisotyöttömyysasteen vuosikeskiarvo laskenut. Lisäksi alle 25-vuotiaiden pitkäaikaistyöttömien määrä väheni, mutta virta työttömyyden pitkittymistä kuvaavaan yli kolmen kuukauden työttömyyteen jäi hieman tavoitteesta. Positiivista myös on, että työmarkkinatuen kuntaosuus 17–24-vuotiaista on laskenut viime vuosien aikana.

**Vielä ei voida kuitenkaan tehdä johtopäätöstä, että työttömyysasteen lasku selittyisi kuntakokeilulla**, vaan siihen heijastuvat laajasti kaikki työmarkkinoihin ja työllisyyteen vaikuttavat tekijät. Laskua selittää muun muassa oppivelvollisuuden nostaminen 18:an. Osa muutoksesta on tyypillistä kausivaihtelua.

**Loppuvuodesta 2022 nuorten työttömien työnhakijoiden määrä kasvoi.** Osa johtuu heikentyneestä taloustilanteesta ja vähentyneestä työntekijätarpeesta. **Kuutoskaupungeista Oulussa on edelleen korkein nuorten työttömyys.**

Nuorten työttömyyden hoidossa kunnalle siirtyvä lakisääteinen palveluvalikko pysyi ennallaan, mutta muutoin **kuntakokeilu oli iso muutos kaupungissa ja nuorille tarjottavat palvelut laajenivat.** Kokeilun aloitusvaihetta leimasi koronapandemian aiheuttamat ongelmat työmarkkinoilla, ja kokeiluun siirtyneille työnhakija-asiakkaille oli kertynyt palveluvelkaa. Nyt nuorille on tehty toimintasuunnitelmia ennen tiettyä työttömyyden ylitystä 84–96-prosenttisesti.

Työllisyyspalveluissa eri työllisyyttä edistävien toimintamallien ja nuorten työttömyyden **seuranta** on tehty säännöllisesti, myös toimintamallien vaikuttavuutta on arvioitu. Tarvittaessa nuorisotyöttömyys nostetaan seurannassa erityistarkkailuun. Kokonaisvaltainen tiedonsaanti on kuitenkin ongelmallista, koska kaikkia TE-palvelujen ja kuntien seurantajärjestelmien tietoja ei voida vielä yhdistää.

Arvioinnissa **havaintona** oli, että työllisyyspalveluissa ei ollut selkeää palvelupistettä nuorille, vaan nuoret saivat palveluita Byströmin ohjaamosta, Business Asemalta, TE-toimistolta ja verkkosivuilta. Asiakastyytyväisyyttä palveluista oli kerätty, mutta tuloksista ei nuorten vastauksia saatu eriteltyä. Kuntouttavan työtoiminnan järjestämisvastuu siirtyi vuoden 2023 alusta alkaen hyvinvointialueen vastuulle työllisyyspalveluista, mutta järjestäytyminen oli vielä kesken ja yhteistyö oli lähtenyt hitaasti käyntiin. Myös mielenterveyspalvelujen jonotilanne näkyi negatiivisesti työllisyyspalveluissa. Lisäksi vammaisten nuorten työllistymistä tukevia toimia voidaan vielä tehostaa hyödyntäen paikallisten vammaisjärjestöjen asiantuntemusta.

### Tarkastuslautakunnan kannanotot

Tarkastuslautakunta näkee positiivisena, että kaupungin nuorten työttömyyden vähenemiselle asettamissa tavoitteissa edettiin hyvin.

Tarkastuslautakunta pitää tärkeänä henkilöstön työhyvinvoinnin seuraamista ja edellyttää tiiviimpää yhteistyötä hyvinvointialueen kanssa, etteivät nuorten työllistymistoimet pitkity. Tarkastuslautakunta on huolissaan erityisesti

- työllisyyspalvelujen omavalmentajien asiakasmääristä,
- mielenterveyspalvelujen jonotilanteen vaikutuksesta työllistymiseen, sillä se hidastaa työllistymistä tukevia palveluja tai koulutukseen ja työhön ohjaamista ja
- yhteistyöstä Pohteen kanssa, missä palvelujen järjestäytyminen on kesken. Osa nuorten tarvitsemista palveluista on Pohteen järjestämisvastuulla tai heidät tarvitaan yhteistyöhön.

Tavoitteita nuorten työllistymisen edistämiseen on asetettava monipuolisemmin, sillä tavoitteet ovat pitkälti samoja, joita työttömydessä on yleisesti seurattu.

Nuorten kokemuksia ja näkemyksiä työllisyyspalveluiden toimivuudesta on tarpeen selvittää, sillä nuorille suunnattuja työllisyyspalveluja on runsaasti ja asiakas saa palveluja monesta eri paikasta.

TE-palveluiden siirryttyä kuntiin uusia vammaisten nuorten työllistymistä tukevia toimia tulee ottaa monipuolisesti käyttöön vammaisjärjestöjen asiantuntemusta hyödyntäen.



## 4.4 Kuntalain mukaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kehittyminen 2018–2022

**Tarkastuslautakunta arvioi**, miten kuntalain osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet ovat kehittyneet Oulussa vuosina 2018–2022.

Arviointiin valittiin neljä näkökulmaa: ovatko kaupunginvaltuuston osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksille asetamat tavoitteet toteutuneet, ovatko tarkastuslautakunnan vuoden 2017 arviointikertomuksessa tekemät kannanotot edistyneet, onko kaupungin osallistuvan budjetoinnin toimintamalli tarkoituksenmukainen ja onko aloitteiden käsittelyprosessi tuloksellinen.

### Kehittymisen lähtökohdat

#### Kuntalaki ja valtuuston vastuu

**Kuntalain 22 §:n** mukaan kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. **Valtuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksista ja menetelmistä.** Vuonna 2018 pykälään lisättiin maininta ”menetelmistä”, joilla tarkoitetaan muun muassa sähköisiä menetelmiä. Lisäys tehtiin kunnassa eri syistä säännönmukaisesti oleskelevien henkilöiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien vahvistamiseksi.

Pykälä 22 sisältää **esimerkkiluettelon** osallistumiskeinoista, joita hyödyntämällä kunta ja valtuusto voivat huolehtia osallistumismahdollisuuksista. Näitä ovat

- keskustelu- ja kuulemistilaisuudet sekä kuntalaisraadit,
- mielipiteiden selvittäminen ennen päätöksentekoa,
- palvelujen käyttäjien edustajien valitseminen toimielimiin,
- osallistuva budjetointi,
- palvelujen yhteissuunnittelu sekä
- tuki asukkaiden, järjestöjen ja muiden yhteisöjen oma-aloitteiseen asioiden suunnitteluun ja valmisteluun.

Kuntalain 120 a §:n mukaan **kunnan tulee tuottaa tietoja** kuntalaisten ja palvelunkäyttäjien **osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien varmistamiseksi.**

Kaupunginvaltuusto hyväksyy kaupunkistrategian. Kuntalain 37 §:n mukaan jo kuntastrategiassa tulee huomioida kunnan asukkaiden osallisuus- ja vaikuttamismahdollisuudet.

Lisäksi kuntalain viestintävelvoite (Kuntal. 29 §) tukee osallistumisoikeuksien toteutumista.

#### Demokratialle uhkia maailmanlaajuisesti

Viime vuosikymmenten aikana **demokratiakehitys on kohdannut vakavia uhkia**, ja demokratian haurastumisesta on merkkejä lähellä ja kaukana (Oikeusministeriön seminaariviesti 29.11.2022).

Oikeusministeriö on edistänyt kansallista demokratiaohjelmaa 2025. Ohjelmaa hyödyntäen valtioneuvosto teki marraskuussa 2022 periaatepäätöksen [suomalaisen demokration politiikan tavoitteista 2020-luvulla](#).

Yksi periaatepäätöksen linjauksista on ”Suomessa on käytössä monipuoliset osallistumismahdollisuudet ja yhä useampi käyttää osallistumisoikeuksiaan. **Hallinto toimii avoimesti ja vuorovaikutteisesti, mikä vahvistaa luottamusta.** Päätöksenteko on tietoperusteista”.

Paikallisen demokratian ja identiteetin tukeminen on kaupungin keskeisiä tehtäviä. Osallistuminen mahdollistaa osallisuuden kokemuksen, mikä edistää osallistujan hyvinvointia.

#### Oululaisten näkemykset vaikuttamisen mahdollisuuksista

Kaupunki- ja kuntapalvelut 2022 tutkimuksessa (FCG Oy) kysyttiin: Miten hyvin kuntalaisten **vaikuttamisen mahdollisuudet** on hoidettu asuinkunnassa? Mahdollisuuksia piti **hyvin hoidettuna 20 % oululaisista** vastaajista ja **huonosti hoidettuna 33 %**. Vastaajien, jotka kokivat vaikuttamisen mahdollisuudet hyvin hoidetuiksi, osuus oli laskenut vuodesta 2020 kuusi prosenttiyksikköä ja osuus oli alempi kuin vertailukunnissa keskimäärin (27 %). Huonosti hoidetuksi kokeneiden vastaajien osuus oli sama

kuin vertailukuntien keskiarvo. Korkeimmat ”hyvin hoidettu”-kokemukset olivat Helsingissä 36 % (vuoden 2020 tulos) ja Espoossa 32 % (vuodelta 2021).

Kuntaliiton kuntalaistutkimuksen (2020) mukaan **15 % oululaisista oli jokseenkin tai täysin samaa mieltä väittämästä ”Kunnassa kuunnellaan kuntalaisten mielipiteitä”**. Kaikkien tutkimuskuntien vastaava arvo oli 19 %. Väittämän **”Kuntani päätöksistä tiedotetaan riittävästi” kanssa jokseenkin tai täysin samaa mieltä oli 29 % oululaisista**. Kaikkien tutkimuskuntien yhteinen prosentti oli 32.

### Vastuunjako Oulussa

Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteuttamiseen ja edistämiseen liittyviä **vastuita on Oulussa kaikilla hallintokunnilla**, mutta **erityisvastuita on konsernihallinnon viestintä- ja tapahtumaryhmässä ja sivistys- ja kulttuuripalveluiden** hyvinvoinnin edistämisen palvelualueeseen kuuluvassa **yhteisötoiminnassa**. Hallinnollinen jakaminen useampaan yksikköön edellyttää vuorovaikutusta toimijoiden välille.

Vastuusiin on vaikuttanut **useampi organisaatiomuutos** uuden Oulun aikana. Kuntalaisvaikuttaminen ja yhteisötoiminta siirrettiin konsernihallinnosta sivistys- ja kulttuuripalveluihin vuonna 2017. Vuoden 2021 alusta osa yhteisötoiminnan tehtävistä ja kaksi henkilötyövuotta siirtyi konsernihallinnon viestintäryhmään.

**Konsernihallinnon** viestintä- ja tapahtumaryhmän vastuulla on avoimen hallinnon, osallisuuden- ja vuorovaikutuksen sekä toiminnallisen tai palveluja koskevan tasa-arvon ja yhdenvertaisuustyön johtaminen ja kehittäminen.

**Sivistys- ja kulttuuripalveluissa** on omana vastuualueena **yhteisötoiminta**, jonka tavoitteena on edistää kaikenikäisten asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Vastuulla on muun muassa kaupunkitasoiset keskustelu- ja kuulemistilaisuudet, palvelujen kehittäminen asukkaiden kanssa, alueellinen osallisuus, asukastupaverkosto ja yhteisötalot, lähidemokratiatoimikunnan tuki ja tuki muille vaikuttajatoimijoiden kuin nuorisovaltuustolle.

Uusi **hyvinvointi-, kulttuuri- ja liikuntalautakunta**, joka aloitti vuoden **2023 alusta vastaa: ”osallisuuden edistämisen koordinoinnista”**.

Toimialoilla on myös monia erityislainsäädäntöön perustuvia osallisuuden ja kuntalaisvuorovaikutuksen vastuita. Niitä ei tarkastella tässä arvioinnissa.

### Valtuustotavoitteiden toteutuminen

Tarkastuslautakunta on aiemmissa arvioinneissaan todennut, että **valtuuston talousarviossa asettamat tavoitteet** osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksille **ovat toteutuneet vuosina 2019 ja 2020**. Vuosina 2018, 2021 ja 2022 ei ollut sitovia tavoitteita.

Vuoden 2019 talousarvioon tuli ensimmäisen kerran **sitova tavoite kuntalaisten osallisuus- ja vuorovaikutusmahdollisuuksien parantamisesta**. Mittarina oli, että ”toteutetaan koettua osallisuutta ja vuorovaikutusta parantavia kehittämistoimenpiteitä”. Vuoden 2019 toimenpiteinä raportoitii muun muassa, että kaupunginhallitus hyväksyi vuorovaikutussuunnitelman.

Vuonna 2020 tavoiteltiin **asukkaiden omaehtoisen toiminnan tukemista**. Mittarina oli, että ”käynnistyvällä kaupunkimedialla parannetaan asukkaiden tietoisuutta, mitä Oulussa tapahtuu sekä tietoisuutta osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista”. Vuoden aikana Mun Oulu -kaupunkimedia aloitti toimintansa ja valmisteltiin osallistuvan budjetoinnin digitalisointia ja digitalisoitiin avustusten haku.

### Tarkastuslautakunnan kannanottojen edistyminen

Arviointikertomuksessa 2017 tarkastuslautakunta teki useita kannanottoja, jotka koskivat kuntalain mukaisia osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Nyt tarkastellaan niiden edistymistä.

#### Kaupunkistrategia ja osallistumismahdollisuudet

Tarkastuslautakunta esitti kannanottonaan, että Kaupunkistrategia Oulu 2026:n indikaattoreissa on aiempaa strategiaa selvemmin huomioitava kuntalain mukaisesti kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet.

**Kannanotto edistyi, kun kaupunkistrategiaan Oulu 2026 sisällytettiin strateginen linjaus** ”Mahdollistamme ihmisten kohtaamisen ja yhteisöllisen toiminnan”. Linjauksella ei ollut indikaattoreita.

**Kaupunkistrategiassa Oulu 2030 on edelleen strateginen tavoite** ”Mahdollistamme ihmisten kohtaamisen ja yhteisöllisen toiminnan” ja sen alla strateginen toimenpide ”Vahvistamme oululaisia osallisuusmalleja”, jonka mittari on ”Kehitämme uusia osallistumisen muotoja yhdessä kuntalaisten kanssa ja kokeilemme niitä erilaisissa toimintaympäristöissä (kyllä/ei). Toimenpiteet kuvataan”.

Vuodelle 2023 ei talousarviossa ole asetettu sitovaa toiminnan tavoitetta. Yhteisövaikuttamisen toimintamallin uusiminen ajoittuu vuodelle 2023.

Strategista ohjausta tulee jatkossa myös uudesta, valtuuston hyväksymästä, **hyvinvointisuunnitelmasta 2023–2025**, joka on kaupunkistrategian toteuttamisohjelma.

#### Vuorovaikutussuunnitelma ohjaa kehittämistä

Tarkastuslautakunta piti tärkeänä, että valtuustolle tuotetaan säännöllistä raportointia, joko demokratiatilinpäätöksenä tai muussa muodossa, jonka perusteella valtuusto voi kuntalain 22 §:n mukaisesti pitää huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen mahdollisuuksista.

Lisäksi se suositti määrittämään toimialakohtaiset osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kehitystavoitteet, prosessin toimivuutta sekä kuntalaisten kokemusta mittaavat mittarit.

**Kannanotto edistyi**, kun kaupunginhallitus hyväksyi 2019 suunnitelman Vuorovaikutus Oulun kaupungissa 2019–2021. **Vuorovaikutussuunnitelmalla** edistetään kaupungin ja kuntalaisten sekä kaupungin ja sidosryhmien välistä vuorovaikutusta ja vahvistetaan näiden osallisuutta ja vaikuttamisen mahdollisuuksia. **Suunnitelma sisältää** niitä kehittävät tavoitteet ja toimenpiteet. **Asukkai- ta koskevat tavoitteet** liittyvät tiedonkulun lisäämiseen ja kuntalaisten mahdollisuuksiin vaikuttaa päätöksentekoon sekä omaehtoisen toiminnan tukemiseen. **Sidosryhmien tavoitteet** liittyvät sidosryhmien toiminta-, vaikuttamis- ja yhteistyömahdollisuuksien tukemiseen.

Oulussa **tavoitteena on**, että kaikki kokevat tulevansa kuulluiksi ja ymmärretyiksi ja kaikilla on samat mahdollisuudet toimia, osallistua ja vaikuttaa asuinalueellaan sekä koko kaupungissa.

Suunnitelman etenemisen seurantatiedot on **raportoitu kaupunginhallitukselle** kahden vuoden välein: kesäkuussa 2020 ja toukokuussa 2022. Kaupunginhallituksen päätöksellä seuranta on tuotu **tiedoksi kaupunginvaltuustoon**.

Suunnitelman seuranta on toteutettu kaupunginhallituksen päätöksen mukaisesti toimialoittain. Myös BusinessOulu on raportoinut etenemisestä.

**Lähidemokratiatoimikunnan roolina** on ollut seurata vuorovaikutussuunnitelman toteutumista, antaa lausuntonsa seurannasta ja lähettää seuranta kaupunginhallituksen hyväksyttäväksi. Toimikunnan mukaan koronapandemia vaikutti voimakkaasti toimialojen toimintaan. **Kaikkia vuorovaikutussuunnitelmaan asetettuja tavoitteita ei** tästä syystä **ole saavutettu**. Lähidemokratiatoimikunta totesi myös, että toimenpiteet vuosilta 2020–2021 olivat oikeansuuntaisia, jotta vuorovaikutuksen tärkeimpään tavoitteeseen eli **luottamuksen ilmapiiriin** kunnan, asukkaiden ja sidosryhmien välillä on mahdollista päästä.

Lähidemokratiatoimikunta on **seuranta-arvionaan** esittänyt muun muassa seuraavia kehittämistarpeita:

- Erityisryhmien (erityisesti lapset, nuoret, vammaiset ja maahanmuuttajat) osallistumismahdollisuuksien kehittämistä on hyvä jatkaa.
- Työtä vuorovaikutuksen eteen jatketaan ja työssä huomioidaan myös asukasedustus.
- Osallistuvan budjetoinnin kehittämistä tulee jatkaa erityisryhmät huomioiden.
- Vuorovaikutussuunnitelman tavoitteet ja toimenpiteet on tehtävä näkyväksi koko henkilöstölle.

Vuorovaikutussuunnitelman seurannan liitteenä on esitetty **demokratiatilinpäätös**<sup>28</sup>, jossa on koko kaupungin tasolla vedetty yhteen toimenpiteiden toteutuminen ja arvioitu osallistumisen toteutumista. Lähidemokratiatoimikunta on katsonut, että Oulun kaupunki on onnistunut laajamittaisesti täyttämään sille asetetut tavoitteet, joita demokratiatilinpäätös kunnilta edellyttää.

Syyskuussa 2022 kaupunginjohtaja asetti työryhmän, jonka tehtävänä on **päivittää vuorovaikutussuunnitelma kuluvalle valtuustokaudelle 2022–2026**. Työ on kesken, koska ensin selvitettiin, integroidaanko suunnitelma osaksi hyvinvointisuunnitelmaa. Helmikuussa 2023 on linjattu, että vuorovaikutussuunnitelma säilyy erillisenä suunnitelmana.

#### Keinot ovat kehittyneet suunnitelmallisesti

Tarkastuslautakunta suositti 2017 kehittämään osallistumiskeinoja niin, että mahdollistuu jatkuvampi ja nopeampi vuorovaikutus sekä keinojen kehittäminen yhdessä kaupunkilaisten kanssa.

**Kannanotto on edistynyt, kun osallistumiskeinojen kehittämistä on ohjattu vuorovaikutussuunnitelmalla.** Toimialojen vuorovaikutussuunnitelman laajassa raportoinnissa kaupunginhallitukselle kerrotaan hyvin monen tasoista osallistumisen ja vuorovaikutustapojen kehittämisestä.

28 Demokratiatilinpäätös on Kuntaliiton kehittämä mittaristo/työväline kunnan ja sen toimialojen osallisuuden toteutumisen seurantaan

Koronan tuottama poikkeusaika edesauttoi uusien vuorovaikutusmenetelmien käyttöönottoa ja digitaalisten osallisuusmuotojen hyödyntäminen lisääntyi. Esimerkiksi etäosallistuminen erilaisiin tilaisuuksiin ja tapahtumiin mahdollistui. Digitalisointi edistyi myös, kun osallistuvassa budjetoinnissa otettiin käyttöön osallistumisalusta.

**Myös yhdessä kehittämisen on edistynyt, sillä vuorovaikutussuunnitelman mukaan** kaupungin palvelujen ja niihin liittyvän vuorovaikutuksen ja osallisuuden kehittämisessä hyödynnetään esimerkiksi palvelumuotoilua, kokemustoimintaa ja kehittäjäasiakkaita.

### Viestinnän kehittyminen

Tarkastuslautakunta havaitsi vuonna 2017, että kaupungin verkkosivuilla ei ollut kerätty kattavasti yhteen paikkaan osallistumisen- ja vaikuttamisen mahdollisuuksia ja keinoja, jolloin kaupunkilaisen voi olla vaikea löytää asiaansa soveltuvia kanavia.

Lisäksi se suositti viestimään tehokkaammin siitä, miten asiat kanavoituvat valmisteluun ja päätöksentekoon.

**Kannanotto on edistynyt, sillä tällä hetkellä osallistumisen- ja vaikuttamisen keinot on kerätty pääosin verkkosivulle <https://www.ouka.fi/osallistu>.** Lisäksi ouka.fi -sivusto sisältää toimialakohtaisia osallistumisen sivuja. Kaupungin verkkosivut ovat uusinnassa, jolloin sivujen muotoa voidaan kehittää.

Keskitettyiltä verkkosivulta on linkit muun muassa

- Oulun vuorovaikutussuunnitelmaan ja sen seurantaan
- Alueelliseen vaikuttamiseen
- Lasten ja nuorten vaikuttamismahdollisuuksiin
- Vaikuttajaryhmiin
- Verkossa vaikuttamiseen
- Oulun avoimen hallinnon toimintasuunnitelmaan
- Kaupungin palautteenantosisivustolle
- Aloitesivulle
- Valtakunnallisiin sivustoihin esim. Otakantaa.fi -sivustolle

Osallistumiseen ja vaikuttamiseen liittyy myös Mun Oulu -kaupunkimedian käyttöönotto ja sen kansainvälinen asukasviestintä My Oulu sekä nuortenoulu.fi -verkkosivusto, jonka alla on myös osallistumis- ja vaikuttamisosio. Sosiaalisen median hallinnan työkaluja on otettu käyttöön viestinnän tehostamiseksi.

### Osallistuvan budjetoinnin toimintamallin tarkoituksenmukaisuus

Arvioinnissa tarkasteltiin Oulun osallistuvan budjetoinnin toimintamallia ja resursseja sekä verrattiin resursseja ja osallistumisen laajuutta muihin suuriin kaupunkeihin. Lisäksi tarkasteltiin kokemuksia budjetointikäytännön ensimmäisiltä vuosilta.

Osallistuva budjetointi (Osbu) on yksi kuntalain 22 §:n osallistumisen ja vaikuttamisen esimerkkikeinoista, joka otettiin käyttöön 2010-luvulla. **Osbu** on toimintatapa, jossa **asukkaat ovat mukana yhteisiä verovaroja koskevassa keskustelussa, suunnittelussa ja päätöksenteossa.**

Osbu **voi** parantaa valmistelun ja päätöksenteon laatua ja avoimuutta sekä **lisätä luottamusta** hallintoa ja päätöksentekoa kohtaan. Toimintatavalla voidaan hyödyntää kuntalaisten asiantuntemusta, paikallistuntemusta ja halua osallistua. Se voi edistää yhteisöllisyyttä ja yhteisvastuuta. (Kuntaliitto: Osallistuva budjetointi kunnissa ja maakunnissa).

Osallistuvaa budjetointia voidaan käyttää monissa erilaisissa tilanteissa, monenlaisten tarpeiden ja ongelmien ratkaisemisessa. Osbun toteuttamiseen ei ole olemassa yhtä ainoa oikeaa menetelmää, vaan sitä voidaan toteuttaa monin eri tavoin. **Toteuttamismahdollisuuksia** eri tasoilla tai tavoilla ovat (Kuntaliitto: Osallistuva budjetointi kunnissa ja maakunnissa):

- **Tehtävä tai toimiala -taso:** asukkaat osallistuvat kunnan jonkin toimialan määrärahojen käytön suunnitteluun tai päätöksentekoon
- **Alue tai kaupunginosa -taso:** alueen asukkaat osallistuvat taloutta ja resursseja koskevaan palveluja, infraa ja kehittämistä koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon
- **Hanke -taso:** asukkaat osallistuvat kertaluonteisen rahoitettavan hankkeen suunnitteluun ja päätöksentekoon
- **Prosenttiosuus budjetista:** kiinteä vuosittain päätettävä osuus kaupungin tai toimialan budjetista annetaan asukkaiden suunniteltavaksi ja päätettäväksi
- **Säästökohteinen valinta**
- **Yhteistyötä edellyttävien haasteiden ratkaisu**

### Oulun tavoitteet

Oulussa osallistuvan budjetoinnin käytännöllä on tuettu asukkaiden ehdottamien kehittämisideoiden toteuttamista vuodesta 2018 alkaen. Tehtävävastuu oli ensin si-



vistys- ja kulttuuripalveluissa vuoden 2020 loppuun saakka ja vuodesta 2021 lähtien konsernihallinnossa.

Osallistuvan budjetoinnin työryhmän (kaupungin asiantuntijoita) linjaamat tavoitteet ovat:

- Lisätä asukkaiden vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksia sekä lisätä asukkaiden ja kaupungin yhteistä vuoropuhelua.
- Tukea asukkaiden ehdottamien kaupungin kehittämisideoiden toteuttamista.
- Hyödyntää asukkaiden osaamista ja asiantuntemusta kaupungin kehittämiseen.
- Tehdä oululaisille tutummaksi ja tunnetummaksi kaupungin toimintaa ja taustoja vastaamalla kaikkiin tulleisiin ideoihin. Esimerkiksi, mitä eri asioiden toteuttaminen maksaa.
- Olla tapa mahdollistaa asukkaiden aikaisempaa laajempi osallistuminen kaupungin resursseista päättämiseen.

### Resurssit, prosessi ja tuotokset

Vuosina 2018 ja 2019 osallistuvaan budjetointiin varatut summat olivat **20 000 ja 35 000 sekä** vuosina 2020–2021 **50 000 euroa** ja 2022–2023 **70 000 euroa**.

Myös lapsilla ja nuorilla on mahdollisuus jättää ideoita. Äänestää voi 13 ikävuodesta alkaen.

**Ideointia on ohjattu** ennakkoon **teemoittamalla**. Vuonna 2018 teemana oli tasa-arvo ja turvallisuus, 2019 laajasti kaupunkistrategian tavoitteiden edistäminen ja vuonna 2020 taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristön kannalta kestävä kaupungin kehittäminen ja vuosina 2021–2022 oululaisten hyvinvoinnin parantaminen. Vuonna 2023 voi ehdottaa ideaa, joka parantaa Oulun viihtyvyyttä, yhteisöllisyyttä tai rakentaa kestävää tulevaisuutta kaupungissa.

Ideointiin on annettu **muutakin ohjeita**: ideat eivät voi olla Oulun kaupungin päätösten ja olemassa olevien suunnitelmien vastaisia, ideoiden tulee olla kaupungin toteutettavissa ja vastuualueella sekä että osallistuvasta budjetoinnista ei voi hakea avustusta kaupungin ulkopuolisille tahoille, esimerkiksi järjestön tai yrityksen toimintaan.

Vuosina 2019 ja 2020 **kokeiltiin** yhtenä Osbun vaiheena kansalaisraatia. Yhteiskehittämispajat, äänestys ja kansalaisraadit mahdollistivat ideoiden jättämisen prosessin jokaisessa vaiheessa.

Vuoden 2021 alussa otettiin käyttöön **digitaaliseen** osallistumiseen tarkoitettu Decidim-**alusta** - [Osallistu Oulu](#). Kaikki osallistuvan budjetoinnin vaiheet tapahtuvat alustalla. Prosessi on nyt taulukossa kuvattu.

Prosessin vaiheen kuvaus	Vaiheen kesto/ajankohta
Ideointi: Oululaiset esittävät ideoita, miten varattu euromäärä tulisi käyttää. Idean voi jättää Osallistu Oulu -sivustolla <b>Ideoiden määrä:</b> 2021: 125, 2022: 237, 2023: 178	2 viikkoa
<b>Äänestusehdotukset:</b> Kaikki toteuttamiskelpoiset ideat kehitetään äänestusehdotuksiksi konsernihallinnossa ja hallintokunnissa. Toteuttamismahdollisuuksia voidaan selvittää yhdistysten ja seurojen kanssa. Toteuttamiskelpoisuudessa huomioidaan esimerkiksi, onko idea mahdollista toteuttaa käytettävissä olevalla budjetilla, toteuttamisen aikataulu ja onko idea jo toteutuksessa jostain toista kautta. Ideoille luodaan budjetti äänestystä varten. <b>Äänestusehdotusten määrä:</b> 2021: 21, 2022: 34, 2023:40	noin 12 viikkoa
<b>Äänestys:</b> Ko. vuonna 13 vuotta täyttävät ja sitä vanhemmat oululaiset äänestämällä päättävät, mitkä äänestusehdotuksista etenevät toteutettaviksi. <b>Äänestäjien määrä:</b> 2021: 1 485, 2022: 2 946 <b>Ääniä yhteensä:</b> 2021: 7 088, 2022: 17 206	2 viikkoa
<b>Tulosten julkistaminen</b>	Toukokuun loppu
<b>Toteutus:</b> Äänestystulosten perusteella kaupunki toteuttaa eniten ääniä saaneet ideat, jotka mahtuvat 70 000 euron budjettiin. <b>Toteutettiin:</b> 2021 ja 2022: kahdeksan ehdotusta	Loppuvuoden aikana

Kaikkiin asukkaiden ideoihin vastataan. Osallistujien ikäjakauma on prosessia hoitaneiden mukaan ollut laaja.

**Eurojen lisäksi prosessiin käytetään vuosittain työpanosta noin 1,5 henkilötyövuotta.** Summaan on laskettu sekä yhden vuorovaikutussuunnittelijan työpanos että hallintokunnissa tehtävä ideoiden käsittely. Henkilöresurssia asiaa hoitavat arvelevat tarvittavan enemmän, jos käytössä oleva summa olisi suurempi. Lisäksi tarvitaan myös viestinnällisiä, teknologisia ja tilaresursseja.

Lähtökohtana on ollut, ettei toteutettavista ideoista tule pysyviä kustannuksia kaupungille. Esimerkiksi toteutus ei voi vaatia jatkuvia, suuria ylläpitokustannuksia. Periaatteena on ollut myös, että osallistuvaa budjetointia ei voida käyttää palkkakuluihin eikä idean toteutus voi vaatia pitkäaikaista työntekijäresurssia.

#### Esimerkkejä Osbusta muista isoista kaupungeista

**Helsingin** osallistuvaan budjetointiin varaama summa nousi vuonna 2021 4,4 miljoonasta 8,8 miljoonaan euroon. Raha jaetaan alueille asukasluvun suhteessa ja 20 % summasta käytetään koko kaupunkia koskeviin ideoihin. Vuonna 2021 saatiin 1463 ideaa. Helsingissä on käytössä myös Nuorten budjetti.

**Turussa** vuoden asukasbudjetti nousi vuonna 2021 miljoonasta 3 miljoonaan euroon. Määräraha on jaettu suuralueittain. Vuonna 2022 Turku sai 782 ehdotusta.

**Tampereella** vuosina 2021 ja 2022 budjetti on ollut 450 000 euroa. Vuonna 2022 ideointivaiheessa saatiin 236 ehdotusta. Rahaa on jaettu sekä kaupunkitasolle että alueittain.

**Lahdessa** oli vuonna 2022 käytössä 200 000 euron budjetti (joka toinen vuosi). Kierroksella saatiin 956 ideaa. Rahaa on jaettu sekä kaupunkitasolle että tasaisesti alueittain.

#### Kokemuksia vuosilta 2021-2022

Konsernihallinnosta saadun tiedon mukaan oululaisilta on tullut esimerkiksi sosiaalisessa mediassa **positiivista palautetta** osallistuvan budjetoinnin kautta toteutetuista ideoista. On koettu, että verrattain pienillä kustannuksilla on voitu lisätä suuresti kaupungin viihtyvyyttä ja asukkaiden hyvinvointia. Oulussa **ei ole vielä toteutettu kyselyä asukkaiden kokemuksista**, mutta kysely on tulossa Osallistu Oulu -sivustolle tänä keväänä äänestysvaiheen päätyttyä.

Oulussa on **keskusteltu alueellisesta mallista**. Konsernihallinnon mukaan nykyinen budjetti ja resurssit ovat kuitenkin liian pienet alueelliseen osallistuvaan budjetointiin. Nykyisellään ideoita, äänestäjiä ja äänestyksessä olleita ehdotuksia on tullut tasaisesti eri puolilta kaupun-

nia, joten aluemalliin siirtyminen ei tällä hetkellä lisää tasa-arvoa. Muissa isoissa kaupungeissa osallistuvaa budjetointia on toteutettu pääsääntöisesti aluemallissa. Uudessa hyvinvointisuunnitelmassa esitetään toimenpiteeksi: **selvitetään mahdollisuutta** osallistuvan budjetoinnin kehittämisestä aluekohtaiseksi.

Viestintäjohtajan mukaan tavoitteena on edelleen **tehdä** osallistuvaa budjetointia **tunnetummaksi** oululaisille.

#### Aloitteiden käsittelyprosessin tuloksellisuus

Arvioinnissa tarkasteltiin vuosina 2018–2021 viereille tulleiden aloitteiden vastausaikoja sekä vuonna 2022 tehtyjen aloitteiden etenemistä kaupungin toimielimissä sekä niihin annettuja vastauksia. Tietoaineisto hankittiin ulkoisen tarkastuksen yksikön tekemällä tarkastuksella.

**Kuntalain 23 §:n** (Aloiteoikeus) mukaan kunnan **asukkaalla, kunnassa toimivalla yhteisöllä ja säätiöllä sekä sillä, joka omistaa tai hallitsee kiinteää omaisuutta kunnassa, on oikeus tehdä aloitteita** kunnan toimintaa koskevissa asioissa. Aloitteen tekijälle on ilmoitettava aloitteen johdosta suoritettavat toimenpiteet. Lisäksi **palvelun käyttäjällä** on oikeus tehdä aloitteita kyseistä kunnan palvelua koskevassa asiassa.

Oulun kaupungin **aloitteiden käsittelymenettely on määritetty kaupungin hallintosäännössä**. Aloitteiden käsittelyä on kehitetty ja ohjeistusta päivitetty ulkoisen tarkastuksen yksikön edellisen tarkastuksen (2017) jälkeen.

Kuntalaisaloite.fi-palvelussa tai kirjaamoon kautta vireille tulleiden aloitteiden **määrä** on vuosina 2018–2022 vaihdellut välillä 44 ja 72 aloitetta.

Kaupungin hallintosäännön mukaan aloitteisiin on **annettava vastaus kolmen kuukauden sisällä aloitteen vireille saattamisesta**. Myös hallintolaki edellyttää, että asiat käsitellään ilman aiheetonta viivästystä. **Keskimääräinen vastausaika** on vuosien 2018–2022 aikana lyhentynyt 125 päivästä reiluun 70 päivään. Osa vastauksista viipyy edelleen pitkään, sillä vastausajat vuonna 2022 vaihtelivat välillä 4–248 päivää.

**Vuonna 2022** kaupungille saapui **44 aloitetta**. Tehdyistä aloitteista yli puolet kuului yhdyskunta- ja ympäristöpalvelujen ja kolmasosa sivistys- ja kulttuuripalvelujen toimialalle.

Saapuneista aloitteista **hallintosäännön mukaisessa ajassa oli vastattu 73 %:iin** (2017 vuonna 50 %:iin). Keskimääräinen vastausaika oli 75 päivää.

Tarkastuksen havaintojen mukaan vuoden 2022 aloitteisiin annetuista vastauksista **yksikään ei johtanut välitömiin toteuttamistoimenpiteisiin**, mutta aloitteentekijöille annettujen vastausten mukaan monet aloitteissa esitetyt asiat olivat jo mukana kaupungin suunnitelmissa.

**Aloitteentekijälle on ilmoitettava** hallintosäännön mukaan, **mikäli aloitteen vastauksen antaminen viivästyy**. Toimialojen aloitevastaavilta saadun tiedon mukaan osa toimialoista ilmoittaa aloitteentekijälle vastauksen viivästyisestä. Osa kertoi, että viivästyisestä ilmoitetaan sitä kysyttäessä. Tarkastuksen havaintojen mukaan asianhallintajärjestelmässä ei ole merkintöjä vastauksen viivästyisestä ilmoittamisesta.

Aloitteiden käsittelyohjeen **mukaan kaupunginvaltuustolle raportoidaan kaksi kertaa vuodessa yhteenvedoista tehdyistä aloitteista ja niiden johdosta suoritetuista toimenpiteistä**. Valtuustolle raportoidaan edellisen ra-

portoinnin jälkeen saapuneet aloitteet sekä ne aiemmin saapuneet aloitteet, joihin ei ole edellisen raportoinnin aikaan vastattu. Tarkastuksessa havaittiin, että valtuuston raportointia on selkeytetty, mutta vuonna 2022 saapuneista 44 aloitteesta valtuustolle **ei raportoitu kolmea aloitetta**.

Käsittelyohjeen mukaan **aloite voidaan siirtää sähköiseen palautekanavaan**, mikäli aloite on konkreettinen parannusehdotus, esimerkiksi pyydetään uutta liikenne-merkkiä tai hidastetöyssiä. Tarkastuksessa havaittiin, ettei asianhallintajärjestelmän merkintöjen mukaan yhtään aloitetta ollut siirretty palautekanavaan.

[Kaupungin verkkosivuilla](#) aloitteista viestitään seuraavasti: "Ennen kuin teet kuntalaisaloitteen, harkitse palautteen antamista. Kuntalaisaloite on menettelyltään raskaampi ja hitaampi. Voit joutua odottamaan vastausta useita kuukausia ja joskus pitempäänkin."

## Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista

### Valtuuston asettamien tavoitteiden toteutuminen 2018–2022

Valtuuston talousarvioissa 2019 ja 2020 asettamat sitovat tavoitteet osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksille ovat toteutuneet. Muina vuosina ei ollut sitovia tavoitteita.

### Tarkastuslautakunnan kannanottojen edistyminen

Edellisessä arvioinnissa vuoden 2017 esitettyjen kannanottojen kehittämisehdotukset ovat edenneet hyvin. Kannanottojen suuntaan ovat edenneet seuraavat asiat:

- Oulun **kaupunkistrategioissa** Oulu 2026 ja 2030 **on otettu** kuntalain mukaisesti **huomioon kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet**.
- Oululla on ollut kaupunginhallituksen hyväksymä vuorovaikutussuunnitelma vuosina 2019–2021. Suunnitelma on sisältänyt **osallisuutta ja vaikuttamisen mahdollisuuksia edistävät tavoitteet ja toimenpiteet**. Uutta vuorovaikutussuunnitelmaa valmistellaan.

Vuorovaikutussuunnitelman tavoitteet kattoivat kuntalain 22 §:n esimerkkiluettelossa mainitut osallistumis- ja vaikuttamistavat, joten **suunnitelman toteutumisella kaupunginvaltuusto on voinut varmistua osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien monipuolisuudesta kuten kuntalaki edellyttää**. Suunnitelman raportointi on tuotu valtuustolle tiedoksi. Raportointi sisälsi myös demokratiatilinpäätöksen.

- Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien **eri keinoja on** vuoden 2017 jälkeen **kehitetty** tavoitteellisesti ja osin digitalisoitu. Kehittämistä on tehty **yhdessä kaupunkilaisten kanssa**, mutta arvioinnissa ei saatu selville, kuinka laajasti.
- Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien **viestintä on kehittynyt ja kaupungin verkkosivut ovat parantuneet**.

### Osallistuvan budjetoinnin toimintamallin tarkoituksenmukaisuus

Oulun ideointivaiheen osallistujamäärä on pieni verrattuna muihin kaupunkeihin ja määrä on ollut laskusuunnassa. Äänestykseen osallistuneiden määrä on sen sijaan noussut viime vuosina.

Konsernihallinnon mukaan osallistuvasta budjetoinnista on saatu hyvää palautetta, mutta tieto ei perustu esimerkiksi osallistujakyselyyn.

Oulussa ei käytetä aluejakoa rahan jaossa, kuten pääsääntöisesti muissa isoissa kaupungeissa. Muissa kaupungeissa käytetyt rahasummat ovat olleet suurempia. Oulun henkilökustannukset ovat tällä hetkellä suuret verrattuna jaettavaan rahasummaan.

Pääosin toimintamalli on avoin ja selkeä, mutta nykyisellään joidenkin vaiheiden kriteerit eivät ole avoimesti nähtävissä (mm. kaupunkilaisten ideoiden jalostaminen ja valinta äänestyselohduksiksi).

Oulussa osallistuvaa budjetointia ei ole tähän mennessä käytetty niin monipuolisesti kuin sitä olisi mahdollista käyttää.

### **Aloitteiden käsittelyprosessin tuloksellisuus**

Kuntalain mukaisten aloitteiden määrä on vähentynyt, vaikka mahdollisten aloitteidentekijöiden joukkoa on lainsäädännöllä laajennettu. Kaupungin verkkosivujen viestintä ei tue aloitteen tekemistä, vaan antaa vaikuttamiskeinosta negatiivisen kuvan.

Aloitteiden käsittely on kehittynyt, mutta parannettavaa on edelleen. Niihin on vastattu keskimäärin lyhyemmässä ajassa ja useammin hallintosäännön mukaisessa kolmen kuukauden ajassa kuin edellisessä tarkastelussa vuonna 2017, mutta kaikkiin ei edelleenkään ole vastattu määräajassa. Vastausten viivästyminen ei ilmoiteta aloitteentekijälle systemaattisesti. Aloitteiden raportointi valtuustolle on parantunut, mutta edelleen joitakin aloitteita puuttuu raportoinneista.

## **Tarkastuslautakunnan kannanotot**

Kaupungin osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia kehittävän vuorovaikutussuunnitelman on hyvä olla voimassa katkeamatta. Suunnitelman seurantaraportointia on syytä yksinkertaistaa, jotta sitä voidaan hyödyntää johtamisessa.

Digitaaliset osallistumismahdollisuudet ovat kehittyneet ja madaltaneet osallistumiskynnystä, mutta on tärkeä tiedostaa, että ihmisten kohtaaminen parantaa vuorovaikutuskokemusta. Kuntalaisille, jotka ovat osallistuneet ja käyttäneet mahdollisuutta vaikuttaa, on viestittävä, miten asiasta päätettiin tai miten se ratkesi.

Kaupungin ja hyvinvointialueen on hyvä löytää yhteisiä keinoja osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien toteuttamiseen, koska oikeudet osallistumiseen ovat laeissa samanlaiset.

Oulun osallistuvassa budjetoinnissa ideointivaiheen osallistujamäärät ovat pieniä verrattuna muihin isoihin kaupunkeihin, joka kertoo, että toimintamallia on kehitettävä ja viestintää lisättävä. Kuntalaiskyselyllä on mahdollisuus saada tietoa oikeasta kehittämisestä suunnasta.

Kuntalain mukaiset aloitteet ovat yksi osallistumiskeino, jossa on paljon mahdollisuuksia kaupungin toiminnan kehittämiseksi. Aloitteiden tekemiseen tulee kannustaa samalla tavalla kuin muidenkin osallistumis- ja vaikuttamiskeinojen. Aloitteiden vastauksissa on kerrottava selkeästi, onko aloite kannatettava ja mihin jatkotoimiin se johtaa.



## 4.5 Valtuustoaloitteiden käsittely

**Tarkastuslautakunta arvioi** vuosien 2019–2022 valtuustoaloitteiden käsittelyä ja aihealueeseen liittyneiden vuoden 2018 arviointikertomuksessa tarkastuslautakunnan tekemien kannanottojen etenemistä.

Tietoja arviointia varten hankittiin ulkoisen tarkastuksen yksikössä tehdyllä tarkastuksella.

Luottamushenkilöillä on keskeinen asema edustukselliseen demokratiaan perustuvassa kunnallisessa päätöksenteossa. Ylintä päätösvaltaa kunnassa käyttävät luottamushenkilöt valtuustossa. Kuntalaissa ei säädetä valtuutetun eikä muun luottamushenkilön aloiteoikeudesta, vaan laki edellyttää, että **aloitteen käsittelystä otetaan tarpeelliset määräykset hallintosääntöön**.

Edustukselliseen demokratiaan liittyvistä kehittämis-toimenpiteistä valtuustoaloitekäytäntöjen kehittäminen kerää kuntapäätäjien keskuudessa laajan kannatuksen. Kuntaliiton tutkimuksessa<sup>29</sup> **lähes 70 % vastanneista kuntapäätäjistä kannatti valtuustoaloitekäytäntöjen kehittämistä**. Valtuutetut kannattivat sitä viranhaltijoita useammin. Tutkimus perustui vuonna 2020 tehtyyn kuntapäätäjäkyselyyn.

**Arviointikertomuksessaan 2018 tarkastuslautakunta** esitti valtuustoaloitteiden käsittelystä kannanottonaan, että

- valtuustoaloitteisiin vastataan hallintosäännön määrittämässä aikataulussa tai vastauksen viipyessä pidempään aloitteentekijälle annetaan selvitys viivästyksestä ja arvioidusta käsittelyajasta,
- valtuustolle raportoidaan kaikki valtuustoaloitteet ja niiden johdosta suoritettujen toimenpiteet ja
- konsernihallinto tekee valtuutetuille kyselyn valtuustoaloitteiden laatu- ja vaikuttavuuskokemuksesta.

Valtuustoaloitteiden käsittelymenettelystä on määräykset kaupungin hallintosäännössä. Sen mukaan valtuu-

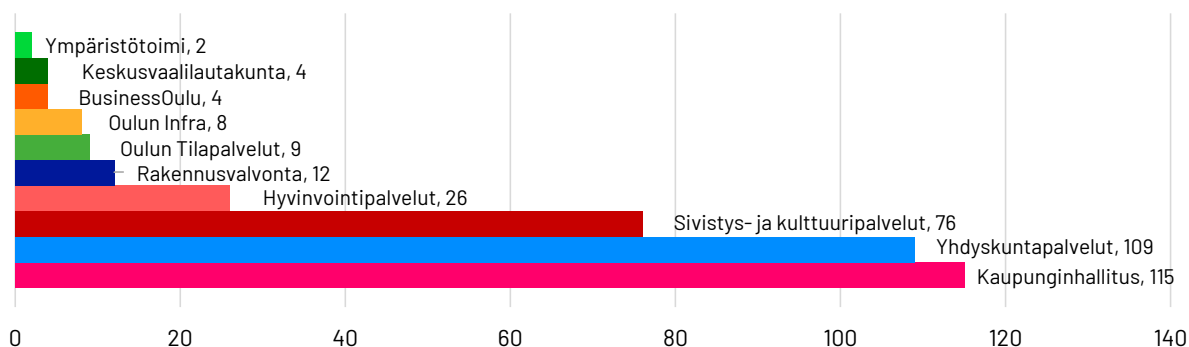
tetuilla ja valtuustoryhmillä on **oikeus tehdä valtuuston kokouksessa kirjallisia aloitteita kaupungin toimintaa koskevista asioista** ja aloitteeseen **vastaa se toimielin, jonka tehtäviin asian käsittely kuuluu**. Jos aloite koskee koko kaupungin toimintaa, hallintoa tai useamman toimielimen tehtäväaluetta, vastauksen antaa kaupunginhallitus. Aloitteeseen voi vastata sähköpostilla hallintokunnan johtaja, jos aloitteessa on kysymys asiasta, joka on jo valmistelussa tai aloitteessa esitetyt toimet eivät vaadi merkittäviä taloudellisia panostuksia.

Lisäksi hallintosäännön mukaan valtuutetuilla on oikeus tehdä **aloitteita seuraavan talousarvion valmistelusta**. Aloitteet tulee tehdä huhtikuun loppuun mennessä ja toimielimet käsittelevät ne seuraavan vuoden talousarvion valmistelun yhteydessä.

### Havaintoja valtuustoaloitteiden käsittelystä vuosina 2019–2022

Kaupunginvaltuutetut tai valtuustoryhmät tekivät **vuosina 2019–2022 yhteensä 365 aloitetta**. Vuosittain jätettyjen aloitteiden määrä vaihteli (2019: 86, 2020: 59, 2021: 139, 2022: 81). Aloitteita on tehty lähes kaikille kaupungin toimialoille. Tarkastuksen havaintojen mukaan kaikkiin tehtyihin valtuustoaloitteisiin on vastattu. Vuonna 2022 vastauksen oli antanut toimielin 58 %:iin aloitteista, loppuihin viranhaltija. Vuonna 2022 tehdyistä valtuustoaloitteista 15 % johti välittömiin toimenpiteisiin.

### VUOSINA 2019–2022 TEHDYT VALTUUSTOALOITTEET TOIMIALOITTAIN, KPL



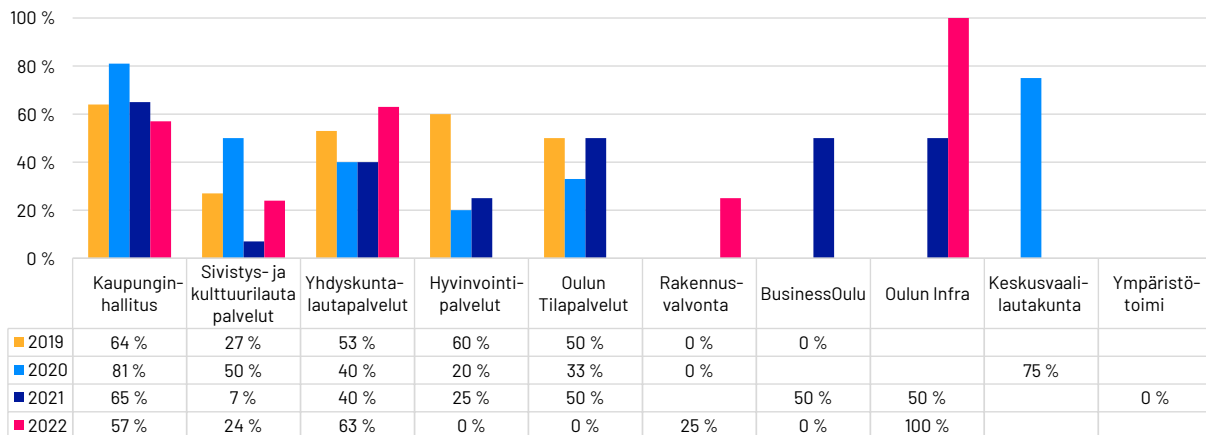
<sup>29</sup> [Murrosajan kuntapäätäjät. Acta nro 282 | Kuntaliitto.fi](#)

Kaupungin hallintosäännön mukaan valtuustoaloitteet tulee **käsitellä kolmen kuukauden sisällä aloitteen viireille saattamisesta**. Tehdyistä aloitteista oli hallintosäännön mukaisessa ajassa vastattu 49 %:iin (45 % vuonna 2018). Keskimääräinen vastausaika vuosina 2019–2022 oli 108 päivää (133 päivää vuosina 2015–2018).

**Vastausajat vaihtelivat vuosittain ja toimialoittain.** Lyhyin vastausaika oli seitsemän päivää, pisin 547 päivää.

Kolmessa tapauksessa vastausaika oli yli vuoden. Hallintosäännön mukainen kolmen kuukauden vastausaika on ylittynyt kaikilla toimialoilla vuosien 2019–2022 aikana. Esimerkiksi kaupunginhallituksen vastuulla oleviin aloitteisiin vastaaminen on viivästynyt yli kolmen kuukauden joka vuosi 57–81 %:ssa toimialalle osoitetuissa aloitteissa. Alla olevassa taulukossa on esitetty toimialoittain yli kolmen kuukautta viivästyneiden vastausten prosenttiosuudet.

#### YLI 3 KK VASTAUSAIKA TOIMIALOITTAIN, %



**Aloitteentekijälle on ilmoitettava, jos vastauksen antaminen viivästyy kauemmin kuin hallintosäännössä on määritelty.** Tarkastuksen havaintojen mukaan asianhallintajärjestelmässä ei ole merkintöjä vastauksen viivästyisestä ilmoittamisesta. Toimialojen aloitevastaavilta saadun tiedon mukaan osa toimialoista ilmoittaa aloitteentekijälle vastauksen viivästyisestä. Osa kertoi, että viivästyisestä ilmoitetaan sitä kysyttäessä.

Hallintosäännön mukaan kaupunginhallitus esittää **valtuustolle kaksi kertaa vuodessa yhteenvedon tehdyistä aloitteista ja niiden johdosta suoritetuista toimenpiteistä**. Valtuustolle raportoidaan edellisen raportoinnin jälkeen saapuneet aloitteet sekä ne aiemmin saapuneet aloitteet, joihin ei ole edellisen raportoinnin aikaan vastattu. Tarkastuksessa havaittiin, että valtuuston raportointia on selkeytetty, mutta vuosina 2019–2022 tehdyistä aloitteista valtuustolle ei raportoitu kuutta aloitetta.

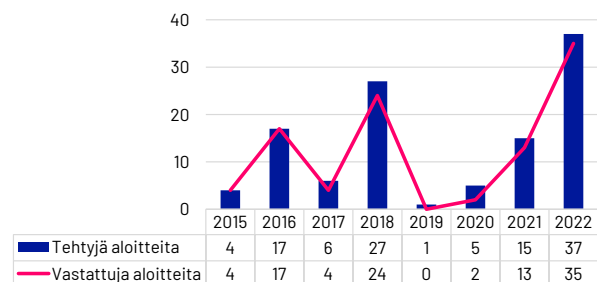
#### Talousarvioaloitteiden määrä vaihtelee vuosittain

Valtuutetuilla on mahdollisuus **vaikuttaa seuraavan vuoden talousarvion valmisteluun tekemällä keväällä talousarvioaloite**, joka käsitellään toimielimissä seuraavan vuoden talousarvion valmistelun yhteydessä. Hallintosäännössä valtuutettujen oikeus talousarvioaloitteiden tekemiseen on ollut vuodesta 2016 lähtien. Tehdyistä talousarvioaloitteista ja niihin annetuista vastineista tehty yhteenvetoraportti tuodaan valtuuston tietoon talousar-

viokäsittelyn yhteydessä. Talousarvioaloitteiden käsittelyssä ei ole tarpeen noudattaa hallintosäännössä määritettyä kolmen kuukauden määräaika. Hallintosäännön mukaisten talousarvioaloitteiden lisäksi valtuutetuilla on mahdollisuus tehdä muutos- ja lisäesityksiä sekä ponsiesityksiä syksyn talousarvion valtuustokäsittelyn yhteydessä.

Tarkastuksen havaintojen mukaan **talousarvioaloitteiden määrä on vaihdellut** vuosien 2015–2022 välisenä aikana. Eniten aloitteita on tehty vuonna 2022, vähiten vuonna 2019. Tehdyssä tarkastuksessa oli mukana keväällä tehdyt valtuustoaloitteet, **ei syksyn muutos-, lisä- ja ponsiesityksiä**. Vuosien 2019–2022 väliillä valtuutetut tekivät yhteensä 58 talousarvioaloitetta. Näistä kahdeksaan ei ole vastattu.

#### TALOUSARVIOALOITTEET VUOSINA 2015–2022, KPL



## Valtuutetuilta on kysytty kokemuksia aloiteprosessista

Konsernihallinto oli loppuvuonna 2019 tehnyt valtuutetuille kyselyn valtuustoaloitteiden käsittelystä. Valtuutetut antoivat käsittelyprosessille arvosanaksi 6,7 (asteikko 4–10). Kyselyyn vastasi 25 valtuutettua (37 %). Vastaajista **vain 20 % koki, että tehdyllä valtuustoaloitteella on ollut vaikuttavuutta esitetyn asian etenemiseen**. Lähes puolet vastaajista ei ottanut kantaa onko tehdyllä aloitteella ollut vaikuttavuutta.

Reilu kolmannes (36 %) vastaajista oli sitä mieltä, että annettu vastaus vastasi sisällöltään aloitteessa esitettyihin asioihin. Annettuja vastauksia kielellisesti selkeinä piti 28 % ja sisällöllisesti liian laajoina 32 %. Noin puolet vastaajista ei ollut ottanut kantaa vastausten sisältöön, selkeyteen tai laajuuteen.

Vapaamuotoisissa vastauksissa **moitittiin aloitevastauksen viipymistä**. Lähes 75 % vastaajista ilmoitti, ettei vastauksen antamisen viivästyisestä yli kolmen kuukauden ole ilmoitettu aloitteentekijälle.

Kyselyssä pyydettiin valtuutetuilta kehittämisideoita aloitteiden käsittelyyn. Toiveina esitettiin mahdollisuuksia tehdä aloite sähköisesti ja seurata aloitteiden käsittelyn vaiheita, myös toimeenpanoa. Lisäksi toivottiin tietoa vastauksen valmistelijasta ja viranhaltijalle oikeutta antaa aloitevastaus.

Vuonna 2021 tehdyssä valtuustoaloitteessa on esitetty aloitteiden valmistelun läpinäkyvyyden lisäämistä luomalla keskitetty tietokanta valtuustoaloitteiden ja niiden käsittelyn seuraamiseen. Aloitteeseen annettussa vastauksessa kerrotaan, että sähköinen toimintamalli on suunnitteilla, mutta työ on vielä kesken. Tällä hetkellä valtuutetut voivat seurata aloitteiden käsittelyvaiheita asiarekisterin tiedoista etäkonttorista.

## Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä valtuustoaloitteiden käsittelystä

**Valtuustoaloitteiden käsittely on kehittynyt** tarkastuslautakunnan edellisestä arvioinnista (2018), mutta edelleen on parannettavaa. Kaikkiin vuosina 2019–2022 tehtyihin aloitteisiin on vastattu ja keskimääräinen vastausaika on lyhentynyt, mutta **hallintosäännön mukaisessa kolmen kuukauden ajassa vastataan vain puoleen tehdyistä aloitteista**. Vastauksen viivästyisestä ei edelleenkään ilmoiteta aloitteentekijälle. Raportointi valtuustolle on selkeytynyt, mutta raportoinnissa on jonkin verran puutteita.

Tarkastuslautakunnan vuonna 2018 arvioinnissa nostamista kehittämisideoista on toteutunut **kyse-ly valtuutettujen kokemuksista**. Kyselyn vastaajat antoivat aloitteiden käsittelyprosessille tyydyttävän arvosanan.

**Aloiteprosessia on kevennetty** vuonna 2020 lisäämällä hallintosääntöön hallintokunnan johtajalle oikeus antaa aloitteeseen vastaus, jos asia on jo valmistelussa tai aloitteen esittämät toimet eivät vaadi merkittäviä taloudellisia panostuksia. Vuonna 2022 annetuista vastauksista noin 40 % oli viranhaltijoiden antamia. Näiden keskimääräinen vastausaika oli 85 päivää, toimielinten vastauksissa 95 päivää.

## Tarkastuslautakunnan kannanotot

Valtuustoaloitteiden käsittely on kehittynyt tarkastuslautakunnan edellisestä arvioinnista. Kuitenkin tarkastuslautakunta toistaa edellisen arvioinnin kannanottonsa, että kaupunginhallituksen tulee huolehtia, että valtuustoaloitteisiin vastataan hallintosäännön määrittämässä aikataulussa tai vastauksen viipyessä aloitteentekijälle annetaan selvitys viivästyksestä ja arvioidusta käsittelyajasta.

Lisäksi tarkastuslautakunta suosittaa, että valtuustoaloitteiden käsittelyn seuraamiseen luodaan sähköinen toimintamalli, joka on ollut suunnitteilla jo vuonna 2021.

## 4.6 Ikäihmisten terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen

**Tarkastuslautakunta arvioi**, miten hyvin iäkkäiden terveyttä ja hyvinvointia on edistetty seuraamiseen kehitettyjen mittareiden tulosten perusteella.

Arvioinnissa tarkasteltiin tavoitteita kolmesta eri näkökulmasta: miten Ikä-voimainen Oulu -ohjelman toimenpiteitä teemasta *edistämme terveyttä ja hyvinvointia* on viety eteenpäin, miten on saavutettu ikäihmisten palveluketjutta-voitteet ja miten yhdyspintatoimintaa on edistetty palveluiden siirryttyä hyvinvointialueelle.

### Mitä tarkoittaa terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen?

Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen tarkoittaa käytännössä tehtäviä, joiden **tavoitteena on ikäihmisten hyvinvoinnin, terveyden ja toimintakyvyn ylläpito ja lisääminen, sairauksien ja syrjäytymisen ennaltaehkäisy sekä osallisuuden vahvistaminen**. Se on parhaimmillaan hyvinvointitietoon ja vaikuttavaksi todettuihin käytäntöihin pohjautuvaa toimintaa, mikä vahvistaa iäkkään toiveiden mukaista toimintakykyä ja osallisuutta. Tavoitteena on aktivoida ikäihmisiä omaehtoiseen terveyden, hyvinvoinnin ja toimintakyvyn edistämiseen.

Oulussa valtuusto on jo vuosia pitänyt keskeisenä tavoitteena iäkkäiden kotona selviytymistä riittävien palvelujen turvin. Painopisteenä on ollut ikäihmisten kotona asumista tukevien hyvinvointia edistävien toimintojen ja kotiin annettavien palvelujen kehittäminen. Vuonna 2022 **sitovana tavoitteena kaupunkistrategiassa oli, että ”ikäihmisten hyvinvointi ja toimintakyky paranee”**. Mitareita oli kaksi

- kotona asuvien 75 vuotta täyttäneiden osuus kasvaa ja
- vähäisin sote-palveluin kotona asuvien yli 75-vuotiaiden %-osuus kasvaa edellisestä vuodesta.

**Tavoite toteutui osittain.** Kotona vähäisin sote-palveluin asuvien osuus kasvoi vuodesta 2021 ja tavoite toteutui, mutta kotona asuvien ikäihmisten määrä jäi alle tavoitteen.

Kotona asuvien yli 75-vuotiaiden osuuden kasvattamista on pidetty niin keskeisenä tavoitteena, että sitä seurataan edelleen myös uudessa kaupunkistrategiassa Oulu 2030, vaikka ikäihmisten palvelut ovat siirtyneet hyvinvointialueelle. Sama tavoite löytyy hyvinvointialueen

järjestämissuunnitelmasta. Myös vanhuspalvelulaissa edellytetään, että iäkkäät ihmiset voivat elää kodissaan turvallisesti ja saavat tarpeidensa mukaiset palvelut kotiinsa. Ympäri vuorokautista palveluasumista voidaan järjestää kun ikäihmisellä on tarve säännölliseen ympärivuorokautiseen hoitoon ja hoivaan. Pitkäaikaista laitoshoidoa vain, jos siihen on lääketieteelliset perusteet.

### Tavoitteena turvata mahdollisimman terve ja toimintakykyinen ikääntyminen

**Vanhuspalvelulaki** eli laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista (980/2012) tuli voimaan vuonna 2013. Sen mukaan kunnan on laadittava valtuustokausittain suunnitelma ikääntyneen väestön tukemiseksi ja arvioitava vuosittain palvelujen riittävyttä ja laatua. Oulussa suunnitelma on nimeltä **Ikävoimainen Oulu -ohjelma**<sup>1</sup>.

**Ikävoimainen Oulu -ohjelmassa on** Oulun kaupungin ikääntymispoliittiset linjaukset vuosille 2021-2030. Siinä olevilla toimenpiteillä edistetään ikääntyneen väestön hyvinvointia, terveyttä, toimintakykyä ja itsenäistä suoriutumista sekä iäkkäiden henkilöiden tarvitsemien palvelujen ja omaishoidon järjestämistä. Ohjelmaan liittyvillä toimenpiteillä koko kaupungin tulisi työskennellä yhdensuuntaisesti valtuustotason tavoitteiden saavuttamiseksi. Ohjelmaa laadittaessa on huomioitu myös valtakunnallinen **laatusuositus hyvän ikääntymisen turvaamiseksi ja palvelujen parantamiseksi**. Ikävoimainen Oulu-ohjelma päivitetään vuoden 2023 aikana.

Eriyiset tavoitteet Ikävoimainen Oulu-ohjelmalle asetettiin kaupungin ensimmäisessä **Hyvinvointisuunnitelmassa 2023-2025**, jonka kaupunginvaltuusto hyväksyi keväällä 2023<sup>2</sup>. Hyvinvointisuunnitelma on jatkossa yksi kaupunkistrategian toteuttamisohjelma.

1 KV 25.1.2021 § 11, lakisääteinen

2 Kaupunginvaltuusto 24.4.2023 § 33



## Väestö ikääntyy ja tarvitsee aiempaa enemmän palveluita

Oulussa suurten ikäluokkien ikääntymiseen liittyvä väestönmuutos ja sitä kautta **kustannuspaineiden kohdistuminen nimenomaan sosiaali- ja terveydenhuoltoon on voimakasta** ja sen ennustetaan jatkuvan pitkälle tulevaisuuteen. Pitää kuitenkin huomioida, että ikäihmisten toimintakyky on viime vuosikymmenten aikana parantunut selvästi ja muutkin asiat kuin väestönkehitys vaikuttavat merkittävästi palvelutarpeeseen ja sen mukaan talouskehitykseen.

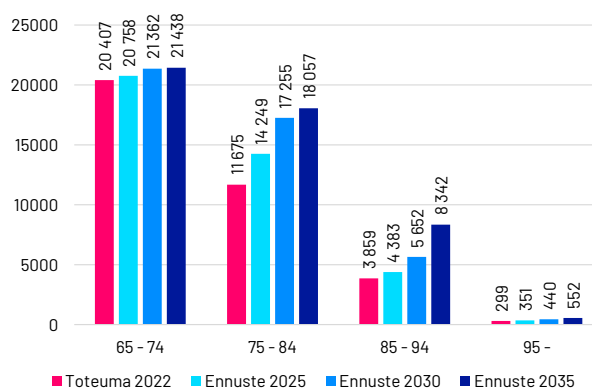
Vuoteen 2030 saakka yli 65-vuotiaiden määrä kasvaa noin 1 000 ikäihmisellä vuosittain. Oulussa oli joulukuussa 2022

- yli 65-vuotiaita 36 240, kasvu edelliseen vuoteen 2,5 %
- yli 75-vuotiaita 15 833, kasvu edelliseen vuoteen 5,2 %

Vuoden 2030 jälkeen kasvaa erityisesti 85 vuotta täyttäneiden määrä, 75–84-vuotiaiden määrän kasvun tasoituessa.

Oulussa joka kolmas 75 vuotta täyttänyt ja vajaa kaksi kolmesta 85 vuotta täyttäneestä käyttää säännöllisesti palveluja. Erityisesti välimuotoisten asumisratkaisujen ja kotihoiton kysynnän arvioidaan kasvavan voimakkaasti.

### IKÄÄNTYNEIDEN MÄÄRÄN KEHITYS OULUSSA IKÄLUOKITTAIN



Lähde: Tilastokeskus (väestöennuste 2021)

## Vanhuspalveluja käytetään Oulussa paljon

**Oulu tarjoaa kuusikkokaupungeista kattavimmat vanhuspalvelut.** Palvelujen peittävyys<sup>3</sup> 65, 75 ja 85 vuotta

täyttäneillä oli kuuden suurimman kaupungin vanhusten sosiaali- ja terveyspalveluiden vertailussa vuonna 2021 seuraava<sup>4</sup>:

- 65 vuotta täyttäneistä palveluja käytti 15,3 % ja Kuusikko 11,6 %
- 75 vuotta täyttäneistä palveluja käytti 28,7 % ja Kuusikko 21,2 %
- 85 vuotta täyttäneistä palveluja käytti 58,1 % ja Kuusikko 43,9 %<sup>5</sup>

75 vuotta täyttäneissä sosiaali- ja terveyspalvelujen peittävyys on lähes kaksinkertainen 65 vuotta täyttäneiden ikäryhmään verrattuna. Kustannuksissa tämä näkyy siten, että Oulussa yli 75-vuotiaiden sosiaali- ja terveyspalveluiden kokonaiskustannukset ovat toiseksi korkeimmat kuutoskaupungeista<sup>6</sup>.

**Erityisesti Oulussa korkealla tasolla ovat säännöllisen kotihoiton peittävyys, omaishoidon tuki ja vanhainkotihoito (laitoshoito).** Oulussa on muita kuutoskaupunkeja korkeampi sairastuvuusindeksi ja omaishoidonpalvelut myönnetään kaikille, jotka täyttävät kriteerit.

Vaikka Oulussa on palvelujen piirissä ikäihmisiä enemmän kuin muissa suurissa kaupungeissa, **positiivista on, että palvelujen kokonaispeittävyys on laskenut usean vuoden tarkastelujaksolla.** Laskua on myös muissa kuusikkokunnissa. Selitystä palvelujen peittävyysalennemiseen on saatu ikääntyneiden toimintakyvyn kohentumisesta ja omassa kodissa asumisen edellytysten parantumisesta. Väestön hyvinvointiin vaikuttavat myös koulutus- ja tulotaso.

### Miten ikääntyneet Oulussa voivat?

Tietoa ikääntyneiden terveyden ja hyvinvoinnin tilasta on tänä päivänä saatavilla useammastakin eri lähteestä, esimerkiksi THL:n tilastotiedot ja Kaupunki- ja kuntapalvelut tutkimus. **Kuva iäkkäiden terveyden ja hyvinvoinnin tilasta voi kuitenkin vaihdella tietolähteittäin** eikä tieto ole ajantasaista.

Esimerkiksi Kuntapalvelut Oulussa vuonna 2022-tutkimuksen mukaan eläkeläisistä

- elämänlaatunsa hyväksi tai erittäin hyväksi koki 71 % vastaajista ja 65–79-vuotiaista 74 %,
- hyväksi tai erittäin hyväksi koki terveydentilansa 62 % vastaajista, 65–79-vuotiaista 64 % ja
- vähintään kolme kertaa viikossa liikkuu 75 % vastaajista, 65–79-vuotiaista 79 %.

<sup>3</sup> Peittävyys lasketaan vuosittain asiakkaiden määrän ja väestön suhteessa.

<sup>4</sup> Kuutoskaupungit muodostuvat Suomen kuudesta väkiluvultaan suurimmasta kaupungista, jotka ovat väestömäärän mukaisessa järjestyksessä Helsinki, Espoo, Tampere, Vantaa, Oulu ja Turku.

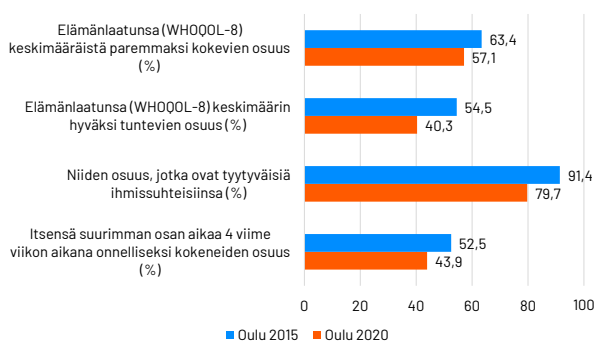
<sup>5</sup> Toisin kuin 65 ja 75 vuotta täyttäneiden tarkastelussa, 85 vuotta täyttäneille ei ole tehty ikävakiointia. 85 vuotta täyttänyt on jo niin iäkäs, että palvelujen tarve on potentiaalisesti yhtä suuri kaikissa yli 85-vuotiaiden ikäryhmissä.

<sup>6</sup> [Vanhuspalvelut 2021 \(hel.fi\)](https://www.hel.fi)

Eniten oululaisista vastaajista liikkuvat 65–79-vuotiaat ja eläkeläiset.

FinSoten tutkimuksen mukaan **oululaisten ikäihmisten koettu hyvinvointi on heikentynyt kun verrataan vastavia tuloksia vuoteen 2015**. Elämänlaatunsa hyväksi tunteiden osuus oli laskenut. Samoin kuin itsensä onnelliseksi kokeneiden osuus ja tyytyväisyys ihmissuhteisiin.

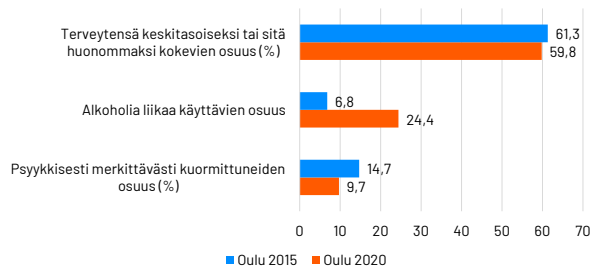
#### KOETTU HYVINVOINTI 75+ -VUOTIAAT



Lähde: FinSote-tutkimus 2020 ja ATH-tutkimus 2015, THL

**Terveydentilansa keskitasoiseksi tai sitä huonommaksi kokeneiden osuus oli noin 60 %**. Psykkisesti kuormittuneiden osuus laski. Alkoholista liikaa käyttävien osuus taas kasvoi merkittävästi. Toimintarajoitteita terveysongelman vuoksi ilmoitti olevan noin 50 % yli 75-vuotiaista ja pitkäaikaissairausten tai terveysongelman ilmoittaneiden osuus oli 82 %.

#### TERVEYTTÄ SEKÄ MIELENTERVEYTTÄ JA PÄIHDEONGELMIA KUVAAVIA INDIKAATTOREITA 75+ -VUOTIAAT



Lähde: FinSote-tutkimus 2020 ja ATH-tutkimus 2015, THL

FinSote-tutkimuksessa muiden hyvinvointia kuvaavien mittareiden mukaan oululaisista yli 75-vuotiaista noin 80 % liikkuu suosituksiin nähden liian vähän. Asuinalueensa olosuhteisiin oli tyytyväisiä 88 %. Päivittäisen elämänsä erittäin tai hyvin turvallisiksi kokeneiden osuus oli 55 %. Kasviksia ja hedelmiä ravitsemussuositusten mukaisesti käyttävien osuus oli 32 %.

Kaupungissa ikääntyneiden hyvinvoinnin ja terveyden seurannassa on hyödynnetty kuusikkokuntien vertailutietojen lisäksi RAI-tietoja<sup>7</sup> sekä terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) tiedonkeruuta.

#### Ikävoimainen Oulu -ohjelma – teema edistämme terveyttä ja hyvinvointia

**Ikävoimainen Oulu -ohjelmassa on kaikkiaan neljä teemaa:** välitämme ikääntyneistä ja osallistamme heitä, koti ja ympäristö sopivat ikääntyneille, kodista lähdetään liikkeelle sekä edistämme terveyttä ja hyvinvointia. Ohjelmassa on kaikkiaan 33 konkreettista toimenpidettä, jotta ikääntyneet voisivat paremmin ja olisivat toimintakykyisempiä.

**Tässä kappaleessa tarkastellaan ohjelmasta teemaa, edistämme terveyttä ja hyvinvointia.** Teema käsittää kaikkiaan seitsemän toimenpidettä, 13 mittaria sekä vastuut ja aikataulut toimenpiteille. Toimet liittyivät seuraaviin asioihin:

- digitaaliset palvelut (2 toimenpidettä),
- matalan kynnyksen toiminta,
- hyvinvointiarviot,
- terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen,
- kotona ja kodinomaisessa ympäristössä asuminen ja
- omaishoitajien jaksaminen.

Ikävoimainen Oulu-ohjelmasta kolme toimenpidettä (mittareita 6 kpl) kohdistuvat tälle valtuustokaudelle 2021–2025 ja neljä (mittareita 7) koko ohjelmakaudelle 2021–2030. Ohjelman toimenpiteiden eteenpäin viemiseksi on perustettu neljä alueellista ja monitoimijaista työryhmää, joissa vanhusneuvoston jäsen toimii puheenjohtajana.

7 RAI on standardoitu tiedonkeruun ja havainnoinnin välineistö, joka on tarkoitettu asiakkaan palvelutarpeen ja toimintakyvyn arviointiin sekä hoito-, kuntoutus- ja palvelusuunnitelman laatimiseen.

8 Monitoimijainen työryhmä tarkoittaa julkisen, yksityisen, kolmannen sektorin ja kuntalaisten yhteistoimintaa.

## Toimenpiteet valtuustokaudelle 2021–2025

	Toimenpiteet	Mittarit	Vastuut ja yhteistyö
1	Kehitämme ikääntyneille sopivia digitaalisia palveluita ymmärrettävyyden, esteettömyyden ja saatavuuden näkökulmista. Otamme ikääntyneet mukaan kehittämään palveluita ja neuvomme ja opastamme niiden käyttöön. Kokoamme ikääntyneille sopivat palvelut yhteen. Digitaalisissa palveluissa mahdollistamme vuorovaikutteisuutta ja puheentun- nustuksella toimivia palveluita.	<b>Saavutettavien digitaalisten palveluiden määrä</b> <b>Järjestettyjen koulutusten määrä</b> <b>Palvelut koottu yhteiselle alustalle (kyllä/ei)</b>	Oulun Digi yhdessä palveluita tuottavien tahojen kanssa
2	Otamme käyttöön hyvinvointia ja terveyttä edistävät hyvinvointiarviot kohdennetulle ikäryhmälle hyödyntäen sähköistä hyvinvointikyselyä, jonka perusteella tarvittaessa ohjataan ammattilaisen tapaamiseen.	<b>Tehtyjen hyvinvointiarvioiden määrä ja osuus kohdennetusta ikäryhmästä</b>	Hyvinvointipalveluiden terveys- ja vanhuspalvelut
3	Ikäihmisten palvelujärjestelmällä tuemme turvallista asu- mista kotona ja kodin omaisessa ympäristössä. Annamme kotiin sairaanhoidollista ja lääketieteellistä tukea säännöllisten palveluiden piirissä oleville ikäihmisille.	<b>Kotihoidon asiakkaiden tehostetussa palveluasumisessa sekä laitoshoidossa olevien päivystys käyntien määrä</b> <b>Asiakkaan kokemus saaduista palveluista</b>	Hyvinvointipalvelut

### Ohjelman toimenpide 1

**Digitaalisten palvelujen kehittämisessä ja käyttöön-  
otossa huomioitiin ikäihmisten ohjauksen ja avun tarve** ja maksutonta apua on saanut digilaitteiden kuten älypuhelimien, tabletin tai tietokoneen käyttöön erilaisissa tapahtumissa ja apua on saanut myös kotiin. Lisäksi otettiin käyttöön ikäihmisille sopivia uusia digitaalisia palveluja, lisättiin koulutusta ja koottiin palvelut yhteiselle alustalle (Palveluopas 65+).

Digitaalisiin palveluihin on voinut tutustua erilaisissa *Arjen teknologiat* esittelypisteissä. Lisäksi ns. *virtuaaliseen näyttelytilaan* on koottu teknologisia ratkaisuja, jotka tukevat kotona asumista, hyvinvointia ja omahoitoa. Ratkaisut ovat sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisten testaamia ja toimivaksi todettuja. Esimerkiksi Karitahankkeen toimenpiteinä pilotoitiin uudenlaista lääkkeen-  
autoomaattia ja tekoälyä kotihoidon asiakkaiden voimien seurannassa sekä reagointia toimintakyvyn muutoksessa.

**Ikäihmisten digitaalisiin palveluihin tutustuneiden määrä on kuitenkin jäänyt alhaiseksi.** Esimerkiksi *Arjen teknologiat* esittelypisteiden kävijämäärä vaihteli tammi-heinäkuussa 6–108 kävijän välillä kuukautta kohden. *Liikkuvan arjen teknologiat* esittelypisteen tapahtumiin osallistujia oli eniten Seniorimessuilla Ouluhallissa, 158 osallistujaa. Muutoin esittelypisteen tapahtumat keräsivät osallistujia 15–78 henkilöä tapahtumaa kohden kesälokakuussa 2022. *Virtuaaliseen näyttelytilaan* tehtiin alkuvuodesta 2022 keskimäärin 70 vierailua kuukaudessa.

### Ohjelman toimenpide 2

**Hyvinvointiarvioiden tekemistä jatkettiin yli 68-vuotiaille Kontinkankaan hyvinvointikeskuksen alueella** ja loppuvuodesta 2022 toiminta laajennettiin Tuiran hyvinvointikeskuksen alueelle. Hyvinvointiarvio koostuu sähköisestä hyvinvoinnin kartoituksesta, sairaanhoitajan hyvinvointitapaamisesta ja lääkärin vastaanotosta, johon osa arvioon osallistuvista tarpeen mukaan ohjautuu.

Kontinkankaan hyvinvointikeskuksen alueen 363 asukasta sai kirjeellä kutsun seniorineuvolan terveystarkastukseen. Tarkastukseen ilmoittautui 145 (40 %) alueen asukkaista ja kutsutuista jäi pois 60 %. Poisjäännin syynä oli muun muassa se, että hoito oli kesken perusterveydenhuollossa tai erikoissairaanhoidossa. Lisäksi todettiin, että Kontinkankaan alueella sosiaalipalvelujen tarve on ollut vähäinen. Alueen asukkaat ovat pääosin hyvätuloisia ja heillä on hyvä sosioekonominen asema.

#### HYVINVOINTIARVIOKÄYNNIT KONTINKANKAAN HYVINVOINTIKESKUKSEN ALUEELLA

Vaikuttavuusindikaattorit	Lukumäärä	%
<b>Toteutuneet hyvinvointiarviot</b> (75 vastaanotolla, 40 etävastaanotto)	115	32
<b>Kutsutuista poisjääneiden määrä</b>	218	60
<b>Jatkokäynnille ohjatut</b> - lääkärin vastaanotto 20, - hammaslääkäri 22, - psykiatrinen sairaanhoitaja 3 ja - sosiaaliohjaaja 1	46	40
<b>Poikkeavat laboratoriotutkimukset</b>	17	15
<b>Muut vastaanotolla havaitut riskitekijät</b> (muisti, mielen terveys, diabetes, kolesteroli ja verenpaine)	11	10

Toiminnan tavoitteena on ollut ennaltaehkäistä ja seuloa kansansairauksia, ohjata ikääntyvää oman hyvinvointinsa vahvistamiseen ja tukea varautumista ikääntymisen tuomiin muutoksiin. Kontinkankaan hyvinvointikeskuksessa toteutunut henkilöresurssi oli noin puolet sairaanhoitajan henkilöresurssista, tarvittaessa sosiaaliohjaaja ja lääkäri sekä tarpeen mukaan muita ammattilaisia.

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue Pohde aloittaa hyvinvointitapaamiset ja hyvinvointiarviot (ikäneuvola) vuoden 2023 aikana<sup>9</sup>. Hyvinvointialueelle tulee yhteinen ikäneuvolan toimintamalli. Järjestämissuunnitelmassa tavoitteena on, että hyvinvointitapaamiset aloitetaan koko alueella ja niihin osallistuu 60 % 68-vuotiaista (ei

säännöllisten palveluiden piirissä olevista). Myös sähköinen omaehtoinen hyvinvointiarvio otetaan käyttöön yli 68-vuotiaille.

### Ohjelman toimenpide 3

**Päivystyskäynnit ovat pysyneet lähes vuoden 2021 tasossa.** Ikäihmisten hoito- ja palveluketjujen sujuvuuteen on pyritty vaikuttamaan investoimalla liikkuvan sairaanhoitajan palveluihin ja kotikuntoutukseen sekä geriatrian konsultaatioihin, joilla on tuettu lääketieteellisen avun saantia ja kotona asumista. Perustason toimintaa on tuettu myös mielenterveys- ja päihdepalveluiden sekä kuntoutuksen erityisosaamisella.

### PÄIVYSTYSKÄYNNIT YLI 75-VUOTIAAT

Päivystyskäynnit	Toteuma	Arviointi
Kotihoidon asiakkaiden päivystyskäynnit	TP 2021: 2 368 TP 2022: 2 359	Kotihoidon asiakkaiden päivystyskäyntien kokonaismäärä laski hieman. <b>Päivystyskäynneissä oli laskua viime vuodesta 9 käyntiä.</b>
Ympäri vuorokautisessa palveluasumisessa olevien päivystyskäynnit	TP 2021: 451 TP 2022: 455	Ympäri vuorokautisessa palveluasumisessa olevien yli 75-vuotiaiden päivystyskäynnit olivat pysyneet lähes ennallaan. <b>Päivystyskäynneissä oli nousua viime vuodesta 4 käyntiä.</b>
Laitoshoidossa olevien päivystyskäynnit	TP 2021: ei saada järjestelmästä TP 2022: ei saada järjestelmästä	Ei voida arvioida.

**Hoito- ja palveluketjujen toimivuutta kuvaavissa mittareissa ei ole myöskään suuria muutoksia.** Yli 65-vuotiaat kävivät lääkärin vastaanotolla hieman aiempaa enemmän. Päivystyskäyntejä seurataan, mutta niille ei ole asetettu tavoitteita. 65 vuotta täyttäneistä käyntien

määrä yhteispäivystyksessä laski tehostetun palveluasumisen asiakkailta ja kasvoi säännöllisen kotihoidon asiakkailta. **Ikääntyneet ovat saaneet tarvitsemansa avun kotona samaan tapaan kuin vuonna 2021.**

### HOITO- JA PALVELUKETJUJEN TOIMIVUUS

Hoito- ja palveluketjujen toimivuus	Toteuma	Arviointi
Avoterveydenhuollon lääkärin vastaanotolla yli 6x/vuosi käyneet asiakkaat ja käynnit, %-osuus yli 65-vuotiaista asiakkaista ja käynneistä (kuukauden tieto)	TP 2019: 3,4 / 13,2 TP 2020: 2,7 / 11,1 TP 2021: 2,2 / 9,3 TP 2022: 2,7 / 11,3	Avoterveydenhuollossa lääkärin vastaanotolla yli 6 x käyneiden yli 65-vuotiaiden asiakkaiden ja käyntien määrä kääntyi kasvuun viime vuodesta.
Yhteispäivystyksessä käyneiden tehostetun palveluasumisen asiakkaiden osuus 65 vuotta täyttäneistä tehostetun palveluasumisen asiakkaista (%)	TP 2019: 6,2 % TP 2020: 7,7 % TP 2021: 8,8 % TP 2022: 8,4 %	Yhteispäivystyksessä käyneiden määrä kääntyi laskuun viime vuodesta.
Yhteispäivystyksessä käyneiden säännöllisen kotihoidon asiakkaiden osuus 65 vuotta täyttäneistä säännöllisen kotihoidon asiakkaista (%)	TP 2019: 10,2 % TP 2020: 11,7 % TP 2021: 11,1 % TP 2022: 11,8 %	Yhteispäivystyksessä käyneiden määrä kasvoi viime vuodesta.

9 [Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämissuunnitelma 2023-2025 \(pohde.fi\)](#)

Toimenpiteessä 3 toisena mittarina oli asiakkaiden kokemus saadusta palvelusta. Omaa kyselyä ei toteutettu, mutta kansallinen vanhuspalvelujen asiakastytyväisyyskysely tehtiin keväällä 2022. Kyselyn toteutti Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL).

#### Koko ohjelmakauden 2021–2030 mittaiset toimenpiteet

Koko ohjelmakauden mittaisia toimenpiteitä on aikaa toteuttaa vuoteen 2030 saakka, siksi ne eivät ole vielä täysin arvioitavissa.

	Toimenpiteet	Mittarit	Vastuut ja yhteistyö
4	Parannamme käytössä olevien digitaalisten palveluiden käytettävyyttä ja selvitämme asiakaspolkujen yksinkertaistamista. Luomme yksinkertaistettuja ohjeita yhdessä järjestelmän toimittajien kanssa sekä selvitämme järjestelmän toimittajilta mahdollisuutta sisällyttää ohjelmiin neuvovia ja eteenpäin auttavia ominaisuuksia.	<b>Selvitykset tehty ja toimenpiteet päätetty (kyllä/ei)</b>	Oulun Digi yhdessä palveluita tuottavien tahojen kanssa
5	Kehitämme helposti tavoitettavaa matalan kynnyksen toimintaa yhdessä eri toimijoiden kanssa eri alueiden asukkaiden tarpeista lähtien.	<b>Yhteydenottojen määrä Aino neuvontaan</b> <b>Järjestettyjen tapahtumien määrä</b>	Hyvinvointipalvelut yhteistyössä järjestöjen, asukastupien ja alueen muiden toimijoiden kanssa
6	Annamme tukea terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen sekä autamme löytämään terveyttä ja mielen hyvinvointia kohentavia valintoja. Tarjoamme liikuntaneuvontaa eläkkeelle jääville	<b>Ikäihmisille kohdennettujen elintapa- ja ravitsemusohjauksen toimet</b> <b>Sairastavuusindeksit</b>	Hyvinvointipalveluiden terveyspalvelut ja vanhuspalvelut yhteistyössä liikuntapalveluiden ja järjestöjen kanssa
7	Tuemme omaishoitajien jaksamista ohjaamalla heitä käyttämään vapaaehtoista ja osallistumaan omaishoitajien terveystarkastuksiin. Kehitämme ja lisäämme omaishoitajien henkilökohtaista ohjausta ja neuvontaa.	<b>Kysely omaishoitajien jaksamisesta</b> <b>Toteutuneet omaishoidon lakisääteiset vapaavuorokaudet</b>	Hyvinvointipalvelut yhdessä järjestöjen kanssa

#### Ohjelman toimenpide 4

**Digipalvelujen käytettävyyden parantamistoimenpiteitä** on tehty seuraavissa palveluissa: OuluBot asiakaspalvelun chat, Kun huoli herää -ilmoitus ja Omaolo-palvelun oirearvio.

#### Ohjelman toimenpide 5

Hyvinvointipalvelujen mukaan vuoden aikana kehitettiin ja käyttöön otettiin **matalan kynnyksen neuvontaan ja ohjaukseen yhteydenottojen seuranta**, joka mahdollistaa ikäihmisten Aino-neuvonnassa yhteydenottojen määrän ja kontaktin laadun seurannan.

Loppuvuodesta yhteydenottojen määrästä ja tavoista ei saatu kuitenkaan luotettavia lukuja järjestelmämuutosten vuoksi. Tammi-syyskuun aikana Aino-neuvontaan tuli 8 828 puhelua, fyysisiä käyntejä teki noin 50 kävijää kuu-kaudessa, sähköposteja oli saapunut yhteensä 404 (tammi-syyskuu) ja OuluBot ikääntyminen sivustolta aloitettu chat-keskusteluja 322. Aino-neuvonta on hyvin vakiin-

nuttanut toimintansa, mutta **sähköisiä palveluja käytetään vähän verrattuna puhelinasiointiin.**

**Järjestettyjen tapahtumien määrää** ei seurata, sillä se olisi tehtävä käsin. Lähellä.fi (lahella.fi) kokoaa kuitenkin eri toimijoiden matalan kynnyksen toiminnot yhteen paikkaan.

#### Ohjelman toimenpide 6

**Ikääntyneen ravitsemus** - Ouka.fi sivustoon on koottu hyödyllisiä linkkejä ikääntyneen hyvästä ravitsemuksesta.

**Sairastavuusindeksi** Oulussa oli 113,4<sup>10</sup> (ikävakioitu). Indeksiksi on laskenut Oulussa vuodesta 2007 (-2019). Yli 50 000 asukkaan kaupunkien vertailussa sairastavuus on suurinta Kuopiossa (125), Oulussa ja Kotkassa (113), pienintä Espoossa (75) ja Helsingissä (80). Vaikka suurimman sairastavuuden kaupunkien tilanne näyttää johtuvan osittain eri sairauksista, yhteistä on se, että tuki- ja liikuntaelinsairaudet sekä vakavat mielenterveyden häiriöt ovat niissä keskimääräistä yleisempiä.

10 [THL:n sairastavuusindeksi 2019 - THL](#) Väestön sairastavuutta kuvataan niin sanotulla sairastavuusindeksillä, joka kuvaa kuntien ja alueiden väestön sairastavuutta suhteessa koko maahan, jonka vertailuluku on 100. Mitä pienempi kaupungin, kunnan tai maakunnan luku on, sitä terveempää väestö on.



## Ohjelman toimenpide 7

Erityispalvelujen asiakkaiden omaishoitajille oli tehty kysely omaishoidon vapaiden järjestämisestä. Kyselyyn vastanneista omaishoidon tuen vapaita ei saanut pidettyä 51,4 %. Järjestämistavat eivät olleet riittävät 27 %:n mielestä. **Kyselytutkimuksesta on kuitenkin huomioitava, että tuloksista ei voinut eritellä vastauksia ikäryhmittäin.** Kyselyyn vastanneista omaishoitajista 13,4 %:lla oli hoidossa ikäihminen (24 omaishoidettavaa 179:stä).

Hyvinvointipalveluissa erityistä huomiota kiinnitettiin vuoden 2022 aikana omaishoitajien jaksamiseen ja siihen, että he pystyvät pitämään lakisääteiset vapaansa. Yli 65-vuotiaiden omaishoidontuen **vapaapäivien käyttö Oulun kaupungin omissa asumisyksiköissä nousi 8 % vuodesta 2021.** Omaishoidon hoito- ja palvelusuunnitelmien päivittäminen, jossa määritellään muun muassa vapaat, ei edennyt suunnitellulla tavalla. Syyksi ilmoitettiin koronaepidemia ja henkilöstöresurssit.

### OMAISHOITO YLI 65-VUOTIAAT

Omaishoito	Toteuma
Yli 65-vuotiaiden omaishoidon asiakkaiden määrä	12/2021: 904
	TP 2021 (kaikki vuoden aikana) 1 104
	12/2022: 908
	TP 2022 (kaikki vuoden aikana) 1 147
Yli 65-vuotiaiden omaishoidontuen vapaapäivien käyttö Oulun kaupungin omissa asumisyksiköissä	TP 2020: 3 822
	TP 2021: 7 215
	TP 2022: 7 797

**Ikäihmisten perhehoito on mahdollistanut omaishoidon vapaiden toteutumisen sekä akuutin lyhytaikaisen hoidon tarpeen kodinomaisessa ympäristössä.** Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueelle on valmisteltu yhteistä omaishoidon- ja perhehoidon keskusta. Perhehoidon yhtenäisten seurattavien mittareiden laadinta ja omaishoidon lakisääteisten vapaiden kehittäminen toteutetaan hyvinvointialueella. Myös muiden omaishoidon lakisääteisten vapaiden ja kevyempien palveluiden järjestämistapojen selvittely päätettiin tehdä osana hyvinvointialueen valmistelutyötä. Omaishoitajille on tarjolla tukimuotoja moninaisesti: hyvinvointi- ja terveystarkastukset, sosiaali- ja terveyspalvelut ja vapaiden järjestämistavat. Mallit yhtenäistetään hyvinvointialueella.

## Vanhusneuvosto on osallistunut ikääntymispoliittisen ohjelman toimeenpanoon

**Vanhusneuvosto on vanhuspalvelulakiin perustuva Oulun kaupunginhallituksen toimikaudekseen asettama toimielin.** Se seuraa ja on mukana toteuttamassa Ikävoimainen Oulu-ohjelmaa. Ohjelman toimeenpanoa varten muodostettiin vanhusneuvoston vetämänä (vapaaehtoisuutena) neljä alueellista ryhmää valtuuston esityksen mukaisesti. Teams-kokouksissa ja seminaareissa ovat olleet esillä digiasiat ja järjestöjen välinen yhteistyö. **Positiivisena** asiana nähtiin, että ohjelma on tukenut ja lisännyt järjestöjen ja muiden toimijoiden yhteistoimintaa. **Negatiivisena** asiana se, että ohjelman toteuttamista ja toimeenpanoa hidasti oleellisesti koronaepidemia. Lisäksi todettiin, että vastuutahoja ei ohjelman toimeenpanossa ole tarpeeksi selkeästi määritelty. Ohjelman toimeenpanossa ongelmaksi on huomattu matalan kynnyksen kokoontumistilat Oulun eri alueilla, vapaaehtoisuuden liittäminen sekä erityisesti digiasiat.

**Ohjelma kokonaisuudessaan painottaa vahvasti digitaalisuutta.** Vanhusneuvoston puheenjohtajan mukaan osa ikäihmisistä jää väliin putoajiksi ja osa syrjäytyy kokonaan niiden käytöstä, vaikka koronaepidemian aikana myös monet ikäihmiset ovat ottaneet melkoisen digiloikan.

Tätä nykyä **ikäihmisten hyvinvoinnin keskeisiä haasteita** olivat vanhusneuvoston puheenjohtajan mielestä seuraavat asiat<sup>11</sup>:

1. Miten turvata kotiin annettavat palvelut, kun myös tukipalveluja vähennetään? Auttaako teknologia henkilöitä, jotka eivät osaa sitä käyttää?
2. Yksinäisyys ja turvattomuus. Suuri osa ikääntyneistä asuu yksin kodeissa.
3. Miten saadaan rekrytoitua koulutettua henkilökuntaa vanhustenhuollon eri tehtäviin? Asennemuutosta tulisi tehdä.

Erityisesti puheenjohtaja oli huolissaan oululaisten ikäihmisten saamista ympärivuorokautisista asumispalveluista kun sosiaali- ja terveyspalvelut siirtyivät hyvinvointialueelle. Puheenjohtaja toi myös esille hoidon palvelujärjestelmän supistamisesta ja siitä, miten se edistää ja tukee määrällisesti kasvavan ikääntyvien joukon terveyttä ja hyvinvointia.

## Palveluketjujen tavoitteista toteutui reilusti yli puolet

**Palvelut järjestettiin ikäihmisten hyvinvoinnin, sosiaalisen hyvinvoinnin ja terveyspalveluiden vastuualueiden yhteistyönä (integraatio).** Palvelujen integraatio perustuu Oulun kaupungin ja Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin selvitystyöhön, jonka perustella on asetettu ikäihmisten hoito- ja palveluketjuille toiminnalliset tavoitteet ja toimenpiteet sekä taloudelliset tavoitetasot (€/asukas). Osittain samat tavoitteet vietiin hyvinvointialueen järjestämissuunnitelmaan 2023–2025<sup>12</sup>.

### Tavoite1

Ikäihmisten hyvinvointi ja toimintakyky paranee. Ikäihminen pystyy elämään ja asumaan kotonaan mahdollisimman toimintakykyisenä ja turvallisesa ympäristössä pitkään ja hän pystyy ylläpitämään mahdollisimman itsenäisesti terveyttään ja hyvinvointiaan.

**Tavoitteen mittareista kaksi viidestä toteutui.** Mittarit etenivät omaishoitoa lukuun ottamatta tavoitteiden suuntaisesti.

Ikäihmisten vastuualueella tavoitetta on edistetty muun muassa hyödyntämällä digi- ja etäpalveluita kotihoidossa ensisijaisena vaihtoehtona, järjestämällä kotona asumista tukevia palveluja ja laatimalla toimintakykyä tukevia yksilöllisiä asiakassuunnitelmia ikääntyneille. Lisäksi palvelujen kehittämistä on tehty hankkeissa, joissa painopisteinä ovat olleet kokemustiedon hyödyntäminen, iäkkäiden kuntoutus ja toimintakyvyn arviointi sekä digikyvykkyuden parantaminen.

Omassa ja hanketoiminnassa on parannettu lähijohtamista, rekrytointiosaamista, vertaiskehittämistä ja tiedolla johtamista kotihoidossa. Lisäksi on kehitetty asiakas- ja palveluohjausta, gerontologista hoitotyötä, ikääntyvien hyvinvointia, terveyttä ja toimintakykyä edistäviä käytäntöjä, gerontologista sosiaalityötä, kotisairaalaa, etälääketieteellistä tukea ja kotona asumista tukevaa keskusta sekä ikääntyneen mielenterveys- ja päihdeasiakkaan polkua, omaishoidon toimintamallia sekä perhehoitoa. Omassa toiminnassa on kehitetty lisäksi muun muassa valmentavaa johtamista, palliatiivista ja saattohoito-osaamista sekä kinestetiiikkaosaamista.

### YLI 75-VUOTIAIDEN IKÄIHMISTEN PALVELUIDEN PEITTÄVYYS

Mittari	Tavoitetaso 2022	Toteuma	Arviointi
Kotona asuvat 75 vuotta täyttäneet %	yli 93 %	TP 2020: 91,8 % TP 2021: 92,2 % TP 2022: 92,3 %	<b>Tavoite ei toteutunut</b> , mutta kotona asuvien 75-vuotiaiden määrä on kasvanut tavoitteen suuntaisesti.
Vähäisin sote-palveluin kotona asuvien yli 75-vuotiaiden %-osuus	yli 74 %	TP 2020: 73,7 % TP 2021: 75,3 % TP 2022: 76,5 %	<b>Tavoite toteutui</b> vuonna 2022 tavoitetasoa paremmin.
Säännöllisen kotihoidon peittävyys yli 75-vuotiailla (%)	14,5 %	TP 2020: 15,2 % TP 2021: 14,2 % TP 2022: 13,3 %	<b>Tavoite toteutui asetettua tavoitetasoa paremmin.</b> Kotihoidon tarve ei lisääntynyt väestönkasvua vastaavasti.
Omaishoidontuen peittävyys yli 75-vuotiailla %	6 %	TP 2020: 4,2 % TP 2021: 5,8 % TP 2022: 5,5 %	<b>Tavoite ei toteutunut.</b> Omaishoidon tuen peittävyys jäi alle tavoitetason, mutta kääntyi laskuun vuonna 2022 edellisvuoteen verrattuna.
Ympäri vuorokautisen hoidon peittävyys yli 75-vuotiailla %	7 %	TP2020: 8,2 % (ympäri vrk. palveluas. 7,0 %, laitoshoito 1,2 %) TP 2021: 7,8 % (ympäri vrk. palveluas. 6,8 %, laitoshoito 1 %) TP 2022: 7,7 % (ympäri vrk. palveluas. 7,0 %, laitoshoito 0,7 %)	<b>Tavoite ei toteutunut</b> , mutta ympäri vuorokautisen hoidon peittävydessä on laskua vuodesta 2019 lähtien.

12 Aluevaltuuston hyväksymä 17.10.2022 [Sote-järjestämssuunnitelma - Pohde](#)

**Palvelurakenne on keventynyt** siinä, että ympärivuorokautisen hoidon peittävyys on hieman laskenut ja kotona asuvien yli 75-vuotiaiden määrä on lisääntynyt ikäihmisten määrän kasvaessa. Lisäksi kotihoidon peittävyys laski ja kotona asuvien yli 75-vuotiaiden vähäisten sote-palveluiden turvin asuvien osuus kasvoi vuodesta 2021. Omaishoito, jolla tuetaan hoidettavan mahdollisuutta asua kotona, jäi alle tavoitetason ja laski hieman vuodesta 2021. Lisäksi yhteisöllisen asumisen toimintamallin käyttöönotto toteutetaan myöhemmin hyvinvointialueella, joten palvelurakenteen keventäminen ympärivuorokautisesta palvelusta yhteisölliseen asumiseen ei vielä toteutunut.

Pohteen järjestämisuunnitelmaan järjestettävänä palveluna on kirjattu **yhteisöllistä asumista ympärivuorokautisen hoidon sijaan**. Yhteisöllisen asumisen palvelukuvausta ja palveluun pääsykriteereitä ollaan valmistelemassa hyvinvointialueella. Sitä toteutetaan yhteistyössä kuntien ja rakennuttajien kanssa ja sen edistämiseksi luodaan oma erillinen suunnitelmansa.

## Tavoite 2

75 vuotta täyttäneiden palveluiden järjestämisen kokonaiskustannukset laskevat (€/75 vuotta täyttänyt asukas).

## TALOUDELLINEN TAVOITE

Mittari	Tavoitetaso	Toteuma	Arviointi
Yli 75-vuotiaiden sosiaali- ja terveyspalveluiden kokonaiskustannukset €/75 vuotta täyttänyt asukas	Yli 75-vuotiaiden sosiaali- ja terveyspalveluiden kokonaiskustannukset (1000 €) €/75 vuotta täyttänyt asukas laskevat suunnittelukaudella	TP 2021: 208 941 € TP 2022: 225 975 € TP 2020: 13 688 €/asukas TP 2021: 13 876 €/asukas TP 2022: 14 273 €/asukas	<b>Tavoite ei toteutunut.</b> Yli 75-vuotiaiden kokonaiskustannukset kasvoivat 17 miljoonaa euroa, 8,2 % vuonna 2022 edellisvuoteen verrattuna. Asukaskohtaiset kustannukset kasvoivat 2,9 % vuonna 2022 edellisvuoteen verrattuna.

**Tavoite ei toteutunut.** Kasvua on hyvinvointipalvelujen mukaan ollut etenkin ikäihmisten kotihoidon ja asumis-palveluiden sekä somaattisen erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon sairaalahoidon menoissa. Ikäihmisten laitoshoidon ja avosairaanhoidon menot ovat laskeneet. Menojen kasvua on lisännyt myös 1.7.2021 voimaan tullut asiakasmaksulaki, jonka vuoksi tehostetussa palveluasumisessa ja perhehoidossa ei ole enää mahdollista periä asiakkailta erikseen maksuja tukipalveluista kuten aterioista, jolloin kustannukset ovat siirtyneet kunnan maksettavaksi.

Kustannuksia ikäihmisten palveluissa ovat nostaneet henkilöstömenojen kasvu, muun muassa palkankorotukset, henkilöstömitoituksen nousu ja kotihoidon asiakkuuksien siirtyminen yksityisiltä palveluntuottajilta kaupungille.

Kustannusten kasvuun on pyritty vaikuttamaan seuraavilla toimenpiteillä:

- Ympärivuorokautisen hoidon palvelurakennetta on muutettu laitoshoidosta kotona asumista tukevien palvelujen ja tehostetun palveluasumisen suuntaan.
- Palveluja järjestetään monituottajamallilla.
- Kotihoidon toimintaa on tehostettu teknologiaa hyödyntäen (mm. lääkkeenantoautomaatti, sähkölukko).

- Etäkotihoito on vakiintunut yhdeksi kotihoidon järjestämistavaksi.
- Palveluketjua on parannettu niin, että kotihoidon asiakas saa tarvitsemansa hoidon kotiin ja tehostetun palveluasumisen asukas yksikkönsä sairaanhoidollisen ja lääketieteellisen tuen turvin (liikkuvan sairaanhoitajan käynnit sekä sairaanhoitajan ja geriatrin konsultaatiot). Ikääntyneiden kotikuntoutusta on laajennettu.

Vuonna 2022 näistä toimenpiteistä **ympärivuorokautisen hoidon palvelurakennetta** kevennettiin muuttamalla laitoshoidon yksiköitä tehostetun palveluasumisen yksiköiksi, mikä laskee kustannuksia. **Monituottajuudessa** pyrittiin hyödyntämään kilpailutettua kotihoitoa ja palveluseteliä. Kotihoidon omaan toimintaan kuitenkin ohjautui enemmän asiakkuuksia, sillä yksityisellä kotihoidolla ei ollut mahdollisuutta ottaa vastaan asiakkaita rekrytointiongelmien vuoksi. Henkilöstön saatavuusongelmat vähensivät erityisesti yksityisen kotihoidon palvelusetelituotantoa. Tämä vaikutti kotihoidon oman tuotannon ja ostopalvelun kasvuun. **Etäkotihoito** palvelun laajentaminen hidastui etäkotihoitolaitteiden koronapandemias-ta johtuvien saatavuusongelmien vuoksi. Kaikista oman tuotannon kotihoidon käynneistä toteutui 7,0 % etäkotihoitona, kun tavoite oli 10 %.

## Tavoite 3

Ikäihminen saa tarvitsemansa sairaanhoidollisen ja lääketieteellisen tutkimuksen ja hoidon oikeaan aikaan kotona tai palvelukodissa. Päivystyksellisiä tarpeita on mahdollisimman vähän ja ne hoidetaan joustavasti ja viiveettä virka-aikana siten, että asiakas ei tarvitse päivystystä. Jos ikäihminen tarvitsee päivystyksellisiä palveluja, tavoitteena on, että hän ei joutuisi sairaalaan, vaan palaisi kotiin tarvittaessa tehostetun hoidon tai palvelun turvin. Sairaalahoitoon tarpeen tulee aina olla lääketieteellisesti perusteltua. Tehostetun kotikuntoutusjakson jälkeen mahdollisimman moni pärjää itsenäisesti kotona.

**Tavoitteet hoito- ja palveluketju mittareissa toteutuivat hyvin.** Tavoitteista ainoastaan mittari, joka koski kotikuntoutusjakson jälkeen kotona pärjäämistä, eteni huonompaan suuntaan kuin vuonna 2021, vaikka tavoite toteutui. **Kotikuntoutusjakson jälkeen itsenäisesti kotona pärjäävien osuus laski edellisestä vuodesta 8 %.** Muut mittarit kehittyivät tavoitteen suuntaisesti.

Ikäihmisten hyvinvointipalvelujen mukaan geriatrian, mielenterveys- ja päihdepalveluiden sekä kuntoutuksen erityisosaamisella **tuettiin perustason toimintaa.** Kotihoidon ja tehostetun palveluasumisen yksiköiden asiakkaille tehtiin asianmukaiset **hoitosuunnitelmat.** Lisäksi virka-aikana säännöllisten palveluiden piirissä olevan asiakkaan kiireellisen avun tarve turvattiin **joustavalla yhteyden saannilla hyvinvointikeskukseen,** jolloin päivystyksen käyttöä ja myös sairaalajaksoja on saatu vähennettyä. **Ennakoivia hoito- ja palvelusuunnitelmia päivitettiin** kotihoitoon ja tehostetun palveluasumisen sekä lääkärin yhteistyönä. **Virka-aikaisen lääkärikonsultaation saataavuus on ajoittain vaihdellut** ja joulukuussa 2021 aloitettiin KOTAS geriatrinen lääkärikonsultaatio, joka vastaa virka-aikana akuutteihin konsultaatiopyyntöihin.

## HOITO- JA PALVELUKETJU TAVOITTEET

Mittari	Tavoitetaso	Toteuma 2022 / Arviointi
Liikkuvan sairaanhoitajan asiakkaiden käynnit yhteispäivystyksessä samana päivänä	Osuus liikkuvan sairaanhoitajan asiakkaista, jotka eivät tarvitse käyntiä OSYPissä saman päivän ja seuraavan päivän aikana, kasvaa.	<b>Tavoite toteutui, kasvua edelliseen vuoteen oli 2,4 %-yksikköä.</b> 87,8 % liikkuvan sairaanhoitajan asiakkaista ei tarvinnut käyntiä yhteispäivystyksessä ajanjaksolla 12/2021-12/2022 (2021: 85,4 %, 2020: 88 %)
Yhteispäivystyksessä käyneiden yli 75-vuotiaiden asiakkaiden osuus väestöstä	Yhteispäivystyksessä käyneiden yli 75-vuotiaiden asiakkaiden osuus väestöstä vähenee edellisen vuoden samaan ajankohtaan verrattuna.	<b>Tavoite toteutui.</b> Perusterveydenhuollon yhteispäivystyksessä käyneiden yli 75-vuotiaiden asiakkaiden osuus vastaavan ikäisestä väestöstä oli 22,7 %, mikä on 2,0 %-yksikköä vähemmän kuin vuonna 2021. Ikäryhmän osalta OSYP:n lääkärikäynnit lisääntyivät 123 käyntiä (3,3 %).
Päivystyksen kautta tulleiden yli 75-vuotiaiden perusterveydenhuollon sairaalahoidon asiakkaiden määrä, hoitojakson pituus ja sairaalahoitopäivien kokonaismäärä	Päivystyksen kautta tulleiden yli 75-vuotiaiden perusterveydenhuollon sairaalahoidon asiakkaiden määrä ja sairaalahoitopäivien kokonaismäärä vähenee ja hoitojakson pituus pysyy ennallaan.	<b>Tavoite toteutui.</b> Yli 75-vuotiaiden asiakkaiden hoitojaksojen määrä väheni 273 jaksoa (-12,1 %). Hoitojakson pituus on pysynyt ennallaan (noin 9 vrk). Hoitopäivien määrä sairaansijoiksi muutettuna oli keskimäärin 52 paikkaa, mikä oli keskimäärin viisi paikkaa vähemmän kuin edellisellä vuonna.
30 vrk sisällä perusterveydenhuollon sairaalaan palanneiden yli 75-vuotiaiden määrä	30 vrk sisällä perusterveydenhuollon sairaalaan palanneiden yli 75-vuotiaiden määrä pysyy hyvällä alle 25 %:n tasolla.	<b>Tavoite toteutui.</b> Perusterveydenhuollon sairaalahoidosta kotiutuneista 15,9 % palasi sairaalaan 30 vrk:n sisällä (kansainvälinen hyvä taso: 25 %). Osuus on laskenut edellisvuodesta (TP 2021: 18,1 %).
Perusterveydenhuollon sairaalahoidossa tehostetun asumispalvelun tai laitoshoidon paikkaa odottavien ja odotuspäivien määrä	Perusterveydenhuollon sairaalahoidossa tehostetun asumispalvelun tai laitoshoidon paikkaa odottavien ja odotuspäivien määrä vähenee.	<b>Tavoite toteutui.</b> Tehostetun palveluasumisen tai laitoshoidon paikkaa odotti keskimäärin alle yksi henkilö (odotuspäivien määrä 73 vrk). Vuonna 2021 paikkaa odotti keskimäärin yksi henkilöä (odotuspäivien määrä 383 vrk).
Arvioivan kotikuntoutusjakson jälkeen mahdollisimman moni asiakas pärjää itsenäisesti kotona (%)	Arvioivan kotikuntoutusjakson jälkeen 35 % asiakkaista pärjää itsenäisesti kotona.	<b>Tavoite toteutui,</b> mutta kotikuntoutusjakson jälkeen itsenäisesti kotona pärjäävien osuus laski edellisestä vuodesta 8 prosenttiyksikköä. 37 % kotikuntoutuksen asiakkaista jatkoi kuntoutuksen jälkeen kotona ilman säännöllistä kotihoitoa (v. 2021: 45 %).

## Yhdyspintatoimintaa on valmisteltu kesästä 2021 lähtien

**Vuoden 2023 alusta Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueella Pohteella ja kaupungilla on jaettu ja yhteinen vastuu hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä.** Taus-talla on yhteinen laaja-alainen hyvinvoinnin käsite Pohjoispohjalaisen ikäihmisen hyvinvointi<sup>13</sup>. Tavoitteena edelleen on, että siirrettäessä painotusta ehkäisevään ja ennakoivaan työhön raskaiden palveluiden tarve vähenee, mikä hillitsee kustannusten nousua ajan mittaan.

Kaupungilla ja hyvinvointialueilla on paljon asukkaiden ja asiakkaiden palveluihin liittyviä yhteistyötarpeita. Uudessa **kaupunkistrategiassa Oulu 2030** tämä on huomioitu siten, että strategisena tavoitteena on ”tukea oululaisten hyvinvointia ja toimintakykyä kehittämällä ennaltaehkäiseviä toimia”. Lisäksi tavoitteena on, että ”kuntalaisille tarjotaan toimivat palvelut yhteistyössä hyvinvointialueen kanssa”. Yhteisiä käytänteitä, prosesseja ja tavoitteita valmistellaan.

Hyvinvointialueelta saadun tiedon mukaan valmistelussa olleita yhdyspintoja ovat olleet muun muassa hyvinvointijohtaminen, ehkäisevä päihdetyö, elintapaohjaus, liikunnan edistäminen ja kulttuurihyvinvointi. **Touokuussa 2022 Pohde julkaisi strategian ja sote-palvelujen järjestämissuunnitelman, jotka linjaavat ja ohjaavat hyvinvointialueen yhdyspintatoimintaa.** Lisäksi hyvinvointialueen järjestämistoimintoihin on rekrytoitu kaksi yhdyspintatoiminnasta vastaavaa päällikköä, jotka aloittivat työnsä elokuussa 2022 (osallisuus- ja yhdyspintapäällikkö ja hyvinvoinnin edistämisen päällikkö). Aluehallitus on hyväksynyt esityksen, jonka mukaan päälliköiden tiimiin rekrytoidaan kuusi osallisuutta, yhdyspintatoimintaa ja hyvinvoinnin edistämistä tukevaa asiantuntijaa, koordinaattoria ja suunnittelijaa.

Loppuvuodesta 2022 **yhdyspintavalmistelun tärkeitä, valmistelussa olleita kohteita** olivat Pohjoispohjalaisten hyvinvointikertomus, osallisuus-, vuorovaikutus- ja hyvinvointiohjelma (Osuva-ohjelma) ja hyte- ja yhdyspintaneuvottelut.

- **Hyvinvointikertomuksessa** määritellään hyvinvoinnin edistämisen painopisteet tuleville vuosille. Kertomus valmistellaan yhteistyössä kuntien kanssa (erityisesti kuntien hyvinvointiyhdyshenkilöiden kanssa). Kertomus valmistunee keväällä 2023. Sen jälkeen alkaa painopisteisiin liittyvän hyvinvointisuunnitelman valmisteluyhteistyö.
- **Osuva-ohjelma** sisältää hyvinvoinnin edistämisen ja yhdyspintatoiminnan rakenteiden, resurssien, toimintamallien ja vuosikellojen kuvauksen. Sekin valmistellaan yhteistyössä muun muassa kuntien kanssa. Ohjelma valmistunee kesän 2023 tienoilla, mutta monia asioita valmisteltiin jo vuoden 2022 aikana (mm. kuntien ja hyvinvointialueen yhdyspintatoiminnan rakenteet). Samassa yhteydessä myös selvitetään, millaisia sopimuksia onnistunut yhdyspintatoiminta edellyttää.
- **Hyte- ja yhdyspintaneuvottelut** aloitettiin kunnista. Kuntien oman toiveen mukaisesti pidettiin 20.10–9.12.2022 välisenä aikana neuvottelukierros, joka toteutui alueellisesti. Neuvottelujen aiheena olivat alueiden asukkaiden hyvinvointitarpeiden tunnistaminen (hyvinvointikertomukseen), alueen toiveet hyte- ja yhdyspintatoiminnan rakenteisiin ja toimintamalleihin (Osuva-ohjelmaan) sekä alueen kuntien näkemykset järjestöavustuksista.

Kaupungissa yhdyspintojen kehittäminen aloitetaan vuonna 2023. Tavoitteena on luoda rakenne ja toimintamalli yhdyspintayhteistyölle yhdessä Pohteen kanssa 2023–2025<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> [Hyvinvointityö - Pohde](#)

<sup>14</sup> Hyvinvointisuunnitelma 2023–2025



## Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä ikäihmisten terveyden ja hyvinvoinnin edistämisestä

**Arvioinnissa tarkasteltiin kolmea rajattua kokonaisuutta:** Ikävoimainen Oulu-ohjelman toimenpiteistä teemaa edistämme terveyttä ja hyvinvointia, ikäihmisten palveluketjutavoitteita ja yhdyspintatyön etene- mistä ikäihmisten palveluiden siirtyttyä hyvinvointialueelle.

**Ikäihmisten terveyttä ja hyvinvointia on viety eteenpäin Ikävoimainen Oulu -ohjelman toimenpiteiden mukaisesti.** Kaikkia teeman toimenpiteitä oli edistetty, vaikka osa tavoitteista on pitkän aikavälin toimia ja ohjelman toimeenpanoa on hidastanut koronaepidemia.

Ohjelman toimenpiteiden etenemisen arviointia vaikeutti oleellisesti se, että ohjelman mittareilla ei ole tavoitetasoja. Ohjelmaan on kirjattu vastuutahoja, mutta ohjelman kokonaisuuden seurantamenetelmää ei ole määritelty täsmällisesti. Lisäksi selkeät ohjelmaan liittyvät tavoitteet määriteltiin vasta hyvinvointi- suunnitelmaan keväällä 2023. Itse ohjelma tullaan päivittämään vuoden 2023 aikana. Ohjelman toimia voi- daan vastaisuudessa kohdistaa entistä enemmän hyvinvointia edistävien ja ennaltaehkäisevien toimien lisäksi neuvontaan ja ohjaukseen sekä asuntojen ja asuinympäristön kehittämiseen.

**Ikäihmisten hoito- ja palveluketjulle asetetut tavoitteet toteutuivat varsin hyvin, sillä mittareista to- teutui reilusti yli puolet (67 %).** Vastuualueella kehitetyt toimintamallit ja hyvät käytännöt ovat olleet oi- keansuuntaisia, sillä palvelurakennetta on saatu kevennettyä tavoitteen mukaisesti. Taloudellista ta- voitetta ei kuitenkaan saavutettu, vaan yli 75-vuotiaisiin kohdistuneet menot ovat jatkaneet voimakasta kasvua. Ikäihmisten määrän kasvu olennaisesti tulevina vuosina tarkoittaa sitä, että muutoksia nykyisiin työtapoihin, palvelurakenteeseen, toimintamalleihin sekä esimerkiksi sähköisten palveluiden hyödyntä- mistä edelleen tarvitaan. Myöskään ns. välimuotoisen asumisen ratkaisuja ei ole riittävästi tarjolla.

**Valtuuston asettamat tavoitteet toteutuivat osittain.** Strateginen tavoite kotona asuvien yli 75-vuoti- aiden osuuden kasvattamisesta, jota seurataan sekä kaupungissa että hyvinvointialueella myös jatkos- sa, vaatii ikäystävällisempien asuin ympäristöjen kehittämistä esimerkiksi parantamalla esteettömyyttä ja turvallisuutta sekä järjestämällä erilaisia tapaamis- ja toimintapaikkoja. Vuoden aikana luotiin yhteisöl- lisen asumisen toimintamalli, mutta toteutus on viivästynyt suunnitellusta aikataulusta eikä tavoite *pal- velurakenteen keventäminen ympärivuorokautisesta palvelusta yhteisölliseen asumiseen* siksi toteutunut.

**Yhdyspintatyö on aloitettu jo vuonna 2021 ja toiminnan valmistelu on edennyt hyvinvointialuevalmis- telun asettamissa aikarajoissa.** Yhteistyö hyvinvointialueen kanssa rakentuu ja organisoituu uusissa ra- kenteissa vähitellen. Jatkossa on varmistettava tiedonkulku, vastuunotto ja toimiva yhteistyö eri toimijoi- den välillä niin, että ikäihmiset saavat tarvitsemansa palvelut helposti.

## Tarkastuslautakunnan kannanotot

Positiivista on, että Ikävoimainen Oulu -ohjelman toimenpiteet ja palveluketjuille asetetut selkeät tavoit- teet ovat lisänneet suunnitelmallisuutta ja yhteistyötä eri toimijoiden välillä ikäihmisten terveyden ja hy- vinvoinnin edistämisessä.

Ikääntyneiden kotona asumisen tavoitteeseen pääseminen edellyttää ikäystävällisen asumisen kehittä- mistä ja monipuolistamista kaupungin ja hyvinvointialueen yhteistyössä. Ikäihmisille tulee olla tarjolla yhä enemmän kodinomaisia asumisympäristöjä ja yhteisöjä, joihin on saatavilla riittävät palvelut.

## 4.7 OuluBotin vaikuttavuus

Tarkastuslautakunta arvioi, miten hyvin OuluBot toimii asiakaslähtöisenä palvelukanavana.

Arvioinnissa tarkasteltiin, onko OuluBotilla ollut vaikutuksia asiakkaiden käyttäytymiseen, miten keskustelumäärät ovat kehittyneet, miten asiakaspalvelijan tarve chat-palvelussa on muuttunut sekä mitä tietoa peukutukset kertovat asiakaspalautteena.

### OuluBot on kaupungin yleisneuvoja 24/7

Oulun kaupungin verkkosivujen **virtuaalinen avustaja** on nimeltään OuluBot. Se vastaa kaupungin palveluihin liittyviin kysymyksiin 24/7. Se toimii millä tahansa laitteella (matkapuhelin, tabletti, tietokone tai jopa älytelevisio). Sen kehittäminen alkoi vuoden 2019 alussa aloitetulla projektilla. Hankinta toteutettiin innovatiivisena hankintana, jota arvioidaan tämän arviointikertomuksen [luvussa 4.1](#). Rahoituksesta (737 000 €) puolet tuli Oulun kaupungilta ja puolet Business Finlandilta. OuluBot oli konsernihallinnon projekti.

Kehittämävaiheen jälkeen OuluBot otettiin käyttöön vuoden 2022 alussa. Nyt on menossa ylläpitovaihe, jolloin tehdään myös jatkokehitystä. OuluBotin käyttöä laajennetaan vähitellen kattamaan suuri osa kaupungin palveluista. [Bottikuiskaajat](#) opettavat sille jatkuvasti uusia asioita ja parantavat aiemmin opettettujen aihealueiden toimivuutta.

**OuluBot on monikanavainen chatbot.** Se hyödyntää tekoälyä ja pystyy kommunikoimaan asiakkaan kanssa keskustelunomaisesti. Se kysyy tarvittaessa lisäkysymyksiä tai antaa vastausehdotuksia. Sen **vastaustarkkuus** on paljon **parempi kuin internetin hakukoneilla**, ja se **ohjaa** tarvittaessa **suoraan** sopivaan kaupungin verkkopalveluun. OuluBot kykenee lukemattomiin samanaikaisiin keskusteluihin, joten asiakkaan ei tarvitse odottaa chatissa, että joku asiakaspalvelija vapautuisi palvelemaan. OuluBottiin voi integroida mediasisältöä, mikä mahdollistaa monipuolisen ja moniulotteisen palvelun.

Projektivaiheen ennakkokyselyn mukaan asiakkaiden toiveena oli, että palvelu toimisi yhden luukun periaatteella, palvelut saisi helposti ja läheltä, olisi yksi kanava ja toimivat prosessit. Kuntien ja kaupunkien palvelutarjonta on hyvin laaja. Useimmat chatbotit on rakennettu ainoastaan yhden palvelun ympärille. OuluBot on suunniteltu toisin: samaan chatbottiin on mahdollista sisällyttää kaikki aihealueet. **Asiakkaan ei tarvitse siirtyä**

**chatistä toiseen, jos on kysyttävää useammasta eri aiheesta:** uimahallin aukioloaikoja ja uimahalliin pääsemistä julkisilla kulkuneuvoilla voi kysyä samalla kerralla. Paikannus auttaa hakemaan esimerkiksi lähietäisyydellä sijaitsevia kulttuuri- tai liikuntapalveluja.

OuluBot on rakennettu Boost.ai-alustalle. Se on kunnissa yleisimmin käytetty bottialusta. Siihen kuuluu myös chat-palvelu, jossa ihminen palvelee asiakasta. Esimerkiksi, jos botti ei osaa vastata asiakkaan kysymykseen, asiakas voi keskustella chatissa ihmisen kanssa.

Palvelun tasainen laatu saadaan varmistettua sillä, että botti **vastaa kaikille asiakkaille aina samalla tavalla**. Vastaus ei riipu asiakaspalvelijasta. Botti on alusta pitäen tehty saavutettavaksi ja tietoturvalliseksi. Keskustelut anonymisoidaan, jotta keskusteludataa pystytään hyödyntämään.

OuluBotin opettamisessa **hyödynnetään käytyjä keskusteluja**. Niistä saadaan tietoa, mitä aiheita ja sanastoa bottille on syytä opettaa. Sille on opetettu myös oululaisia murre sanoja.

**Sähköisen asioinnin tiedetään tuovan kustannussäästöjä** sekä palvelun tuottajalle että asiakkaalle. Asiakastyötä voidaan kohdentaa vaativampiin tapauksiin, ja asiakaspalveluresurssin määrää voidaan vähentää siirryttäessä sähköiseen palveluun. Oulun kaupungilla yhden kasvokaisen asiointitapahtuman hinnaksi on laskettu noin 22 euroa, kun vastaavan sähköisen tapahtuman kustannus on noin kaksi euroa. Asiakkaalta säästyy aikaa ja mahdollisesti matkakuluja. Siitä ei kuitenkaan ole tietoa, kuinka moni asiakas olisi käyttänyt kasvokkaista asiointia, jos OuluBottia ei olisi ollut käytettävissä. Tilaston mukaan (kaavio Keskustelujen määrä 2021–2022) ainakin [livechatin](#) käyttö ja tarve ovat vähentyneet OuluBotin käyttöönoton jälkeen. Todellisia säästöjä tästä ei voi laskea.

Ensimmäisen käyttövuoden suorat kustannukset olivat noin 136 000 euroa. Tämän lisäksi useat Oulun kaupun-

gin työntekijät käyttivät työpanostaan OuluBotin opettamiseksi ja kehittämiseksi. Opettamalla OuluBot vastamaan kysymyksiin säästyy jatkossa työntekijöiden aikaa muihin tehtäviin.

Bottikuiskaajat opettavat OuluBotille aiheen kerrallaan. Tammikuussa 2023 sillä oli 4 711 vastausta tai ohjausta (painikkeita, linkkejä nettisivulle yms.) 25 eri aihealueelta. Eniten niitä oli liikenteeseen liittyen (932), toiseksi eniten hyvinvointipalveluihin (671).

### OuluBotin sitovat tavoitteet ja niiden toteutuminen

Oulun kaupunki on tehnyt päätöksen, että OuluBot otetaan käyttöön ja sitä kehitetään. Kaupunkistrategiassa 2030 ja talousarviossa 2022 on kaksi sitovaa tavoitetta OuluBotille: **käyttö laajenee 24/7 kuntalaisneuvonnassa ja asiakaspalvelutapahtumien määrä kasvaa**. Talousarviossa 2022 ei ollut asiakaspalvelutapahtumien määrälle tavoitetasoa. Edellisten lisäksi **ihmislähtöisyys, digitaalisuus ja kokeilukulttuuri** ovat keskeisesti esillä strategiassa. OuluBot toteuttaa näitä kaikkia.

OuluBotin käyttöä on laajennettu uusiin aiheisiin ja eri toimialoille kuntalaisneuvonnassa. Asiakaspalvelutapahtumien määrä kasvoi vuonna 2022 edellisestä vuodesta. 2022 keskusteluja (OuluBot ja livechat) oli 32 244, kun vuonna 2021 niitä oli 27 624. Lisäystä oli noin 17 prosenttia. Näiden kahden vuoden vertailtavuus ei ole hyvä, koska 2021 OuluBottia vielä rakennettiin ja alkuvuoden ajan

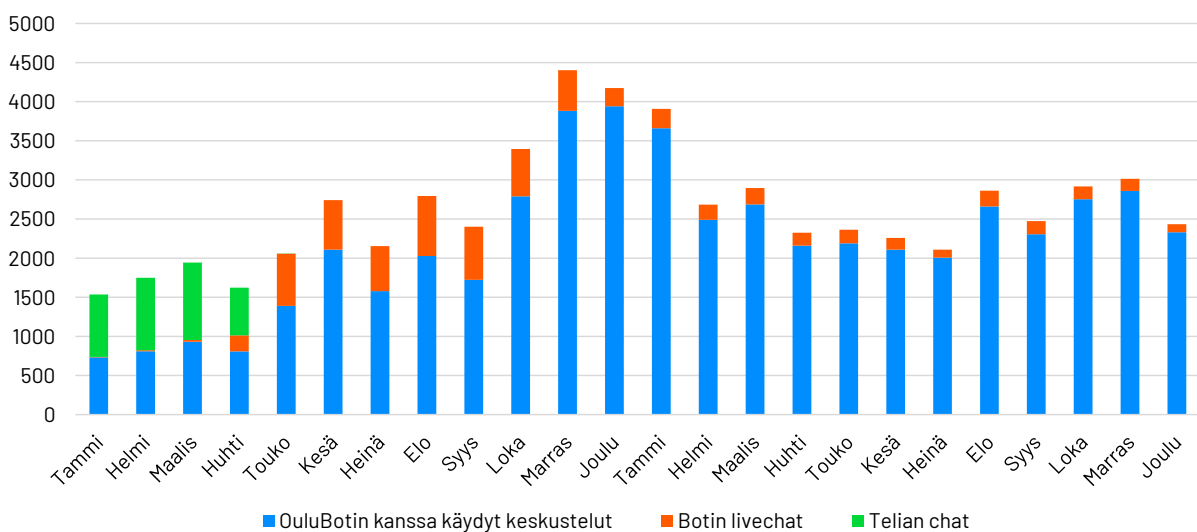
chat-palvelua hoiti Telia. Vuoden 2022 aikana keskustelujen määrä ei ainakaan selkeästi ollut nousujohteinen (kaavio Keskustelujen määrä 2021–2022). Keskustelujen kokonaismäärän kasvu oli vain 4,1 prosenttia, jos vuoden 2021 keskustelumäärään lasketaan mukaan Telian chat.

Talousarvion 2023 tavoitteena on **vähintään 80 000 asiakaspalvelutapahtumaa** ja kaupunkistrategiassa 2030 vuoden **2025 tavoitetila on 500 000**. Lisäksi tavoitteena on, että OuluBot-automaatio hoitaa yhteydenottoita itsenäisesti 95 prosenttia. Siitä ei olla kovin kaukana, koska joulukuusta 2021 vuoden 2022 loppuun osuus vaihteli 92,6 prosentista 95,8 prosenttiin. Strategiassa tavoitellaan myös, että kuntalaisille tarjotaan toimivat palvelut yhteistyössä hyvinvointialueen kanssa. Pohde on ottanut OuluBotin käyttöön, joten tämä toteuttaa strategista tavoitetta.

### Keskustelujen määrä tasaantui 2022

**Keskustelujen kuukausittainen määrä lisääntyi kehittämisvaiheen aikana huomattavasti** (731 tammikuu – 3 942 joulukuuta 2021, OuluBotin keskustelut ilman livechatia), mutta käyttöönoton jälkeen vuoden 2022 alkupuoliskolla käyttö vähentyi. Vuoden jälkipuoliskolla keskustelujen määrät olivat vain hiukan suuremmat kuin keväällä. Vuoden 2022 aikana keskusteluja pelkästään OuluBotin kanssa oli kuukausittain keskimäärin vajaat 2 500. Ensimmäisen käyttövuoden aikana heinäkuu oli hiljaisin kuukausi.

### KESKUSTELUJEN MÄÄRÄ 2021–2022



Lähde: OuluBot admin tilastot

Pelkän bottikeskustelun lisäksi on mahdollista päästä chat-yhteyteen myös asiakaspalvelijan kanssa. Alkuvuodesta 2021, kun Telia hoiti chat-palvelun, keskusteluja asiakaspalvelijan kanssa oli kuukausittain vajaa 1 000. OuluBotin livechat alkoi varsinaisesti huhtikuussa 2021. Sen myötä **keskustelujen määrä asiakaspalvelijan kanssa väheni** tasoon 600–700. Joulukuusta 2021 lähtien niitä on ollut vielä selvästi vähemmän (102–248). Molemmat chat-palvelut olivat käytössä yhtä aikaa kuukauden ajan.

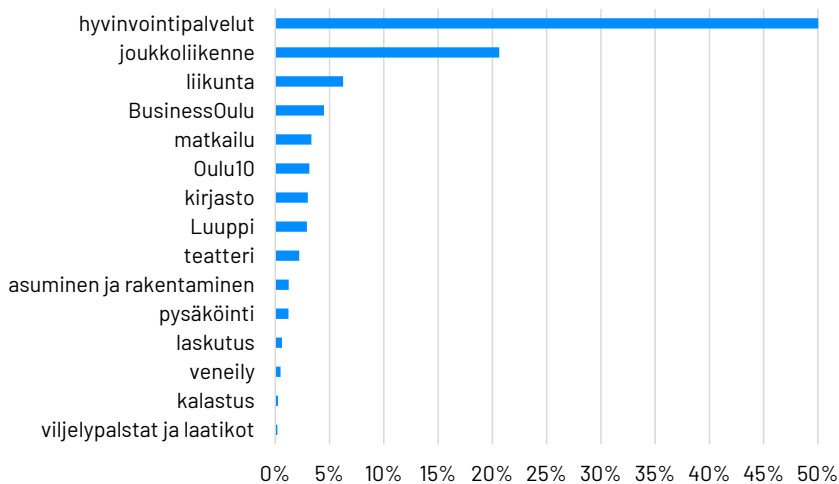
OuluBot ohjaa livechattiin siinä tapauksessa, että se on kolme kertaa pyytänyt selvennystä kysymykseen tai ei ole ymmärtänyt mitä on kysytty. OuluBot osaa myös pyynnöstä yhdistää asiakaspalvelijalle. Keskustelu ohjautuu livechattiin Oulu10:n yleisneuvonnan asiakaspalveluun vain virka-aikana. Muuna aikana OuluBot jättää asiakaspalvelijalle yhteydenottopyynnön, jos asiakas niin haluaa. **Botilla ei ole tarkoitus korvata kokonaan ihmisen antamaa palvelua.**

### Hyvinvointipalveluista eniten keskusteluja

Arvioituista keskusteluista laskettujen määrien mukaan **keskusteluaihealueista** selvästi **suosituin** ensimmäisen käyttövuoden aikana oli **hyvinvointipalvelut**. Seuraavaksi eniten kysymyksiä tuli **joukkoliikenteestä**. Nämä kaksi aihealuetta käsitti yli 70 prosenttia arvioituista keskusteluista. Tämä tilasto muuttunee aivan toisenlaiseksi hyvinvointialueen aloitettua toimintansa, kun kaupunki ei enää vastaa hyvinvointipalvelujen aihealueesta OuluBotissa. Tilastoinnin jaottelu Oulun kaupungin ja Pohteen välillä oli arviointia tehdessä päättämättä.

Eri aihealueiden keskustelumääriin ja niiden vaihteluihin voivat vaikuttaa useat tekijät. Esimerkiksi liikunnan ja matkailun keskustelumääriin vuodenajalla on huomattava vaikutus. Myös uusilla opetetuilta aiheilla on vaikutuksia aihealueiden suosioon.

### ARVIoitujen Keskustelujen Prosenttimääriä Aihealueittain 2022



Lähde: OuluBot admin tilastot

Teknisen laskennan perusteella hyvinvointialueelle siirtyneissä aiheissa (koronavirus, omahoito ja hyvinvointipalvelut) keskusteluja oli 23,5 prosenttia vuoden 2022 kaikista keskusteluista. Eroa yllä olevaan kaavioon ja tekstiin muodostuu muun muassa siinä, että arvioituissa keskusteluissa ihminen on tehnyt luokittelun sisällön perusteella. Teknisessä laskennassa on huomioitu vain ne keskustelut, jotka ovat osuneet johonkin hyvinvointipalveluiden OuluBotille kouluttamaan aiheeseen.

### Asiakastytyväisyyttä seurataan peukutuksilla ja palautteilla

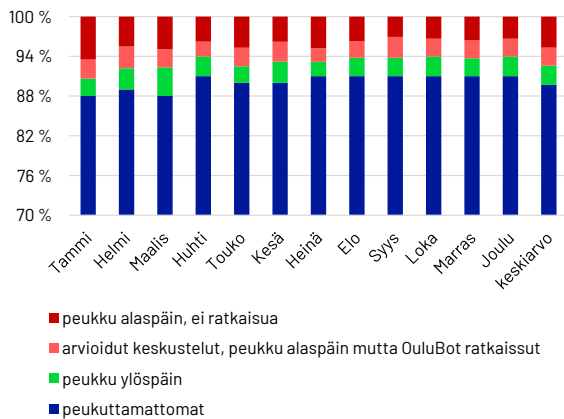
OuluBotissa voi keskustelun päätteeksi peukuttaa (ylös/ alas) sen mukaan, onko kokenut keskustelun hyödylli-

seksi vai ei. Kuten kaaviossa "Keskustelujen peukutukset 2022" näkyy, suurinta osaa keskusteluista ei peukuteta (noin 90 %). **Tyytyväisyys** (peukku ylös) **on ilmaistu noin kahdessa prosentissa keskusteluista**. Peukku on ollut alaspäin noin kahdeksassa prosentissa. Yli puolet näistä on ollut sellaisia, joita OuluBot ei ole osannut ratkaista. [Keskustelujen arvioinnin mukaan](#) loput OuluBot on osannut ratkaista, mutta silti peukutus on ollut alaspäin. Mahdollisesti asiakaskokemus on ollut jotenkin negatiivinen saadusta vastauksesta huolimatta.

Oulun Digin käsityksen mukaan, jos keskustelija siirtyy OuluBotin keskustelussa annetusta linkistä esimerkiksi ouka.fi-sivustolle ja löytää etsimänsä tiedot, hän ei yleensä palaa takaisin OuluBotiin "peukuttelemaan". Tämä on yleisin tapa, kun OuluBottia käytetään. Mutta jos keskus-

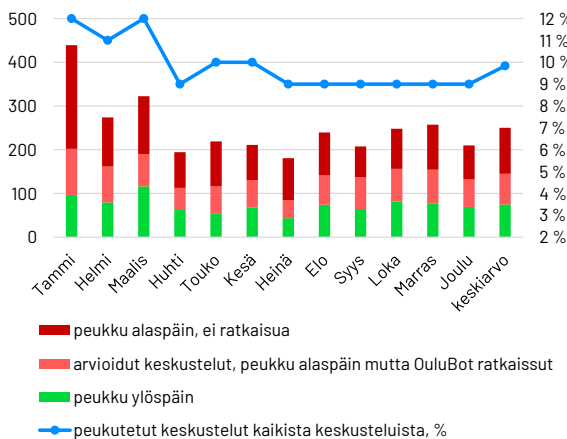
telija ei saa kunnollisia vastauksia tai linkit ovat vääriä, niin silloin peukku näytetään alaspäin. Tilanne on päinvastainen, kun keskustelu selkeästi hoituu pelkästään OuluBotin ja/tai asiakasneuvojan kanssa ja keskustelun päätteeksi peukutetaan ennen keskusteluikkunan sulkeamista.

## KESKUSTELUJEN PEUKUTUKSET 2022



Lähde: OuluBot admin tilastot

## PEUKUTETTUIJEN KESKUSTELUJEN LUKUMÄÄRÄ JA PROSENTTIOISUUS 2022



Lähde: OuluBot admin tilastot

Peukutusten määrä ja prosenttiosuus kaikista keskusteluista laski alkuvuoden 2022 aikana. Erityisesti huhtikuusta eteenpäin peukutusten suuntien prosenttiosuudessa ei ole merkittäviä eroja. Keskustelun päätteeksi käyttäjä voi peukuttamisen lisäksi antaa sanallista palautetta.

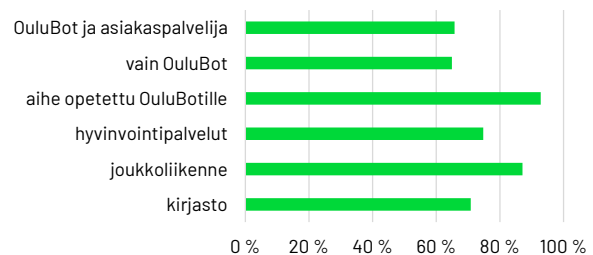
## Keskusteluja arvioidaan laadun varmistamiseksi

Laadun varmistamiseksi bottikuiskaajat käyvät läpi OuluBotin keskusteluhistoriaa (noin 59 % keskusteluista 2022). Läpikäynneissä arvioidaan keskustelujen onnistumista, onko OuluBot osannut vastata asiakkaiden kysymyksiin. Keskustelu on määritelty onnistuneeksi, jos asiakas on saanut vastauksen kysymykseensä OuluBotilta. Samalla kerätään tietoa siitä, mitä OuluBotille pitää vielä opettaa.

Verrattaessa kaikkien keskustelujen ja pelkästään OuluBotin keskustelujen onnistumisprosentteja voidaan huomata, että asiakaspalvelijoille siirtyneet keskustelut eivät merkittävästi nosta onnistumisprosenttia. Tämä johtuu siitä, että OuluBotilta kysytään melko vähän asioita, joihin se ei osaa vastata, joten asiakaspalvelijan tarve chatin kautta on vähäistä. On myös mahdollista, että keskustelu botin kanssa ei etene asiakasta tyydyttävästi ja asiakas päättää etsiä vastauksia muilla keinoilla.

Seuraavassa taulukossa on esitetty onnistumisprosentteja käydyistä keskusteluista. Siitä nähdään, että OuluBot osaa vastata yli 90 prosenttiin niistä aiheista, jotka on sille opetettu. Aiheella tarkoitetaan jotakin selkeästi rajattua kokonaisuutta. Esimerkiksi hyvinvointipalvelut on laaja aihekokonaisuus, jonka sisällä on useita aiheita. Niistä tähän mennessä on opetettu vasta osa. OuluBotin osaaminen on lisääntynyt vuoden aikana. Joulukuussa 2022 OuluBot osasi vastata 69 prosenttiin keskusteluista, kun koko vuoden keskiarvo on 65 prosenttia. Tähän mennessä **paljon kysytyjä aiheita on jo opetettu OuluBotille**. Jäljellä on kuitenkin vielä paljon opetettavaa. Onnistumisprosentti voi välillä laskea, jos botilta ruvetaan kysymään uusista, opettamattomista aiheista. Työtä jatkamalla onnistumisprosenttia saadaan nostettua. Yksi potentiaalinen aihealue, jota ei juurikaan vielä kysytä, on varhaiskasvatus. Tämä johtuu todennäköisesti siitä, että varhaiskasvatuksessa on ollut RoopeBot käytössä. OuluBot korvaa sen ja aihetta on jo opetettu (ei vielä julkaistu tammikuussa 2023).

## OULUBOTIN ONNISTUMISPROSENTTEJA KÄYDYISTÄ KESKUSTELUISTA 2022



Lähde: OuluBot admin tilastot



## Kehitysnäkymiä

**OuluBotin jatkokehittämisestä** on tehty sopimus järjestelmän toimittaneen Digital Workforce Services Oyj:n kanssa. Alustassa on vielä useita ominaisuuksia, joita voidaan hyödyntää kehitystyön jatkuessa.

OuluBottia on tarkoitus kehittää **monikieliseksi**, jolloin se pystyisi kommunikoimaan myös muilla kielillä, ensivaiheessa englanniksi. Luupin vastauksien käännöstyö on jo aloitettu ja muita aihealueita selvitetään. Alusta tukee 27 eri kieltä.

Asiakkaalle olisi hyvä, jos läheisesti kaupungin palveluihin liittyviin palveluihin pystyisi saumattomasti linkittämään **ulkopuolisia chatteja ja järjestelmiä**. Tämä tavallaan toteutuu jo siinä, että Pohde on ottanut OuluBotin käyttöönsä. Muita linkityksiä on selvityksen alla (esimerkiksi KELA), mutta ne eivät avautune lähitulevaisuudessa. Laajempaa chatbottien verkostoitumismahdollisuutta on selvitetty muun muassa valtiovarainministeriön kansallisessa [AuroraAI-tekoälyohjelmassa](#).

Käyttäjäpalautteet käsitellään nykyään manuaalisesti. Pyrkimyksenä on, että käsittely saataisiin automatisoitua analytiikkajärjestelmä Ouka Azurella.

Luupissa on kevään 2023 aikana valmistumassa puhero-botti, joka yhdistetään OuluBottiin. Sen jälkeen OuluBot tunnistaa puhetta ja pystyy vastaamaan puheella.

## Sanastoa

- **Arvioitu keskustelu** on keskustelu, jonka sisällöntuottaja on käynyt läpi keskusteluhistoriasta ja on samalla arvioinut, onko OuluBot osannut vastata asiakkaan kysymykseen/kysymyksiin.
- **Bottikuiskaaja (sisällöntuottaja)** on henkilö, joka opettaa botille sanoja ja niiden sisältöjä. Hän myös arvioi OuluBotin käymiä keskusteluja.
- **Chatbot, bot** on tietokoneohjelma, joka on suunniteltu käymään keskustelua ihmisen kanssa. Ihminen kirjoittaa tekstiä, ja chatbot vastaa tai esittää vastakysymyksiä. Chatbottien toiminta perustuu suhteellisen yksinkertaisiin periaatteisiin, esimerkiksi keskustelun aiheen tunnistamiseen avainsanoista, ja vastakysymyksiä muodostamiseen ihmisen edellisen vastauksen perusteella. (wikipedia)
- **Chatti, chat** eli verkkojuttelu tai päätekeskustelu on yleiskäsite sellaisille internetin palveluille, joiden avulla voi keskustella ihmisten kanssa reaaliaikaisesti. (wikipedia)
- **Livechat** on aina ihmisen kanssa käytävä verkkojuttelu.

## Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä OuluBotin vaikuttavuudesta

**OuluBot on asiakaslähtöinen palvelukanava**, jota kehitetään aktiivisesti. Se ei ruuhkaudu ja palvelee 24/7. Opetetuissa aiheissa onnistumisprosentti on kiitettävää tasoa (yli 90 %). Se osaa vastata yksinkertaisiin kysymyksiin ja pystyy ohjaamaan suoraan oikeisiin palveluihin. Sen vastaustarkkuus Oulun kaupungin palveluja koskeviin kysymyksiin on paljon parempi kuin internetin hakukoneilla eikä se sisällä mainoksia, kuten hakukoneet.

Lisäämällä sähköistä asiointia pystytään vähentämään kasvokkaista asiakaspalvelua ja siten säästämään kustannuksissa. Asiakkaalle etuna ovat ajan säästö sekä asioiden hoito aikaan ja paikkaan sitomattomasti.

**Keskustelumäärät OuluBotin kanssa ovat kasvaneet.** Lisäys ensimmäisestä vuodesta oli noin 4 600 keskustelua (17 %). Kehittämisvaiheen aikana 2021 keskustelut lisääntyivät melko tasaisesti vuoden loppua kohti. Sen jälkeen keskustelut vähenivät selvästi alkuvuodesta 2022, kun taas loppuvuonna niiden määrä lisääntyi hiukan, ei kuitenkaan alkuvuoden tasolle.

OuluBotilla on vielä paljon aiheita ja asioita, joihin se ei osaa vastata asiakasta tyydyttävällä tavalla. Se on kuitenkin matkalla visioiden mukaiseksi, ihmislähtöiseksi, ihmisten arkea helpottavaksi lähipalveluksi, mutta vaatii edelleen työtä sisällöntuottajilta tietojen opettamisessa ja päivittämisessä.

Selviä **johtopäätöksiä OuluBotin toimivuudesta palvelukanavana ei voida vetää** pelkästään **peukutusten perusteella**. Asiakastytyväisyyttä kuvaavia peukutettuja keskusteluita on vähän suhteessa keskustelujen kokonaismäärään. Onnistuneiksi arvioitujen keskustelujen peukutus alaspäin voi johtua siitä, että OuluBotin vastaus on ollut muodollisesti oikein, mutta sisältö ei kuitenkaan ole vastannut sitä, mitä kysyjä on varsinaisesti hakenut.

**Asiakkaiden käyttäytyminen tiedon haussa ei näyttäisi merkittävästi muuttuneen OuluBotin ensimmäisten vuosien aikana.** Keskustelujen määrän kehittyminen antaa viitteitä siitä, että kaupungin palvelujen käyttäjät eivät vielä ole oppineet hyödyntämään OuluBottia palvelukanavana. On myös aiheita, joissa ei ole totuttu käyttämään chattia, joten niistä ei ainakaan vielä kysytä paljon.

Kaupunkistrategiassa 2030 on pitemmän ajan numeerinen tavoitetaso OuluBot-keskustelujen määrälle, ja välitavoite on 2023 talousarviossa. Tavoitteet keskustelujen määrän lisääntymiselle ovat haastavia. Arviointia tehdessä oli vielä auki, mitä Oulun kaupungin tavoitteena olevaan keskustelumäärään laskeaan ja miten, kun hyvinvointipalveluita koskevat aiheet siirtyivät vuoden 2023 alusta Pohteen vastuulle. Keskustelut voivat olla moniaiheisia, jolloin yhtä keskustelua ei voi luokitella yksiselitteisesti kuuluvaksi kaupungin tai Pohteen vastuualueeseen. Lisäksi kaikki OuluBotin keskustelut eivät jatkossa koske Oulua, vaan alueena on koko hyvinvointialue. Kuntalaisen näkökulmasta ei ole väliä, onko kysymyksestä vastuussa kaupunki vai hyvinvointialue.

## Tarkastuslautakunnan kannanotot

Tarkastuslautakunta pitää hyvänä, että OuluBot tukee vahvasti kaupungin strategiassa olevia ihmislähtöisyys-, digitaalisuus- ja kokeilukulttuuritavoitteita.

Tarkastuslautakunta suosittelee lisäämään keinoja OuluBotin tunnetuksi tekemisessä, sillä keskustelujen määrä ei vielä ole selkeästi kehittynyt toivottuun suuntaan.

Asiakastytyväisyyden lisääminen parantamalla OuluBotin keskustelujen onnistumisprosenttia on ensiarvoisen tärkeää, jotta positiivisten kokemusten kautta keskustelujen määrä lisääntyy.

Koska tekoäly ei koskaan kaikessa asiakaspalvelussa voi korvata ihmistä, on huolehdittava siitä, että perinteistä asiakaspalvelua on riittävästi saatavilla.

## 4.8 Asiakslähtöisyys kaavoituksessa

**Tarkastuslautakunta arvioi**, onko kaavoitusyksikkö toteuttanut asiakslähtöisyyttä toiminnassaan.

Arvioinnissa tarkasteltiin, saako asiakas tilanteeseensa sopivat palvelut sujuvasti, ovatko palvelut helppokäyttöisiä ja esteettömiä sekä miten asiakas voi osallistua palveluiden suunnitteluun, kehittämiseen ja toteuttamiseen. Tässä arvioinnissa ei tarkasteltu yksittäisiä kaavoitustapauksia.

### Kaavoitus on osa kaupunkiympäristöpalveluita

Kaavoitus kuuluu kaupunkiympäristöpalveluihin (ennen vuotta 2023 yhdyskunta- ja ympäristöpalvelut) ja on yhdyskuntalautakunnan alaista toimintaa. Talousarvion 2022 määrittelyn mukaan **”Maankäytön toteuttamisohjelma (MATO) ohjaa** yhdyskunta- ja ympäristöpalvelujen operatiivista toimintaa. Toteuttamisohjelma ohjaa asunto- ja yritystonttien tuotantoa, edistää kaupungin elinvoimaa sekä olemassa olevan infrastruktuurin ja palvelujen hyödyntämistä ja kestävää liikkumista. [– –] **Kaavoitusyksikkö vastaa strategisesta, yleispiirteisestä ja yksityiskohtaisesta maankäytön suunnittelusta, yleiskaavoituksesta ja asemakaavoituksesta.”**

Kaavoituksella säädellään alueiden käyttöä ja rakentamista. Kaavaa laadittaessa suunnitellaan muun muassa asuinalueiden, työpaikkojen, viheralueiden ja liikenteen sijoittuminen. Maankäytön suunnittelujärjestelmä on määritelty maankäyttö- ja rakennuslaissa.<sup>1</sup>

Alueidenkäytön suunnittelua ohjaavat maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL) ja -asetus sekä valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (VAT). Lain mukaan kaavan tulee perustua sen merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja tämän edellyttämiin selvityksiin. Myös kaavoitusprosessin vuorovaikutteisuus on laissa säädetty. Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (POP ELY) valvoo, että kaavoituksessa otetaan huomioon vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat.<sup>2</sup> Kaavahierarkiassa ylemmän tason yleispiirteinen kaava ohjaa yksityiskohtaisempaa kaavoitusta. Kaavatasoja ovat maakuntakaava, yleiskaava ja asemakaava. Kaavoitus mahdollistaa kaupungin kasvua sekä luo elinvoimaa ja hyvinvointia.

**Yleiskaavan tarkoituksena** on kunnan yhdyskuntarakenteen ja maankäytön yleispiirteinen ohjaaminen sekä toimintojen yhteen sovittaminen. Yleiskaavassa esitetään tavoitellun kehityksen periaatteet ja osoitetaan tarpeelliset alueet yksityiskohtaisen kaavoituksen ja muun suunnittelun sekä rakentamisen ja muun maankäytön perustaksi. Yleiskaavan toteutuminen kestää yleensä vuosikymmeniä.<sup>3</sup>

**Asemakaava on yleiskaavaan pohjautuva yksityiskohtainen alueidenkäytön suunnitelma**, joka luo edellytykset rakennusten, katujen ja yleisten alueiden rakentamiselle. ”Asemakaavassa osoitetaan mm. alueiden käyttötarkoitus (esim. asuminen, työnteko, virkistys, kauppa tai liikenne), rakentamisen määrä (rakennusoikeus ja kerrosluku) ja nimistö (esim. kaupunginosien, katujen ja puistojen nimet). Lisäksi asemakaavaan sisältyy usein muita kaupunkikuvaan ja rakentamistapaan liittyviä määräyksiä. **Oulussa vireillä on vuosittain noin 120 asemakaavahanketta eri vaiheissa.** Asemakaavat laatii yhdyskunta- ja ympäristöpalvelujen asemakaavoitus ja hyväksyy yhdyskuntalautakunta tai yhdyskuntalautakunnan ja kaupunginhallituksen esityksestä kaupunginvaltuusto.”<sup>4</sup>

**Kaavoituksella on monenlaisia asiakkaita ja sidosryhmiä.** Suuri osa kuntalaisista ei koskaan asioi suoraan kaavoitusyksikön kanssa, mutta kaavoituksen vaikutukset näkyvät jokapäiväisessä elämässä. Tärkeitä suoria ulkoisia asiakkaita ovat esimerkiksi yksityiset maanomistajat ja kiinteistöjen haltijat, yritykset, kaavahankkeiden osalliset sekä rakennusliikkeet. Sidosryhminä voidaan mainita muun muassa monet viranomaiset, naapurikunnat, lehdistö ja oppilaitokset.

1 [Ouka.fi – kaupunkisuunnittelu](#)

2 [Kaavoitus Oulussa – opas](#)

3 [Ouka.fi – yleiskaavoitus](#)

4 [Kaavoitus Oulussa – opas](#)

## Tavoitteita asiakaslähtöisyydelle

**Oulun kaupunkistrategiassa 2030 tavoitellaan** kunta-laisten palvelutyytyväisyyden lisääntymistä. Siihen pyritään kehittämällä **vaikuttavia ja tehokkaita palveluita ja toimintaa ihmislähtöisesti tietoon perustuen**. Palveluverkon ja sähköisten palvelujen tulee muodostaa **ehjä palvelukokonaisuus**. Edelleen palvelutyytyväisyyttä pyritään lisäämään parantamalla asukkaiden ja yritysten palvelukokemusta ja vuorovaikutusta **yhdessä kehittämällä**. Myös **kuntalaki vaatii** suunnittelemaan ja kehittämään palveluja **yhdessä palvelujen käyttäjien kanssa**.

Kaavoitukselle asetettiin **talousarviossa 2022** tavoitteita osana yhdyskunta- ja ympäristöpalveluita: "Oulun **yritysmuotoisyyttä kehitetään** päätetyillä toimenpiteillä. Monipuolinen työpaikatonttivaranto pyritään varmistamaan eri puolille Oulua, **asiakaspalvelua parannetaan** ja asemakaavojen vaikutusten arvioinnissa tarkastellaan kaavan vaikutukset yritystoimintaan sekä haetaan keinoja kaavoituksen ja tontinluovutuksen sujuvoittamiseen."

**Elinkeinopoliittisessa kehittämissuunnitelmassa 2022-27** (BusinessOulu) yhtenä strategisena kärkenä on "Yritysten kilpailukyvyyn ja toimintaedellytysten parannus". Siinä painopisteinä ovat muun muassa "Kaavoitus, tonttitarjonta ja toimitilat" sekä "**Asiakaslähtöiset yrityspalvelut**".

## Asiakaslähtöisyyteen liittyviä haasteita

### Resurssihaasteita

Kaavoituksella on **paljon lakisääteisiä viranomaistehtäviä**. Ne on aina tehtävä omana työnä, ja ne vaativat kokeneemman kaava-arkkitehdin työpanosta. Oulussa kaavoituksessa on tällä hetkellä vain muutama pitkään palveluksessa ollut työntekijä (tilanne 2022).

Kaavahankkeet ovat kasvaneet, ja **täydennysrakentamisen** vaatima **kaavoitus** on paljon **hitaampaa ja monimutkaisempaa** kuin jonkun uuden alueen kaavoittaminen. Oulussa on päätetty tiivistää nykyistä kaupunkirakennetta täydennysrakentamisella, joten sitä kautta työmäärä on lisääntynyt.

Kaavavalmistelut vaativat **monia perusselvityksiä**, joilla arvioidaan olevan merkittäviä välittömiä ja välillisiä vaikutuksia esimerkiksi kasvi- ja eläinlajeihin, luonnon monimuotoisuuteen ja luonnonvaroihin tai alueen yhdyskuntarakenteeseen, yhdyskunta- ja energiatalouteen sekä liikenteeseen.

Vuonna 2022 **yritysassiakkaille suunnatun asiakastyytyväisyyskyselyn<sup>5</sup> mukaan** yritykset kokevat ilmeisen resurssipulan ja toistuvat henkilöstövaihdokset ongelmaksi, koska ne pitkittävät kaavoitusprosessia, ja vastuuhenkilön vaihtuessa myös kaavalle asetettavat vaatimukset saattavat muuttua erilaisten näkemysten vuoksi. Asteikolla 1-5 tyytyväisyys kaavoituspalveluihin oli 2,95 (3 = en tyytymätön tai tyytyväinen, neutraali).

### Kaavoitusyksiköltä saatuja tietoja resurssihaasteista

- Kaupungin kaavoituksen **työmäärä on suuri resursseihin nähden**, ja uusia kaavoitushankkeita alkaa koko ajan. Kaavoitusyksikkö sai määrärahan lisähenkilöstön palkkaamiseksi vuosille 2022 ja 2023, mutta siitä ei ole ollut välitöntä apua työkuorman purkamisessa, koska kokeneita kaava-arkkitehtejä ei ole ollut saatavilla.
- **Kaavoitusarkkitehtien rekrytoinnissa on ongelmia**. Lupakäsittelijöille ei ole olemassa valmista koulutusta, vaan asiat on opetettava ja niihin on perehdytettävä työpaikalla. Myös tietämys kaava-arkkitehdin työn sisällöstä on alalla opiskelevilla puutteellista. Oulun kaavoitusyksikössä palkat ovat huonompia kuin konsulttitoimistoissa, työpaine on usein kova ja asiakkailta saatava palaute on harvoin positiivista. Nuoret hakeutuvat mieluummin muualle töihin. Jos uusia työntekijöitä saadaan rekrytoitua, heidän pe-

rehtyöksensä vie resursseja. Tästä syystä uusia työntekijöitä ei voi ottaa liian monta samaan aikaan. Kaupungin rekrytointiprosessi on hitaampi kuin yksityisellä sektorilla, mikä osaltaan hankaloittaa kaavoitusarkkitehtien saamista. Kaavoituksessa monet työntekijät ovat pysyneet vain lyhyen aikaa. Useita työntekijöitä on eläköitynyt, jolloin yksiköstä on siirtynyt paljon osamista pois.

- **Resursseissa ei ole särkevävaraakaan eikä varamiehiä ole**. Ennakoimattomat poissaolot tai poistumat henkilöstössä aiheuttavat viivästyksiä kaavahankkeisiin. Henkilöstötilanne supistaa asiakkaiden ennakko-ohjaukseen käyttävää aikaa.
- **Asiakaspalvelu on merkittävä osa kaavoituksen työtä**, mutta sen kehittämiseen, toteuttamiseen ja seurantaan ei ole riittävästi resursseja. Kaikkia asiakkaita pyritään palvelemaan tasavertaisesti, mutta kaavahankkeita on priorisoitava niiden suuren määrän vuoksi.

5 ProAKE-hankkeen asiakastyytyväisyyskysely 2022 Ympäristö- ja Yhdyskuntapalveluiden palveluprosessien parantamiseksi.

- **Asiakirjojen muuttaminen saavutettaviksi** on vaatinut paljon työtä. Myös tietosuojasetus (GDPR) ja laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta hidastavat sekä vaikeuttavat prosesseja. Eri foorumeihin on tuotettava samasta asiasta eri sisältöisiä dokumentteja.
- Sähköiset järjestelmät mahdollistavat uusia asiakaspalveluiden muotoja, mikä saattaa lisätä työmäärää siksi, että myös **perinteiset palvelut on edelleen säilytettävä**.
- **Henkilöstön tavoitettavuus ei ole paras mahdollinen.** Kaavoitusyksikkö kokee **pitkät vastausketjut ja -ajat haastaviksi.** Asiakkaan kysyessä esimerkiksi kaupungin palautejärjestelmässä jotain, johon ei ole olemassa selvää vastausta, on riskinä, ettei kukaan huolehdi asiakkaalle vastaamisesta. Sen seurauksena vastaaminen saattaa viivästyä huomattavasti.
- Resurssihaasteisiin pyritään vastaamaan muun muassa **käyttämällä** entistä **enemmän konsult-**

**teja.** Nyt yli 50 prosentissa yksityisistä kaavahankkeista asiakkaalla on oma konsultti. Myös suuressa osassa kaupungin hankkeita käytetään konsulttia tekemään osa työstä. **Tavoitteena on lisätä tätä osuutta.** Nykyinen puitejärjestely konsulttien käyttämiseksi on hankala. Sen uusimisella pyritään parantamaan tilannetta. Lisäämällä konsultteja ei kuitenkaan voida ratkaista kaikkia resurssiongelmia, koska konsulttien ohjaaminen vie työaikaa ja vaatii kokemusta maankäytön suunnittelusta ja kaavoituksesta. Konsultille ei voi ulkoistaa viranomaistyötä, vastuuta prosessista tai kaavan sisällöstä.

- Yhä useammin **kaavahankkeiden priorisoinnista joudutaan joustamaan** kiireellisten, yksityisten elinvoimahankkeiden vuoksi, mikä vaikuttaa kaavoituksen aikatauluihin ja resurssointiin. Uusia alueita ehdotetaan kaavoitettavaksi, ehdotajina on myös päättäjiä.

#### Muita asiakaslähtöisyshaasteita

**Asiakastapahtumia ei tilastoida** kaavoituksessa, tilastotiedot saadaan vain poikkeamispäätöksistä ja suunnittelutarveratkaisuista. **Asiakaspalautteita ei kerätä järjestelmällisesti,** joten kokonaisvaltaista tai kattavaa seurantaa asiakastytyväisyydestä ei ole saatavilla. Palautteita kaavoitus saa Oulun kaupungin virallisen palau-

tejärjestelmän lisäksi muun muassa sähköpostilla ja asiakastilaisuuksissa.

**Maastossa tehtäviä luontoselvityksiä** ei yleensä pysty tekemään ympäri vuoden, joten se **määrittelee osaltaan kaavaprosessin edistymistä.** Myös eläimistöön ja kasveihin liittyvän ammattiosaamisen puute konsulttityössä rajoittaa tiettyjä luontoselvityksiä.

#### Kaavoitusyksiköltä saatuja tietoja muista asiakaslähtöisyshaasteista

- **Asiakastytyväisyyttä ei varmisteta eikä seurata. Asiakaskokemuksen laadusta prosessin eri vaiheissa ei ole tietoa.**
- Kaavoitusta pyritään edistämään suunnitellusti ja lain ja asetusten vaatimuksia noudattaen. Kaikille tahoille tämä ei näytä asiakaslähtöiseltä. **Asema- ja yleiskaavatyötä on** vuodesta 2022 alkaen **alettu ohjelmoida vuosittain laadittavalla kaavoitusohjelmalla. Kaavoitushankkeita priorisoidaan** siten, että kärkihankkeiden ohella tärkeimpänä on maankäytön toteuttamissuunnitelman asuntoalueiden kaavoitus. Kaavoituksella pyritään vastaamaan kaupungin vuosittaiseen asuntotuotantotavoitteeseen sekä sen vaatimaan palveluverkkoon (esimerkiksi päiväkotien ja koulujen kaavoittaminen). Vuosina 2022–23 kiireellisempiä kohteita ovat myös monipuolisten yritystonttien kaavoittaminen eri puolilla Ou-

lua. Näiden jälkeen tärkeysjärjestyksessä ovat kaupungin tärkeät infrahankkeet (kadut, reitit) ja viimeisenä yksityisten kaavahankkeet. Myös palveluverkolla on vaikutusta asuinalueiden kaavoitukseen. Ei kannata kaavoittaa asuntoja niin, että palveluverkkoa ei pystytä kehittämään samassa tahdissa asuntotuotannon kanssa.

- **Laki vaatii yleisen edun varmistamisen,** mikä voi olla ristiriidassa yksityisen edun kanssa. Tästä syystä kaavoitus ei aina voi toimia asiakkaan toiveitten ja tavoitteiden mukaisesti. Kielteiset päätökset aiheuttavat usein negatiivista palautetta.
- Kaavoituksen työntekijöillä on **tehtäviä asiakasrajapinnassa.** Osalle asiakkaiden kohtaaminen on luontaisempaa kuin toisille.
- **Internet-sivuston sisältö on** sivustojen rakenteen ja tekstin määrän rajauksien vuoksi **informatiivisuudeltaan ja hahmotettavuudeltaan heikko,** eikä ehkä palvele kuntalaisia tai asiakkaita parhaalla mahdollisella tavalla.



## Asiakaslähtöisyyden kehittämiseksi tehtyjä toimenpiteitä

Palveluita on kaavoituksessa **sähköistetty ja digitalisoi-**tu kaupunkistrategian tavoitteen mukaisesti. Kaavoitusyksikön mielestä olisi hienoa, jos lupaprosessin voisi viedä läpi yhdessä järjestelmässä. Nykyään se ei kuitenkaan ole mahdollista. Prosessi vaatii useampia järjestelmiä (nyt käytössä Loota, ePermit ja Trimble Locus) ja tietojen yhdistämistä järjestelmästä toiseen. Järjestelmien integraatiota on selvitetty, mutta kehitystyö on osoittautunut liian kalliiksi.

Kaavoituksen tulee arkistoida kaikki asiakirjat. **Sähköisenä tallennuspaikkana** on Oulun kaupungin asianhallintaohjelma **Loota**. Lootassa allekirjoitetaan poikkeamisluvat ja sieltä lähetetään sähköinen päätös hakijalle. **Sähköinen päätös on helppo liittää rakennuslupahakemukseen**. Koska Lootan kautta viestitään kaikki hankkeisiin ja lupavalmisteluun liittyvä, ovat **tiedot kaikkien viranhaltijoiden ja valmistelijoiden saatavilla**.

Loota ei ole sähköisen asioinnin palvelu, jota kuntalaiset tai asiakkaat käyttäisivät esimerkiksi laittaessaan vireille kaava-asian. Se on viranomaisten työväline. **Asiakkaat voivat seurata kaavan edistymistä** muun muassa ouka.fi-verkkosivuilta, jonne toimielinten esityslistat ja pöytäkirjat sekä kuulutukset julkaistaan Lootasta.

**Kaava- ja lupaprosessia sopeutetaan asiakkaan tavoiteteisiin ja aikatauluun** mahdollisuuksien mukaan. Jokaisella kaavahankkeella on oma ohjausryhmänsä. Prosessin aikana **asiakasta neuvotaan** suunnitteluratkaisuissa ja **opastetaan** toimimaan prosessissa **asiakasta hyödyttävällä tavalla**. Kaikilla ratkaisuilla on yleensä myös kustannusvaikutuksia. Parhaimmillaan **asiakas saavuttaa huomattavaa ajallista tai taloudellista hyötyä** rakentamishankkeessaan. Kaavahankkeissa toimii yhden luokun periaate. Kaikki asiat saa hoidettua yhden viranomaisen luona. Lupaharkinnassa kaavoitus tekee yhteistyötä rakennusvalvonnan kanssa.

Lapset otetaan kaavahankkeissa huomioon osana lakisäätteisiä vaikutusten arviointeja.

Asiakaspalvelun kehittäminen on resurssien rajallisuuden takia esillä lähinnä kaksi kertaa vuodessa pidettävillä kehittämispäivillä. Silloinkin asiakaspalvelu on yksi mahdollinen aihe muiden joukossa.

### Lakisäätäinen vuorovaikutus kaavoitusprosessissa

Asemakaavan vireilletulosta sekä osallistumis- ja arviointisuunnitelman, kaavaluonnoksen ja kaavaehdotuksen nähtävilläolosta **kuulutetaan kaupungin verkkosivulla ja kaupungin virallisessa ilmoituslehdessä**. Kaavaprosessiin liittyy 3–5 julkista kuuluttamista, (osallisten) tiedottamista, vuorovaikutustilaisuutta sekä avointa kuntalaisten

kuulemista. Tämä lähes kaikissa kaavahankkeissa käytetty **menettely on** maankäyttö- ja rakennuslaissa **määriteltyä vuorovaikutusta laajempi ja laadukkaampi**, mutta vie samalla enemmän aikaa kaikilta osapuolilta. **Vuorovaikutus tuo avoimuutta asioiden käsittelyyn**. Mielipiteen kaavahankkeesta voi jättää suullisesti, sähköpostilla ja kirjeitse. Usein myös myöhässä tulleet mielipiteet huomioidaan.

### Kaavoitus viestii kuntalaisille, asiakkaille ja sidosryhmille

Yleiskuvan koko kaavaprosessista ja kaavoituksen tilanteesta saa kaupungin verkkosivulla olevasta [Kaavoitus Oulussa -oppaasta](#). Siinä on tiivistetysti esitelty myös, mitä ovat maakuntakaava, yleiskaava, osayleiskaava ja asemakaava. Kaavahankkeet löytyvät kaupungin verkkosivuilta kerran vuodessa laadittavasta [kaavoituskatsauksesta](#). Kaavahankkeisiin voi perehtyä myös [Suunnitelmat ja hankkeet](#) sivulta, jossa ne ovat taulukkomuotoisena sekä kartalle sijoitettuna [Karttatie-palvelussa](#). Kaikista pääsee porautumaan vireillä olevien kaavahankkeiden yksityiskohtaiset tiedot sisältäviin projektikortteihin. Hankkeiden priorisointijärjestystä näistä ei pysty selvittämään.

[Kaavoituksen verkkosivut](#) ovat osa Oulun kaupungin verkkosivustoa. Ne on pyritty tekemään selkeiksi ja johdonmukaisiksi kyseisillä verkkosivuilla olevat rajoitukset huomioiden. Kaupungin verkkosivuja ollaan uusimassa, käyttöönotto on ajoitettu loppuvuoteen 2023. Uudistuksessa otetaan erityisesti asiakasnäkökulma huomioon. **Kaavoitusyksikön tavoitteena on, että tieto löytyisi helpommin ja sitä kautta asiakaspalvelijoiden työmäärä vähentyisi**.

BusinessOulun vetovastuulla on pyritty tekemään **saumatonta yhteistyötä** ja olemaan **vuorovaikutuksessa yritysten kanssa**, mitä kaupunginhallitus on pitänyt tärkeänä asiana. Sidosryhmille järjestetään omia kohdennettuja vuorovaikutustilaisuuksia, tehdään oppilaitosyhteistyötä ja järjestetään alueellisia yritysilloja. Niistä saatavia kehittämisideoita viedään mahdollisuuksien mukaan eteenpäin.

### Asiakas voi vaikuttaa palveluihin eri tavoin

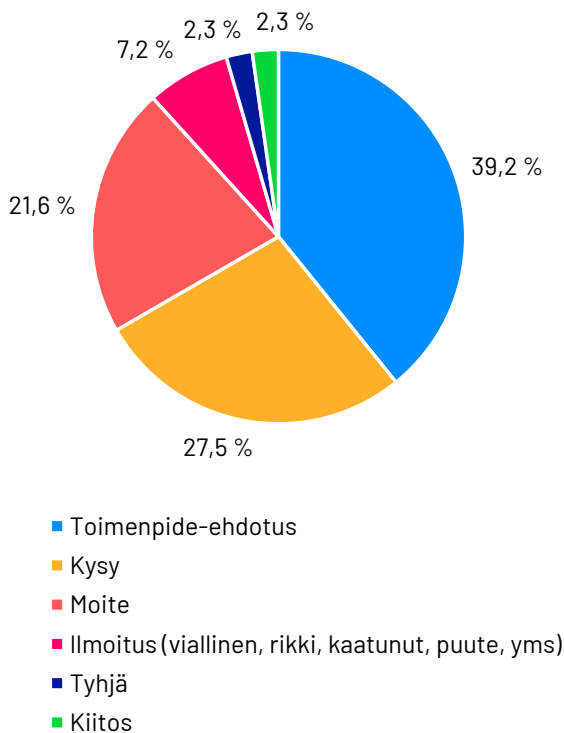
Kaavoituksessa on monta vaihetta aina maankäytön suunnittelusta kaavan hyväksymiseen. Asemakaavaa laadittaessa osallisille järjestetään lakisäätteisesti **mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun** työn eri vaiheissa. Nähtävilläololoaikana **kuntalaiset voivat halutessaan ilmaista mielipiteensä asiasta**. Mielipiteissä nousee usein kaavaluonnoksista poikkeavia näkökantoja. Niistä kaavoitus voi saada arvokasta tietoa ja näkökulmia suunnitelmiin sekä parantaa suunnittelukohdetta ja elinympäristöä. Mielipiteet pyritään ottamaan huomioon, ja tarvittaessa kaavaluonnos palautetaan uudelleen valmisteluun. Se, että asukkaita ja muita osallisia kuullaan,

ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kaavat muokattaisiin pelkästään kuulemisten perusteella. Lopulliseen kaavaan vaikuttaa hyvin moni asia.

Asiakas voi esittää toiveensa suunnittelun toteuttamisesta ja aikatauluttamisesta vaiheittain, jolloin niihin pyritään vastaamaan. Hankkeeseen ryhtyvä **voi tarjota oman konsulttinsa suunnitteluapua** nopeuttaakseen kaavaprosessia.

Asiakkaalla on mahdollisuuksia vaikuttaa palvelun kehittämiseen yksittäisen hankkeen näkökulmasta, mutta ei laajemmin koko palveluun. **Palautetta voi antaa** esimerkiksi kaupungin palautejärjestelmän kautta. Vuosina 2017–2022 palautteita kaavoituksesta ja maankäytöstä tuli kaupungin palautejärjestelmään yhteensä 222. Eniten oli toimenpide-ehdotuksia (39,2 %), toiseksi eniten kysymyksiä (27,5 %).

#### PALAUTTEIDEN LUONNE 2017–2022



Kaavoitusyksikkö **osallistuu** lasten ja nuorten **tapahtumiin sekä messuille**. Niissä paitsi viedään tietoa kuntalaisille, myös päästään keskusteluyhteyteen asiakkaiden kanssa, jolloin voidaan saada palautetta kaavoituksen toiminnasta.

Laki edellyttää, että kaavahankkeista voi **valittaa**, samoin lupapäätöksistä. Valituksia tehdään vähän, kaavahankkeista yleensä vain kerran vuodessa. Lupapäätöksistä valitetaan hallinto-oikeuteen noin kolmesta kuuteen kertaan vuodessa. Valitukset menevät harvoin läpi, koska päätökset on tehty perustellusti ja oikein.

#### Kaavoitussovelluksella hallitaan kaavoja

Kaavoituksessa on käytössä Trimble Locus -paikkatietojärjestelmä, jolla luodaan kaavoja ja ylläpidetään kaavojen ominaisuustietoja. Kaavatietoa ylläpidetään ja jaetaan käyttäen integroitua kaavarekisteriä. Kaavarekisteri sisältää tiedon kaavayksiköistä, rakentamiskielloista, rajoitusalueista ja erityispäätöksistä. **Suunnittelijat voivat käyttää tietoa saumattomasti muista kunnan suunnittelurekistereistä**. Trimble Locus on kuitenkin vain viranomaisten käytössä oleva ohjelma. Sen merkitys asiakaskokemukseen on välillistä.

#### Digitalisaatio

Digitalisaation ja datan hyödyntämisen mahdollisuuksia kaavoituksen palveluissa on kehitetty Oulun Digin johdolla. On tehty digisuunnitelma ja digitalisaatiotiekartta. Digitaalisten palvelujen kehittämiseen liittyvät riskit on tunnistettu ja kuvattu. Kaavoitus on mukana Oulun kaupungin Smart City tutkimushankkeissa (MakingCity -energiatehokkuus ja MetaCity - digitalisaatio ja virtuaaliset palvelut). Itse **kaavoituksen prosesseja on** kuitenkin nykytiedon valossa **vaikea uudistaa automaation tai tekoälyn keinoin**, koska asiat ovat harvoin kaavamaisia.

Korona-aika aiheutti sen, että etäyhteyksien (Teams) käyttö lisääntyi huomattavasti sekä sisäisessä että ulkoisessa yhteydenpidossa. Näin monet toiminnot saatiin koontumisrajoituksista huolimatta jatkumaan joustavasti.

Suunnittelutarveratkaisun ja poikkeamispäätöksen hakua varten on ouka.fi-verkkosivulla ja Suomi.fi-palvelussa tulostettavissa oleva sähköinen lomake kuten myös sähköinen asemakaavan muutoshakemus. Hakemukset tulee lähettää sähköpostilla tai kirjepostilla kirjaamoon. Lupien tiedot tallennetaan käsin luparekisteriin (rekisteri ja paikkatieto), mikä työllistää asiakaspalvelua. Myös vanhoja liitoskuntien lupia viedään parhaillaan luparekisteriin. **Ajantasainen sähköinen luparekisteri sujuvoittaa merkittävästi valmistelijoiden** (kaavoitus ja rakennusvalvonta) **työtä lupavalmistelussa**.

Henkilöstön digiosaamiseen panostetaan jatkuvasti ja digitaalista tietoa tuotetaan päätöksenteon pohjaksi. **Tietosuoja sekä saavutettavuus varmistetaan kaikissa prosesseissa**.

Pohjakartta tarkistetaan nykyään Therefore-järjestelmässä (pilvipalveluna oleva asianhallintaohjelmisto). Tarkistuksen jälkeen pohjakartta hyväksytään sähköisesti. **Sähköiseen työnkulkuun siirtyminen on sujuvoittanut prosessia**.

Lähi vuosina ison haasteen tuo uusi laki rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä (RYTJ-laki). Se edellyttää, että kaikilla kaavatasoilla siirrytään tietomallipohjaiseen kaavoitukseen vuosina 2024–2029. Se vaatii sekä uusia järjestelmiä että uutta osaamista.

## Kaavoitus palvelee saavutettavasti

Kaavoihin ja lupiin liittyvät **asiakirjat on laadittu saavutettavuusasetuksen mukaisesti**. Myös konsulteilta edellytetään aina saavutettavat asiakirjat kaavatoissa. Kaavoituksen verkkosivut ovat osa kaupungin verkkosivuja ja ovat saavutettavia.

**Kaavoitus palvelee sähköisten järjestelmien lisäksi myös perinteisillä tavoilla.** Hakemukset saa tehdä paperisina ja asioita voi kysyä puhelimitse. Lupapäätöksen saa halutessaan kirjepostilla tai sen voi noutaa Ympäristö- ja liikenneviraston Oulu10:stä ja liitoskuntien palvelupisteistä saa tarvittaessa apua. Kaava- ja lupa-asiakirjoihin on mahdollista tutustua erikseen sovittaessa myös Ympäristö- ja liikenneviraston talolla.

### Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä kaavoituksen asiakaslähtöisyydestä

Kaavoittaminen on monella tavalla säädeltyä ja sillä on vaikutuksia kaikkien elinympäristöön. Siksi yleinen etu ohjaa kaavoittamista. Vähäisen asiakaskokemustiedon takia **tarkastuslautakunta ei voi arvioida, onko kaavoitus toteuttanut asiakaslähtöisyyttä toiminnassaan.**

Asiakaskokemukseen vaikuttaa aina koko prosessi, ei vain lopputulos tai joku yksittäinen asia kaavan valmistelussa. **Asiakastytyväisyydestä kaavoituksessa on saatavilla rajallisesti tietoa**, koska sitä ei kerätä järjestelmällisesti. Asiakkailla on mahdollisuus antaa palautetta kaupungin yleisen palautekanavan kautta. Sitä käyttävät useimmiten ne, jotka eivät ole tyytyväisiä palveluun. Yksittäisen hankkeen toteuttamiseen **asiakkaalla on mahdollisuus vaikuttaa, mutta vaikuttamismahdollisuudet yleisemmin kaavoituksen palveluna ovat vähäisemmät.**

Yritysasiakkaille vuonna 2022 suunnatun kyselytutkimuksen vastauksissa nousivat negatiivisina asioina selvästi esille resurssien niukkuus, henkilöstön heikko tavoitettavuus ja henkilöstön suuri vaihtuvuus. Rajalliset resurssit viivästyttävät vähemmän tärkeiksi luokiteltuja kaavahankkeita. Yksityisiin kaavahankkeisiin on mahdollista hankkia oma konsultti. Sillä tavoin voi jouduttaa kaavan valmistelua.

Kaavoituksen **sähköiset palvelut ovat esteettömiä**, ja palvelua saa myös ilman sähköisiä kanavia. Kaikki sähköiset **järjestelmät eivät kuitenkaan ole helppokäyttöisiä**. Verkkosivusto odottaa uusimista, jotta asiakaslähtöisyys voidaan ottaa entistä paremmin verkkosivujen rakenteessa ja visuaalisuudessa huomioon.

Kaavoituksella on edessään digitalisaatioon liittyviä haasteita liittyen erityisesti RYTJ-lakiin. Se vaatii uutta osaamista ja uusia järjestelmiä.

### Tarkastuslautakunnan kannanotot

Tarkastuslautakunta pitää asiakaslähtöisyyden kannalta hyvänä, että Oulussa kaavoitus ottaa huomioon erilaisia näkökantoja tekemällä vuorovaikutusta lain vaatimuksia enemmän. Odotukset kaavoitukselle ovat korkeita, koska se koskettaa kaikkia kuntalaisia.

Asiakastiedon ja -palautteen niukka kerääminen ja hyödyntäminen eivät erityisesti tue kaupunkistrategiassa olevaa palvelutyytyväisyyden lisäämistavoitetta. Tarkastuslautakunta pitää tärkeänä, että kaavoitus hankkii nykyistä monipuolisemman kuvan asiakkaiden odotuksista keräämällä järjestelmällisesti asiakaspalautetta ja hyödyntää saatua tietoa kehittämistyössä.

Tarkastuslautakunta kannustaa kaavoitusta selvittämään yhdessä henkilöstöryhmän kanssa toimenpiteitä, joilla työpaikan houkuttelevuus lisääntyy.

Tarkastuslautakunta toivoo, että viestintä kaavoituksen priorisoinnista ja prosessia hidastavista tekijöistä on nykyistä avoimempaa. Se auttaa ymmärtämään kaavoituksen toimintaa.

## 4.9 Katujen kunnossapito kaupunkilaisten näkökulmasta

**Tarkastuslautakunta arvioi**, onko Oulun katujen, teiden, pyöriteiden ja jalkakäytävien kunnossapito hoidettu kaupunkilaisten näkökulmasta hyvin.

Arvioinnissa tarkasteltiin, miten kukin taho on hoitanut velvoitteensa, mikä on kunkin tahon vastuu, mitä tietoa on saatavilla kyselytutkimuksista ja palautteista sekä miten kaupunkilaisille on viestitty kunnossapitoon liittyvistä asioista. Arviointi ei koskenut yksityisteitä.

### Katujen kunnossapidon järjestämisestä vastaa Oulun Infra-liikelaitos

Oulussa on 1 029 kilometriä ajorataa (syyskuu 2022), lähes 900 kilometriä pyöriteitä ja kevyenliikenteen väyliä, ja lisäksi kaava-alueen ulkopuolisia pyöriteitä ja väyliä on yli 760 kilometriä. Määrä lisääntyy vuosittain, kun uusia katuja rakennetaan. **Kaupunki vastaa asemakaava-alueilla olevien katujen ja pyöriteiden ylläpidosta.** Kiinteistön kohdalla olevan katualueen hoidosta vastaavat sekä kiinteistön omistaja että kaupunki.

Kaupunginhallitus päätti 27.5.2019, että katu- ja viheralueiden kunnossapitovastuu sekä puistojen ja viheralueiden suunnittelu ja rakentaminen siirtyvät Infra-liikelaitokseen vuoden 2020 alusta. Kunnossapitopalvelut on Oulun Infra -liikelaitoksen yksikkö. Se tuottaa katujen, teiden ja kevyenliikenteen väylien hoitoon kuuluvia palveluita kaupungin oman tuotannon alueilla (keskusta ja sen kehä) sekä muulla kaupungin hallinnoimalla alueella (alueurakat). Se hankkii ja valvoo ulkoisten palveluntarjoajien kunnossapitopalveluita.

Alueurakat on jaettu kahdeksaan alueeseen. Lisäksi Yli-lin alueella on auraurakka, muut toimet hoidetaan oman tuotannon kautta. Yksi urakoitsijoista vastaa talvella myös pääpyörätierieitistöä, kesäkunnossapito kuuluu alueurakoitsijoille aluejaon mukaan. Vuonna 2022 varsinaisista alueurakoista vastasi kolme urakoitsijaa.

**Kaupunki huolehtii yleiseen käyttöön** luovutettujen ja kunnossapitoon otettujen katujen ja pyöriteiden **lumenaurauksesta ja liukkaudentorjunnasta.** Ajoradat ja pyörätiet on liikenteellisen merkityksen perusteella jaettu kolmeen kunnossapitoluokkaan. Katuverkolla joukko-liikenteen väylät ja muut pääkadut ovat ensimmäisessä kunnossapitoluokassa. Kullekin kunnossapitoluokalle on määriteltä, milloin tai miten pian pitää ryhtyä tarpeen vaatimiin toimenpiteisiin, kun sataa lunta, kertyy soh-

joa tai liikenneväylä muuttuu liukkaaksi. Töiden ollessa käynnissä urakoitsija etenee kunnossapitoluokkien mukaisesti kiireellisyysjärjestyksessä aloittaen ykkösluokasta. Pyöriteillä pääpyörätieluokka pyritään hoitamaan ensimmäisenä.<sup>6</sup> Katujen kunnossapitoluokitukset ovat nähtävillä [Oulun Seudun Karttapalvelussa](#).

Kunnossapidon rahoitus tulee yhdyskuntalautakunnan talousarvion kautta. Lautakunta hyväksyy katu- ja liikenneyksikön sekä Oulun Infra liikelaitoksen esittämän aurausohjelman, talveksi suljettavat portaat sekä lumen vastaanottoaikat. Kunnossapitoon käytettiin vuonna 2022 reilu 20 miljoonaa euroa, joka jakautui kunnossapitoon 16,3 miljoonaa euroa sekä katuvalaistuksen, liikennevalojen ja muiden järjestelmien sekä maan- ja lumenläjitysalueiden ylläpitoon ja energiaan 5,5 miljoonaa euroa.

**Velvollisuus pitää kunnossa ja puhtaana** asemakaava-alueella olevat kadut, torit, katuaukiot, puistot, istutukset ja muut näihin verrattavat yleiset alueet **kuuluu lain** (laki kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta) **mukaan osaksi kunnalle, osaksi tontin tai muun alueen omistajalle.** Saman lain mukaan katujen ja yleisten alueiden kunnossapito- ja puhtaanapitovelvollisuuden **valvontavastuu** pitää osoittaa jollekin viranomaiselle. Oulussa valvontavastuulliseksi viranomaiseksi 1.1.2023 alkaen on hallintosäännössä nimetty rakennuslautakunta. Poliisi valvoo kunnan valvontaviranomaisen ohella, ettei kunnossapito- ja puhtaanapitovelvoitteen laiminlyönnistä aiheudu vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle.

### Palautteet ja niiden käsittely

Pääasiallisena palautekanavana liittyen katujen ja pyöriteiden kuntoon on kaupungin [yleinen sähköinen palautejärjestelmä](#). Siihen löytyy linkki muun muassa lähes jokaiselta Oulun kaupungin kadulta, kartalta ja liikenne-

6 [ouka.fi/oulu/kadut-kartat-ja-liikenne/katujen-kunnossapito](https://ouka.fi/oulu/kadut-kartat-ja-liikenne/katujen-kunnossapito)

-verkkosivulta. Myös OuluBot osaa ohjata palautepalveluun. Sieltä tuleva kunnossapidon kuntalaispalaute menee Oulun Infra -liikelaitokselle ja/tai kunnossapidon urakoitsijalle, jonka työtä Oulun Infra valvoo. Lisäksi Oulun Infra saa palautteita puhelimitse, sähköpostilla, kirjeillä ja suullisesti. Kiireellisiä kunnostustapauksia varten verkkosivuilta löytyvät urakoitsijoiden päivystysnumerot.

Kunnossapidon kuntalaispalaute voi olla osoitettu myös kaupunkiympäristöpalveluille (vuoden 2022 loppuun asti yhdyskunta- ja ympäristöpalvelut), jolloin kadut ja liikenne -yksikkö reagoi siihen esimerkiksi liikennemerkkimuutoksella tai ongelma-kohteen parantamisen suunnittelulla ja rakentamisella.

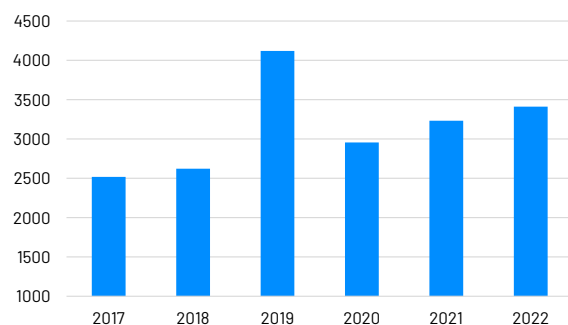
Palautejärjestelmässä on **karttasovellus**, jolla annettava palaute sijoitetaan katuosoitteella oikeaan paikkaan. Ilmoitetun paikan perusteella selviää, mikä taho vastaa kyseisen alueen kunnossapidosta.

Palautteiden laatu tai sisältö ei juurikaan eroa oman tuotannon ja ulkoisten urakoiden välillä. Joillakin alueilla korostuvat tietyn tyyppiset palautteet alueen kunnosta ja rakentamishistoriasta johtuen. Esimerkiksi Haukiputaalta on tullut paljon palautetta päällysteiden kunnosta ja kuivatuksen toiminnasta.

### Palautteiden määrä ja luonne

Katujen ja pyöräteiden kunnossapito on kaupunkilaisille tärkeä asia, ja myös valtuutetut saavat aiheesta paljon palautetta ja yhteydenottoja. Vuosittain tästä aiheesta on tullut palautteita kaupungin palautejärjestelmään noin 2 500–4 100 (2017–2022). Se on noin neljäsosa kaikista ouka.fi-sivuston palautteista. Katujen kunnossapidon hoidon siirryttyä Oulun Infra -liikelaitokselle 2020 palautteiden määrä putosi vuoden 2019 poikkeuksellisen suuren määrän jälkeen takaisin lähes aiemmalle tasolle. Sitten palautteiden määrä on ollut lievässä nousussa. Kasvua selittää jossakin määrin se, että kaupungin kasvun myötä katujen ja pyöräteiden määrä lisääntyy vuosittain, samoin kuin asukasluku.

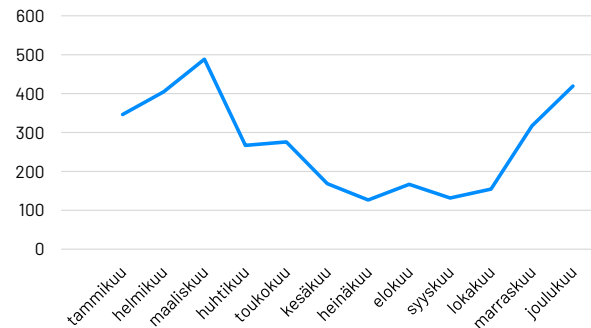
### PALAUTTEIDEN MÄÄRÄ VUOSITTAIN 2017–2022



Lähde: Ouka.fi sivujen kautta tulleet palautteet (Trimble, eFeedback)

Kuukausitasolla palautteita tulee eniten talvella ja keväällä, vähiten kesä-lokakuussa.

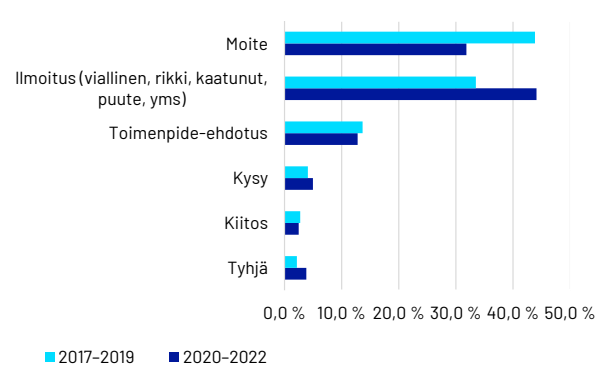
### PALAUTTEITA KESKIMÄÄRIN KUUKAUSITTAIN 2017–2022



Lähde: Ouka.fi sivujen kautta tulleet palautteet (Trimble, eFeedback)

Palautepalvelussa voi merkitä luokittelun palautteen luonteelle. Ennen katujen kunnossapidon siirtymistä Oulun Infra -liikelaitokselle (2017–2019) **moite** oli yleisin palaute (44 %) ja seuraavaksi yleisin **ilmoitus** (viallinen, rikki, kaatunut, puute, yms., 34 %). Vuosina 2020–2022 yleisimmäksi palautteeksi nousi ilmoitus (45 %) moitteiden osuuden ollessa 32 %. Ilmoitus-tyypin palautteita tulee melko tasaisesti pitkin vuotta, mutta moitteet painottuvat vahvasti talvikuukausiin. Kesällä moitepalautteita ei juurikaan tule.

### PALAUTTEIDEN LUONNE 2017–2019 JA 2020–2022



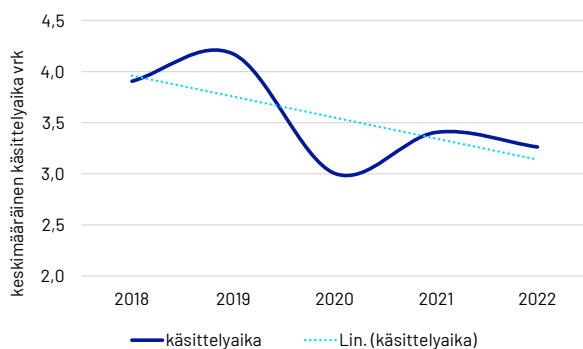
Lähde: Ouka.fi sivujen kautta tulleet palautteet (Trimble, eFeedback)

### Palautteiden käsittelyaika lyhentynyt

**Palautteiden käsittelyaika on lyhentynyt reilulla puolella vuorokaudella** vuodesta 2018 (3,91 vuorokautta) vuoteen 2022 (3,26 vuorokautta). Miten nopeasti vastaus on annettavissa, riippuu usein palautteen sisällöstä.



## PALAUTTEIDEN KÄSITTELYAIKA VUOROKAUTTA 2018–2022



Lähde: Ouka.fi sivujen kautta tulleet palautteet (Trimble, eFeedback)

## Tyytyväisyyttä liikenneväylien kunnossapitoon tutkitaan

Finnish Consulting Group Oy (FCG) tekee vuosittain **kyse-lytutkimuksen** kuntien **yhdyskuntateknisistä palveluis-  
ta**. Oulu on ollut mukana jo useana vuonna peräkkäin.

Katujen kunnossapitoon liittyen tutkimustuloksia on saatavana seuraavista asioista: kokonaistyytyväisyys (liikennealueiden ylläpitomittari), liikenneväylien talvikunnossapito (talvihoitomittari), keskustan katujen puhtaus ja siisteys, keskustan ulkopuolisten katujen puhtaus ja siisteys, asuinikadun kunto, keskustaan johtavien pääkatujen kunto, jalankulku- ja pyöräteiden kunto, lumenauraus asuntokadulla, lumenauraus keskustaan johtavilla pääkauduilla, lumenauraus jalankulku- ja pyöräteillä, liukkauden torjunta jalankulku- ja pyöräteillä sekä liukkauden torjunta katujen ajoradoilla. Samassa tutkimuksessa selvitetään tyytyväisyyttä myös moneen muuhun yhdyskuntatekniseen asiaan.

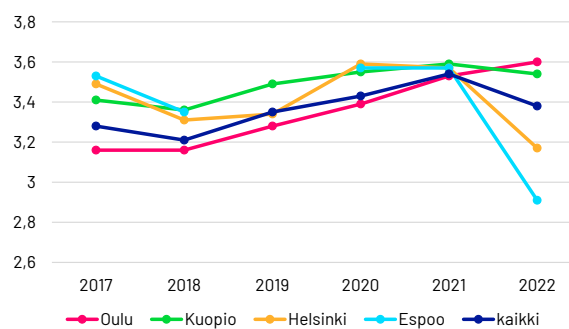
### Oululaisten tyytyväisyys katujen kunnossapitoon lisääntynyt

Vuoden 2022 tutkimuksen mukaan (kysely tehty keväällä 2022) Oulussa yleinen **tyytyväisyys katujen kunnossapitoon on lisääntynyt** vuosi vuodelta ja on nyt tutkituista 27 kunnasta paras arvolla 3,6 (asteikko 1–5). Kaavioihin on otettu vertailuun Helsinki, Espoo, Kuopio ja kaikkien tutkimuksessa mukana olleitten kuntien keskiarvo. Espoo ei ollut mukana vuoden 2019 tutkimuksessa. Edellisestä vuodesta kaikilla vertailukaupungeilla arvo on laskenut, mutta Oululla ei. Liikennealueiden ylläpitomittari on muodostettu kaikkien kysymysten perusteella ja käsittelee sekä kesä- että talvikunnossapidon.

### Talvikunnossapito parantunut

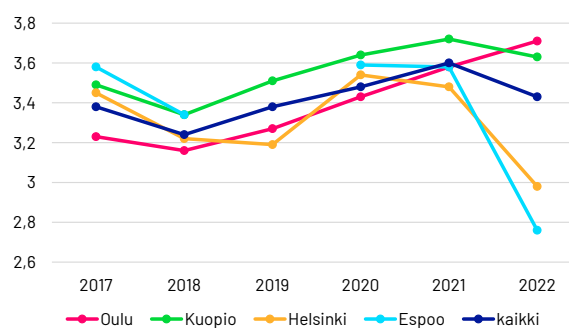
Liikennealueiden talvihoitossa Oulu on noussut tutkituista kunnista maan parhaaksi (3,71). Talvikunnossapidossa osa-alueista huonoimman arvon (3,29) sai asuntokatujen lumenauraus. Se on ainoa keskiarvon (3,30) alapuolelle vuonna 2022 jäänyt arvo.

## LIIKENNEALUEIDEN YLLÄPITOMITTARI



Lähde: FCG:n yhdyskuntateknisten palveluiden kyselytutkimus 2022

## TALVIHOITOMITTARI

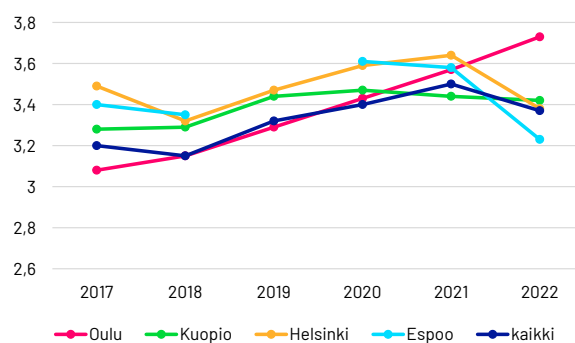


Lähde: FCG:n yhdyskuntateknisten palveluiden kyselytutkimus 2022

### Jalankulku- ja pyöräteiden kunnossa Oulu noussut ylivoimaisesti parhaaksi

Oulu on tunnettu erityisesti pyöräilykaupunkina. Väylät ovat ahkerassa käytössä ympäri vuoden ja siksi ne halutaan pitää kunnossa. Tutkimuksen mukaan kunnossapito on hyvällä tasolla (3,73). Arvo on vuoden 2022 tutkimuksessa mukana olleiden kuntien korkein ja selvästi keskiarvon (3,37) yläpuolella.

## JALANKULKU- JA PYÖRÄTEIDEN KUNTO



Lähde: FCG:n yhdyskuntateknisten palveluiden kyselytutkimus 2022

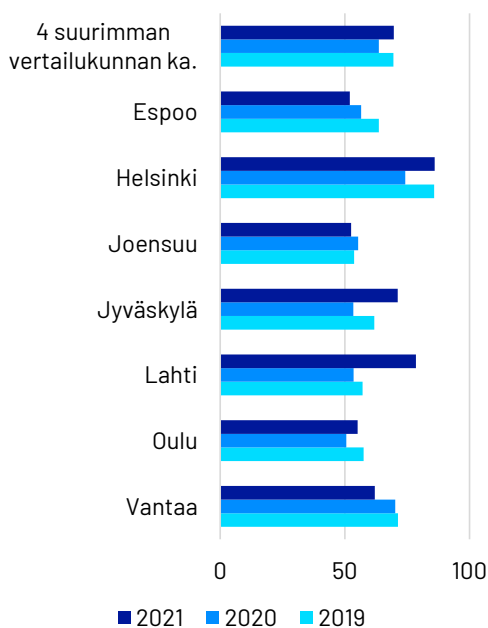
## Kunnossapidon kustannukset Oulussa keskitasoa alhaisemmat

Katu- ja viheralueiden kunnossapidon kustannuksia vertaillaan vuosittain. Vuoden 2022 tutkimuksen luvut perustuvat kuntien vuodelta 2021 Rapal Oy:lle toimittamaan aineistoon. Rapal Oy on muokannut toimitettua tietoa-aineistoa siten, että se olisi mahdollisimman vertailukelpoinen eri kuntien välillä.

Vuoden 2022 kustannusvertailussa on mukana yhteensä 13 kuntaa ympäri Suomea. Tähän arviointiin on otettu mukana olleista Oulun lisäksi kuusi kuntaa. Tampere ei ole vertailussa mukana, koska sen tietoja ei ollut kattavasti saatavilla silloin, kun raportti toimitettiin Oululle.

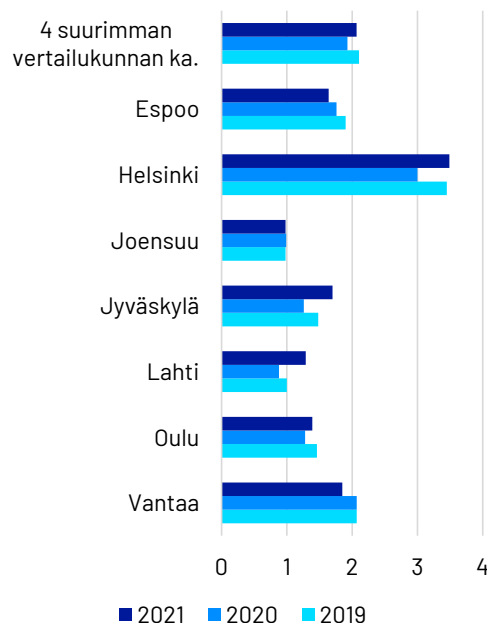
Vuosina 2019–2021 Oulun asukaskohtaisen liikennealueiden kunnossapidon kustannus on ollut joka vuosi neljän suurimman vertailukunnan (Helsinki, Espoo, Vantaa ja Lahti) keskiarvon alapuolella, samoin Oulun pinta-ala-kohtaisen liikennealueiden kunnossapidon kustannus. Keskiarvoja nostavat Helsingin muita selvästi korkeammat yksikkökustannukset.

### LIIKENNEALUEEN KUNNOSSAPITO €/AS 2019–2021



Lähde: Katu- ja viheralueiden kunnossapidon kustannusvertailu 2022, Executive-raportti Oulu, Rapal Oy

### LIIKENNEALUEEN KUNNOSSAPITO €/M2 2019–2021



Lähde: Katu- ja viheralueiden kunnossapidon kustannusvertailu 2022, Executive-raportti Oulu, Rapal Oy

Liikennealueiden kunnossapidon kustannukset nousivat Oulussa vuodesta 2020 vuoteen 2021 noin 1 053 000 eurolla. Osaltaan tämä kustannusten nousu johtui vertailuvuoden 2020 vähälumisyydestä, joka vähensi talvihuollon kustannuksia, sekä tavanomaista vähäisemmästä teiden uudelleenpäällystyksistä vuonna 2020. Yksikkökustannukset olivat kuitenkin alhaisemmat kuin vuonna 2019.

### Kunnossapidon vastuut

Oulun katu- ja viheralueiden kunnossapitovastuu sekä puistojen sekä viheralueiden suunnittelu ja rakentaminen siirrettiin kaupunginhallituksen päätöksellä Oulun Infra-liikelaitokselle vuoden 2020 alusta. Siirron tavoitteena oli palvelutoiminnan kehittäminen, jonka myötä **asiakkaan palvelukokemus paranee** toimintojen keskittyessä yhdelle toimijalle. Tavoitteena oli myös, että **palveluprosessit ja niiden kehittäminen tehostuvat, tehtävien päällekkäisyydet poistuvat ja vastuut selkeytyvät toimijoiden vähentyessä**. Lisäksi pyrkimyksenä oli toiminnan **taloudellisuuden lisääminen sekä organisaation kehittäminen** rakennetta yksinkertaistamalla ja johtamista selkeyttämällä. Uudella toimintamallilla tavoiteltiin muutoshjelmassa asetettuja säästötavoitteita.<sup>7</sup>

### Urakoitsijat hoitavat yli puolet kunnossapidettävistä kaduista

Alueurakat kilpailutetaan urakoitsijoiden kesken. Myös keskustan ja kehän alueella osa kunnossapitotöistä kilpailutetaan, koska Oulun Infran omat resurssit eivät kaikilta osin riitä hoitamaan kunnossapitoaluetta omana työnä.

Varsinaisten kunnossapitotöiden lisäksi **alueurakoitsijan tehtäviin kuuluvat kunnossapitotöiden seuranta ja laadunvalvonta** sekä jatkuva urakkaan liittyvien **asioiden dokumentointi ja säännöllinen raportointi** tilaajalle. Urakoitsijan tulee jatkuvasti havainnoida urakka-alueella liikenneturvallisuutta heikentäviä epäkohtia, katu- ja viheralueiden sekä niillä olevien varusteiden kuntoon liittyviä puutteita ja ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin niiden korjaamiseksi.

Katualueiden kunnossapidon laatu ja toimenpiteet sekä niiden ajoitus on tehtäväkorteilla määritelty tarkasti kullekin kunnossapitoluokalle.

Tilaaja tai tilaajan edustaja suorittaa **laadunvalvontaa** urakka-alueella omatoimisesti ja pistokoeluonteisesti. Tilaaja voi käyttää valvontatehtävissä myös muita henkilöitä (muun muassa pyöräilyagentit) sekä mahdollisesti ostopalveluina hankittavia urakan laadunvalvontaan ja läpivientiin liittyviä palveluja. Oulussa pyöräteiden talvikunnossapitoon liittyy poikkeuksellinen sopimuspykälä: sekä traktorinkuljettajat että työnjohtajat ovat velvoitettuja pyöräilemään joka kuukausi itse auraamallaan korkeimman kunnossapitoluokan väylillä. Urakoitsijoiden mielestä toimintatapa on hyvä, koska ymmärrys eri keliolosuhteisiin on siten parantunut.

Vaikka alueurakoitsija toimii urakka-alueella itsenäisesti ja omaan harkintaansa sekä annettuihin ohjeisiin perustuen, on urakan valvojalla oikeus antaa alueurakoitsijalle **suullisia huomautuksia** tai **kehotuksia** mahdollisesta työn suorittamiseen liittyvästä häiriöstä. Alueurakoitsijan edellytetään ryhtyvän töihin viipymättä, ellei muuta sovita. **Virallisia sanktioita** ovat kirjallinen huomautus ja sakko. Kirjallinen huomautus käsitellään työmaakokouksessa ja kirjataan pöytäkirjaan. Huomautus yksilöidään niin, että siitä selviää muistutuksen aihe, laiminlyönnin aika, paikka ja toteamistapa.

**Laiminlyönnistä tai virheestä voidaan antaa suoraan sakko** ilman aikaisempaa huomautusta. Esimerkiksi liikenneturvallisuuteen, työturvallisuuteen ja henkilösuojaukseen vaikuttavat puutteet tai laiminlyönnit, työn viivästyminen tai alueurakoitsijan laaturaportoinnin virheellisyys voivat aiheuttaa suoran sakon.

Alueurakoitsija kokoaa kuukauden aikana tehdyistä töistä **kuukausiraportin**. Raportista tulee ilmetä tehdyt työt, valmiusaste ja materiaalmäärät. Työmaapäiväkirjaan tai

kuukausiraporttiin kirjatut asiat käydään läpi ja hyväksytään tilaajan ja urakoitsijan työmaakokouksissa vähintään kerran kuukaudessa. Työmaapäiväkirjan tai kuukausiraportin hyväksyminen vahvistetaan alueurakoitsijan vastuullisen työnjohtajan ja tilaajan valvojan allekirjoituksella tai työmaakokouksessa.

**Poikkeamia havaitaan ja raportoidaan jonkin verran vuosittain.** Niistä on annettu sekä huomautuksia että sakkoja.

### Kiinteistönomistajilla vastuita kunnossa- ja puhtaanapidossa

Asukkailla sekä kiinteistöjen omistajilla ja haltijoilla on kunnan ohella vastuunsa katujen kunnossa- ja puhtaanapidossa. Laki kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta määrittelee vastuun jaon. Sitä on pyritty havainnollistamaan Oulun kaupungin [katujen kunnossapidon internetsivuilla olevalla kuvallisella ohjeella](#). Tontinomistajan ja tontin vuokraajan velvollisuutena on:

- ajoradalle, kevyen liikenteen väylälle ja jalkakäytävälle kertyneen lian, lehtien, roskien, rikkaruohojen ja irtonaisten esineiden poistaminen kiinteistön rajasta kadun keskiviivaan saakka, kuitenkin enintään 15 metriä (tai enintään 24 metriä mikäli katualueella on istutusalue)
- pitää tontin rajasta enintään kolmen metrin etäisyydelle ulottuva viherkaista ja oja siistinä
- lian ja roskien poistaminen hulevesikaivojen kansi-ritilöiden päältä
- estää ojarumpujen tukkeutuminen poistamalla roskat yms.
- liittymän ja liittymärummun rakentaminen ja kunnossapito
- huolehtia ettei tontin kasvillisuus vaaranna liikenneturvallisuutta tai haittaa kadun kunnossapittoa
- tonttiliittymän talvikunnossapito ja auraus. Tontin lumet saa läjittää vain tontille.

Yllä mainitussa ohjeessa olevan kuvan mukaan kiinteistöjen vastuulla oleva puhtaanapitoalue (koskee pääasiassa kesää) on suurempi kuin talvikunnossapitoalue.

Uuden kadun valmistumisen yhteydessä tehdään toimialajohtajan kadunpito päätös (viranhaltijapäätös), jonka voimaan tullessa edellä kerrottu vastuunjako astuu voimaan. Käytännössä tällainen päätös tehdään kerran vuodessa, ja siihen kootaan edellisen päätöksen jälkeen valmistuneet kadut. Päätös lähetetään kaikille niille kiinteistöille, jotka ovat yleiseen käyttöön luovutuksen piirissä.

Aina uusien urakoiden alkaessa jaetaan asukkaalle tiedote urakoitsijan vaihdoksesta. Samassa yhteydessä muistutetaan myös kiinteistönomistajien vastuusta. Siinä kerrotaan, mitä kiinteistönomistajan kuuluu tehdä eri

vuodenaikoina. Vanhoille omakotialueille muuttaville ei sen sijaan erikseen tiedoteta kiinteistönhaltijan puhtaan- ja kunnossapitovastuista. Isännöitsijöille järjestään infotilaisuuksia vuosittain. Kun havaitaan puutteita kiinteistönhaltijan velvollisuuksien hoidossa, huomautetaan asiasta ja tiedotetaan vastuista. Omakotitaloille huomautus annetaan postilaatikkoon, taloyhtiöille isännöitsijän kautta sähköpostilla. Sosiaalisen median kanavilla (muun muassa Oulun kaupunkiympäristö -Facebook-sivulla) tiedotetaan ja muistutetaan tarvittaessa vastuista.

## Katujen korjausvelka

**Viimeisin katuverkon korjausvelan laskenta on tehty vuonna 2016.** Sen mukaan valtaosa katuverkosta oli hyväkuntoista. Huonokuntoisia katuja oli ajoneuvoliikenteen

teen kaduilla uraisuuden vuoksi 5,7 km (3 %) ja tasaisuuteen liittyen 53 km (27 %). Kevyen liikenteen väylistä huonokuntoisia oli 73 km (18 %). Päällystystarpeessa olevia katuja oli ajoneuvoliikenteen kaduilla 102 km ja kevyen liikenteen väylillä 73 km. Korjausvelan laskentaa ei ole vuoden 2016 jälkeen voitu resurssisyistä toteuttaa.

Määrärahat korjausvelan purkamiseen varataan investointiohjelmassa ja käyttötaloudessa. Päällystevaurioiden korjauksiin ja liikenneväylien uudelleenpäällistykseen saatiin talousarviomuutoksella lisämääräraha 1,5 miljoonaa euroa vuonna 2022, jonka käyttö toteutui talousarvion mukaisena. Määräraha on myös vuoden 2023 talousarviossa. Rakennuskustannukset nousivat vuoden 2022 aikana noin 15 % ja kesään 2021 verrattuna jopa 25 %. Samalla määrärahalla voidaan siis hillitä korjausvelan kasvua aikaisempaa vähemmän.

## Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä katujen kunnossapidosta

**Oululaisten tyytyväisyys liikennealueiden kunnossapitoon on** FCG:n kyselytutkimuksen mukaan **lisääntynyt** jo useana vuonna peräkkäin. Tämä ei kuitenkaan ole tapahtunut kunnossapidon yksikkökustannusten kustannuksella. Tyytyväisyyden lisääntyminen näkyy myös siinä, että moitetyyppisten palautteiden suhteellinen osuus on selvästi vähentynyt.

Erityisen tyytyväisiä kaupunkilaiset ovat pyöräteiden kunnossapitoon suhteessa muihin vertailtuihin kaupunkeihin. Tähän on osaltaan vaikuttanut suunnitelmallinen ja harkittu talvikunnossapito valvontoiineen sekä Oulun sopimusmalli, joka velvoittaa työnjohtajat ja pyöräteiden auraajat pyöräilemään joka kuukausi itse auraamallaan korkeimman kunnossapitoluokan väylillä.

**Kuntalaispalautteiden käsittelyajassa on tapahtunut parannusta:** se on lyhentynyt noin puolella vuorokaudella neljän vuoden takaisesta. Koska moitepalautteita tulee lähes pelkästään talviaikaan, pitävät kaupunkilaiset katujen talvista kunnossapitoa tärkeänä asiana ja reagoivat helposti epäkohtiin.

**Katujen kunnossapito kuuluu osittain kadun varrella olevien kiinteistöjen omistajille/haltijoille.** Aina he eivät tunne omaa vastuualuettaan. Heitä tiedotetaan useammalla tavalla kiinteistön kohdalla olevan katuosuuden puhtaan- ja kunnossapitovelvoitteista. Myös urakoitsijoiden vaihtumisen yhteydessä ja uusien alueiden rakentuessa tehdään samoin. Sen sijaan vanhalle alueelle omakotitaloon muuttava joutuu itse selvittämään velvollisuutensa kiinteistönsä kohdalla olevan katualueen hoidosta.

**Kaupunkilaisia ohjataan kunnossapidon verkkosivuilla,** miten palautetta voi antaa ja keneen voi olla yhteydessä. Verkkosivuilta löytyvät tiedot ja linkit sekä palautekanavalle että yhteydenottoja varten. Talvikunnossapidosta on kerrottu runsaasti ja kiinteistönomistajien/-haltijoiden velvollisuuksista on erillinen ohje.

**Vastuunjako katujen ja pyöräteiden kunnossapidosta on selkeytynyt,** palveluprosessit ovat tehostuneet ja päällekkäisyyksiä on poistunut, kun vastuu on keskitetty yhdelle toimijalle.

Alueurakasopimuksissa määritettyä laatua on valvottu. Laiminlyöntejä ja virheitä on havaittu vuosittain ja niistä on annettu sopimussakkoja ja huomautuksia.

### Tarkastuslautakunnan kannanotot

Tarkastuslautakunta pitää hyvänä, että yksikkökustannuksia kasvattamatta kunnossapidon tasoa on pystytty nostamaan. Tämä näkyy myös kaupunkilaisten tyytyväisyyden lisääntymisenä katujen ja pyöräteiden kuntoon.

Korjausvelan laskentaa ei ole tehty vuoden 2016 jälkeen. Näin ollen ei ole tarkkaa tietoa, ovatko kunnossapitotoimenpiteet olleet riittäviä. Tarkastuslautakunnan mielestä on tärkeää, että korjausvelka laske-  
taan säännöllisesti.



## 4.10 Kaupungin digiturvallisuus

**Tarkastuslautakunta arvioi**, onko kaupunki toiminut vastuullisesti ja varautunut digiturvallisuusriskeihin riittävällä tavalla.

Arvioinnissa tarkasteltiin sitä, onko kaupungissa digitaaliseen turvallisuuteen liittyvät vastuut määritelty, miten riskejä hallitaan ja miten varmistetaan palveluiden jatkuvuus ja häiriöttömyys. **Arviointi kohdistui pääasiassa digitaalisen turvallisuuden hallintaan ja ohjaukseen.**

Keväällä 2023 tuli voimaan kaupungin uusittu tietoturvaliteikka, joka sisälsi digitaalisen turvallisuuden hallinnan tavoitteet ja toimenpiteet. Näitä tavoitteita ei voitu tässä arvioinnissa vielä huomioida. Lisäksi riskienhallintakeinojen vaikuttavuus tai kriittisistä järjestelmistä laadittujen palautumis- ja jatkuvuussuunnitelmien ajantasaisuus ja laatu rajattiin tämän arvioinnin ulkopuolelle.

### Mitä on digiturva?

**Digitaalinen turvallisuus (digiturva) tarkoittaa digitaalisen ympäristön turvallisuutta eli käytännössä digitaalisten palveluiden, laitteiden, sovellusten, verkkojen ja käyttäjien turvallisuutta.** Se käsittää viisi toisiinsa vahvasti sidoksissa olevaa osa-aluetta: johtaminen ja ris-

kienhallinta, jatkuvuudenhallinta, kyberturvallisuus, tietosuoja ja tietoturva. Parhaimmillaan digiturvan tulisi olla luonnollinen osa kaupungin toimialojen jokapäiväistä toimintaa.

### DIGITAALISEN TURVALLISUUDEN VIITEKEHYS



#### Digitaalinen turvallisuus

**Digitaalinen turvallisuus** tarkoittaa kyberturvallisuuteen, tietoturvaliteuteen, tietosuojaan, riskienhallintaan sekä toiminnan jatkuvuudenhallintaan ja varautumiseen liittyviä asioita.

**Kyberturvallisuus** on tavoitetilä, missä toimintaympäristöön voidaan luottaa ja digitaalisessa ympäristössä olevat tiedot ja prosessit on suojattu erilaisilta uhkilta.

**Riskienhallinta** on järjestelmällistä toimintaa, mikä pitää sisällään riskianalyysin ja tarvittavien toimenpiteiden suunnittelun, toteutuksen, seurannan ja korjaavat toimenpiteet.

**Jatkuvuudenhallinta** on organisaation prosessi, jolla tunnustetaan toimintaan kohdentuvat uhkat ja arvioidaan niiden vaikutukset organisaatiossa ja sen toimijaverkostossa sekä luodaan toimintatapa häiriötilanteiden hallinnalle ja toiminnan jatkuvuudelle kaikissa olosuhteissa.

**Varautuminen** on toimintaa, millä varmistetaan tehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen ja mahdollisesti tarvittavat tavanomaisesta poikkeavat toimenpiteet häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

**Tietoturvaliteudella** pyritään suojaamaan digitaalisessa toimintaympäristössä olevat tiedot luottamuksellisuuteen, eheyteen ja käytettävyyteen liittyviltä uhkilta.

**Tietosuoja** on ihmisten yksityisyyden suojelemista ja yksilöä koskevien tietojen suojaamista oikeudettomalta käytöltä henkilötietoja käsiteltäessä.

**Kuntien toiminta on monialaista, mikä asettaa haasteita digitaaliselle turvallisuudelle.** Jokaisella toimialueella on kriittisyydeltään ja tärkeydeltään erilaisia palveluita ja prosesseja, joiden toiminnan turvaamisen tulisi pohjautua tehtyyn arviointiin. Vasta kun toimintaympäristö, toimintojen kriittisyys ja uhkat on tunnistettu ja saatu hallintaan riskit, voidaan huolehtia toiminnan vaatimusten edellyttämällä tavalla tietoturvallisuudesta, tietosuojasta sekä toiminnan jatkuvuudesta ja varautumisesta häiriö- ja poikkeamatilanteisiin. Tämä toteutuu organisaatiossa digiturvallisuuden eri osa-alueilla. Riskienhallinta on siinä merkittävässä roolissa.

**Yhteiskunnan digitaalisen kehityksen myötä monet palvelut digitalisoituvat lähitulevaisuudessa.** Se tuo uusia mahdollisuuksia, mutta samalla se lisää tietoturvariskejä. Merkittävimpiä uhkia ovat haittaohjelmat, haavoittuvuudet, huijaukset, vakoilu, tietomurrot ja tietovuodot, informaatiovaikuttaminen, tietojen kalastelut sekä palvelunestohyökkäykset, kiristyshaittaohjelmat, laitteistoihin kohdistuvat uhkat sekä hyökkäykset, joilla pyritään henkilötietojen varastamiseen.

Kaupungin ylläpitämiä toimintoja, joita digiturvallisuusuhat voivat toteutuessaan vahingoittaa, ovat esimerkiksi energiaan, liikenteeseen ja vesihuoltoon liittyvä infrastruktuuri. Oulun kaupunki ja Monetra ovat merkittäviä palkkojen ja etuuksien maksajia, mikä tekee niistä myös mahdollisen kohteen kybervaikuttamiselle. **Oulun kaupunkikaan ei ole voinut välttyä tietoturvaan liittyviltä häiriöiltä.** Kaupunkiin kohdistuneet tietoturvapoikkeamat ovat olleet muun muassa palvelunestohyökkäyksiä, virus- ja haittaohjelmataartuntoja, huijaus- ja kalasteluyrityksiä, vaikuttamisyrityksiä, internetsivustoihin kohdistuvia haittoja ja muita inhimillisiä tekijöitä. Kaikki tapahtumat on saatu kuitenkin käsiteltyä niin, että niistä ei ole aiheutunut isompia ongelmia eivätkä ne ole vaikuttaneet kaupungin palvelutoimintaan.

Kaikkia hyökkäyksiä ja häiriötilanteita ei pystytä estämään varautumisesta huolimatta. Tämän takia kaupungissa on entistä enemmän **kiinnitettävä huomiota siihen, kuinka häiriötilanteissa pystytään toimimaan niin, että toiminta säilyy määritellyllä tasolla,** palvelut toimivat ja pystytään säilyttämään erilaisten käyttäjäryhmien luottamus julkisen hallinnon digitaalisiin palveluihin.

Digiturvan ajan tasalla pitäminen vaatii jatkuvia investointeja, osaamisen ylläpitoa sekä tietoturvailmiöiden seuranta ja ennakoimista. Nopean kokonaiskuvan siitä, mitä kyberturvallisuuskentällä tapahtuu, saa esimerkiksi Traficomin Kyberturvallisuuskeskuksen kuukausittain julkaisemasta [kybersääkoosteesta](#), joka kertoo merkittävistä tietoturvapoikkeamista ja -ilmiöistä.

## Kaupungin ICT-palvelut järjestettiin uudelleen

Kaupungin ICT-palveluiden järjestämisestä vastaa konsernihallinnon Digi ja ICT-vastuualue, jolla on digitaalisen turvallisuuden hallinnan kokonaisuudessa merkittävä rooli. **Oulun Digi -liikelaitos hallinnollisena yksikkönä lakkautettiin 31.12.2022** ja Oulu Digi -liikelaitoksen alainen toiminta siirtyi nykymuodossaan osaksi kaupunginhallituksen alaista konsernihallintoa Digi ja ICT-vastuualueeksi vuoden 2023 alusta alkaen<sup>8</sup>. ICT-palvelutuotannossa on tehty toiminnan hajauttamista, missä osa palveluista ja henkilöstöstä on siirretty kumppaneille. Tavoitteena on ollut vahvistaa palveluiden ja henkilöresurssien saatavuutta ja toimintaa tukevan infrastruktuurin hallintaa.

**Oulun Digi -liikelaitoksen toiminnan painopiste on muuttunut vuosina 2020–2022 omistajapolitiittisten linjausten mukaiseksi: omasta ICT-palvelutuotannosta on siirrytty ICT-palveluiden järjestäjäksi.** Merkittävin toimenpide oli loppukäyttäjäpalveluiden ja palvelinkapasiteettipalveluiden liikkeenluovutus Istecki Oy:lle vuoden 2022 alusta. Digi ja ICT-vastuualueen tehtävänä on järjestää Oulun kaupungin ICT-palvelut, vastata strategisesta digitalisaation kehittämisestä, ohjata ja tukea toimialoja digitalisoinnissa, hoitaa Oulun kaupungin tietohallintotehtäviä, tukea alueen ICT-tutkimus- ja kehitystoimintaa yhdessä hallintokuntien ja liikelaitosten kanssa, ohjata tietoturva- ja tietosuojaa sekä valmistella tietoturvapoliittikka kaupunginhallituksen päätettäväksi. Tehtävämuutosten seurauksena henkilötyövuodet ovat vähentyneet vuoden 2020 noin 95 henkilötyövuodesta 50 henkilötyövuoteen.

## Digitalisaation edistäminen on yksi kaupungin keskeisistä tavoitteista

**Digitalisaation hyödyntäminen on ollut jo useiden vuosien ajan yksi Oulun kaupunkistrategian keskeisistä painopisteistä.** Digitalisaatiolla pyritään tehostamaan toimintaa ja kehittämään palveluja, säästämään kustannuksia ja edistämään alueen elinvoimaa. Myös uudessa kaupunkistrategiassa 2030 tavoitteena on ”hyödyntää digitalisaation mahdollisuudet toiminnan tehostamisessa” vuosien 2022–2025 aikana. Mittarina on **digitaalisten palveluiden ja prosessien määrä, jota tulisi kasvattaa vuosittain.** Tavoitteen edistämiseksi kaupunginhallitus on päättänyt Digitaalinen Oulu -ohjelmasta vuosille 2019–2023.

**Kaupunkistrategiassa digitaalinen turvallisuus ei nouse yhtä selkeästi esille kuin digitalisten palvelujen lisääminen ja hyödyntäminen.** Digitaaliseen turvallisuuteen ei viitata suoraan kaupunkistrategiassa, mutta strategian arvoissa korostuu vastuullisuus. Vastuullinen toiminta-

tapa lisää luottamusta kaupungin palveluihin ja tietoturvaan, joka on digitaalisen turvallisuuden yhtenä keskeisenä tavoitteena.

Digitaalinen Oulu -toteuttamisohjelmassa on **yksi digiturvallisuuteen liittyvä tavoite**, ”varmistamme tietoturvan, tietosuojaan ja saavutettavuusvaatimusten toteutumisen”. Toimenpiteiksi oli kirjattu seuraavat asiat:

- tietoturva- ja tietosuojoinen ja ohjeistusten päivittäminen ja kouluttaminen sekä
- häiriötilanteisiin varautumisen parantaminen.

Ohjelman eteneminen raportoidaan kaupunginhallitukselle vuosittain. Viimeksi hallitukselle on raportoitu 19.12.2022 (§ 385) Digitaalinen Oulu -ohjelman kehittämissalkun vuosina 2021–2022 päättyneiden projektien tulokset.

**Digitaalinen Oulu -ohjelman tavoitteet ovat toteutuneet.** Tietoturvaohjeita on päivitetty, ja uudistettu tietoturvapoliittikka hyväksyttiin kaupunginhallituksessa 13.3.2023. Henkilöstöä on koulutettu tietoturva-asioissa ja koulutusta on jatkuvasti tarjolla. Lisäksi työntekijöillä on mahdollisuuksia itseopiskeluun ja itsearviointiin tietoturvaosaamisesta. Myös häiriötilanteisiin varautumisen prosessi on kuvattu. Hallintokunnilla on tieto siitä, miten käytännössä ilmoitetaan häiriötilanteista.

**Digitaalisen turvallisuuden hallinnan tavoitteet ja toimenpiteet löytyvät uudesta tietoturvapoliitikasta, joka on voimassa 1.4.2023 lähtien.** Tietoturvapoliittikka on julkinen asiakirja, joka löytyy Oulun kaupungin kotisivuilta. Se on tärkeä asiakirja, sillä se ohjaa tietoturvatyön toteuttamista pitkällä tähtäimellä. Siinä määritellään kaupungin tietoturvatyön tavoitteiden lisäksi vastuut, veloitteet ja visio digitaalisen toimintaympäristön tietoturvalliseen toteuttamiseen ja hallintaan. Sillä myös luodaan yhdenmukaiset toimintaperiaatteet ja käytännöt hyvän tietoturvatason toteuttamiseksi. Arviointihetkellä oli voimassa tietoturvapoliittikka, joka oli tullut voimaan 1.6.2013 eli se oli noin 10 vuotta vanha. Tietoturvaohjeita on kuitenkin päivitetty jatkuvasti.

### Kuntien digitaalista turvallisuutta ohjataan lainsäädännöllä

Digitaalisen turvallisuuden edistämistä kunnissa tukee muun muassa [laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta](#) ja [julkisen hallinnon digitaalisen turvallisuuden periaatepäätös](#).

**Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettua laissa (906/2019) on säädetty tietoturvallisuuden vähimmäisvaatimuksista.** Lain myötä kunnat lasketaan tiedonhallintayksiköiksi ja kunnilla on laillinen velvoite ylläpitää

tietoturvallisuuden perustasoa. Oulun kaupunki on tiedonhallintalaissa tarkoitettu tiedonhallintayksikkö.

Tiedonhallintalain (906/2019 13 §) mukaan kuntien on:

- Seurattava toimintaympäristönsä tietoturvallisuuden tilaa ja varmistettava tietoaineistojen ja tietojärjestelmien tietoturvallisuus koko niiden elinkaaren ajan.
- Selvitettävä olennaiset tietojenkäsittelyyn kohdistuvat riskit ja mitoitettava tietoturvaluustoimenpiteet riskiarvioinnin mukaisesti.
- Viranomaisen olennaisten tietojärjestelmien vikasietoisuus ja toiminnallinen käytettävyys on varmistettava riittävällä testauksella säännöllisesti.
- Viranomaisen tietojärjestelmät, tietovarantojen tietorakenteet ja niihin liittyvä tietojenkäsittely on suunniteltava siten, että asiakirjojen julkisuus voidaan toteuttaa vaivatta.
- Hankittavista tietojärjestelmistä on varmistettava asianmukaiset tietoturvaluustoimenpiteet.

Tiedonhallintalain täytäntöönpanosta kaupungissa on vastannut projektiryhmä, jonka kaupunginjohtaja on asettanut marraskuussa 2019. Projektiryhmän työ kestää lain täytäntöönpanon siirtymäaikaan loppuun asti, vuoden 2023 loppuun.

**Kaupungin digitaalisen turvallisuuden ja tiedonhallinnan hallintamalli** on ajantasainen kuvaus Oulun kaupungin toimintaympäristöstä ja tiedonhallintaan liittyvistä vastuista. Sen laatiminen ja ylläpito on tiedonhallintalaikiin perustuva velvoite. Oulun kaupungin tiedonhallintamalli toteutetaan **Digiturvamalli-nimisessä työkalussa**. Tiedonhallintayksikkö ylläpitää ja kehittää digitaalisen turvallisuuden ja tiedonhallinnan hallintamallia, johon on määritelty vastuut toimintaprosessi-, tietovaranto- ja tietojärjestelmäkohtaisesti. Hallintamallissa otetaan kantaa myös kriittisyysluokitteluun ja lokitietoihin. Tietojen kuvaamista kaupungin Digiturvamalliin on tehty vuodesta 2020 saakka.

### Digitaaliseen turvallisuuteen liittyvät ohjausvastuut on kaupungissa määritelty

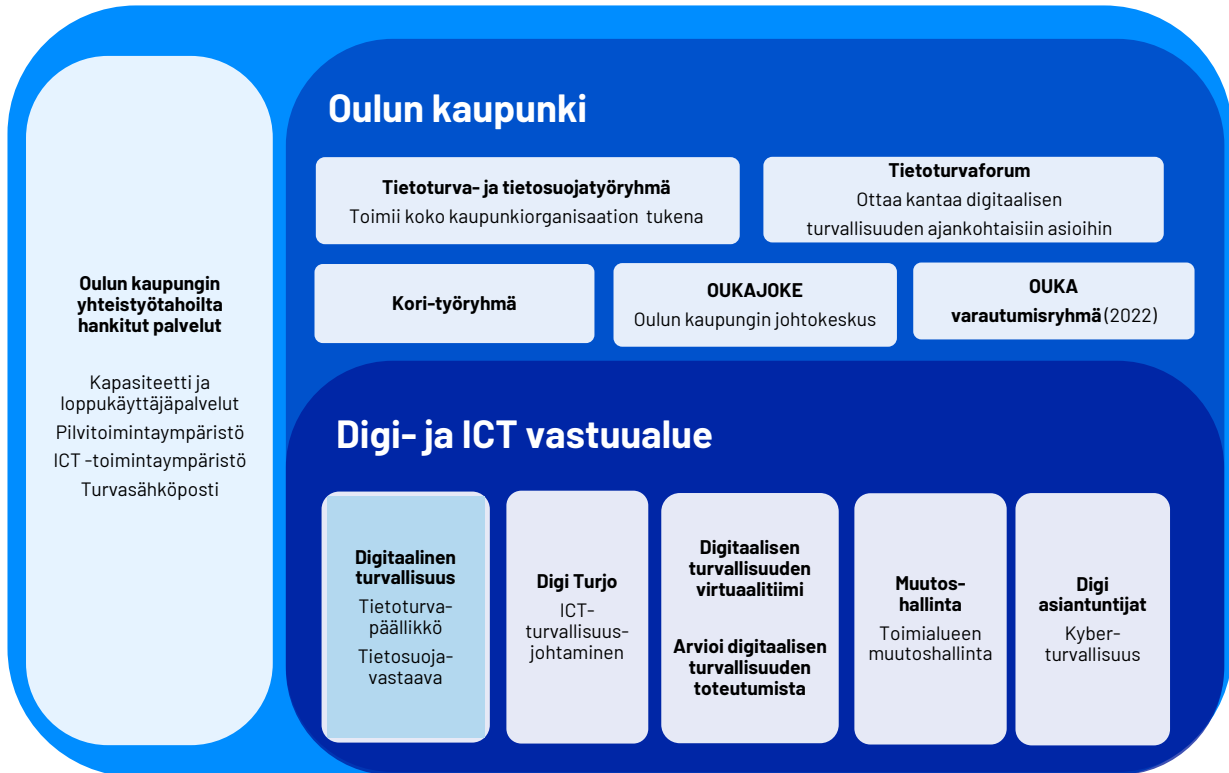
Oulun kaupungin tietoturvan ylätasoa vastuut määritellään hallintosäännössä. Kaupunginhallituksen hyväksymässä tietoturvapoliitikassa määritellään tietoturvan käytännön vastuut ja velvollisuudet.

**Digitaalisen turvallisuuden hallinta on kokonaisuus**, johon kuuluu hallinnan lisäksi tilannekuva ja häiriötilanteisiin reagointi. Kokonaisuutta seurataan ja valvotaan Oulun kaupungin, Digi ja ICT-vastuualueen ja Oulun kaupungin yhteistyötahojen näkökulmasta (kuva *digitaalisen turvallisuuden hallinnan kokonaisuus*). Seurannasta

nousee asioita valvontaan, tarkastuksiin ja auditointeihin, ja tuloksia arvioidaan kehittämistoimenpiteinä riskienhallinnan näkökulmasta (jäännösriskit huomioiden). Saadulla tiedolla suunnitellaan varautuminen, jatkuvuuden hallinta ja toipuminen. Toiminnan harjoittelu ja kehittäminen kuuluu kokonaisuuteen ja sitä tehdään tietoturvapäälliköltä saadun tiedon mukaan säännöllisesti. Tätä

toiminnallista kokonaisuutta johtaa ja ohjaa Digi ja ICT-vastuualue ja se kuuluu tietoturvapäällikön vastuualueelle. Digitaalisen turvallisuuden osa-alueiden hallinta turvataan edellä esitetyllä tavalla ja toimintaa johdetaan ja ohjataan keskitetysti jatkuvan kehittämisen periaatteita noudattaen.

## DIGITAALISEN TURVALLISUUDEN HALLINNAN KOKONAISUUS



### Oulun kaupunki

**Oulun kaupunki vastaa palvelujensa digitaalisesta turvallisuudesta itsenäisesti.** Kaupungilla on tietoturvan ja tietosuojan johtamismalli, mitä tukee toimialojen ja liikelaitosten asiantuntijoista koostuva **tietoturva- ja tietosuojatyöryhmä**. Tietoturva- ja tietosuojatyöryhmä valmistelee ja ohjaa tietoturvan ja tietosuojan käytännön toteutusta ja kehittämistoimenpiteitä sekä niihin liittyvää riskienhallintaa. Ryhmä **toimii koko kaupunkiorganisaation ja rekisterinpitäjien tukena tietoturva- ja tietosuoja-asioissa**. Sen jäseniä ovat kaupungin toimialojen ja liikelaitosten tietosuojavastaavat sekä asianhallinnan ja lakipalveluiden edustajat. Työryhmän puheenjohtajana toimii tietoturvapäällikkö. Hän vastaa toiminnan ohjaamisesta ja toimii kaupungin tietosuojavastaavana ja yhteyshenkilönä valvontaviranomaisiin kuten tietosuoja-valtuutettuun.

Toimialoilla ja liikelaitoksissa on nimetyt **tietosuojavastaavat**, joiden tehtävänä on toimia lainsäädännön erityisasiantuntijoina johdon, rekisterinpitäjän ja henkilöstön

tukena henkilötietojen käsittelyn hallinnassa ja suunnittelussa. Heidän tehtävänänsä on **varmistaa substanssin tietoturva- ja tietosuojaveloitteiden toteutumisen** ja tuoda esille havaitsemansa puutteet raportoiden rekisterinpitäjän edustajalle, tietoturvapäällikölle ja tarvittaessa valvontaviranomaiselle. Toimialueilla tietosuojavastaavat suorittavat käytönvalvontaa, tarkastavat toimintatapoja ja tekevät auditointeja.

Oulun kaupungin **Tietoturvaforum** on tapahtuma, joka järjestetään kaupunkitasoisena tai toimialoittain suunnattuna neljä kertaa vuodessa tai tarvittaessa. Tietoturvaforum **ottaa kantaa digitaalisen turvallisuuden ajankohtaisiin asioihin** kuten tietoturvaan, tietosuojaan, kyberturvallisuuteen, riskienhallintaan sekä varautumiseen ja jatkuvuuden hallintaan. Tapahtuman asiasisältö määritellään toimialakohtaiset tarpeet huomioiden. Tavoite on lisätä henkilöstön tietoturvatietoisuutta ja käydä vuorovaikutteista keskustelua ajankohtaisista asioista. Tietoturvapäällikkö toimii tietoturvaforumin vastuukäyttäjänä.

**Kori-työryhmä** on kaupunginjohtajan vuonna 2012 asettama kokonaisvaltaisen riskienhallinnan työryhmä, jonka tehtävänä on kaupunkikonsernin kokonaisvaltaisen riskienhallinnan koordinointi, kehittäminen ja tukeminen sekä **merkittävien riskien kokoaminen ja arviointi**. Työryhmä tukee koko Oulu-konsernia niiden riskienhallintatyössä pyrkimyksenä yhtenäistää riskienhallintaan liittyvät käytännöt.

Oulun kaupunkikonsernin johtamisesta häiriötilanteessa vastaa **Oulun kaupungin johtokeskus (OUKAJOKE)**. Kaupungin yhteinen **tilannekuva** kootaan johtokeskukseen, jossa tilannekeskus (TIKE) vastaa tilannekuvan kokoamisesta, ylläpitämisestä ja jakamisesta sekä kaupungin organisaatioille että tarvittavilta osilta viranomaisille ja muille yhteistyökumppaneille. Kaupunkiin on myös perustettu vuonna 2022 **OUKA varautumisryhmä**. Ryhmä perustettiin alun perin vastaamaan energiatilanteen haasteisiin, mutta myös kybertoimintaympäristöön kohdentuvat häiriötilanteet tai kyberhyökkäyksen ylittävissä vakavan tason, ryhmä aktivoituu. Varautumisryhmä toimii samantapaisesti, kuin koronakriisin vuoksi perustettu koronatilannekuvaryhmä. Se **kokoaa tilannekuvaa kriisistä ja sen vaikutuksista** koko kaupunkikonsernin tasolla, raportoi kaupungin johtoryhmälle ja suosittelee johtoryhmälle linjauksia tehtävistä toimenpiteistä.

## Digi ja ICT-vastuualue

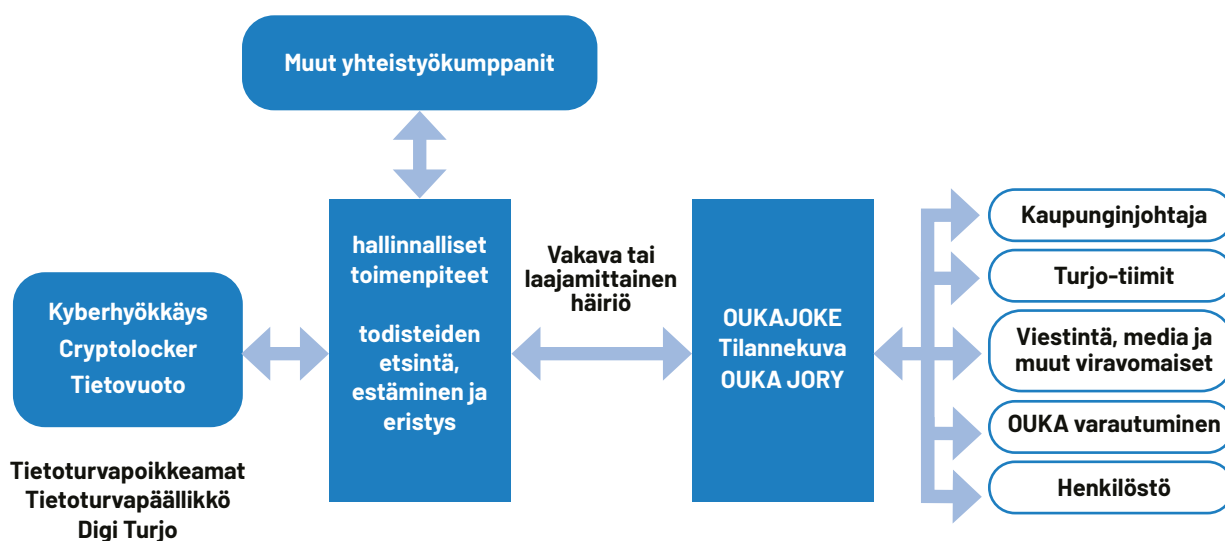
**Tietoturvan ja tietosuojan ohjaamisesta vastaa kaupungissa Oulun Digi ja ICT-vastuualue**. Digitaalisen turvallisuuden tehtäväalue sisältää lisäksi vastuun kyberturvallisuudesta, riskienhallinnasta sekä toiminnan jatkuvuudenhallinnasta ja varautumisesta. Tehtävistä vastaa kaupungin tietoturvapäällikkö.

**Tietoturvapäällikkö** johtaa kaupungin tietoturva- ja tietosuojatoimintaa. Hän on mukana kaupungin tiedonhallintatyössä sekä riskienhallinnan ja varautumisen kehittämisessä. Lisäksi tietoturvapäällikkö laatii kokonaisuudesta digitaalisen turvallisuuden tilannekuvan ja raportoi siitä kaupungin johdolle ja päätöksentekojen<sup>9</sup>. Raportointitietojen ja tilannekuvan perusteella tehdään tarvittaessa kehitystoimenpiteitä.

Tietoturvapäällikkö osallistuu myös kansalliseen yhteistyöhön ja digitaalisen turvallisuuden kehittämiseen. Digitaalisen turvallisuuden yhteistyöverkostoja ovat mm. tiedonhallintalautakunta (tietoturvajao), Kuntaliitto (tietoturvajao), Digi- ja väestövirasto, Traficom, Kyberturvallisuuskeskus, Huoltovarmuuskeskus ja Tietosuoja-valtuutetun toimisto.

**Digi Turjo** on ICT-turvallisuusjohtamisen tiimi. Tiimi on mukana esimerkiksi tietoturvapoikkeamaepäilyissä, laajojen häiriötilanteiden hallinnassa ja kyberturvallisuuden häiriötilanteissa.

## KYBERTURVALLISUUDEN HÄIRIÖTILANTEIDEN HALLINTA



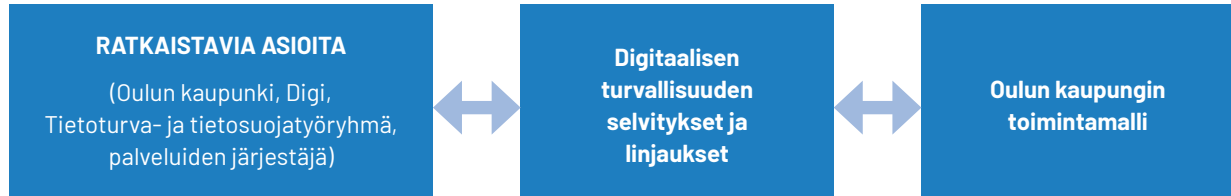
<sup>9</sup> Kaupungin tietoturvapoliittika (kh 13.3.2023 §72), voimassa 1.4.2023 lähtien. [Oulun kaupungin tietoturvapoliittika 2023\(ouka.fi\)](https://ouka.fi)



**Digitaalisen turvallisuuden virtuaalitiimi** toimii Digi ja ICT-vastualueella. Se toimii asiantuntijapohjaisesti ja sen tehtävänä on arvioida digitaalisen turvallisuuden to-

teutumista Oulun kaupunkikonsernin toiminnassa. Lisäksi sen tehtäviin kuuluu digitaalisen turvallisuuden ohjaaminen ja kehittäminen sekä toimintamallien valmistelu.

#### DIGITAALISEN TURVALLISUUDEN VIRTUAALITIIMI



Digi ja ICT-vastualueella toimii myös **muutoshallintaryhmä**. Tiimissä käsitellään viikoittain kaupungin toimintaympäristöön kohdentuvia ICT-muutoksia ja asiantuntijat arvioivat niiden toteuttamista. Tämä ohjaa muun muassa Oulun kaupungin ja Isteikin välistä toimintaa.

#### Oulun kaupungin yhteistyötahoilta hankitut palvelut

Oulun Digi -liikelaitos luopui ICT-palveluiden tuottamisesta kaupunginvaltuuston päätöksen (5.10.2020 § 77) mukaisesti. **Yhteistyötahojen rooli on kasvanut, kun oma palvelutuotanto on pääosin ulkoistettu** ja palveluiden painopiste omassa toiminnassa on siirretty palveluiden kehittämiseen, järjestämiseen ja palvelulaadun seurantaan sekä toimialojen digitalisaation tukemiseen.

**Ostopalveluna** hankitaan muun muassa kapasiteetti- ja loppukäyttäjäpalvelut, turvasähköposti, pilvitoimintaympäristö, tietoturvaan ja tietoliikenteeseen liittyviä palveluita muun muassa palomuri. Toimintaympäristön hallintaan kuuluu kyberturvallisuusvalvomo, missä seurataan erilaisia herätteitä ja tehdään havaintoja poikkeavista tilanteista. Myös kaupungin hallinnoimat päätelaitteet ovat keskitetyn etähallinnan piirissä, mikä tarkoittaa ohjelmistojen ja tietoturvaominaisuuksien säännöllistä päivittämistä. Näillä palveluilla parannetaan digitaalisen toimintaympäristön tietoturva.

#### Digiturvariskien hallinta on entistä tärkeämpää

**Riskienhallinta on digitaalisen turvallisuuden taustalla yksi tärkeimmistä prosesseista** ja se on entistä tärkeämpää, kun tarve digitaalisen turvallisuuden kehittämiseen on kasvanut. Sen merkitys on kasvanut myös siksi, että erilaisiin turvavaatimuksiin liittyy yhä enemmän tapauksittain harkintaa ja riskejä täytyy kyetä tarkastelemaan kokonaisvaltaisesti. Siksi riskienhallinta nähdään ensisijaisesti johdon työkaluna. Tarvitaan kykyä ottaa riskejä, hyväksyä jäännösriskejä, mutta myös nähdä uuden teknologian tarjoamat mahdollisuudet. Myös tie-

donhallintalaki velvoittaa tiedonhallintayksikköä (Oulun kaupunki) tunnistamaan merkittävät tietojenkäsittelyyn kohdentuvat riskitekijät ja hallitsemaan niiden tietoturvatyökaluina riskilähtöisesti.

**Kaupungin riskienhallinnan prosessi itsessään on selkeä ja riskien arviointia tehdään säännöllisesti.** Riskien arviointi ja raportointi kytkeytyvät kiinteästi vuosittaiseen toiminnan ja talouden suunnittelu- ja raportointiprosessiin. Toimialat ja konserniin kuuluvat yhteisöt raportoivat sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta konsernihallinnon omistajaohjauksen alaisuudessa toimivalle kokonaisvaltaisen riskienhallintatyöryhmälle (Kori-työryhmä). Lisäksi toimialojen johto arvioi sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuutta säännöllisesti osana toiminnan ja talouden seurantaan sekä raportointia. Digi ja ICT-vastualue on edustettuna Kori-työryhmässä ja siten tietoturva ja ICT-riskienhallinta on sisällytetty osaksi kokonaisvaltaista riskienhallintaa.

Toimialojen ja liikelaitosten sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan selonteoissa keskeisiksi yhteisiksi riskeiksi vuonna 2022 nousivat tietoturvaan ja -suojaan kohdistuvat rikkomukset ja ICT toiminnan häiriötilanteet.

**Hallintosääntöön on kirjattu sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tavoitteet sekä tehtävät ja vastuut.** Oulun kaupungin kokonaisvaltaisen riskienhallinnan ja siten tietoturvan ja tietosuojan toteuttamisen kokonaisvastuu on kaupunginhallituksella ja kaupunginjohtajalla.

#### Riskienhallinta vaatii ajantasaisen tilannekuvan

Digitaalisen turvallisuuden **tilannekuva muodostetaan hallintokuntien ja tytäryhteisöiden tietoturva- ja tietosuojavastavien sekä ICT-palveluntuottajien raportoinnin perusteella.** Riskitietoa kerätään, jotta tunnistettaisiin ilmiöitä ja laajempia riskejä. Siten muuttuvan toimintaympäristön monimutkaistuvista tai hallinnon rajat ylittävistä riskeistä saadaan ajantasainen ja kattava tilannekuva. Tilannekuva muodostetaan muun muassa

poikkeamaraporttien, riskiarviointien, palautteen, auditoitiraporttien, sidosryhmäyhteistyön sekä omavalvonnan perusteella. Sen muodostamisessa hyödynnetään myös kansallisia ja kansainvälisiä tietoturvakkeistoja.

**Tietotilinpäätös** on dokumentti, jolla esimerkiksi suurissa kaupungeissa annetaan tilannekuva kaupungin tiedonhallinnan, tietoturvan ja tietosuojan nykytilasta. Tietotilinpäätöksellä on **rooli osoitusvelvollisuuden toteuttajana sekä läpinäkyvyyden ja avoimuuden osoittajana**. Osoitusvelvollisuudella viitataan EU:n tietosuojasetukseen, jonka mukaan organisaation on pystyttävä osoittamaan, että se toteuttaa tietosuojasetuksessa säädettyjä henkilötietojen käsittelyä koskevia periaatteita. Lisäksi tietotilinpäätös nähdään osana tietojohdantoa sekä siihen kuuluvaa riskienhallintaa ja sisäistä valvontaa. Se voi täydentää lakisääteistä tilinpäätöksiin ja toimintakertomuksiin kuuluvaa raportointia, mutta tarkoituksena ei ole tarpeettomasti lisätä organisaation hallinnollista taakkaa. Tietotilinpäätöksen **laatiminen on vapaaehtoista**.

**Oulussa ei laadita tietotilinpäätöstä**, mutta digitaalisen turvallisuuden hallintaa kehitetään ja arvioidaan säännöllisesti tiedonhallinnan vuosikellon mukaisesti. Konsernihallinnon Digi ja ICT-vastuualue ja tietoturvapäällikkö laativat kokonaisuudesta digitaalisen turvallisuuden tilannekuvan ja raportoivat siitä uusitun tietoturvapoliitiikan mukaan kaupungin johdolle ja päätöksentekojille. Tilannekuvan perusteella tehdään suunnitelmat riskien ennaltaehkäisemiseksi ja korjataan mahdolliset puutteet.

#### Miten kaupunki on varautunut digiturvariskeihin?

Kaupunki on **varautunut digiturvallisuusriskeihin** muun muassa kehittämällä henkilöstön osaamista, osallistamalla harjoitustoimintaan, testaamalla tietojärjestelmien vikasetoisuutta, seuraamalla aktiivisesti kyberturvallisuuskentän tapahtumia, laatimalla ja ottamalla käyttöön erilaisiin häiriötilanteisiin sopivia toimintamalleja, vastuuttamalla tehtäviä, arvioimalla käytettävien sovellusten tietoturvaa, keräämällä lokitietoja, arvioimalla etäkäyttöön liittyviä riskejä ja tekemällä riskien arviointia palveluntuottajien ja kumppaneiden kanssa. Yhteistyö kaupungin sisällä sekä eri sidosryhmien kanssa kuuluu myös riskienhallintaan, samoin kuin lainsäädännöstä suoraan johtuvien vaatimusten täytäntöönpano.

Digi ja ICT-vastuualueen **ennakoivalla valvonnalla** tavoitteena on tunnistaa riskitekijöitä ennen niiden realisoitumista. Digissä toimii ns. muutoksenhallintaryhmä, joka käsittelee kaikki infraan ja järjestelmiin vaikuttavat muutokset ennen kuin ne toteutetaan. Muutostenhallinnalla suunnitellaan ja tehdään kontrolloituja muutoksia tietojärjestelmien ja viestintäteknologian käyttöympäristöön ja toimintavälillä pyritään minimoimaan muutoksiin liittyviä riskejä.

Riskejä arvioidaan muun muassa **vaikutusten arvioinnissa, omavalvonnassa ja tekemällä auditoiteja**. Lisäksi seurataan aktiivisesti kybertoimintaympäristön (digitaalisen toimintaympäristön) tilaa haavoittuvuuksien ja uhkien varalta. Uudella tietoturvapoliitikalla ja siihen liittyvällä ohjeistuksella hallitaan riskejä. Siksi tietoturvapoliitiikan ja muiden ohjeiden noudattaminen ja seuranta on tärkeä osa kaupunkikonsernin sisäistä valvontaa, toiminnan laatua ja riskienhallintaa.

#### Koulutus on tärkeä osa tietoturvariskien hallintaa

**Henkilöstön tietoturvakoulutus** on tärkeä osa tietoturvariskien hallintaa. Oulun kaupungilla on ollut useita vuosia käytössä *Tietoturva työpaikalla ja tietosuojan perusteet -verkkokoulutus*, jonne on koottu keskeisimmät asiat tietoturvaohjeistuksista sekä tehtäviä asioiden sisäistämiseksi. **Henkilöstön tulee uusia koulutus kolmen vuoden välein**. Myös kaupungin uudet työntekijät ohjataan suorittamaan tietoturvakoulutus ensimmäisten kuukausien aikana tullessaan töihin Oulun kaupungille.

Kaupungin henkilöstölle järjestettiin syksyllä 2022 tietoturvan ja tietosuojan koulutuskampanja ja samalla julkaistiin uudistettu tietoturvakoulutus. **Koulutuksen suorittaneita oli vuoden 2022 lopussa 5 905 henkilöä**, mikä on yli 50 % koko kaupungin henkilöstömäärästä<sup>10</sup>. Koulutuksia on suunnattu myös peruskouluihin ja loppuvuoden 2022 mennessä koulutuksia oli suorittanut 1 353 oppilasta. Koulutusjärjestelmän raportista saadaan ajantasainen tieto siitä, mitkä asiat ovat olleet lopputesteissä vaikeimpia. Koulutusta kehitettäessä näitä asioita voidaan painottaa.

#### Tavoitteena turvata palveluiden jatkuvuus ja tiedot kaikissa tilanteissa

**Digitaalisen turvallisuuden yksi keskeisistä tavoitteista on, että kaupungin tuottamien palveluiden häiriötömmään toimintaan voidaan luottaa**. Palveluiden jatkuvuuden ja tietojen turvaamisen tavoitteet on määritelty uudessa tietoturvapoliitikassa. Tavoitteena on ICT-infrastruktuurin ja digitaalisen toimintaympäristön luotettava toiminta, häiriö- ja poikkeustilanteiden hallinta hyvällä tasolla ja ICT-monitoimittajaympäristössä sovitut selkeät vastuunjaot. Asiakirjasta löytyvät myös toimenpiteet, joihin on ryhdyttävä näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.

Turvaamistoimenpiteiden järjestys ja priorisointi uhkatilanteissa sisältyvät myös tietoturvapoliikkaan. Häiriötilanteiden toimintamalli etenee **kaupungin turvallisuusjohtamisen hallintamallin** mukaisesti. Suoritetuista toimenpiteistä ja mahdollisista jatkotoimenpiteistä informoidaan turvallisuusjohtamisen käytänteiden mukaisesti.

<sup>10</sup> Ko. koulutuksen suorittamista ei vaadittu HYVE:n työntekijöiltä vaan se pohjautui pitkälti vapaaehtoisuuteen. Tilinpäätöstietojen mukaan kaupungissa oli vakinaisia 8 621 ja tilapäisiä 2 728, yhteensä 11 349 henkilöä.

Konsernihallinnon Digi ja ICT-vastuualueella toimiva **turvallisuusjohtamisen tiimi** päättää, kuinka kaupunkiin kohdentuviin digitaalisen turvallisuuden uhkatilanteisiin reagoidaan ja mitä toimenpiteitä aloitetaan, jotta vakavien häiriötilanteiden syntyminen estetään tai minimoidaan. Tiimi toimii uhkatilanteissa päätösvaltaisesti arvioiden ja raportoiden häiriötilanteen toimenpiteistä. Kaupungin uudessa tietoturvaluokituksessa on määritelty myös roolit päätöksenteosta ja tiedottamisesta.

Kaupungissa on olemassa **käytäntöjä jatkuvuudenhallintaan ja toipumissuunnitteluun sekä häiriötilanteissa toimimiseen**. Lisäksi on tunnistettu toimintaympäristön kriittiset rakenteet, joiden toimimattomuus vaikeuttaa merkittävästi Oulun kaupungin tehtävien suorittamista, aiheuttaa merkittäviä taloudellisia tai muita vahinkoja tai heikentää henkilöstön turvallisuutta. Toimialueilla määritetään, miten paljon tai miten pitkältä ajalta tietoa voidaan menettää. Jatkuvuus- ja palautumissuunnitelmien testausta on tehty ainakin keskeisimmistä järjestelmistä.

Digi ja ICT-vastuualueella on **kuvattu häiriötilanteiden hallintaan liittyviä prosesseja**. Prosessien mallintamisella tuetaan varautumista erityyppisiin, niin ICT-toiminnasta, luonnonilmiöistä, inhimillisestä toiminnasta kuin tieto- tai kyberturvallisuudesta syntyviin häiriöihin. Toiminta voi keskeytyä esimerkiksi kiristyshaittaohjelman tai pelkästään tietojen tuhoamiseen tähtäävän kyberhyökkäyksen takia. Näihin varaudutaan tietoturvapäivityksillä, tietoliikenteen suojaamisella, vahvalla tunnistautumisella, etäyhteyksien hallinnalla ja testaamalla normaalia poikkeavia tilanteita. Lisäksi havainnoidaan tapahtumia, kerätään lokitietoja ja tiedot voidaan palauttaa ajantasaisilla ja palautettavissa olevilla varmuuskopioilla.

Tietoturvatason **arvioinnit ja auditoinnit ovat osa digitaalisen turvallisuuden hallintaa**. Toimintaympäristön auditointeja suoritetaan tarpeiden mukaisesti ja löydöksiä perusteella kehitetään toimintaympäristön tietoturvaa. Ne tuottavat tilannetietoa, jolla pyritään tunnistamaan tietoturvaan kohdentuvia uhkia ja haavoittuvuuksia. **Tavoitteena on varmistaa palveluiden jatkuvuus ja toiminnan laatu**. Arviointeja voidaan kohdentaa myös ICT-palvelutuottajiin, mikä huomioidaan kaupungin ja palvelutoimittajan välisissä sopimuksissa. Arviointikohteet priorisoidaan kriittisyyden perusteella ja käsitellään Digi ja ICT-vastuualueella ja kohdealueella.

**Harjoituksilla varmistetaan toimenpiteiden ajantasaisuudesta ja tehokkuudesta**. Kaupunki on osallistunut muun muassa kansallisiin digi- ja väestötietoviraston kyberturvallisuusharjoituksiin (KYHA) sekä TAISTO-harjoituksiin säännöllisesti vuodesta 2018 lähtien.

Oulun kaupungissa on varauduttu **digitaalisen turvallisuuden hallintaan** siten, että palvelun tuottajat ovat suo-

janneet kapasiteettipalvelut (konesali, palvelimet ja tietojärjestelmät) ja pilvipalvelun alustat. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että Microsoft M365-pilvipalveluiden käytössä on kaksivaiheinen tunnistautuminen (vahva tunnistautuminen) ja ns. ”mahdoton matkustaminen estetty” -toiminto, mikä suojaa identiteetin väärinkäyttöä maantieteellisen sijainnin perusteella. Jatkossa kehitetään tietojen luokittelua, hallintaa ja suojausta.

Digitaalisen turvallisuuden hallintaan varaudutaan tulevina vuosina kilpailuttamalla tietoturvapalvelut ja tietoliikennepalvelut (2023–2024). Lisäksi työntekijöiden tietoturvatietoisuutta lisätään koulutuksella ja aktiivisella tiedottamisella. Muita varautumiskeinoja ovat muun muassa seuraavat asiat:

- Digitaalisen turvallisuuden ja tiedonhallintamallin kehittäminen
- Häiriötilanteiden hallinta ja toimintaprosessit, jotka sisältävät jatkuvan kehittämisen ja säännöllisen harjoittelun
- Osallistuminen kansalliseen digitaalisen turvallisuuden kehittämiseen
- Aktiivinen yhteistyöverkoissa toimiminen.

Lisäksi huolehditaan lakisääteisten veloitteiden toteutumisesta, vastuiden selkeistä määrittelyistä ja yhteistoimintamallien sopimuksista.

**Parhaiten kaupungissa on varauduttu arjen häiriötilanteisiin**. Varautuminen perustuu konsernin eri palvelualueilla tehtävään sekä ennaltaehkäisevään että häiriötilanteiden hallintaan liittyvään työhön, jota konsernijohto johtaa, tukee, ohjaa ja yhtenäistää. Jatkuvuudenhallinnan yksi tärkeimmistä tavoitteista on suojella kaupungin palvelualueita säilyttämään toimintakyky ja samaan aikaan minimoida häiriötilanteiden negatiiviset vaikutukset. Oulun kaupungilla on yksi strategisen tason varautumissuunnitelma (yleinen osa), joka linjaa ja ohjaa konsernin eri palvelualueiden ja liikelaitosten tehtäviä ja operatiivisia varautumissuunnitelmia. Kaupunkikonsernin eri palvelu- ja toimialojen varautumisen ja valmiussuunnittelun yhteen sovittamisesta, ohjauksesta sekä varautumisen yhteisten asioiden hoitamisesta vastaa konsernipalvelujen riskienhallintapäällikkö.

### Digitaalisen turvallisuuden kehittäminen

Arviointitilaisuudessa tuotiin esille digitaaliseen turvallisuuteen kuuluvia asioita, jotka **vaativat** jatkossa **kehittämistä**. Näitä olivat muun muassa

- lakipalveluiden tuki tietosuoja-asioissa ja tietoturvaloukkauksissa, erityisesti tietosuojan ja tietoturvaan liittyvässä sopimusjuridiikassa ja sopimusten tietojenkäsittelyehdoissa,
- tietoturva ja tietosuojatyön henkilöresurssit,

- linjauksien ja ohjeistuksien jalkauttaminen ja niiden ohjausvaikutusten parantaminen,
- monitoimittajaympäristön hallinta,
- häiriötilanteissa avainhenkilöiden tavoitettavuus,
- säännöllinen raportointi digitaalisesta turvallisuudesta kaupungin johdolle (tietoturvaluotiikka 2023) sekä
- turvallisuus selvitykset rekrytoinneissa ja turvallisuutta edellyttävissä tehtävissä.

Digiturvallisuuden kehittämiseen ohjauksen organisointiin ja toteuttamiseen on olemassa lukuisia ohjeita<sup>11</sup>. Sääntösten ja määräysten täsmällinen noudattaminen onkin koettu kunnissa haastavaksi, eikä kaikkia nykyisiä sääntöjä pystytä toteuttamaan varsinkaan pienemmissä kunnissa muun muassa resurssipuutteiden takia. Oulus-

sa on noudatettu soveltuvin osin digitaaliseen turvallisuuteen liittyvässä toiminnassa **ICT-alalla yleisesti käytettäviä standardeja ja toimintamalleja sekä kansallisia ohjeistuksia** (mm. VAHTI-ohjeistukset).

**Valtiovarainministeriön tehtävänä on julkisen hallinnon tietoturvallisuuden yleinen kehittäminen.** Osana tätä kehittämistä ja ohjaustyötä on laadittu erilaisia arviointikriteeristöjä ja auditointityökaluja, joita voidaan hyödyntää digitaalisen turvallisuuden eri osa-alueiden kehittämisessä. Näitä ovat muun muassa julkisen hallinnon tietoturvallisuuden arviointikriteeristö (Julkri), tietoturvallisuuden auditointityökalu (Katakri2020), pilvipalveluiden turvallisuuden arviointikriteeristö (PiTuKri) sekä kansainvälinen tietoturvallisuuden ISO-standardi (CIA Security Triad).

### Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä kaupungin digiturvallisuudesta

**Tarkastuslautakunnan tekemän arvioinnin perusteella kaupungissa on toimittu vastuullisesti ja varauduttu digiturvariskeihin asianmukaisesti.** Digitaaliseen turvallisuuteen liittyvät vastuut on määritelty, riskienhallintaprosessi on selkeä ja kriittiset tiedot ja tietojärjestelmät on kaupungissa tunnistettu toiminnan jatkuvuuden ja varautumisen näkökulmasta. Lisäksi harjoitellaan säännöllisesti, jotta voidaan varmistaa palveluiden turvallisuus.

Kaupungissa on myös uusittu tietoturvaluotiikka ja käytännön ohjeita, joiden mukaan tulee toimia. Työntekijöiden ja myös koulujen oppilaiden tietoturvatietoutta on lisätty koulutuksella ja aktiivisella tiedottamisella. Lisäksi on osallistuttu kansallisella tasolla digitaalisen turvallisuuden kehittämiseen ja toimittu erilaisissa yhteistyöverkostoissa. Digitaalisen turvallisuuden kehittämisessä on huomioitu tiedonhallintalain tuomat vaatimukset.

Digitaalisen turvallisuuden hallinnassa on yhä myös kehitettävää. Yksi tärkeimmistä kehittämiskohteista on **säännöllinen digitaalisen tilannekuvan raportointi kaupungin johdolle**. Uudessa tietoturvaluotiikassa tämä on nyt huomioitu paremmin kuin aiemmin. Kaupungin johto on avainasemassa siinä, että riskit tunnistetaan, toimintamalleja ja yksiköiden digiturvallista toimintakulttuuria kehitetään, osaaminen toimialoilla on riittävällä tasolla ja tekemisen vaatimat resurssit ovat kunnossa. **Tietotilinpäätökseen** voidaan koota kokonaiskuva kaupungin tiedonhallinnasta ja tietojenkäsittelystä sekä digiturvasta. Dokumentointi ohjaa myös systemaattisesti läpikäymään asioita ja tarkastelemaan niitä kriittisemmin. Toisena keskeisenä kehittämiskohteena on **uuden tietoturvaluotiikan linjausten käytäntöön vieminen**. Tietoturvaluotiikan onnistuneen käyttöönoton edellytyksenä on, että sitä sitoudutaan toteuttamaan.

Digitaalisen turvallisuuden hallinnassa tarkastuslautakunta näki **riskinä, että digitaalista turvallisuutta ei huomioida strategiatasolla** samalla kun digitaalisten palvelujen määrää koko ajan kasvatetaan. Lisäksi riskinä nähtiin **siirtymävaihe** ICT-palveluiden tuottajasta palveluiden järjestäjäksi. **Monitoimittajaympäristö** tuo uudenlaisia riskejä tietoliikenteeseen ja tietoturvaan kuten palvelukokonaisuuksien ja kumppanuuksien hallinta sekä sopimusasiat uudessa ympäristössä. Myös **henkilöriskien** hallinta on tärkeää. Vastuu digiturvasta jää muutamien henkilöiden käsiin kaupunkiorganisaatiossa – usein esimerkiksi tietoturva- ja tietosuojavastaaville tai tietohallinnon henkilöille.

<sup>11</sup> [Digitaalinen turvallisuus | Kuntaliitto.fi](#), [Kuntien digikehittäminen | Kuntaliitto.fi](#), [Digiturvallisuus | Suomidigi](#)

### Tarkastuslautakunnan kannanotot

Tarkastuslautakunta näkee positiivisena asiana, että henkilöstön ja koulujen oppilaiden digitaalisen turvallisuuden osaamisesta on huolehdittu säännöllisellä tietoturva- ja tietosuojakoulutuksella, jolla on iso merkitys kaupunkiin kohdistuvien kyberuhkien todennäköisyyden minimoinnissa.

Raportointi kaupungin johdolle digiturvallisuuden osa-alueista tulee ottaa säännölliseksi toimintatavaksi. Raportointitavassa tulee harkita tietotilinpäätöksen tekemistä siinä laajuudessa, kun sillä arvioidaan olevan positiivisia vaikutuksia kaupungin toimintaan.

Digitaalisen turvallisuuden tavoitteet eivät ole riittävästi osana kaupungin strategiaa, vaikka yksi merkittävä kaupungin strategian läpileikkaavista tavoitteista on digitaalisten palveluiden kehittäminen ja niiden lisääminen.



## 4.11 Esihenkilön menettelyllinen tuki väärinkäytösepäilytilanteissa

**Tarkastuslautakunta arvioi**, onko esihenkilöiden kaupungin menettelytavoista ja ohjeistuksista saama tuki riittävää mahdollisissa väärinkäytösepäilytilanteissa.

Arvioinnin tietoaineistona oli tilintarkastajan tarkastus, jonka tulokset lautakunta merkitsi tiedokseen kokouksessa 13.2.2023 sekä tarkastuksen havaintojen ja suositusten kommentit, jotka lautakunta pyysi sisäisen tarkastuksen päälliköltä ja kaupunginlakimieheltä.

### Tilintarkastajan tarkastuksen tavoite ja tarkastusmenetelmät

Tarkastuksen tavoitteena oli varmistaa, että Oulun kaupungin menettelytavat ja ohjeistukset liittyen väärinkäytösepäilyjen käsittelyyn ovat asianmukaisia.

Tarkastuksessa perehdyttiin kaupungin ohjeistukseen sekä haastateltiin väärinkäytöstopausten käsittelyyn kaupungissa osallistuvia keskeisiä henkilöitä.

### Taustatiedot väärinkäytöstopausten menettelyistä ja ohjeista

Oulun kaupungilla on väärinkäytöstopausten menettelytavoista ohjeistettu

- eettisissä ohjeissa (kaupunginhallitus 2.6.2019)
- sisäinen valvonta ja kokonaisvaltainen riskienhallinta Oulun kaupungissa -ohjeessa (kaupunginhallitus 12.3.2018 § 64)
- sisäisen tarkastuksen toimintaohjeessa (kaupunginjohtaja 5.12.2017 § 110).

Lisäksi asiasta on tietoa Oulun kaupungin kotisivuilla, joka koskee kaupungilla käytössä olevaa ilmoituskanavaa. Oulun kaupungilla on käytössä [ilmoituskanava](#), jonka kautta voi tehdä ilmoituksen epäilemästäsi väärinkäytöksestä. Eduskunta on hyväksynyt 9.12.2022 lain Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta ja siihen liittyviä muita lakeja. Lait vahvistettiin 20.12.2020 ja ne tulivat voimaan 1.1.2023.

### Ohjeistus

**Eettisten ohjeiden** kohdassa "4. Valvonta ja väärinkäytösten käsittely" todetaan menettelytavoista, että

"Epäilyt väärinkäytöksistä on tutkittava ja tarvittaessa on ryhdyttävä vaadittaviin toimiin. Henkilöstön on raportoitava epäilyttävät väärinkäytökset tai rikkomukset esimiehelleen. Ilmoituksen voi tarvittaessa tehdä myös sisäiseen tarkastukseen. Sisäinen tarkastus voi suojella ilmoituksen tekijän henkilöllisyyttä, mikäli se on mahdollista.

Ensisijaisesti esimiesten tehtävänä on selvittää väärinkäytökset. Sisäinen tarkastus voi johdon harkinnan mukaan avustaa tutkimuksen teossa tai tutkia väärinkäytösepäilyä. Mikäli on perusteltua syytä epäillä rikoksen tapahtuneen, konsernihallinnon lakimies laatii tutkintapyyntöä ja asia siirtyy poliisin tutkittavaksi.

Väärinkäytöstopauksissa on tärkeää päättää, kuka vastaa viestinnästä. Yleensä viestinnästä vastaa toimialan johtaja tai hänen nimeämänsä. Viestinnästä vastaava antaa lausunnot ja haastattelut medialle. Johdon tulee toimia tiiviissä yhteistyössä viestinnän ammattilaisten kanssa. Tarvittaessa tapauksia on syytä käydä läpi myös työyhteisössä. Tutustu myös Oulun kaupungin kriisiviestinnän ohjeisiin."

**Sisäinen valvonta ja kokonaisvaltainen riskienhallinta Oulun kaupungissa -ohjeen** kohdassa "6.3. Väärinkäytösten ehkäisy, tunnistaminen ja tutkinta" todetaan, että

"Toimiva sisäinen valvonta ehkäisee väärinkäytöksiä ja on paras menetelmä väärinkäytösten paljastamisessa. Oulun kaupungissa ei sallita väärinkäytöksiä. Johdon velvollisuutena on toteuttaa sisäistä valvontaa väärinkäytösten ehkäisemiseksi ja havaitsemiseksi. Väärinkäytöksenä pidetään erilaisia epärehellisiä, epäeettisiä tai kaupungin ohjeita rikkovia taikka lain vastaisia tekoja. Väärinkäytöksen havaitseminen perustuu väärinkäytöksen merkkien tunnistamiseen. Nämä merkit voivat tulla esiin johdon käyttöön ottamissa valvontatoimenpiteissä, tarkastusten tuloksena tai muista lähteistä.

Tunnusmerkkejä väärinkäytöksistä ovat esimerkiksi:

- päätösvaltaa käytetään ohi ohjeistuksen tai delegoidun toimivallan,
- käskyvaltaa alaisiin on käytetty väärin,
- asiakirjat ovat vääriä tai niitä epäillään väärennetyiksi,
- omaisuutta on hävitetty tai sen epäillään hävinneen,
- epäillään, että on erehdytetty henkilöä, ja tästä olisi aiheutunut kaupungille vahinkoa ja
- huomataan avustusten hakemista koskevassa dokumentaatiossa virheellisiä tietoja.

Epäilyt väärinkäytöksistä on tutkittava ja tarvittaessa on ryhdyttävä vaadittaviin oikeustoimiin. Henkilöstön on raportoitava epäilyttävät väärinkäytökset tai rikkomukset esimiehelleen. Ilmoituksen voi tarvittaessa tehdä myös sisäiseen tarkastukseen. Ensisijaisesti esimiesten tehtävänä on selvittää väärinkäytökset. Sisäinen tarkastus voi johdon harkinnan mukaan avustaa tutkimuksen teossa tai tutkia väärinkäytösepäilyä. Mikäli on perusteltua syytä epäillä rikoksen tapahtuneen ja sen tueksi on tosi-seikkoja, konsernipalveluiden kaupunginlakimies laatii tutkintapyyntöä ja asia siirtyy poliisin tutkittavaksi.”

**Sisäisen tarkastuksen toimintaohjeen 2 §:**ssä todetaan, että ”Havaitsemistaan väärinkäytöksistä tai väärinkäytösepäilyistä sisäinen tarkastus antaa tiedon kaupunginlakimiehelle”.

## Ilmoituskanava

Haastattelujemme perusteella ilmoituskanavaan liittyvästä työnjaosta on sovittu vastuuhenkilöiden kesken, mutta kirjallista ohjeistusta menettelytavoista ja vastuista ei ole kuvattu.

Haastattelujemme perusteella kaupungissa on suunnitella laatia yksityiskohtaisemmat ohjeistukset menettelytavoiksi ainakin ilmoituskanavaan ja suoraan sisäiselle tarkastukselle tehtyjen ilmoitusten käsittelyyn. Haastattelujemme perusteella kaupungin esihenkilöille ja erityisesti sisäiseen tarkastukseen suoraan tulee ilmoituksia tai tietoja väärinkäytöksistä määrällisesti sen verran paljon tai niissä olevat tiedot ovat sen verran puutteellisia, että tämä aiheuttaa ajoittain työmäärän lisääntymistä niiden selvittämisessä.

## Tilintarkastajan keskeiset havainnot ja suositeltavat toimenpiteet

Tarkastuksemme perusteella on ilmennyt, että kaupungin ohjeistus väärinkäytöstapausten käsittelyn menettelytavoiksi on yleisluontoista. **Ohjeistus ei riittävästi tue esihenkilöitä eikä väärinkäytösilmoitusten vastaanot-**

**tajia siinä, miten heidän tulisi menetellä** tapausten käsittelyssä, lain vaatiman ilmoittajan suojelussa sekä väärinkäytösepäilyllä henkilön oikeusturvan suojelussa. **Ohjeistus ei ota riittävästi kantaa, mitä tietoja väärinkäytösepäilytapauksista ja missä vaiheessa toimittetaan tarkastustoimikunnalle, kaupunginhallitukselle sekä ulkoisille tarkastuselimille.**

## Tilintarkastajan suositus

Suosittellemme, että **kaupungissa laaditaan kaupunginhallituksen hyväksymät ohjeet**, jossa **yksityiskohtaisemmin määritellään menettelytavat** väärinkäytösilmoitusten käsittelyyn silloin kun ne tulevat henkilöstön tai esihenkilöiden tietoon taikka tulevat ilmoituskanavan kautta tai suoraan sisäisen tarkastuksen tietoon.

## Tarkastuslautakunnan pyytämät kommentit

Kommentit on pyydetty sisäisen tarkastuksen päälliköltä, kaupunginlakimieheltä ja hallintojohtajalta. 15.3.2023 saadut kommentit olivat seuraavat:

Väärinkäytösilmoitusten käsittelyn ohjeistusta tarkennetaan Sisäinen valvonta ja kokonaisvaltainen riskienhallinta Oulun kaupungissa -ohjeeseen, joka on kevään 2023 aikana muutoinkin päivitettävä ajan tasalle. Ohje viedään kaupunginhallituksen käsiteltäväksi viimeistään syyskuu 2023.

Esihenkilöitä ja henkilöstöä ohjeistetaan jatkossa raporttoimaan väärinkäytökset tai rikkomukset esihenkilöilleen ja/tai ilmoituskanavaan. Väärinkäytösilmoituskanavan olemassaolosta ja sen käytöstä informoidaan toimialojen johtoryhmiä ja edelleen esihenkilöitä. Lisäksi täydennetään sisäiseen intraan ilmoituskanavan tiedot ajan tasalle.

Väärinkäytösilmoituksia saavat käsitellä vain ilmoituskanavan asiantuntijaryhmään nimetyt henkilöt, jotka käsittelevät ilmoituksia luottamuksellisesti. Ryhmässä on mukana henkilöstöhallinnon, lakipalveluiden, sisäisen tarkastuksen sekä tietoturvan ja tietosuojan asiantuntijoita, ja heillä on käytössään toimivaksi havaittu sisäinen työohje ilmoitusten käsittelemisessä. Väärinkäytösilmoitusten asiakirjajulkisuus- ja salassapitoperusteet sekä säilytysajat asianhallintarekisterissä määräytyvät lainsäädännön ja tiedonohjaussuunnitelman perusteella.

Hallintojohtaja / sisäinen tarkastus raportoi jatkossa vuosittain ilmoituskanavan toiminnasta ja tuloksista kaupunginhallituksen alaiselle tarkastustoimikunnalle sekä tarkastuslautakunnalle ja tilintarkastajille. Kiireellisistä tapauksista informoidaan ajantasaisesti kaupunginjohtajaa, kaupunginlakimiestä, kaupunginhallitusta ja tilintarkastajaa.

**Tarkastuslautakunnan kannanotot**

Kaupungin tilintarkastaja on todennut tarkastuksensa perusteella, että kaupungin nykyiset ohjeet eivät tue riittävästi esihenkilöitä väärinkäytöstapausten käsittelyssä.

Tarkastuslautakunta pitää tärkeänä, että esihenkilöiden ohjeistusta tarkennetaan kaupunginhallituksen päätöksellä.










## 5 Tarkastuslautakunnan kannanottojen vaikuttavuuden seuranta

Tarkastuslautakunta seuraa kannanottojensa vaikuttavuutta ja esittää havaitse-  
miaan toimenpiteitä, joilla kannanottoja on edistetty sekä arvionsa toimenpitei-  
den etenemisestä.

Tarkastuslautakunta on valinnut seurantaan osan kan-  
nannoista arviointikertomuksesta 2021.








Havaittujen toimenpiteiden lähtökohtana on kaupungin-  
hallituksen kaupunginvaltuustolle antamat hallintokun-  
tien vastaukset kannanottoihin sekä kevään 2022 aikana  
kerätyt lisätiedot muista tietolähteistä.







	Tarkastuslautakunnan arviointiskaala
	asia on edennyt merkittävästi kannanoton suuntaan
	tarkastuslautakunta on havainnut joitakin toimia kannanoton suuntaan
	tarkastuslautakunta ei ole havainnut toimia kannanoton suuntaan


### TARKASTUSLAUTAKUNNAN VUODEN 2021 KANNANOTTOJEN VAIKUTTAVUUDEN SEURANTA

Tarkastuslautakunnan kannanotto	Tarkastuslautakunnan havaitsemia toimenpiteitä	Eteneminen
<b>Oulun Veden tuloksellisuusarviointi:</b> Liikelaitoksessa tuloksellisuutta voidaan edistää <b>tehostamalla sähköisten palvelujen hyödyntämistä ja käyttöä.</b>	<b>Kolme uutta sähköistä palvelua</b> otettu käyttöön vuonna 2022 (sopimustilauslomakkeet, häiriötiedote-järjestelmä ja OuluBot). Etäluettavat mittarit edelleen pilotoinnissa. Asiakkaiden <b>myyntilaskujen sähköistymisaste</b> nousi 47 %:sta 50 %:iin.	
<b>Oulun Veden tuloksellisuusarvointi:</b> Tuloksellisuuden osatekijöihin vaikuttavat jatkossa merkittävät uusinvestoinnit ja tarve turvata saneerausinvestoinnit. Pitkän tähtäimen taloussuunnittelu ja liikelaitoksen isojen investointivuosien taloustavoitteet ovat entistä tärkeämpiä valmistella omistajaohjauksen, talousjohdon ja liikelaitoksen yhteistyönä.	Oulun Veden mukaan yhteistyötä omistajaohjauksen kanssa on tiivistetty investointien rahoituksen varmistamiseksi skenaariolaskelmilla ja <b>maksukorotusten suunnittelemiseksi pidemmälle ajalle. Vuodelle 2023 taksoja korotettiin 4,5 %</b> . Vesihuollon vertailuhinta 25 % alle maan keskitason. <b>Tuloutustavoite säilyi samana vuodelle 2022 ja 2023.</b>  Ylijäämästä esitetään jälleen investointivarausta Hintan vedenpuhdistamon laajentamiseen. Uutta lainaa ei nostettu vuonna 2022. Investointitaso nousee vuoden 2023 talousarviossa 33 % vuoden 2022 tasosta ja siitä n. 60 % käytetään saneerausinvestointeihin. Hintatason nousu näkyy investointien toteuttamisessa.	
<b>Alueellisen hyvinvointitiedon hyödyntäminen:</b> Hyvinvointitiedosta ja sen kokoamisesta tulee <b>rakentaa selkeä kokonaisuus</b> , joka palvelee alueellista toimintaa ja tiedolla johtamista.	Sivistys- ja kulttuuripalveluissa on tällä hetkellä menossa <b>tietojohtamisen kehittämisprosessi</b> , joka tulee jatkumaan <b>toimintavuodet 2023 ja 2024</b> . Tavoitteena on parantaa paitsi tietojohtamisen myös tiedolla johtamisen prosesseja. Parhailtaan ollaan kehittämässä tiedonkeruun, analysoinnin ja raportoinnin prosessia.  Hyvinvointitiedon keruuta tullaan jatkossa tekemään <b>kaupungin hyvinvointialueen toimijoiden yhteistyönä</b> . Myös hyvinvointialueen tiedolla johtamisen suunnitelmaa ollaan päivittämässä ja siinä huomioidaan kehittämistarpeet.	



Tarkastuslautakunnan kannanotto	Tarkastuslautakunnan havaitsemia toimenpiteitä	Eteneminen
<p><b>Alueellisen hyvinvointitiedon hyödyntäminen:</b> Toiminnan vaikutusten arvioiminen tulee nostaa keskeiseksi kehittämisskohteeksi alueellisen hyvinvointitiedon hyödyntämisessä. Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvointi ei ole kaupungin seurantatietojen mukaan kaikilta osin edennyt, vaikka alueellista toimintamallia on edistetty.</p>	<p><b>Toiminnan vaikutusten arvioinnin edistämiseksi on tehty seuraavia toimenpiteitä:</b> järjestetty aiheesta koulutusta, huomioitu paremmin kehittämistoimenpiteiden seuranta, arviointi sekä vastuutaho sekä hyödynnetty lapsiperheiden kokemustietoa paremmin käytännössä. Alueellisen ja yksikkötasoisien vaikutusten arvioinnissa keskitytään siihen, että valitut toimenpiteet ovat oikeita vaikuttavuuden edistämiseksi. Lisäksi toiminnalle asetetaan lyhyen ja pitkän aikavälin tavoitteita.</p>	
<p><b>Liikuntapalveluiden strategisten tavoitteiden toteutuminen:</b> Strategias- assa ja lähinnä sen toimeenpanossa on tavoitteita kaikkiaan niin runsaasti, että tarkastuslautakunta kehottaa kiteyttämä tavoitteita.</p>	<p>Uusi hyvinvointi-, kulttuuri- ja liikuntalautakunta on aloittanut toimintansa ja paneutuu liikuntapalveluiden strategiaan asioihin. Tavoitteita on tiivistetty ja kiteytetty.</p>	
<p><b>Liikuntapalveluiden strategisten tavoitteiden toteutuminen:</b> Koska tutkimuksen mukaan yli 75-vuotiaiden oululaisten liikunta-aktiivisuus on selvästi koko maan keskiarvon alapuolella, liikuntapalveluiden tulee huomioida erityisesti tämä kohderyhmä järjestäessään liikuntapalveluja.</p>	<p>Käyttösuunnitelmassa 2023 on tuotu esille, että <b>tavoitteena on ikääntyneiden liikuntaedellytysten turvaaminen.</b> Liikuntapalveluissa ei eritellä eri ikäisiä ikääntyneitä, kohderyhmänä ovat 65 vuotta täyttäneet. Ikääntyneiden alueellisia liikuntaryhmiä on lisätty. Oulunsalossa on lisätty ikääntyneiden liikuntaneuvontaa ja Yli-lissä aloitettu uutena toimintana. Ikääntyneille on aloitettu kuntosalin startti- ja liikuntaryhmiä. Liikuntainfoja ikääntyneille on pidetty mm. Aleksinkulmassa ja kumppanuuskeskuksessa. Raksilan uimahallin kuntosalin profiili/laitevalikoima on muutettu enemmän ikäihmisten harjoittelua palvelevaksi.</p>	
<p><b>Oulun kaupungin työnantajakuvan hallinta ja kehittäminen:</b> Kaupunki vaikuttaa omilla toimillaan työnantajakuvan muodostumiseen. Sitä tulee edistää johdonmukaisesti nykyistä vahvemmin kaikilla toimialoilla henkilöstöohjelman tavoitteilla ja toteuttamalla <b>Oulun kaupungin johtamisperiaatteiden mukaista johtamista.</b></p>	<p><b>Johtamista ja esihenkilötyötä kehitetään ja tuetaan monin eri tavoin,</b> keskiössä ovat valmentava ja positiivinen johtaminen. Menetelminä valmennukset, koulutukset, 360-arvioinnit, coaching, työnohjaus, vertaistuki. Mahdollista on suorittaa myös johtamisen ja yritysjohtamisen erikoisammattitutkinto, lähiesimiestutkinto tai näiden osia.</p> <p><b>Kunta10-tutkimuksen</b> mukaan Oulun kaupungin johtamisen tulokset parantuvat kahden vuoden takaisesta.</p>	
<p><b>Oulun kaupungin työnantajakuvan hallinta ja kehittäminen:</b> Huomiota tulee jatkossa kiinnittää mahdollisten <b>työnantajakuvaa vahingoittavien tilanteiden hallintaan.</b></p>	<p><b>Työnantajakuvaa vahingoittavien tilanteiden hallintaan</b> ja nopeaan reagoimiseen on valmisteltu <b>riskienhallintasuunnitelma</b> (työnantajakuvan kehittämissuunnitelmassa/henkilöstöryhmässä)</p> <p><b>Riskienhallintasuunnitelma</b> (lyhyesti): päätösten hyvä valmistelu sekä vaikutusten arviointi ja ennakointi hyvissä ajoin, strategiset valinnat siitä mihin panostetaan, hyvään työntekijäkokemukseen kiinnitetään huomiota kaikessa toiminnassa ja avoin, rehellinen, johdonmukainen, ymmärrettävä, monikanavainen tiedottaminen ja viestintä.</p>	
<p><b>Oulun kaupungin työnantajakuvan hallinta ja kehittäminen:</b> Kaupungin veto- ja pitovoimassa löytyi monia <b>positiivisia asioita, jotka voivat vahvistaa Oulun kaupungin työnantajakuvaa, ja niitä tulee tuoda esiin työnantajakuvasta viestittäessä.</b></p>	<p><b>Työnantajakuvan kehittämisen valmistelu on aloitettu.</b> Valmistelussa ovat olleet mukana työnantajan ja henkilöstön edustajia sekä viestintä. Viestinnässä on nostettu viestinnällisesti entistä paremmin esille positiivisia asioita veto- ja pitovoiman vahvistamiseksi mm. toimialojen hyviä käytänteitä ja työntekijäkokemuksia ja olemassa olevia henkilöstöetuja.</p> <p>Työnantajakuvan <b>ulkoisen viestinnän</b> kehittämisen tueksi on tehty erilaisia toimenpiteitä seuraavasti: laadukas rekrytointimarkkinointi, työnantajasi- vustojen kehittäminen, some-kanavien hyödyntäminen, työntekijälähettiläiden rekrytointi, oppilaitosyhteistyö, erilaiset tapahtumat.</p> <p><b>Sisäisen henkilöstöryhmän viestinnän</b> tukena toimii kaupunkitasoinen suunnitelma ja vuosikello: Akkuna, HR-porinat, uutiskirjeet, hyvien käytäntöjen jakamisen foorumit. Viestinnän kaupunkitasoinen <b>suunnitelma valmistuu kevään aikana.</b></p>	
<p><b>Oulun kaupungin työnantajakuvan hallinta ja kehittäminen:</b> Aiemmin sitovana tavoitteena ollut <b>hakijoiden määrä rekrytoinnissa</b> nähdään tärkeänä säilyttää edelleen yhtenä vetovoimamittarina kaupungissa.</p>	<p><b>Hakijoiden määrä rekrytoinnissa voidaan säilyttää yhtenä vetovoimamittarina kaupungissa.</b> Lisäksi on mietitty muita työnantajan vetovoimaisuutta kuvaavia mittareita.</p> <p><b>Kehittämistyön tukena on mm. seuraavia mittareita:</b> hakijoiden määrä rekrytoinneissa, hakijakokemuksen palaute, tieto, mistä hakija sai tiedon työpaikasta, avoimet työpaikat, joissa hakuaikaa on jatkettu sekä avoimet työpaikat, joihin saatiin alle kolme hakemusta. Johtopäätökset ja toimenpiteet tehdään datasta saadun analyysin ja arvioinnin perusteella.</p>	

Tarkastuslautakunnan kannanotto	Tarkastuslautakunnan havaitsemia toimenpiteitä	Eteneminen
<p><b>Oulun kaupungin työnantajakuva hallinta ja kehittäminen:</b> Kaupungissa tulee laatia <b>toimintasuunnitelma työntekijöiden saatavuuden turvaamiseksi</b>, mikäli riski työvoimapulasta tai ammattitaitoisen henkilöstön saamisesta kasvaa entisestään.</p>	<p><b>Henkilöstöryhmä on laatinut toimintasuunnitelman henkilöstön saatavuuden turvaamiseksi.</b> Toimintasuunnitelma sisältää uusia tapoja pito- ja vetovoiman parantamiseksi seuraavissa asioissa: palvelussuhde- ja palkkausasiat, henkilöstösuunnittelu, osaaminen, johtaminen ja rekrytointi sekä työhyvinvointi.</p>	
<p><b>Oulun kaupungin työnantajakuva hallinta ja kehittäminen:</b> Tiettyjen alojen työvoimapulan ja osaamispuulan vuoksi on tärkeää keskittyä kaupungissa <b>pitovoiman parantamiseen.</b></p>	<p><b>Pitovoiman parantamiseksi</b> kaupungissa kiinnitetään huomiota hyvään työntekijäkokemukseen kaikessa toiminnassa muun muassa johtamisessa ja esihenkilötyössä sekä hyvinvoinnin ja yhteisöllisyyden tukemisessa.</p> <p><b>Henkilöstöetuja on kehitetty:</b> liikunta- ja kulttuurietu palasi käyttöön korotettuna ja laajennettuna vuoden 2023 alusta. Ansiomerkkien, kunniamerkkien ja arvonimien haku palautettiin sekä lisättiin palkallisen omaehtoisen lisäkouluttautumisen mahdollisuuksia.</p> <p>Tilanteissa, joissa henkilö siirtyy Oulun kaupungin ulkopuolisen työnantajan palvelukseen vakituiseen tehtävään harkinnanvaraista työ-/virkavapaata ei pääsääntöisesti myönnetä, edes koeajalle.</p>	
<p><b>Nuorten sijoittuminen jatko-opintoihin peruskoulun jälkeen:</b> Sosiaali- ja terveyspalveluilla on merkittävä rooli nuorten opiskeluvalmiuksien vahvistamisessa ja koulutuksen läpäisyn tukemisessa. Tarkastuslautakunta painottaa, että <b>nuorten pääsyä ennaltaehkäiseviin ja matalan kynnyksen palveluihin</b> eteenkin mielenterveyspalveluissa on lisättävä, lasten ja nuorten tutkimuksiin ja hoitoon ohjautumisen prosesseja tulee saada lyhemmiksi ja opiskeluhoollon <b>palvelut on varmistettava lähipalveluna</b>, kun siirrytään hyvinvointialueelle.</p>	<p><b>Ennaltaehkäiseviin ja matalan kynnyksen palveluihin pääsyä on edistetty</b> palkkaamalla perhekeskuksiin, opiskeluterveydenhuoltoon ja Byströmin talolle <b>psykiatrisia sairaanhoitajia</b>. Lasten, nuorten ja perheiden palveluissa on otettu käyttöön <b>uusia menetelmiä</b>, esimerkiksi IPC-menetelmä, josta on tutkitusti hyötyä lievän ja keskivaikean masennuksen hoidossa. Lasten- ja nuorisopsykiatrisen työryhmän (lanu) ruuhkautunutta tilannetta on helpotettu osin <b>ostopalveluilla</b>. Omassa toiminnassa <b>toimintamalleja on kehitetty</b>, jotta hoitoon pääsy nopeutuisi.</p> <p>Opiskeluhoollon säilymistä <b>lähipalveluna</b> on kouluissa ja oppilaitoksissa edesauttanut opiskeluhoollon palveluiden (kuraattorit, psykologit, koulu- ja opiskeluterveydenhoitajat) organisoituminen saman hallinnollisen vastuualueen alaisuuteen, kun on perustettu hyvinvointialuetta. Lisäksi <b>henkilöstömitoituksen</b> täyttämisen myötä kuraattori- ja psykologiresurssi tulee kasvamaan merkittävästi verrattuna nykytilanteeseen. Oppivelvollisuuslaki on vahvistanut opintojen ja opiskelun ohjauksikäytänteitä ja systematisoinut <b>yhdyspintatyötä</b>. Tutkintoon valmentavan koulutuksen (TUV) yksilökohtaisessa hyvinvoinnin tuessa tullaan aloittamaan yhteisövaikuttavuuteen pohjautuva <b>monialaisen verkostotyön toimintamallia</b>.</p>	
<p><b>Oulun Pysäköinti Oy:n omistajaohjaus:</b> Omistajaohjauksen tulee ohjata yhtiötä kehittämään asiakastytytyvyyden mittausta nykyistä systemaattisemmaksi, jotta kaupunkiomistaja voi omistajapolitiittisten linjausten mukaisesti varmistua, että tyytyväisyyskokemus kehittyy positiivisesti.</p>	<p><b>Asiakastytytyvääisyyttä on alettu mitata</b> Kivisydämessä tablet -laitteella joulukuusta 2022 alkaen aiempien suullisen ja sähköpostipalautteen lisäksi. <b>Asiakastytytyvääisyyden seuranta ja mittaamista ollaan kehittämässä nykyistä systemaattisemmaksi.</b> Tietoa on tarkoitus jatkossa kerätä useilla tavoilla kuten yhtiön nettisivujen nettiportaalikyselyillä, sähköpostikyselyillä ja asentamalla QR-koodit pysäköintilaitosten maksukassoille palautteen antoa varten.</p>	
<p><b>Asiakaslähtöisyys rakennusvalvonnassa:</b> Tarkastuslautakunta suosittelee, että rakennusvalvonnassa edelleen kehitetään saavutettavuuskokemusta erityisesti puhelinpalvelussa, jotta poikkeusolot eivät ainakaan pitkittyessään aiheuta palvelun tason heikentymistä.</p>	<p><b>Puhelinpalvelussa on palattu koronaa edeltäneeseen käytäntöön</b> niin, että on neljä eri palvelupuhelinta eri palveluihin. Poikkeusoloissa saavutettavuutta ei kuitenkaan ole erityisesti varmistettu.</p>	
<p><b>Asiakaslähtöisyys rakennusvalvonnassa:</b> Tarkastuslautakunta suosittelee, että verkkosivuilla olevan materiaalin <b>muuttaminen saavutettavaksi aikataulutetaan</b>, jotta muodostuu selkeä kuva, milloin viimeistään kaikki ohjeet ja kaavakkeet ovat saavutettavia.</p>	<p>Rakennuslautakunnan vastauksen mukaan <b>verkkosivujen ei-saavutettavien materiaalien poistaminen tai korjaaminen on aikataulutettu vuosille 2023–2024</b>, kun uusiutuva lainsäädäntö valmistuu ja on mahdollista korjata asiakirjat uuden lain vaatimusten mukaisiksi. Tavoite on saada tehtävä valmiiksi 2024 loppuun mennessä.</p>	

Tarkastuslautakunnan kannanotto	Tarkastuslautakunnan havaitsemia toimenpiteitä	Eteneminen
<p><b>BusinessOulun palvelut maahanmuuttajille:</b> Maahanmuuttajien palveluita kehitetään useilla hankkeilla. On varmistettava, että <b>asiakkaiden näkökulmasta keskeiset hankkeiden tuotokset ja toimintatavat ovat hyödynnettävissä</b> myös hankkeiden päättymisen jälkeen.</p>	<p>BusinessOululla ei havaittu olevan erityistä toimintamallia, jolla varmistetaan asiakkaiden näkökulmasta hankkeiden keskeisten tuotoksien ja toimintatapojen hyödyntäminen. Toimintatapojen hyödyntämistä auttaa se, että <b>projektihenkilöstöä palkataan mahdollisuuksien mukaan linjaorganisaatiosta</b> ja projektin toiminta linkitetään lähelle organisaation muuta toimintaa. Hankkeiden tuotoksia ja toimintatapoja <b>juurrutetaan</b> usein jo projektin toteutusvaiheessa <b>piloteilla, käyttöönottokoulutuksilla ja testauksilla</b>. Esimerkkeinä toimintatapojen jatkohyödyntämisestä on neuvontapalvelusteiden toiminnan jatkaminen, verkostoyhteistyön tiivistäminen sekä asiakastilaisuuksien ja työpajojen järjestäminen hankkeen päättymisen jälkeenkin.</p>	

### Tarkastuslautakunnan kannanotot

**Etenemistä tarkastuslautakunnan seuraamien kannanottojen suuntaan on tapahtunut useissa kannanotoissa ja etenkin**

- Oulun kaupungin työnantajakuva hallintaan ja kehittämiseen liittyvissä toimissa.
- Sivistys- ja kulttuuripalveluiden tietojohtamisessa, jossa on aloitettu kehittämisprosessi tiedolla johtamisen parantamiseksi ja toiminnan vaikutusten arvioinnin edistämiseksi
- Oulun Pysäköinti Oy:n asiakastytyväisyyden mittauksessa

