

Oulun kaupungin tarkastuslautakunta

Arviointikertomus

2023



Oulun kaupungin tarkastuslautakunta

Arviointikertomus 2023

Graafinen suunnittelu: Sara Kurtti, Graafiset palvelut, Monetra Oulu Oy

Paino: Monetra Oulu Oy, Graafiset palvelut, 2024

Kuvat: Oulun kaupungin mediapankki

Verkojulkaisu: <https://www.ouka.fi/ulkoinen-tarkastus/arviointikertomukset>

Sisältö

Puheenjohtajan katsaus	7
1 Tarkastuslautakunnan arviointitoiminta.....	9
2 Kaupunkistrategian 2030 toteutumistilanne, toteuttamisen menettelyt ja johtamisen käytännöt	13
Johtopäätökset ja kannanotot	18
3 Talousarvion sitovien toiminnan tavoitteiden toteutumisen arviointi	21
Johtopäätökset ja kannanotot.....	23
4 Kaupungin ja kaupunkikonsernin talouden arviointia.....	25
4.1 Talousarvion ja sitovien taloustavoitteiden toteutuminen	25
4.2 Kaupunkistrategian tavoitteet ja muut sitovuudet	28
4.3 Kaupungin tulorahoituksen riittävyys korkeaan investointitasoon	30
4.4 Kaupungin kassavarojen sijoitustoiminta	33
Johtopäätökset ja kannanotot	36
5 Kaupunkistrategista johdetut erityiset arviointikohteet	39
5.1 Yritysmuotoisuus – yritysasiakkaiden asiakaspalvelun kehittäminen BusinessOulussa	39
Johtopäätökset ja kannanotot	45
5.2 Ympäristöystävällinen liikkuminen	46
Johtopäätökset ja kannanotot	53
5.3 Monikielisten oppilaiden tukeminen perusopetuksessa	55
Johtopäätökset ja kannanotot	65
5.4 Innovatiivinen oppimistapa STEAM.....	66
Johtopäätökset ja kannanotot	71
5.5 Perusopetuksen psykologi- ja kuraattoripalveluiden toteutuminen	72
Johtopäätökset ja kannanotot	81
5.6 Ympäristölupien käsittely.....	83
Johtopäätökset ja kannanotot.....	86
5.7 Nallikari Seaside Oy ja sen omistajaohjaus	87
Johtopäätökset ja kannanotot	92
5.8 Tytäryhtiöiden hallitusten kokoonpanot	93
Johtopäätökset ja kannanotot	95
6 Tarkastuslautakunnan kannanottojen vaikuttavuuden seuranta	97
Kannanotot	100





Puheenjohtajan katsaus

Arvoisa lukija,

tarkastuslautakunta on kuntalain mukainen toimielin, joka arvioi ovatko valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet ja onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Arvioinnit tehdään vuosittain ja tarvittaessa muulloinkin.

Nyt arvioitu vuosi 2023 oli mielenkiintoinen, koska vuoden alusta lukien olivat sosiaali- ja terveystoiminnot sekä pelastuslaitos siirtyneet hyvinvointialueille. Kaupunki siis pieneni euromääräisesti puoleen ja henkilömäärältäänkin melkoisesti. Eräs johtopäätös onkin, että kaupungin toimintaa arvioitaessa yhä enemmän pitää kiinnittää huomiota peruskunnan lisäksi kuntakonserniin, johon kuuluvat mm. kaupungin tytäryhtiöt. Tämä näkökohta on tarkoitus huomioida myös tulevaisuudessa.

Toinen hyvinvointialueen perustamiseen liittyvä muutos arviointityössä on yhdyspintojen toimivuus. Lautakunta järjesti yhdessä Pohteen tarkastuslautakunnan kanssa arviointitilaisuuden koskien koulukuraattori- ja psykologipalveluja. Yhdessä, koska sekä kaupungilla että hyvinvointialueilla on omat roolinsa opiskeluhuollon järjestämisessä. Kokonaisuutena tämä aihepiiri herättää melkoisesti huolta lautakunnassa, koska lakisääteistäkään määräaikoja eikä henkilömitoituksia ole pystytty noudattamaan lasten ja nuorten tarvitsemisissa opiskeluhuollon palveluissa.

Koska valtuuston päätökset ja linjaukset ohjaavat arviointiamme, valtuuston hyväksymään talousarvioon kirjatut sitovat toiminnan tavoitteet ovat vuosittain arviointimme kohteena. Voikin sanoa, johtuipa tämä lautakunnan aikaisemmista arvioinneista tai muista syistä, niin kaupungin tavoitteiden selkeys ja raportointi ovat parantuneet viime vuosina. Silti tässä asiassa on edelleen parannettavaa.



Sitovat tavoitteet vuodella 2023 toteutuivat aikaisempaa tuloksellisemmin, sillä hiilineutraalisuuden tavoittelu (arviointivuoden tilanteena) toteutui täysin, sivistykseen liittyvät tavoitteet toteutuivat 80-prosenttisesti, veto- ja pitovoimaan liittyvät tavoitteet 75-prosenttisesti. Palveluihin, talouteen ja henkilöstöön liittyvistä tavoitteista toteutui 69 prosenttia ja yritysmuotoisuuden liittyvistä tavoitteista puolet. Kaikkiaan toteutumisprosentti oli 72.

Liikelaitoksilla toteutumisprosentti oli heikompi kuin muissa hallintokunnissa. Tytäryhtiöille puolestaan valtuusto ei pääsääntöisesti ole asettanut vuosittavoitteita talousarviossaan.

Eräs asia, joka tarkastuslautakuntaa pohditutti, oli kysymys yksittäisten tavoitteiden suhteesta kokonaisuuden kehittämiseen; kuinka hyvin yksittäisten asioiden voi arvioida aikaansaavan ison kokonaiskuvan muutoksia. Esi-merkkinä lautakunta pohti, että miten varmistetaan, että yksittäisen vuoden tai valtuustokauden tavoitteet edistävät riittävästi hiilineutraaliuden saavuttamista tavoitevuoteen (2035) mennessä.

Lopuksi haluan kiittää lautakunnan jäseniä rakentavasta ja hyvähenkisestä työskentelystä. Suuri kiitos kuuluu tietenkin myös ulkoisen tarkastuksen yksikön henkilökunnalle sekä kaikille arviointitilaisuuksiin osallistuneille ja muille, joilta saimme pyytämäämme tietoa.

Juha Vuorio
tarkastuslautakunnan puheenjohtaja



1 Tarkastuslautakunnan arviointitoiminta

Tarkastuslautakunta on 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 hallintosäännön mukaisesti 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 BDO Auditor Oy.

Tarkastuslautakunnan kokoonpano

Varsinaiset jäsenet

Niilo Heinonen, puheenjohtaja (9.10.2023 saakka)
Juha Vuorio, puheenjohtaja (10.10.2023 alkaen)
Jussi Arponen, varapuheenjohtaja (22.5.2023 saakka)

Marja-Leena Kempainen, varapuheenjohtaja (23.5.2023 alkaen)

Matti Alatalo

Antti Jaara

Anna-Kaisa Lepistö

Marja-Leena Kempainen (22.5.2023 saakka)

Aira Lievetmursu (23.5.2023 alkaen)

Terttu Kuusela

Tarja Närhi

Markus Pöhö

Juha Vuorio (9.10.2023 saakka)

Jamal Awad (10.10.2023 alkaen)

Varajäsenet

Veronica Helanen (9.10.2023 saakka)

Erkki Kurronen (10.10.2023 alkaen)

Pasi Backman (24.4.2023 saakka)

Pekka Ahola (25.4.2023–22.5.2023)

Eeva Pouke (23.5.2023 alkaen)

Eija Brilli

Timo Kynsijärvi

Essi Wathén

Eeva Pouke (22.5.2023 saakka)

Pekka Ahola (23.5.2023 alkaen)

Juha-Matti Mustonen

Eerika Siljavaara

Kari Myllyniemi

Erkki Kurronen (9.10.2023 saakka)

Veronica Helanen (10.10.2023 alkaen)



Vasemmalta Antti Jaara, Tarja Närhi, Pekka Ahola, Marja-Leena Kemppainen, Jamal Awad, Terttu Kuusela, Markus Pöhö, Anna-Kaisa Lepistö, Matti Aalatalo, Juha Vuorio.

Tarkastuslautakunnan alaisessa ulkoisen tarkastuksen yksikössä lautakunnan arviointikertomusta ovat valmistelleet kaupunkitarkastaja Heli Mäkelä, tarkastaja Sari Hanhela sekä kaupunginreviisori Pirjo Mäkinen, joka on lautakunnan esittelijä.

Arviointitoiminta käytännössä

Tarkastuslautakunta on määritellyt toimintatapansa arviointiperiaatteissaan: <https://www.ouka.fi/ulkoinen-tarkastus/tarkastuslautakunta>.

Lautakunnan **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 asiakkaiden kannalta olennaisiin toimintoihin tai palveluihin. Arviointikohteiden valinnassa ja arvioinnissa voidaan käyttää myös aihepohjaista tai ilmiölähtöistä lähestymistapaa. Keväällä 2023 kysyttiin ehdotuksia arviointiaiheiksi myös kuntalaisilta. Ehdotuksia saatiin 16 kappaletta. Valintaan vaikutti myös valtuutetuilta vuoden 2022 kyselyssä saadut aihe-ehdotukset.

Lautakunnan nelivuotisen arviointisuunnitelman mukaan kaupunkistrategiasta Oulu 2030 vuorossa olivat seuraavat strategiset tavoitteet, joista valittiin arvioinnin kohteita työohjelmaan:

Strateginen tavoite	Arviointikertomuksen arviointikohte
Varmistamme yritysten kilpailukyyn ja uudistumisen, Kehitämme verkostoja ja ekosysteemejä ja Parannamme Oulun saavutettavuutta – Pohjois-Suomen logistinen keskus	Yritysmönteisyyden edistäminen Business Oulun elinkeinopalvelujen asiakaspalvelussa
Luomme kasvua matkailusta	Nallikari Seaside Oy ja sen omistajaohjaus
Ilmastonmuutoksen hillintä ja ilmastonmuutokseen sopeutuminen	Ympäristöystävällinen liikkuminen
Oulu kasvattaa hyvinvoivia, välittäviä ja aktiivisia kuntalaisia	Monikielisten oppilaiden tukeminen perusopetuksessa (9 kaupungin yhteinen arviointikohte) Innovatiivinen oppimistapa STEAM (kuntalaisten ehdottama aihe)
Kuntalaisille tarjotaan toimivat palvelut yhteistyössä hyvinvointialueen kanssa	Perusopetuksen psykologi- ja kuraattoripalveluiden saatavuus (yhteisarviointi Pohteen tarkastuslautakunnan kanssa)

Lisäksi työohjelmaan sisällytettiin arviointiperiaatteiden mukaisesti kaupunkistrategian toteutumistilanne ja yksi talousarvion 2023 sitova tavoite (ympäristölupien käsittely). Aihepohjaisesti valittiin kohteiksi sijoitustoiminta, jota on arvioitu edellisen kerran yli kymmenen vuotta sitten ja tytäryhtiöiden hallitusten kokoonpanojen vaihtuvuus, koska tytäryhtiöiden merkitys arvioinnin kohteena on kasvanut sen jälkeen, kun hyvinvointialue perustettiin.

ARVIINTIKERTOMUKSEN VALMISTELUN VUOSIPROSESSI

Kuukaudet	Valmistelun vaihe
Kesäkuu	Arviointiperiaatteiden mahdollisista muutoksista päättäminen Nelivuotisen arviointisuunnitelman mahdollinen tarkentaminen Työohjelmasta päättäminen
Elo-syyskuu	Arviointien toteuttamissuunnitelmista 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 arviointitavat

Tarkastuslautakunnan merkittävä tietolähde on arviointitilaisuudet, joihin kutsutaan asiantuntijoilta. Tilaisuudessa asiantuntijat vastaavat etukäteen määriteltyihin kysymyksiin. Vuoden 2023 arviointikertomuksen seitsemään arviointitilaisuuteen osallistui yhteensä 44 henkilöä. Lisäksi kutsuttiin neljä arviointeihin liittyvää asiantuntijaa lautakunnan tavallisiin kokouksiin.

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, tutkimuksia ja vertailutietoja erityisesti muista suurista kaupungeista. Aineistoina voidaan käyttää myös ulkoisen tarkastuksen yksikössä tehtyjä tarkastuksia ja tilintarkastajan raportteja. Lautakunta voi hankkia tietoa myös tekemällä haastatteluja ja kyselyjä. Tiedonhankinnassa ja -käsittelyssä on alettu hyödyntää tekoälyä.

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/ulkoinen-tarkastus/arviointikertomus-2023> 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.

Kerran tarkastuslautakunnan toimikaudessa hankitaan **ulkopuolisen asiantuntijan laatuauditointi**. Auditointi hankittiin vuoden **2022 arviointikertomuksesta ja vuoden 2023 arviointiraportista**. Arvioijan mukaan Oulun tarkastuslautakunnan arviointitoiminta on kokonaisuudessaan hyvällä tasolla ja arviointikertomus ja -raportti olivat kehittyneet aiemmista.

Lisäksi tarkastuslautakunta tekee vähintään kaksi kertaa toimikautenaan oman toimintansa itsearviointin. Arvioinnin kehittämistä edesauttavat myös lautakunnan jäsenten osallistuminen koulutuksiin ja suurten kaupunkien tarkastuslautakuntien yhteisseminaareihin sekä viranhaltijoiden yhteistyö. Lautakunta voi järjestää omia seminaareja.



2 Kaupunkistrategian 2030 toteutumistilanne, toteuttamisen menettelyt ja johtamisen käytännöt

Tarkastuslautakunta arvioi kuinka hyvin kaupunkistrategian 2030 toteuttamisessa on edetty vuodelle 2025 asetettujen tavoittilojen suuntaan vuoden 2023 lopussa ja millä keinoin strategian toteuttamista johdetaan.

Toteutumisen arviointi vuoden 2023 lopun tilanteessa

Tarkastuslautakunta tarkasteli, miten kaupunkistrategian mittarit ovat edenneet valtuuston määrittämien tavoittilojen suuntaan tilinpäätöstietojen 2023 perusteella.

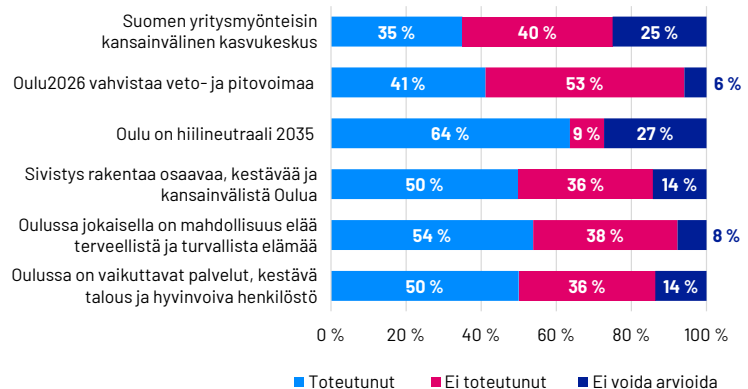
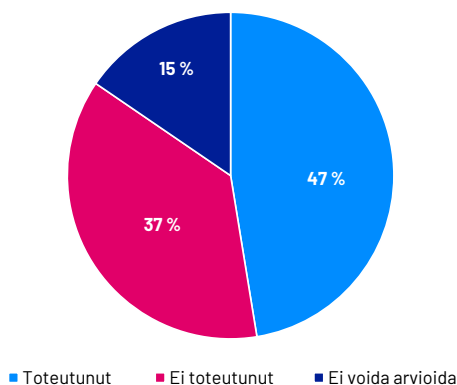
Kaupunkistrategia on kaupunginvaltuuston keskeisin tapa ohjata kaupunkikonsernin toimintaa. **Oulun kaupunkistrategia 2030** Kulttuuri-ilmastonmuutos NYT! hyväksyttiin kaupunginvaltuustossa **tammikuussa 2022** ja vuonna 2023 sitä toteutettiin toista vuotta. Kaupunkistrategiassa on kuusi painopistettä, 19 strategista tavoitetta ja 75 strategista toimenpidettä vuosille 2022–

2025. Painopisteillä on yhteensä **95 mittaria, joille on asetettu tavoittilat vuodelle 2025**. Mittaristo on laajempi kuin aiemmassa kaupunkistrategiassa.

Uutta kaupunkistrategiassa 2030 sisällöllisesti on, että sivistys-kokonaisuus on merkittävä strateginen painopiste ja hyvinvointialueyhteistyö nousi yleiseksi tavoitteeksi strategisena toimenpiteenä.

Tarkastuslautakunnan arvioinnin mukaan jo **noin puolet mittareiden tavoittiloista vuodelle 2025 oli toteutunut vuoden 2023 loppupuolella** eli noin **kaksi vuotta strategian hyväksymisen jälkeen**. Toteutumatta oli noin 40 % ja arvioinnin ulkopuolelle jäi 16 % mittareista. Toteuttamisaikaa on jäljellä vuoden 2025 loppuun samat kaksi vuotta tai siihen asti, kun uusi kaupunkistrategia on hyväksytty.

KAUPUNKISTRATEGIAN OULU 2030 MITTAREIDEN TAVOITTEILOJEN TOTEUTUMISEN ARVIINTITULOS



Parhaiten toteutunut tässä vaiheessa oli painopiste ”Oulu on hiilineutraali 2035”, jolle asetettujen mittareiden tavoiteloista oli toteutunut 64 %. Kuitenkin on huomioitava, että tällä painopisteellä oli vähiten mittareita (11 kap-

paletta), ja neljän mittarin toteutumista ei voitu arvioida. Painopisteellä ”Oulu2026 vahvistaa veto- ja pitovoimaa” oli tässä vaiheessa eniten toteutumattomia tavoitetasoja (53 %), mutta mittareita on eniten (18 kappaletta).

TAVOITETILAT EIVÄT VIELÄ TOTEUDU SEURAAVILLA:

Mittareita tai mittarikokonaisuuksia, jotka eivät toteuta vuoden 2025 tavoitetta vuoden 2023 lopussa
Työttömyyteen liittyvät mittarit liukuivat heikompaan suuntaan työllisten nettomaahanmuuton kasvutavoitetta lukuun ottamatta.
Pohjois-Suomen logistiseen keskukseen liittyvistä mittareista Oulun Sataman rahtimäärä oli alhaisin ajanjaksolla 2019–2023. Lentoliikenteessä on pitkä matka tavoitettiin.
Taloustutkimuksen imago tutkimuksen tulos loitonni kauas tavoitetilasta, joskin tulos ei ole vertailukelpoinen aiempaan, koska mukaan tuli 17 uutta kuntaa.
Kuntapalvelututkimuksesta valittujen mittareiden arvot ovat laskusuunnassa. Näitä ovat esimerkiksi yleinen palvelutyytyväisyys, tyytyväisyys kaupunkikeskustan palveluihin, sekä koettu yleinen järjestys ja turvallisuus.
Kasvihuonepäästöt/asukas ovat vuosina 2018–2021 tapahtuneen laskun jälkeen lähteneet lievään nousuun vuosien 2021–2022 välillä.
Lasten ja nuorten hyvinvointiin liittyvät mittarit (kouluterveyskysely) ovat pääosin heikentyneet.
Sisäisistä mittareista kaupungin työntekijöiden sairauspoissaolot .

Tarkastuslautakunta arvioi edellisen **Kaupunkistrategian 2026 toteutumista** arviointikertomuksessa 2020. Arviointi tehtiin siinä vaiheessa, kun strategiaa oli toteutettu kolme vuotta. Se totesi muun muassa ”Valtuuston asettamien strategian tavoitetasojen saavuttaminen ei ole edennyt riittävän tuloksellisesti ennen viimeistä tavoitteiden voimassaolovuotta, sillä noin 60 % tavoiteloista ei ole arvioinnin mukaan toteutunut”.

Vuoden 2016 arviointikertomuksessa Kaupunkistrategian 2020 arvioinnin tulos oli, että 50–60 % tavoitteista jäi toteutumatta ennen tavoitetilojen uudelleen määrittelyä. Lisäksi todettiin, että strategian väliarviointia ei ollut toteutettu suunnitellusti.

Kaupunkistrategian 2030 toteuttamisen menettelyt

Tarkastuslautakunta tarkasteli mitkä ovat kaupunkistrategian toteuttamisen keskeiset menettelyt ja miten strategian toteutumista on pyritty tehostamaan?

Jotta strategia toteutuisi on tärkeää määritellä sekä **vas- tuut että menettelytapa**, joilla strategiaa toteutetaan. Kaupunki ei voi toteuttaa strategiaa yksin, vaan toteuttaminen vaatii yhteistyötä ja verkostojohtamista esimerkiksi kesken strategian toteuttamisajanjakson aloittaneen hyvinvointialueen kanssa.

Vastuut on määritelty kaupungin hallintosäännössä ja konsernihallinnon toimintaohjeessa.

Toteuttamisohjelmat ja niiden raportointi

Kaupunkistrategian toteuttamista **ohjataan** keskeisesti **kuudella toteuttamisohjelmalla**, omistajapoliittisilla linjauksilla, talousarviolla ja hallintokuntien käyttösuunnitelmissa. Kaikki ohjelmat ovat poikkihallinnollisia eli koskevat useampaa kuin yhtä hallintokuntaa. Edellisessä strategiassa toteuttamisohjelmia oli viisi.

Tarkastuslautakunta toi esiin vuoden 2020 arviointikertomuksessa, että seuraavan kaupunkistrategian toimeenpanossa konsernihallinnon on huolehdittava strategian **toteuttamisohjelmien nopeammasta valmistelusta**, jotta kaupunginhallitus voi toteuttaa toimeenpano- ja ohjausrooliaan optimaalisesti. Tällöin toteuttamisohjelmista viimeisimmät oli hyväksytty vasta kaksi vuotta strategian hyväksymisen jälkeen.

Nyt havaittiin, että tammikuussa 2022 hyväksytyn **kaupunkistrategian 2030 toteuttamisohjelmista suurin osa on hyväksytty vuonna 2022 tai alkuvuodesta 2023**. Näitä olivat hyvinvointisuunnitelma, elinkeinopoliittinen kehittämisohjelma, sivistysohjelma ja henkilöstöohjelma. Kuitenkin kulttuuristrategia on edelleen vuodelta 2020, omistajapoliittiset linjaukset joulukuulta 2021 ja ympäristöohjelma päivitettiin vasta kesällä 2023. Ohjelmista kolme on kaupunginvaltuuston ja neljä kaupunginhallituksen hyväksymiä.

Arvioinnissa havaittiin, että **lähes kaikkien toteuttamisohjelmien toteutumistilanne on raportoitu helmikuussa 2024** ennen valtuuston strategian väliarviointiseminaaria. Arvioinnin aikana kuultiin, että ympäristöohjelma raportoidaan kaupunginhallitukseen huhtikuun 2024 puolivälissä. Omistajapolittiset linjaukset raportoidaan vuosittain konsernijaostolle ja keskeiset seurantatiedot kerätään vuosittaiseen tytäryhteisöraporttiin, joka tulee tiedoksi myös valtuustolle. **Valtuustoon asti raportoinneista tulee hyvinvointisuunnitelma, kulttuuristrategia ja henkilöstöohjelma**, joka raportoidaan osana vuosittaista toimintakertomusta. Valtuusto on saanut tilannekatsauksen myös sivistysohjelmasta ja ympäristöohjelmasta.

Lisäksi on olemassa noin 25 kappaletta erilaisia hallituksen tai valtuuston toimivaltaan kuuluvaa suunnitelmaa ja ohjelmaa, joissa huomioidaan myös kaupunkistrategian toimeenpano.

Lautakunnat ja johtokunnat päättävät hallintokuntansa palvelujen järjestämisestä, tuottamisesta ja kehittamisestä kaupunkistrategian ja kaupunginhallituksen hyväksymien toteuttamisohjelmien mukaisesti. Niillä voi olla **omia ohjelmia**, joissa periaatteena on, että niissä toimielimillä itsellä tulee olla toimeenpanomahdollisuudet.

Toteuttaminen strategisilla toimenpiteillä ja sitovilla vuositavoitteilla

Kaupunkistrategian sisällä olevat strategiset toimenpiteet ovat uusi tapa toimeenpanna strategialla. Strategiajohtajan mukaan toimenpiteet ohjaavat toteuttamista kytkemällä strategian ja vuosittaisen talousarvion vahvemmin toisiinsa. Tarkastuslautakunnan havainnon mukaan **muilla kuutoskaupungeilla ei ole samantyyppistä toimenpidetasoa osana strategialla.** Oulussa on tapana määrittää strategiaan selkeitä mittareita ja lukuarvoja, joihin pyritään.

Talousarviossa asetetut **sitovat toiminnan tavoitteet ja mittarit** on kytketty kaupunkistrategian strategisiin toimenpiteisiin ja strategiajohtajan mukaan Oulussa halutaan, että tämä kytkentä on vahva. Tämä on myös keskeinen uusi keino toteuttaa strategialla.

Kaupungin talousarvion **suunnitteluohje (2024) ohjaa sitovien toiminnan tavoitteiden valmistelua** seuraavasti: keskeisimmät tavoitteet esitetään kaupunginvaltuustoon nähden sitoviksi toiminnan tavoitteiksi. Talousarvioon asetettavat tavoitteet ja mittarit kytketään kaupunkistrategian strategisiin toimenpiteisiin 2022–2025. Toiminnalliset tavoitteet esitetään jaoteltuna kaupunkistrategian painopisteiden mukaan. Lauta- tai johtokunnan talousarvioesityksessä ko. tavoitteiden määrä on 4–10 kappaletta toimielintä kohden. Tavoitteet voivat olla

myös yhteisiä usealla lauta- ja johtokunnalla. Strategiajohtajan mukaan kaupunginhallitus voi täydentää tavoitteita tarvittaessa.

Vuoden 2019 kertomuksessaan tarkastuslautakunta arvioi valtuuston mahdollisuutta ohjata talousarvion sitovilla toiminnan tavoitteilla. Tällöin se suositti, että konsernihallinnon **tulee mahdollistaa valtuuston merkittävämpi rooli** sitovien toiminnan tavoitteiden valmistelussa, sillä se vahvistaa valtuuston strategialla johtamisen ja tuloksellisuuteen ohjaamisen mahdollisuutta.

Nyt arvioinnissa havaittiin, että esimerkiksi talousarvion 2021 sitovat **tavoitteet käsiteltiin valtuuston talousarvioseminaarissa** ja vuonna 2023 **valtuusto valmisteli** seminaarissa painotuksia vuoden 2024 toiminnan tavoitteille. Valtuuston palautteessa viimeisin toteutustapa koettiin hyvänä. Sen koettiin olleen myös perehtymistä ja kertausta kaupunkistrategian tavoitteista. Myös pienryhmätyön keskustelut koettiin hyvinä.

Strategian toteuttaminen ja talousarvion määrärahat

Tarkastuslautakunta kysyi arviointitilaisuudessa, johon oli kutsuttu kaupunginhallituksen puheenjohtaja ja strategiajohtaja, miten strategia ja taloussuunnittelu integroituvat toisiinsa?

Kuntalain mukaan **talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että ne toteuttavat kuntastrategialla** ja edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan. **Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden tavoitteet.** Talousarvioon otetaan tehtävien ja toiminnan tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot.

Kaupungin suunnitteluohjeen (2024) mukaan **talous-suunnittelussa toiminnalla ja taloudella on kiinteä yhteys.** Talousarviossa ja -suunnitelmassa tulee osoittaa riittävät resurssit asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi.

Strategiajohtajan mukaan **strategian ja talousarvion kytkentää on edistetty** muun muassa uusilla strategisilla toimenpiteillä, jotka on kytketty sitovien tavoitteiden valmisteluun. Strategian toteuttaminen on yhä tärkeämpi, ei vain määrärahojen toteutuminen.

Tarkastuslautakunnan havaintojen mukaan **sitovia toiminnan tavoitteita on** viime aikoina **muutettu vain keran kesken vuoden.** Tämä tapahtui koronavuonna 2020, jolloin joukkoliikenteen matkamäärä ja Oulussa rekisteröityjen yöpymisten määrä -tavoitetasoja alennettiin

kesken vuoden. Tarkastuslautakunnan mukaan muuttaminen osoittaisi konkreettisesti tavoitteiden ja määrärahojen kytkeytymistä toisiinsa.

Kaupunginhallituksen puheenjohtaja korosti arviointitilaisuudessa, että strategian mitattavuus on tärkeää myös siitä syystä, että se osoittaa määrärahojen tarpeen. Strategiajohtajan mukaan, on kuitenkin melko vaikea osoittaa, miten kaupunkistrategia ja talousarviomäärärahojen kokonaisuus liittyvät toisiinsa, kun strategia pitää sisällään valittuja painopisteitä, mutta ei välttämättä kaupungin perustoimintaa tai lakisääteisiä palveluja. Yhteyden kehittäminen kuitenkin jatkuu.

Vaikuttavuuden johtaminen mahdollisuutena

Tarkastuslautakunta kysyi arviointitilaisuudessa, miten vaikuttavuuden johtamista voisi lisätä Oulussa?

Viime vuosina esimerkiksi **Espoon kaupunki** on edistänyt tiedolla, data-analyysillä ja **vaikuttavuudella johtamista**. Espoon kaupunki ja VTT ovat analysoineet, mitä vaikuttavuus on ja miten kaupunki voi vaikuttaa alueen yritysten elinvoimaan ja kaupunkilaisten hyvinvointiin (espoofi uutinen 5,2022). **Keskeinen ajatus on, että johtaminen perustuu talouslukujen lisäksi toiminnan kokonaisvaikuttavuuteen ja ennakoitiin liittyvään dataan**. Konkreettisesti Espoossa on syntynyt vaikuttavuuskarttoja, -indikaattoreita ja tiekarttoja johtamisen kehittämisen tueksi. Espoo pyrkii kehittämään parempia mittareita ja tavoitteita sekä tarjoamaan niiden taustalle uudenlaista dataa.

Oulun kaupunkistrategian kuudennen painopisteen mukaan Oulussa on vaikuttavat palvelut. Strategiajohtajan mukaan kaupunkistrategian mittareiden on tavoitteena olla ensisijaisesti pidemmän aikavälin vaikuttavuusmittareita.

Strategiajohtaja pohti arviointitilaisuudessa, että vaikuttavuuden johtamisessa tulisi tunnistaa vaikuttavimmat toimenpiteet. Se edellyttää muun muassa, että opitaan tunnistamaan kasvaneesta datasta olennaisin tieto; systeemisen ajattelun merkitys on kasvanut. Tekoäly voi jatkossa tuoda merkittävän tuen tiedolla johtamisen parantamiseen. Lisäksi nousi esiin, että tavoitteiden ja mittareiden suuri määrä voi hämärtää kriittisesti tärkeiden asioiden erottamista tärkeistä asioista.

Strategian toteuttamisen johtamisen käytäntöjä

Tarkastuslautakunta kysyi arviointitilaisuudessa, miten strategian toteuttamisen johtamisen keinot ovat muuttuneet edellisestä kaupunkistrategiasta.

Strategia muuttuu käytännön tekemiseksi johtamalla. Strategiajohtajan mukaan kaupunkistrategian toteuttaminen edellyttää entistä enemmän **onnistumista verkostoyhteistyössä, vahvempaa ymmärrystä kaupungin toiminnan roolista osana ekosysteemejä ja ihmiskeskeisen toimintamallin oivaltamista**. Kaupunki on enemmän mahdollistaja, ei vain palvelujen tuottaja ja järjestäjä. Ihmiskeskeisyys tarkoittaa, että ei katsota vain asiakaspalvelutilannetta vaan asiakkaan kokonaisuutta. Myös kaupunginhallituksen puheenjohtaja korosti verkosto- ja strategian toteuttamisessa ja mainitsi välineistä esimerkkinä Oulun Innovaatioallianssin.

Arviointitilaisuudessa kuultiin, että uutena tapana kaupungin **laajennettu johtoryhmä on käsitellyt** kaupunkistrategian toimeenpanoon liittyviä osa-alueita esimerkiksi yritysmuotoisuutta tai kansainvälisyyttä. Lisäksi on perustettu uusi hyvinvoinnin edistämisen ohjausryhmä, jossa on mukana sidosryhmien edustajia.

Kaupunginhallituksessa strategian toteuttaminen on näkynyt kaupunginhallituksen puheenjohtajan mukaan **ylätason** linjauksena. Kun esimerkiksi palveluverkosta on päätetty tai ympäristöohjelmaa päivitetty, kaupunkistrategia on selvästi ohjannut valmistelua ja päätöksentekoa. Yritysmuotoisuus tulee usein esiin kaavoitusasioiden valmistelussa tai palveluketjujen mietinnässä.

Seurantatiedolla johtaminen

Tarkastuslautakunta kysyi arviointitilaisuudessa, miten kaupunkistrategian mittareiden seurantatietoa analysoidaan ja hyödynnetään johtamisessa?

Kaupunkistrategian tavoitteiden toteuttaminen raportoidaan puolen vuoden tilanteessa ja tilinpäätöksen yhteydessä. Kaupungin intran (Akkuna) tietoportaalissa on sisäisesti käytettävissä visuaalinen strategian seurantaraportointi, johon sisältyy myös toteutumistilanteen arviointia. **Raportointitiedon pohjalta voidaan tehdä korjauksia liikkeitä.**

Strategiajohtajan mukaan mittaridatan määrä sekä merkitys on kasvanut, mikä haastaa niiden analysointia rajallisilla resursseilla. Poikkeamat arvioidaan ja trendit ovat tärkeitä. Toimintaympäristöanalyysi ja **mittariston toteuttamistieto** on käytössä seuraavan vuoden talousarviosuunnittelussa. **Hyödyntämisen tavat vaihtelevat halintokunnittain.**

Kulttuurinmuutoksen ja henkilöstön johtaminen

Tarkastuslautakunta kysyi arviointitilaisuudessa, vaatiiko kaupunkistrategian toteutuminen kulttuurinmuutosta ja jos vaatii, miten sitä edistetään henkilöstöjohtamisella?

Tarkastuslautakunnan havainnon mukaan Oulun **kaupunkistrategia sisältää myös sellaisia tavoitteita**, joissa voidaan tarvita **organisaatiokulttuurin muuttumista**. Tällaisia tavoitteita voivat olla esimerkiksi yritysmyönteisyyden edistäminen tai ihmislähtöinen toiminta ja palvelut. Näistä tavoitteista kumpakaan ei ollut aiemmassa kaupunkistrategiassa.

Strategian toteuttaminen **edellyttää, että henkilöstö on sitoutunut** sen toteuttamiseen. Jotta voi sitoutua, pitää tuntea strategian sisältö ja miten sitä voi toteuttaa omassa työssä. Oulun kaupungin henkilöstöohjelmassa kaupungin yhteiseksi johtamiskäytännöksi määritetään muun muassa tavoitteiden asettaminen yhdessä ja niiden seuranta esimerkiksi kehityskeskusteluissa.

Strategiajohtajan mukaan kaupungin organisaatio on iso ja tehtävien kirjo suuri, eivätkä samat toimintatavat ole parhaita kaikille henkilöstöryhmille. Toteuttamisohjelmat ovat yksi henkilöstön sitouttamisen väline strategian toteuttamiseen, sillä ne valmistellaan yhdessä (avain) henkilöstön kanssa. **Henkilöstöviestinnällä** lisätään henkilöstön tietoisuutta kaupunkistrategiasta. Henkilöstön sitoutuminen ja viestintä vaatii jatkuvaa kehitystyötä.

Kaupunginhallituksen puheenjohtaja toi esille arviointitilaisuudessa, että toteuttamisohjelmien **näkyminen pitää varmistaa arjessa**, jokaisessa työyksikössä. Strategian toteuttaminen on kaikkien asia.

Strategian väliarviointi keväällä 2024

Valtuusto päätti hyväksyessään kaupunkistrategian, että sen väliarviointi tehdään valtuustokauden puolivälin jälkeen. Aiemmin vuoden 2016 strategiasta tarkastuslautakunta teki huomion, että väliarviointia ei ollut tehty.

Väliarviointiin liittyneessä **valtuustoseminaarissa** 26.2.2024 valtuusto kuuli seminaarityöskentelyn pohjaksi konsernihallinnon laatiman strategian toteutumistilanteen. Tavoitteena on, että väliarviointi on valmis ennen talousarvion 2025 valmistelua.

Seminaarissa julkaistiin myös Oulun kaupungin strategian **vetovoimakysely**, johon **vastasi merkittävä määrä (2176) oululaista**. Kyselyn mukaan valtaosa vastaajista kokee, että valtuuston määrittämät kuusi strategista painopistettä ovat tärkeitä sekä alueen ja asukkaiden hyvinvoinnin kannalta että vastaajien omassa arjessa ja henkilökohtaisessa elämässä. Sen sijaan vastaajien usko siihen, että asetettujen painopisteiden sisältö voidaan saavuttaa lähitulevaisuudessa, oli suhteellisen matalalla tasolla.

Väliarviointi vaikuttaa myös strategian rakenteeseen, sillä muun muassa mittareiden määrää ehdotetaan vähennettäväksi. (Strategiajohtaja 28.3.2024)

Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä Kaupunkistrategia 2030 toteutumisesta

Tarkastuslautakunta arvioi kuinka hyvin kaupunkistrategian 2030 toteuttamisessa on edetty ja millä keinoin strategian toteuttamista johdetaan.

Arvioinnin tulos oli, että kaupunkistrategia on edennyt suhteellisen hyvin kahden vuoden toteuttamisajan jälkeen, kun tarkastuslautakunnan arvioinnin perusteella lähes puolet vuoteen 2025 asetetuista tavoitetiloista oli saavutettu vuoden 2023 lopussa. Strategian toteutumisen ohjaus ja johtaminen vaikuttaa tehostuneen.

Arvioinnissa saadun tiedon perusteella tarkastuslautakunta totesi, että strategian toteuttamiseen voi löytyä uusia mahdollisuuksia, jos strategian tavoitteet ja talousarvion määrärahat kytketään entistä selkeämmin yhteen ja hyödynnetään vaikuttavuuden johtamisen lähestymistapaa.

Vuoden 2023 lopussa noin 40 % mittareiden tavoitetiloista 2025 oli toteutumatta, kun toteutumisajaka oli vielä jäljellä 2–3 vuotta. **Tulos oli parempi kuin vuonna 2020 tehdyssä arvioinnissa** edellisen strategian toteuttamisesta. Silloin noin 60 % tavoitetiloista oli toteutumatta, tilanteessa kun toteuttamisajaka oli enää vuosi jäljellä.

Strategiassa on paljon toimenpiteitä ja mittareita, mutta arvioinnissa ei syntynyt varmuutta siitä, että niiden eteneminen riittää toteuttamaan strategiset tavoitteet tai että ne ovat juuri niitä oikeita, joilla strategisiin tavoitteisiin päästään.

Strategian toteuttamisen menettelyistä havaittiin, että toteuttamisohjelmien valmistelu on nopeutunut edellisestä kaupunkistrategiasta, mutta ympäristöohjelman valmistelu kesti pitkään ja kulttuuristrategia on edelleen edellisen strategian aikainen. Strategian muuntaminen toteuttamisohjelmiksi on edelleen raskas prosessi. Toteuttamisohjelmien määrä ei ole vähentynyt, vaikka se oli tavoitteena.

Toteuttamisohjelmat on raportoitu aiempaa systemaattisemmin. Ainoastaan ympäristöohjelma, joka päivitettiin vuoden 2023 kesällä, oli raportoimatta maaliskuussa 2024.

Strategian sisään määritellyt **strategiset toimenpiteet ja niille määritellyt mittarit** on keskeisin uusi tapa toteuttaa strategiaa. Niiden hyväksyminen valtuustotasolla **lisää valtuuston vaikutus- ja ohjausvaltaa**.

Vuosittaisten valtuuston päättämien **toiminnan tavoitteiden sitominen suoraan strategisiin toimenpiteisiin** on toinen uusi menetelmä varmistaa strategian toteutumista. Epäselväksi arvioinnissa sen sijaan jäi, miten strategiset toimenpiteet etenevät riittävästi eri vuosien talousarvioiden sitovien toiminnan tavoitteiden kokonaisuudella.

Tarkastuslautakunta tarkasteli myös strategian ja talousarvion määrärahojen välistä yhteyttä ja vaikuttavuuden johtamisen hyödyntämistä, jota esimerkiksi Espoo käyttää. Se totesi, että molemmissa on **uusia mahdollisuuksia** kaupunkistrategian toteuttamiseen.

Arvioinnissa tarkasteltiin myös sitä, miten strategian seurantatiedolla johdetaan ja **miten strategiaa käytännöllistetään henkilöstöjohtamisella** ja todettiin, että käytännöissä ei juuri ole yhteneväisyyttä, vaan johtamistavat vaihtelevat hallintokunnittain.

Kaupunkistrategian väliarviointi on toteutettu valtuuston määrittämässä ajassa ja saadaan päätettäväksi ennen vuoden 2025 talousarviota.

Tarkastuslautakunnan kannanotot

Tarkastuslautakunta kysyy kaupunkistrategian toteuttamisen menettelyistä; miten valmistelussa varmistetaan, että sitovat toiminnan vuositavoitteet tai niistä valtuustokaudella muodostuva kokonaisuus edistää riittävästi kaupunkistrategian toteutumista?

Tarkastuslautakunta pitää hyvänä käytäntönä, että valtuustolla oli konkreettinen osallistumismahdollisuus strategian väliarviointiin ja että lisäksi osallistumismahdollisuus oli myös kaupunkilaisilla.

Vaikka kaupunkistrategian toteuttamisen arvioitiin edenneen suhteellisen hyvin, tarkastuslautakunta esittää erityisinä huolina seuraavien mittareiden kehitystrendit:

- Työllisyystilanteeseen liittyvät mittarit ovat heikentyneet tilanteessa, jossa työvoimapalvelut ovat siirtymässä yhä laajemmin kaupungin vastuulle.
- Lasten ja nuorten hyvinvointiin liittyvät mittarit ovat pääosin heikentyneet (kouluterveyskysely).
- Kaupunkilaisten lähinnä palvelutyytyväisyyteen liittyvät mittarit ovat laskusuunnassa (kuntapalvelututkimus).



3 Talousarvion sitovien toiminnan tavoitteiden toteutumisen arviointi

Tarkastuslautakunta arvioi valtuuston talousarviossa hallintokunnille asettamien sitovien toiminnan tavoitteiden toteutumista. Arviointi perustuu pääosin toimintakertomuksessa annettuihin tietoihin.

Kaupunginvaltuusto ohjaa strategian toimeenpanoa vuosittain talousarviossa asettamallaan **sitovilla toiminnan tavoitteilla**. Talousarvion 2023 sitovat tavoitteet ja mittarit perustuivat ensimmäistä kertaa kaupunkistrategiaan Oulu 2030. Talousarviossa on asetettu yhteensä 46 tavoitetta ja niille 92 mittaria.

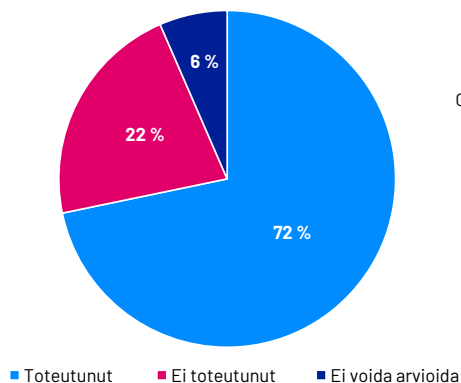
Tarkastuslautakunta arvioi toteutumista tavoitetasolla. Jos vain osa tavoitteen mittareista on toteutunut, lautakunta perustaa arviointinsa kokonaistilanteen arviointiin.

Tarkastuslautakunnan arvioinnin mukaan kaupunkistrategian painopisteistä vuoden 2035 hiilineutraaliuteen

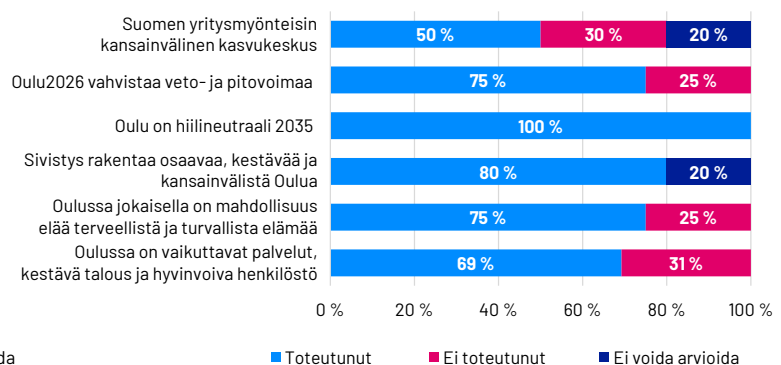
liittyneistä sitovista tavoitteista toteutuivat kaikki, sivistykseen liittyvistä tavoitteista 80 %, veto- ja pitovoimaan sekä hyvinvointiin liittyvistä tavoitteista 75 %. Palveluihin, talouteen ja henkilöstöön liittyvistä tavoitteista toteutui 69 % ja yritysmönteisyyteen liittyvistä tavoitteista puolet. Kaikista sitovista toiminnan tavoitteista toteutui 72 %. Liikelaitoksien tavoitteet ovat mukana näissä lukeissa.

Liikelaitosten tavoitteet toteutuivat heikommin verrattuna muihin hallintokuntiin. Liikelaitoksista 53 % tavoitteista toteutui, kun taas muilla hallintokunnilla vastaava luku oli 81 %.

SITOVIE TOIMINNAN TAVOITTEIDEN TOTEUTUMISEN ARVIOINNIN YHTEENVETO



SITOVIE TOIMINNAN TAVOITTEIDEN TOTEUTUMISEN ARVIOINTI KAUPUNKISTRATEGIAN PAINOPISTEISSÄ



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

OULU ON SUOMEN YRITYSMYÖNTEISIN KANSAINVÄLINEN KASVUKESKUS

Toteutumaton sitova tavoite 2023
Yksityisiä pääomasijoituksia oululaisiin yrityksiin (BusinessOulu liikelaitos) Tavoitteena on 50 M€ sijoitukset vuosittain. Sijoitukset laskivat viime vuodesta 0,5 M€ ja jäivät yli 30 M€ tavoitteesta. Mittari on strategiassa seurantamittari.
Viranomaisluvut ja ilmoitukset käsitellään hyvän hallinnon periaatteita noudattaen viivytystä niille asetetuissa tavoiteajoissa (Oulun seudun ympäristötoimi liikelaitos) Ympäristölupien käsittelylle asetetussa tavoiteajassa (8 kk) käsiteltiin saapuneista yhdeksästä hakemuksesta kuusi.
Työllisyys paranee (BusinessOulu liikelaitos) Mittareita oli kolme. Työttömyysaste heikkeni vuodesta 2022 ja oli 12,5 %. Samalla kaupungin osuus työmarkkinatuesta kasvoi 24,6 M€, kun se vuonna 2022 oli 23 M€. Työllisyysastetietoa vuodelta 2023 ei ollut arvioinnissa käytössä.

OULU2026 VAHVISTAA VETO- JA PITOVOIMAA

Toteutumaton sitova tavoite 2023
Varmistetaan riittävä ja monipuolinen tonttutuotanto keskeisiltä kaupunkikehittämisen alueilta ja vyöhykkeiltä (yhdyskuntalautakunta) Tonttutuotannossa on pitemmän ajan kokonaistavoite, joka on jaettu tasan useammalle vuodelle (tontinluovutus vuosittain yhteensä 910 asuntoa varten). Asuntomarkkinoiden vaikean tilanteen vuoksi tavoitteesta jäätettiin ja tontteja luovutettiin vain 295.

OULUSSA JOKAISELLA ON MAHDOLLISUUS ELÄÄ TERVEELLISTÄ JA TURVALLISTA ELÄMÄÄ

Toteutumaton sitova tavoite 2023
Elintarvikkeiden laatu hyvä (Oulun seudun ympäristötoimi) Mittarina oli, että yhtään elintarvikkeiden välitteistä epidemiaa ei saisi esiintyä. Yksikkö tutki yhden tapauksen, joka liittyi elintarvikkeiden välitteiseen epidemiaan.
Toimintaympäristön muutoksessa monialaisen toimintakulttuurin ja sitä edistävien rakenteiden varmistaminen (kaupunginhallitus) Tavoitteen saavuttamista arvioitiin neljällä mittarilla. Erityisesti puuttuvat tiedot, kuten lapsibudjetoinnin tilinpäätöstiedot ja elämänterveystietojen tiedot, vaikuttivat negatiivisesti tavoitteen toteutumiseen. Koulujen ja oppilaitosten terveellisyys ja turvallisuuden edistämisessä havaittiin negatiivisia muutoksia, erityisesti tyttöjen terveydentilan kokemuksessa sekä kiusaamisen ja osallisuuden indikaattoreissa. Sekä perusopetuksessa että lukiokoulutuksessa havaittiin huonoja tuloksia opiskeluhuoltoryhmien kokoonpanossa, erityisesti huoltajien ja opiskelijoiden osallisuuden suhteen.

OULUSSA ON VAIKUTTAVAT PALVELUT, KESTÄVÄ TALOUS JA HYVINVOIVA HENKILÖSTÖ

Toteutumaton sitova tavoite 2023
Vaikuttavien ja tehokkaiden palveluiden kehittäminen (kaupunginhallitus) Tavoitetta mitattiin kahdella mittarilla: OuluBotin (kuntalaisen virtuaalinen avustaja) asiakaspalvelutapahtumien määrällä ja kuntalaisten osallistamisella ja tukemisella digipalveluiden käytössä. OuluBotin asiakaspalvelutapahtumien tavoitteena oli 80 000, mutta niitä toteutui noin 28 000 tapahtuman verran. Toisesta tavoitteesta osa toteutui, kun erilaisin toimenpitein luotiin mahdollisuuksia kuntalaisten osallistumiseen ja tuen saamiseen digipalveluiden käytössä. Tavoitteena oli myös järjestää kuntalaisille tilaisuuksia, mutta tilaisuuksien järjestämisestä ei raportoitu.
Kaupungin hankintatoiminnan kehittäminen (kaupunginhallitus) Kaupungin tavoitteena on olla osaava ostaja. Tällä tavoitteella on kaksi mittaria, jotka liittyvät kaupungin hankintatoiminnan kehittämiseen. Mittarina oli, että hankinnoissa saadaan käyttöön uusi toimintamalli. Toimintamallin käyttöönotto jatkuu vielä vuonna 2024. Toisena mittarina oli, että innovaatiomyönteiset käytännöt hankinnoissa kasvavat edelliseen vuoteen verrattuna (sähköiseen järjestelmään tehdystä hankinnoista). Määrä laski, mutta vuoden 2023 toteuma (19 %) ei ole täysin vertailukelpoinen aiempiin vuosiin verrattuna.
Moitteeton jäteveden puhdistus ja kestävä kehityksen mukainen lietteenkäsittely (Oulun Vesi liikelaitos) Tavoitteena ollut moitteeton jäteveden puhdistus ei toteutunut, sillä typen poistovaatimus ei täyttänyt lupaehtoja. Liikelaitoksen lietteenkäsittelytavoite toteutui.
Henkilöstön osaaminen kehittyä (kaupunginhallitus) Mittarina oli, että työntekijät käyttävät kouluttautumiseen vähintään kolme päivää per työntekijä. Henkilöstöstä 17,5 % (1 291 henkilöä) oli käynyt koulutuksessa 3 päivää tai enemmän.

Havaintoja raportoinnista ja mittareista

Toimintakertomuksen sitovien toiminnan tavoitteiden toteutumisen raportoinnissa oli jonkin verran puutteita. Vaikka tällä kertaa vain kolmea tavoitetta ei pystytty arvioimaan lainkaan raportoinnin epäselvyyden tai puutteellisuuden vuoksi, osassa mittareita tavoitteen suuntaa tai

tavoitearvoa jouduttiin hakemaan joko kaupunkistrategian mittareista tai toimintakertomuksesta. Mittaritasolla "ei voida arvioida" lopputulokseen päädyttiin 11 mittarin kohdalla. Arvioinnissa havaittiin myös liian yksityiskoh- taista raportointia valtuustotasolle etenkin niissä mit- tareissa, joissa tavoitetasoksi oli määritetty ilmaisu "toi- menpiteet kuvattu".

Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä sitovista toiminnan tavoitteista

Ensimmäisen kerran Kaupunkistrategiaa Oulu 2030 toteuttaneista talousarvion 2023 **sitovista toiminnan tavoitteista toteutui** arvioinnin mukaan **reilut 70 %**. Vuoden 2023 tavoitteista parhaiten toteutuivat hiili- neutraaliuden edistämiseen asetetut tavoitteet ja sivistystavoitteet.

Sitovien tavoitteiden toteutumisissa erityisen positiivista oli, että

- **Asemakeskushanke edistyi,**
- **joukkoliikenteen matkamäärä palautui** koronan jälkeen ja ylitti 10 miljoonan matkan rajapyykin,
- Oulun kaupunki on **vahvistanut asemansa koulutuksen edelläkävijänä** ja osoittanut sitoutumistaan monipuoliseen pedagogiseen kehittämiseen ja
- kaupungissa **hyväksyttiin hyvinvointisuunnitelma**, jolla johdetaan, ohjataan ja kehitetään oululaisten hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyötä, ja sen toteutumista seurataan ja arvioidaan vuosittain.

Tarkastuslautakunnan kannanotot

Valtuuston asettamat sitovat toiminnan tavoitteet toteutuivat aikaisempaa tuloksellisemmin vuonna 2023, sillä vain noin 22 % tavoitteista (10 kpl) jäi tarkastuslautakunnan arvioinnin perusteella toteutumatta. Viime vuosina toteutumatta on arviointien perusteella jäänyt 30–40 % tavoitteista.

Toteutumattomien tavoitteiden perusteella haasteita kaupungilla tulee olemaan etenkin työttömyysas- teen laskemisessa, jossa kaupungin vastuu tulee lisääntymään TE-palvelut 2024-uudistuksen myötä.

Hiilineutraaliuden edistämiseen liittyvät sitovat tavoitteet vuonna 2023 toteutuivat. Tarkastuslautakun- ta kysyy,

- edistykö kaupunkistrategian hiilineutraalius 2035 painopisteen saavuttaminen näillä tavoitteilla ja
- miten varmistetaan painopisteen riittävä toteutuminen valtuustokauden aikana.



4 Kaupungin ja kaupunkikonsernin talouden arviointia

Tarkastuslautakunta arvioi joka vuosi talousarviossa asetettujen talouden tavoitteiden toteutumista kaupungissa ja Oulu-konsernissa sekä kaupungin taloutta valitsemistaan näkökulmista. Valittuja näkökulmia tällä kertaa ovat tulorahoituksen riittävyys sote-uudistuksen jälkeen ja kaupungin kassavarojen sijoitustoiminta.

4.1 Talousarvion ja sitovien taloustavoitteiden toteutuminen

Tarkastuslautakunta arvioi valtuuston talousarviossa asettamien talouden sitovuustavoitteiden toteutumista.

Talousarvion toteutumisesta

Talousarvio 2023 hyväksyttiin 23,3 miljoonaa euroa ylijäämäisenä. Ennuste oli puolen vuoden tilanteessa talousarvion tuntumassa (29,3 M€), mutta kääntyi syksyllä lievästi negatiiviseksi (lokakuu - 3,3 M€). Tilinpäätöksessä ylijäämä oli 12,6 miljoonaa eli noin 16 miljoonaa euroa viimeistä **ennustetta parempi**.

Talousarvion käyttötalousosaan hyväksyttiin vuoden aikana useita muutoksia. Hallintokuntien menoihin lisättiin valtuuston päätöksellä 58,9 miljoonaa ja tuloihin 5,4 miljoonaa euroa.

Yllätyksellinen muuttuja oli 40 miljoonan pakollinen varaus kuntaliitoksen 2013 palkkaharmonisointiin, joka lisättiin talousarvioon marraskuussa. Varaus lisäsi toimintakuluja. Neuvottelut KT:n ja pääsopijajärjestöjen välillä ovat kesken, joten lopullinen palkkaharmonisoinnin kertakustannus ei ole selvillä. Positiivista vuoden toteutuksessa oli verotulojen 18,3 miljoonaa euroa alkuperäistä talousarviovaihetta parempi toteutuminen.

Kaupunginhallitus edellytti käsitellessään kesäkuun lopun seurantatietoja, että hallintokunnat ja liikelaitokset toteuttavat toimenpiteitä, joilla talousarvion ylitykset saadaan katetuksi. Sivistyslautakunnan toimintakatteen

ylitykseksi ennustettiin kesäkuun lopussa 6 miljoonaa, mutta ylitys alkuperäiseen talousarvioon toteutui 7,3 miljoonana euronä. Selittäjiä ovat etenkin henkilöstökulujen ja palvelujen ostokulujen kasvu. Kaupunginhallituksen toimintakatteen kasvua talousarvioon nähden selittää eniten palkkaharmonisointivaruksen kirjaaminen sen toimintakuluihin.

Valtuustoon nähden sitovuuksista tarkastuslautakunta havaitsi lisäksi, että kuten talousarviossa oli määritetty pitkäaikaisia lainoja ei otettu ja että korkokulut toteutuivat lähes talousarvion suuruisina.

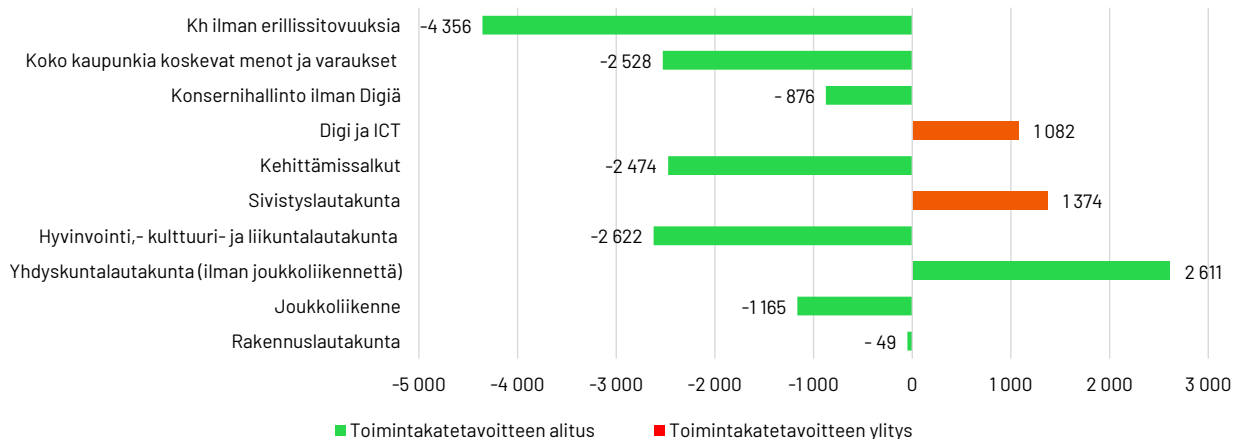
Keskeisten sitovien tavoitteiden toteutuminen

Hallintokunnat

Valtuusto on asettanut hallintokuntien sitovat taloustavoitteet nettoperiaatteella eli tulojen ja menojen erotuksena (toimintakatteena). Yhdyskuntalautakunnan ilman joukkoliikennettä ja Digi ja ICT-sitovuuden toimintakatteetavoitteet ovat positiivisia (tulot suuremmat kuin menot), muiden negatiivisia.

Lähes kaikki tavoitteet toteutuivat.

TOIMINTAKATETOTEUMA VERRATTUNA TOIMINTAKATETAVOITTEESEEN, 1 000 €



Toimialojen sitovien talouden tavoitteiden toteutumisesa oli **seuraavia poikkeamia**:

Digi ja ICT-vastuualue aloitti vuonna 2023 toimintansa osana konsernihallintoa. Sen toimintakatetavoite (655 t€) toteutui 1,1 miljoonaa euroa heikompana. Poikkeamaan vaikutti ennakoitua suuremmat ostot, mutta myös palveluiden myynnit muun muassa IT-, puhelin- ja tietoliikennepalveluissa.

Sivistyslautakunnan toimintakatetavoite (-470,1 M€) ylittyi 1,4 miljoonalla eurolla. Tämä tapahtui huolimatta siitä, että kaupunginvaltuusto hyväksyi lisämäärärahan sivistyslautakunnalle, mikä nosti toimintakatetta 5,9 miljoonalla eurolla. Tilinpäätöksessä menot ylittivät 3,2 miljoonaa euroa ja tulot 1,9 miljoonaa euroa muutetun talousarvion.

Menojen ylitystä aiheutti tilavuokrien kasvu, odotettua suurempi lasten määrä varhaiskasvatuksessa ja palvelusetelien indeksikorotukset. Alkuperäinen talousarvio ei sisältänyt virka- ja työehtosopimusten mukaisia palkan- korotuksia eikä huomioinut inflaation kasvua, mikä lisäsi sivistys- ja kulttuuripalvelujen mukaan kustannuksia merkittävästi. Tulojen ylitykseen vaikutti perusopetuksen ja nuorisopalveluiden laskutus kunnille ja hyvinvointialueelle, mikä oli suurempi kuin alun perin arvioitiin. Lisäksi varhaiskasvatuksen asiakasmaksut toteutuivat odotettua suurempana.

Liikelaitokset ja rakennusomaisuuden taseyksikkö

Valtuusto on vahvistanut 12 sitovaa taloustavoitetta viidelle liikelaitokselle sekä rakennusomaisuuden taseyksikölle. Liikelaitoksille asetetut tavoitteet koskevat liikeylijäämää, investointeja ja tuloutusta kaupungille.

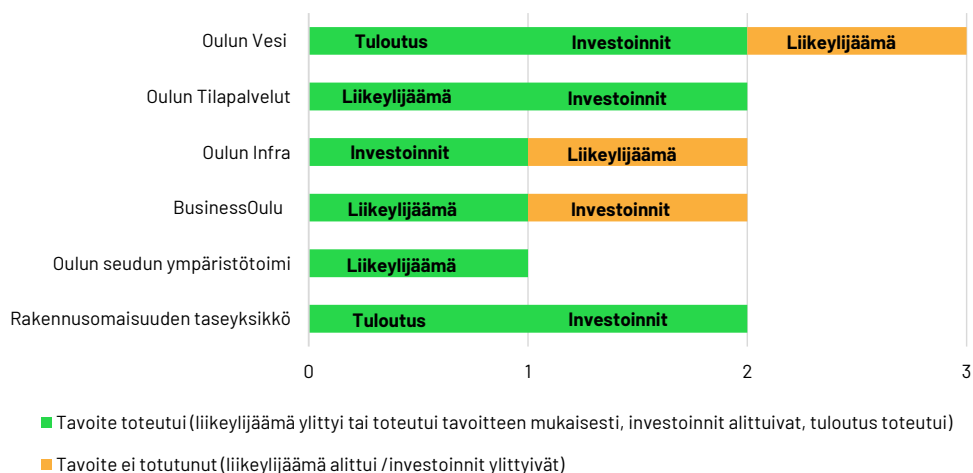
Tuloutustavoite kohdistuu ainoastaan Oulun Vesi -liikelaitokseen. Rakennusomaisuuden taseyksikölle on määritelty erilliset tavoitteet koskien tuloutusta ja investointeja.

Liikelaitosten tavoitteista toteutui 75 % ja toteutumatta jäi 25 %. Liikeylijäämätavoite (9,8 M€) toteutui noin 0,5 miljoonaa euroa talousarviota suurempana. Kun taas investoinnit (20,9 M€) jäivät 3,4 miljoonaa euroa muutettua talousarviota alhaisemmiksi. Tuloutukset, 18,5 miljoonaa euroa, toteutuivat talousarvion mukaisesti. Rakennusomaisuuden taseyksikön tuloutustavoite oli 11,9 miljoonaa euroa, ja Oulun Veden 6,6 miljoonaa euroa.

Liikeylijäämätavoitteesta jäivät Oulun Vesi- (1 M€) ja Oulun Infra -liikelaitos, joka teki alijäämäisen tuloksen (223 000 €). Oulun Tilapalvelut ylitti liikeylijäämätavoitteensa merkittävästi, 1,7 miljoonalla eurolla. Tämä johtui liikelaitoksen mukaan talousarviota korkeammasta palvelutarpeesta.

Investoinneissa BusinessOululla oli pienehkö ylitys (27 000 euroa). Muut liikelaitokset alittivat investointimäärärahat. Euromääräisesti suurin alitus oli Oulun Vedellä, 2,9 miljoonaa euroa. Oulun Tilapalveluilla ja Oulun Infralla alitukset olivat molemmilla 0,3 miljoonaa euroa. Alitusten pääasiallisena syynä oli investointien siirtyminen seuraavalle vuodelle (Oulun Vesi, mm. osa saneeraushankkeista), hankkeiden toteutumatta jääminen tai toteutuminen rakennusomaisuuden taseyksikön hankkeina (Tilapalvelut) sekä osittainen toteuttaminen (Oulun Infra).

SITOVIENTALOUSTAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN ORGANISAATIOITTAIN



Rakennusomaisuuden taseyksikön talousarviossa oli sitova investointimääräraha 75,9 miljoonaa euroa. Investointimenot olivat lopulta 75,1 miljoonaa euroa eli 0,8 miljoonaa vähemmän kuin muutetussa ja 18,8 miljoonaa vähemmän kuin alkuperäisessä talousarviossa. Hankkeiden aikataulumuutokset johtivat määrärahamuutokseen, ja erillishankkeisiin varattua määrärahaa supistettiin talousarviovuoden aikana 18 miljoonalla eurolla. Erillishankkeiden toteumisessa esiintyi poikkeamia muutettuun talousarvioon nähden sekä ylitysten että alitusten muodossa. Suurimmat ylitykset olivat Maikkulan koulun peruskorjauksessa (2 M€), Hiukkavaaran koulun laajennuksessa (1,9 M€) ja kaupungintalon korjauksessa (1,6 M€). Suurin alitus oli Lintulammen koulu -hankkeessa (1,7 M€).

Kaupungin kokonaisinvestointien toteutuminen

Valtuusto on asettanut talousarviossa useita investointien sitovuustasoja ja ne vaihtelevat kohteittain. Tässä tarkastuslautakunta tarkastelee investointien kokonaiskuvaa.

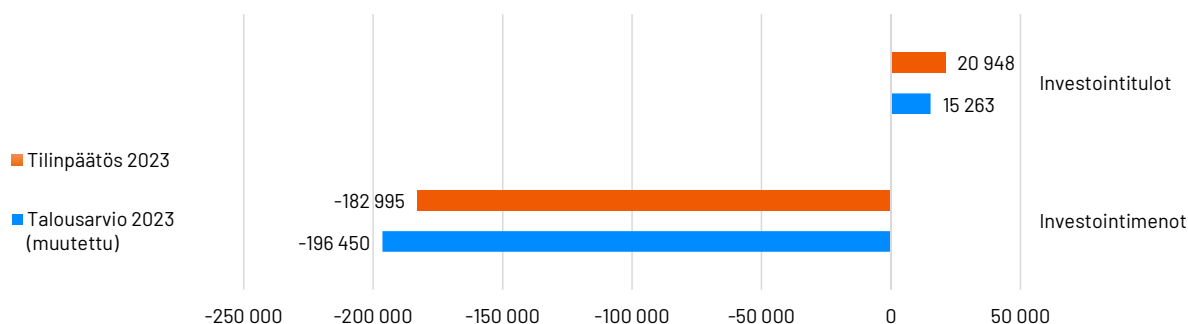
Kaupungin **investointimenot** olivat 183 miljoonaa euroa, 13,5 miljoonaa vähemmän kuin muutetussa ja 20 miljoonaa vähemmän kuin alkuperäisessä talousarviossa. Investointimenoja oli 59,5 miljoonaa euroa enemmän kuin

vuonna 2022. Investointimäärärahoista käytettiin 93,2 %. Vuodelle 2023 budjetoituja investointeja siirtyi myöhemmin toteutettavaksi aiempia vuosia vähemmän, sillä vuosina 2018–2022 vastaava luku on vaihdellut 78,8–85,4 % välillä. Investoinneista siirtyi seuraavalle tilikaudelle toteutettavaksi taseyksikön ja liikelaitosten sekä peruskunnan investointeja.

Vuoden 2023 aikana **valmistuneita hankkeita** olivat muun muassa Lintulammen ala-aste, Heinätorin päiväkoti, Oulun Lyseon lukio, Hiukkavaaran koulun laajennus ja Kaijonharjun päiväkoti. Lisäksi **aloitettiin uusia hankkeita**, kuten Aseman koulun ja Tuiran monitoimitalon rakentaminen, pääkirjaston perusparannus, Tietomaan perusparannus ja laajennus sekä Ainolan päiväkodin peruskorjaus.

Investointitulot olivat yhteensä 20,9 miljoonaa euroa (investointiavustukset 5,5 ja investointimyynnit 15,4 M€), mikä ylitti muutetun talousarvion 5,7 miljoonalla eurolla. Suurin ylitys tuloissa oli peruskunnassa, jossa investointeihin liittyvät rahoitusosuudet ylittivät talousarvion 5,1 miljoonalla eurolla (kadut, tiet, sillat Tahkokangas, erillishanke Poikkimaantie). Investointitulojen määrä pieneni 185,8 miljoonalla eurolla edellisvuoteen verrattuna, mikä johtui suurelta osin sote-kiinteistöjen mynnistä vuonna 2022.

INVESTOINTIMENOJEN JA -TULOJEN TOTEUTUMINEN



4.2 Kaupunkistrategian tavoitteet ja muut sitovuudet

Tarkastuslautakunta arvioi valtuuston asettamien muiden taloustavoitteiden toteutumista.

Kaupunkistrategian **nettomenokehityksen tavoitetilaksi 2025** on asetettu 3,5 %. Nettomenoilla mittarissa tarkoitetaan toimintatuottojen ja toimintakulujen erotusta eli toimintakatteen kehitystä. Toimintakate kuvaa sitä, kuinka paljon käyttötalouden kuluista jää katettavaksi verotuloilla ja valtionosuuksilla.

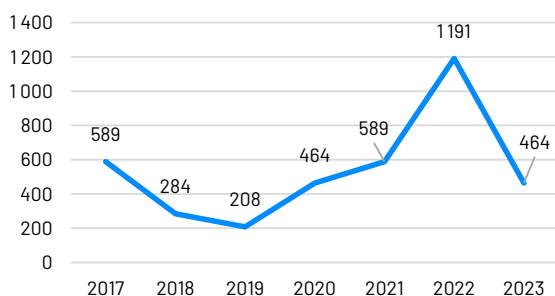
Tavoitteen toteutumista ei voitu arvioida. Etenkin sote-uudistuksen vuoksi Oulun nettomenot pienenevät 47 % vuodesta 2022. Prosentti on sama kuin muiden kuutoskaupunkien (- Helsinki, ei vertailukelpoinen) keskiarvo. Koko maan keskiarvo oli 59 % (Valtiovarainministeriö tilinpäätösarvot 6.3.24).

Jos tarkastellaan tuloslaskelman miinusmerkistä toimintakatetta asukasta kohden, Oulun arvoksi muodostui 2 636 euroa, joka on heikompi kuin muiden kuutoskaupunkien (-Helsinki) keskiarvo (2 609 €).

Kaupungin vuosikate euroa/asukas (seurantamittari)

Tunnusluvulla vuosikate euroa/asukas **ei ole tavoitella-arvoa** kaupunkistrategiassa 2030. **Tunnusluvun arvo** laski 727 euroa/asukas vuoden 2022 huippuarvosta ja oli vuoden lopussa 464 euroa asukasta kohti. Vuosikate aleni 153 miljoonaa ja asukaslukujakaja 2 793 asukasta.

OULUN KAUPUNGIN VUOSIKATE EUROA/ASUKAS 2017–2023

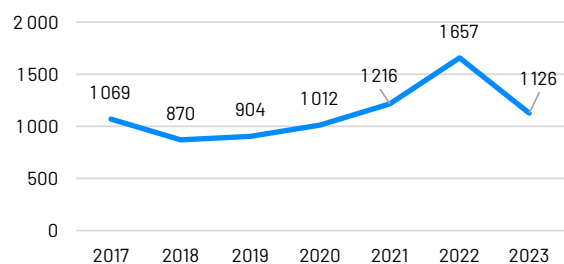


Kuutoskaupungeista tunnusluvun arvo oli Oulussa matalin, kun se viime vuonna oli korkein. Muualla vuosikate asukasta kohti nousi vuonna 2023 ja vaihteli välillä 478 (Turku) – 1 446 (Espoo) euroa/asukas. Kuutoskaupunkien keskiarvo oli 831 euroa/asukas. Keskiarvo oli samassa tasossa kuin vuosina 2021–2022.

Konsernin vuosikate euroa/asukas (seurantamittari)

Tunnusluvulla konsernin vuosikate euroa/asukas **ei ole tavoitearvoa** kaupunkistrategiassa 2030. **Tunnusluvun arvo heikkeni** 531 euroa/asukas vuodesta 2022 ja oli vuoden lopussa 1 126 euroa asukasta kohti. Vuosikate aleni 109 miljoonaa euroa ja asukaslukujakaja kasvoi 2 793 asukasta.

OULU-KONSERNIN VUOSIKATE EUROA/ASUKAS 2017–2023

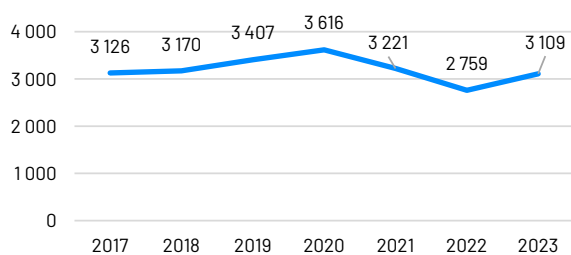


Kuutoskaupungeista Oulu-konsernin vuosikate euroa/asukas oli kolmanneksi matalin. Muiden kaupunkien arvot vaihtelivat välillä 1 014 (Turku) – 2 067 (Helsinki). Keskiarvo oli vuoden 2023 lopussa 1 402 euroa/asukas.

Lainamäärä/asukas

Kaupungin **tavoitetila** vuodelle 2025 on, että **kaupungin lainamäärä/asukas ei ylitä Manner-Suomen kuntien lainamäärää/asukas**. Oulun lainamäärä nousi 350 euroa/asukas vuodesta 2022 ja oli vuoden 2023 lopussa 3 109 euroa asukasta kohti. Pitkäaikaista lainaa ei nostettu ja se väheni normaaleilla lyhennyksillä 23 miljoonaa euroa. Lainakannan kasvu asukasta kohden selittyy lyhytaikaisiin lainoihin kuuluvan konsernitilin muutoksella. Vertailussa aiempaan on hyvä muistaa, että lainoja vähennettiin vuonna 2022 kiinteistöjen myyntituloilla ylimääräiset 75 miljoonaa euroa.

Kaupunkistrategian tavoitetila toteutui vuonna 2023. Manner-Suomen kuntien lainamäärä/asukas oli Valtiovarainministeriön mukaan 3 334 euroa.

OULUN KAUPUNGIN LAINAT EURO/ASUKAS 2017–2023

Kuutoskaupungeista Oulun lainat/asukas tunnusluku oli kolmanneksi matalin. Tunnusluku oli matalin Helsingissä 1 570 ja korkein Turussa 4 276 euroa/asukas. Vuonna 2023 tunnusluvun arvo laski vain Espoossa ja Tampereella.

Kestävän taloudenhoidon muut tavoitteet

Kaupunkistrategiassa kestävään taloudenhoitoon liittyy toimenpiteinä myös **toiminnan tehostaminen edistämällä digitalisaatiota ja tehostamalla palveluverkkoa**. Vuoden 2023 talousarviossa toimenpidettä edistetään kahdella sitovalla toiminnan tavoitteella.

Tavoitteet toteutuivat osittain. Tarkastuslautakunta arvioi Kaupunkistrategian 2030 toteutumisen arvioinnissa (kappale 2), että digitaalisten palveluiden ja prosessien määrä oli lisääntynyt. Sama vuosittaisen kasvun tavoite on asetettu myös vuodelle 2024.

Tilatehokkuutta kaupunkistrategiassa mitataan tilakustannusten osuutena kokonaiskustannuksista (%) ja siinä oli tapahtunut lievää nousua, kun prosenttiluku oli noussut 8,5:sta 11 prosenttiin. Luvut eivät sote-uudistuksen vuoksi ole täysin vertailukelpoiset. Sen sijaan vuoden 2023 sitova tavoite arvioitiin toteutuneen, kun tilatehokkuuden seurantamittariksi määritelty m²/asukas oli laskenut. Tilakanta oli vuoden 2023 lopussa 3,81 m²/asukas (2022 4,89 m²/asukas). Muutos johtuu pääosin sote-uudistuksesta, kun ulkoa vuokrattujen kohteiden vuokrasopimukset siirtyivät hyvinvointialueelle.

Omistajan tahtotila osingoista

Vuoden 2023 talousarviossa **ilmaistiin tavoitteen luonteisesti** tytäryhtiöille ensimmäisen kerran (kappale 11), että "Talousarviossa on ennakoitu Oulun Energian tulottavan omistajalle vuonna 2023 osinkona 4,4 miljoonaa euroa. Oulun Sivakan ennakoidaan tulottavan omistajalle osinkona 1,2 miljoonaa euroa. Osinkoarvot tarkentuvat tilinpäätöksen valmistuttua".

Osingot toteutuivat Oulun Energia Oy:ltä noin 8 miljoonana eurona ja Oulun Sivakka Oy:ltä noin 1,2 miljoonana eurona. Muita tavoitteita ei konserniyhteisölle ole talousarviossa asetettu, vaan niitä asetetaan omistajapoliittisissa linjauksissa.

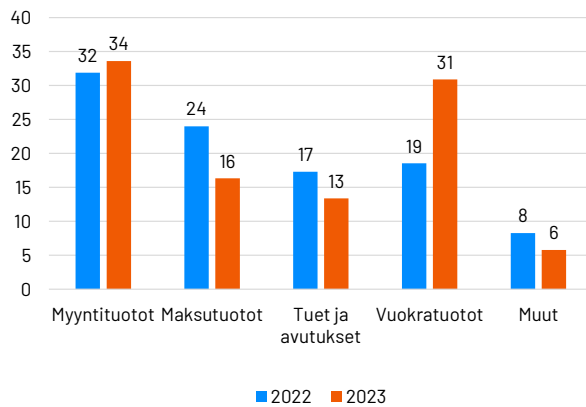
4.3 Kaupungin tulorahoituksen riittävyys korkeaan investointitasoon

Tarkastuslautakunta seurasi vuoden aikana sote-uudistuksen vaikutuksia kaupungin talouteen, kaupungin tulorahoitukseen liittyviä epävarmuustekijöitä ja arvioi tulorahoituksen riittävyttä suunniteltuun investointitasoon.

Tulorahoitukseen liittyviä tekijöitä sote-uudistuksen jälkeen

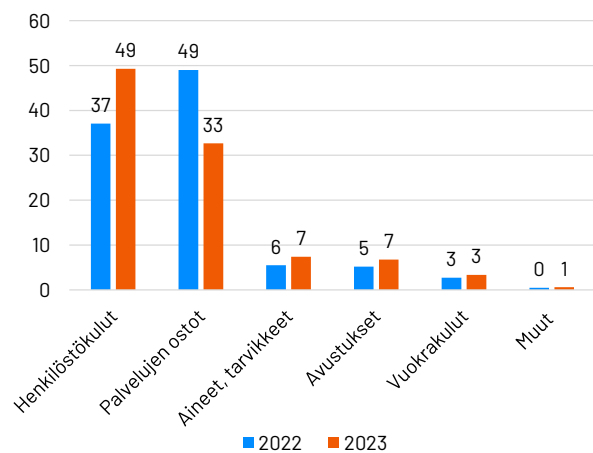
Tarkastelussa oli **vuosikatteeseen vaikuttavat erät**. Vuosikate on keskeinen tuloslaskelman välitulos arvioitaessa tulorahoituksen riittävyttä lyhyellä aikavälillä. Vuosikatteeseen vaikuttaa paitsi toimintatuottojen ja toimintakulujen välinen erotus, myös verotulot ja valtionosuudet sekä rahoitustuotot ja -kulut. **Se osoittaa eurosumman, joka jää käytettäväksi investointeihin, sijoituksiin ja lainan lyhennyksiin.** Kuntalaki velvoittaa kuntaa huolehtimaan tulorahoituksen riittävydestä ja maksuvalmiuden säilyttämisestä.

TOIMINTATUOTTOJEN TILIRYHMIEN SUHTEELLINEN OSUUS KOKONAISTUOTOISTA 2022–2023, %



Toimintatuottojen kokonaissumma pieneni vuosien 2022–2023 välillä noin 210 miljoonaa euroa (52 %). Kun tarkastellaan eri tiliryhmien suhteellisten osuuksien muutosta ennen ja jälkeen sote-uudistuksen, voi todeta, että myyntituotot on edelleen merkittävin tiliryhmä. Maksutuotot (mm. asiakasmaksut) menettivät eniten merkittävyytensä, ne pienivät (51 % 34 M€) ja vuokratuotot lisäsivät sitä eniten (19 % 10 M€). Tarkastelussa vuoden 2022 muista tuotoista on vähennetty poikkeuksellisen suuria omaisuuden myyntivoittoja 131,4 miljoonaa euroa.

TOIMINTAKULUJEN TILIRYHMIEN SUHTEELLINEN OSUUS KOKONAISKULUISTA 2022–2023, %



Toimintakulut pienenevät 2022–2023 tilinpäätösten välillä 701 miljoonaa euroa (47 %). Toimintakulujen eri tiliryhmien suhteellisen osuuden merkityksen kasvua tarkastellessa, voi havaita, että henkilöstökulut olivat nousseet merkittävimmäksi tiliryhmäksi (368 M€ 2023), kun sellainen ennen sote-uudistusta oli palvelujen ostot (244 M€ 2023).

Euromääräisesti palvelujen ostot olivat 67 prosenttia pienemmät kuin vuoden 2022 lopussa. Henkilöstömenot pienenevät 33 prosenttia (184 M€) henkilökuntamäärään vähentyessä 35 % (sisältää myös työllistetyt ja tilapäiset henkilöt). Henkilöstömenoista on tarkastelussa vähennetty 40 miljoonan euron palkkaharmonisointivaraus.

Muut rahoitustuotot ja -kulut

Korkotuotot ja muut rahoitustuotot ovat näyttelleet 20–30 miljoonan suuruusluokkaa Oulun kokonaistuotoissa vuosina 2020–2023. Korkotulot kertyvät rahamääräisistä talletuksista, ja muut rahoitustulot koostuvat esimerkiksi rahavarojen sijoituksista osakkeisiin. Korkotuottoihin on kirjattu vuosittain Oulun Energia -konsernin pääomallain korko noin 6,5 miljoonaa. Muita rahoitustuottoja kertyi erityisen paljon vuosien 2015 ja 2017 tilinpäätöksissä, jolloin kirjattiin Partnera Oy:n 21,5 ja 26,3 miljoonan euron osingot.

Korkokulut ovat laskeneet vuodesta 2020 (11 M€) vuoteen 2023 (7 M€). **Muihin rahoituskuluihin** vaikuttaa rahoitusarvopapereiden arvon kehitys. Ne ovat vaihdelleet puolesta miljoonasta lähes yhdeksään miljoonaan vuosina 2020–2023.

Nettotuottavat palvelut

Uudessa tilanteessa, **huomio kiinnittyy niihin palveluihin, jotka rahoittavat myös muita palveluja**. Ko. palvelut ovat nettotuottavia kaupungille. Näitä palveluja kunnassa voivat olla muun muassa pysäköinnin järjestäminen ja valvonta, tilavuokrauspalvelut, asuntojen vuokrauspalvelut, maa- ja metsätaloustuotto ja maaomaisuuden hallinta (myynti ja vuokraus). Tämänäyttävät tulot kasvattavat kuntien liikkumavaraa. Laesterän¹ laskelman mukaan tällaisten palvelujen tuotot Oulussa olivat vuonna 2021 yhteensä noin 66 miljoonaa euroa.

Useita epävarmuustekijöitä

TE-palvelut siirtyvät kuntiin 1.1.2025. Palvelujen menoihin vaikuttaa muun muassa työllisyyden kehitys, joten pitemmän ajan menovaikutukset ja alkuvaiheen rahoituksen riittävyys ovat vielä epävarmaa.

Tuloslaskelman toimintakate tilinpäätöksessä 2023 oli 566 miljoonaa negatiivinen ja se jää rahoitettavaksi pääosin verorahoituksella, joka oli 644 miljoonaa euroa. Verorahoitus aleni vuosien 2022 ja 2023 tilinpäätösten välillä puoleen aiemmasta. Verotulot alenivat 431 miljoonaa ja valtionosuudet 224 miljoonaa euroa.

Verotulojen kehityksen on ennustettu olevan lähellä pitkän aikavälin keskiarvoa. Vuoden 2023 verotuloihin sisältyy vielä ns. verohäntiä aiempien vuosien korkeamman veroprosentin aikaisista tilityksistä. Vuonna 2023 verotuloja kertyi 18 miljoonaa enemmän kuin talousarviovaiheessa odotettiin, mutta vuoden 2024 maaliskuussa **verotuloennuste alittaa noin 10 miljoonaa talousarviossa 2024 arvioidun**.

Verorahoitukseen liittyy tällä hetkellä monia avoimia tekijöitä. **Sote-uudistuksen** rahoituksen **siirtolaskelmia** on päivitetty jälkikäteen, mikä johtaa **valtionosuuksien** vähennyksiin. Vaikutus vuosien 2025–2027 valtionosuuksiin Oulussa on yhteensä 41 miljoonaa euroa. Hallituksen kehysriihessä näyttäisi ensitietojen mukaan tulevan kompensatation peruspalvelujen valtionosuuden nosto (Kuntaliitto 16.4.24).

Kuntien rahoitusjärjestelmän uudistaminen on aloitettu. Siinä rahoituksen ja **valtionosuusjärjestelmän kokonaisuus uudistetaan** vastaamaan kuntien uutta roolia ja sote-uudistuksen voimaantumisen sekä TE-uudistuksen jälkeistä tilannetta. Uudistus tulee voimaan 1.1.2026.

Oulussa verotulojen merkitys verorahoituksesta on yli 80 %, joten **valtionosuuksien merkitys ei ole kriittinen**. Verotuloista eniten veroa kertyy kunnallisverosta, jonka osuus koko verotulosta oli vuoden 2023 lopussa 77 %. Kiinteistöverojen osuus oli 13 ja yhteisöverojen 10 %.

Kiinteistöveroihin liittyy myös uudistus, jossa kiinteistöjen verotusarvoja korjataan nykyistä tasavertaisemmaksi. Lisäksi hallitusohjelmassa on kirjaus, jonka mukaan yleisen kiinteistöveroprosentin alarajaa nostetaan.

Tulorahoitus ja investointitaso

Oulun talousarvion 2024 ja suunnitelman 2025–2026 mukaan tulevat vuodet ovat edelleen **merkittäviä investointien vuosia**. Investointeja on vuosille 2024–2025 suunniteltu yli 200 miljoonan arvosta molempina vuosina ja vuodelle 2026 noin 183 miljoonalla eurolla. Yhteissumma voi siis nousta lähelle **600 miljoonaa**.

Jos vuosikate on käyttömaisuuden poistojen suuruinen eikä ns. korjausvelkaa kerry, katsotaan, että tulorahoitus on riittävä. **Vuonna 2023 vuosikate riitti poistojen kattamiseen, mutta talousarvion 2024 perusteella näin ei ole vuosina 2024–2026**.

Investointien tulorahoitusprosentti kertoo siitä, kuinka paljon investointien omahankintamenoista on rahoitettu tulorahoituksella. Tunnusluku vähennettynä sadasta osoittaa prosenttiosuuden, mikä on rahoitettava esimerkiksi rakennusten tai maa-alueiden myynnillä, lainalla tai rahavaroja vähentämällä. Oulun prosentti oli 56,1 % vuonna 2023 ja se **heikkeni** merkittävästi poikkeuksellisesta vuodesta 2022 (211,9 %). **Muiden kuutoskaupunkien tulorahoitusprosentit** vaihtelivat vuonna 2023 korkeimman Espoon 155,7 prosentista Oulun kanssa samansuuruisen Turun prosenttiin.

Oulussa investointeja rahoitettiin vuonna 2023 kassasta. Rahoitukseen vaikutti kiinteistö- ja maanmyyntivoitot vuodelta 2022 (yhteensä 142,4 M€).

Investointien tulorahoitusprosentin arvioidaan laskevan alimmilleen vuonna 2024, jolloin se olisi 25 % ja pysyttelevän tällä tasolla myös vuonna 2025, mutta nousevan 45 prosentin tasoon vuonna 2026. Tulorahoitusprosentti oli yli 100 vuosina 2021 ja 2022.

Lainamäärä tulee jatkuvuina kasvamaan ja talous-suunnitelman mukaan ylittää vuonna 2026 arvon 4 500 euroa/asukas, jolloin **lainakanta** vuoden lopussa **ylittääsi miljardin rajan**. Jos lainat kehittyvät näin, voi havaita, että korkokulut voivat nousta viime vuoden 7,3 miljoonasta yli 18 miljoonaan vuonna 2026. Korkokulut kaksinkertaistuivat jo vuoden 2025 lopussa vuodesta 2023.

1 <https://kaks.fi/julkaisut/24281-2/>

Suhteellinen velkaantuneisuus nousi 50 prosentista sadan prosentin tuntumaan (99,3 %) vuosien 2022 ja 2023 välillä. Tunnusluku kertoo, kuinka paljon tuloista tarvittaisiin vieraan pääoman takaisinmaksuun. Tunnusluvun kasvuun vaikutti etenkin se, että sote-uudistuksen jälkeen kaupungin vieras pääoma säilyi aiemmalla tasolla ja toimintatuotot ja verorahoitus supistuivat.

Oululla oli maaliskuun 2024 lopussa sijoituksissa noin 80 miljoonaa euroa (peruskunta, kehittämisrahasto ja valistustalorahasto), joiden tuottoa voidaan verrata lainarahan hintaan investointeja rahoitettaessa. Sote-kiinteistöjen myyntivoitosta vuodelta 2022 muodostuneet talletukset oli purettu kassaan. Alkuvuoden investointeja rahoitetaan kassasta ja lainaa on arvioitu otettavan lokajoulukuussa.

Reagointi heikkenevään talouteen

Taloussarvion 2024 perusteella näyttää siltä, että **ylijäämäisen vuoden 2023 jälkeen siirrytään alijäämäisiin vuosiin**. Vuoden 2024 ja suunnitelmavuosien 2025–2026 alijäämäksi arvioidaan yhteensä 64 miljoonaa. Taseen näkökulmasta alijäämä vähentää kertynyttä ylijäämää, jota on merkittävästi, hiukan yli miljardi tilinpäätöksessä 2023. Omavaraisuusaste, joka kuvaa muun muassa alijäämän sietokykyä, oli 65 % (hyvä kunnissa 70 %).

Konsernihallinnossa on reagoitu tuleviin alijäämäisiltä näyttäviin vuosiin. Vuoden 2025 taloussarvion valmistelu aloitettiin jo helmikuussa 2024. Menossa on lakisääteisten ja ei lakisääteisten tehtävien ja palvelujen analyysi sekä yli 60-vuotiaiden tuleviin eläköitymisiin liittyvä selvitys. Lisäksi muun muassa käydään läpi kaupungin omistuksia sekä arvioidaan mahdollisuuksia lisätä sähköisiä palveluja.

Tarkastuslautakunta tarkasteli vuoden 2022 arviointikertomuksessa sote-uudistuksen tuottamaa kiinteistöriskiä, ja esitti kannanottonaan, että kaupungin omaisuuden hallinnassa on tärkeä ottaa huomioon talousriskit, joita voi muodostua Pohteelle vuokratuista rakennuksista lakisääteisen vuokra-ajan jälkeen.

Tarkastuslautakunta on havainnut, että tilanne tiedotetaan ja Pohteen kanssa keskustellaan kuukausittain. Vuokraoption 2026 käytöstä hyvinvointialue ilmoittaa vuoden 2024 loppuun mennessä. Lisäksi konsernijaosto valmisteli helmikuussa 2024 kolmenkymmenen kiinteistön myyntiin asettamista.

Tulorahoitukseen liittyvien tekijöiden lisäksi kaupungin ja konserniyhteisöjen talouteen vaikuttaa Suomen julkisen talouden vahvistamispäätökset. Toisaalta menossa olevat normipurut voivat tuoda kaupungille tuottavuudenlisaismahdollisuuksia.

Merkittävä riski taloudelle on myös se, että maailmanpoliittinen epävarmuus jatkuu.

4.4 Kaupungin kassavarojen sijoitustoiminta

Tarkastuslautakunta arvioi, kaupungin kassavarojen sijoitustoiminnan järjestämistä.

Arvioinnin tietoaineistona oli tilintarkastuskonsernin tekemä tarkastus. Tarkastuksen havaintojen ja suositusten kommentit on pyydetty tarkastuksen kuluessa talousjohdolta.

Tarkastuksen tavoite ja tarkastusmenetelmät

Tarkastuksen kohteena oli Oulun kaupungin sijoitustoiminnan järjestäminen. Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida:

- Onko Oulun kaupungin sijoitustoiminnassa (kassavarojen sijoittaminen) noudatettu valtuuston (6.9.2021) määrittämiä sijoitustoiminnan periaatteita?
- Vastaavatko sijoitustoiminnan periaatteet julkisten varojen sijoitustoiminnassa sovellettavia hyviä käytäntöjä?
- Onko sijoitustoiminnan vastuut ja valtuudet järjestetty sijoitustoiminnan periaatteiden mukaisesti?

Arvioinnin perustana toimivat sijoitustoiminnan periaatteet ja Oulun kaupungin muut sisäiset ohjeistukset sijoitustoimintaan liittyen. Tarkastusmenetelmiin kuului aineistotarkastusta sekä analyysjä ja lisäksi haastateltiin prosessin kannalta keskeisiä henkilöitä.

Taustatiedot sijoitustoiminnan järjestämisestä ja ohjeista

Oulun kaupungilla on sijoitustoiminnan järjestämisestä ohjeistettu

- sijoitustoiminnan periaatteissa (6.9.2021)
- sijoitussuunnitelmassa (18.3.2022)

Oulun kaupunki seuraa lisäksi Kuntaliiton ohjeistusta sijoitustoiminnan ja varallisuuden hoidosta, joista löytyy tietoa Kuntaliiton kotisivuilta.

Onko sijoitustoiminnassa noudatettu valtuuston määrittämiä sijoitustoiminnan periaatteita?

Ohjeistus

Sijoitustoiminnan periaatteissa kohdassa "3.2.2 Omaisuuslajijakauma ja vaihteluvälit" todetaan, että

"Omaisuuslajijakaumalla voidaan hallita riskitasoa ja hyödyntää markkinatilannetta. Riskiä pienentää varojen hajauttaminen omaisuuslajien välillä (korko/osake/muut sijoitukset) ja omaisuuslajien sisällä."

"Alla olevassa taulukossa on esitetty omaisuuslajit, omaisuuslajien neutraalipaino ja omaisuuslajien vaihteluvälit. Omaisuuslajit jaetaan korko-, osake- ja muihin sijoituksiin."

Omaisuuslaji	Omaisuuslajien neutraalipaino	Omaisuuslajien vaihteluväli
Korkosijoitukset	70 %	50-100 %
Osakesijoitukset	25 %	0-35 %
Muut sijoitukset	5 %	0-15 %

Sijoitustoiminnan periaatteissa kohdassa "3.2.4 Varainhoidon periaatteet" todetaan, että

"Sijoitusvaroja hoidetaan itse ja/tai yhteistyössä varainhoitajien kanssa. Varainhoidon lähtökohtana on sijoitustoiminnan periaatteiden noudattaminen. Sijoitusten hoidolla (varainhoitaja tai itse) pyritään maksimoimaan tuotto sovitulla riskitasolla. Varainhoidossa hyödynnetään arvostettuja ja tunnettuja varainhoitajia, jotka ovat YK:n vastuullisen sijoittamisen periaatteiden allekirjoittajia."

Kuntaliiton ohjeissa rahatoimeen liittyen kohdassa ”Sijoitustoiminta ja varallisuuden hoito” todetaan, että

”Valtuuston tulisi päättää periaatteista, joilla kassavaroja voidaan sitoa vuotta pidemmäksi ajaksi sekä asettaa eri sijoitusvälineiden käytölle kriteerit ja enimmäisrajat. Keskeinen sijoitustoiminnan periaate on hajauttaminen, joka voi koskea sijoitusajankohtaa, sijoitusaikaa, sijoitusvälinettä tai sijoituskohdetta (velallista).”

Havainnot

Kaupungin sijoitustoiminnan perustana toimii kaupunginvaltuuston hyväksymät sijoitustoiminnan periaatteet. Sijoitustoimintaa ohjaa lisäksi kaupunginjohtajan hyväksymä sijoitussuunnitelma. Sijoitustoiminnan periaatteet on päivitetty viimeksi 6.9.2021 ja sijoitussuunnitelma 18.3.2022.

Varojen hoitaminen on ulkoistettu kolmelle toimijalle (Evli, Nordea ja Aktia). Sijoitussuunnitelman mukaisesti varainhoitosopimuksessa voidaan käyttää joko konsultatiivista tai täyden valtakirjan mallia. Sijoitussuunnitelman mukaan lähtökohtana käytetään täyden valtakirjan mallia. Nykyisistä sopimuksista kaksi on täyden valtakirjan sopimuksia ja yksi konsultatiivinen. Sopimukset on allekirjoittanut kaupunginjohtaja kaupunginhallituksen valtuutuksella.

Silloin, kun varainhoito hoidetaan täyden valtakirjan sopimuksella, niin varainhoitaja tekee itse sijoituspäätöksen annettujen omaisuuslajijakaumaohjeiden mukaisesti. Konsultatiivisen sopimuksen rajoissa varainhoitaja ehdottaa tehtävät sijoitukset, jonka kaupunginhallitus tai määräämänsä hyväksyy. Oulun kaupunginhallitus on valtuuttanut talous- ja rahoitusjohtajan hyväksymään uudet sijoitukset, jotka sitten menevät kaupunginhallitukselle tiedoksi.

Kuukausitason raportointi ja seuranta on ulkoistettu kolmannelle osapuolelle. Tämä toiminto kilpailutettiin vuoden 2023 aikana ja uusi toimija on vastannut raportoinnista elokuusta 2023 alkaen. Omaisuuslajijakaumaraportointia nykyisen toimijan kautta on saatavilla 8.12.2022 alkaen. Ulkoisten raporttien perusteella, raportointijaksolla 8.12.2022–31.12.2023, korkosijoitukset, osakesijoitukset ja muut sijoitukset ovat pysyneet sijoitustoiminnan periaatteissa määritettyjen omaisuuslajijakauman vaihteluvälien sisällä. Saman aikavälin tuotto on vastaavasti ollut 10,7 %. Oulun kaupungin salkun hankintahinta 31.12.2023 oli 81 583 097 euroa ja markkina-arvo 86 224 001 euroa.

Tarkastuksen perusteella valtuuston määrittämiä periaatteita on noudatettu.

Vastaavtko sijoitustoiminnan periaatteet julkisten varojen sijoitustoiminnassa sovellettavia hyviä käytäntöjä?

Ohjeistus

Sijoitustoiminnan periaatteissa kohdassa ”3.1 Lähtökohdat” todetaan, että

”Kuntaliiton ohjeen mukaan kunnan sijoitustoiminnan tulee lähtökohtaisesti olla taloudellisesti tuottavaa. Vähimmäisvaatimuksena voidaan pitää sijoituksen reaaliarvon säilyttämistä. Sijoitusten tuoton tulisi kattaa myös sijoitustoiminnan hoitamisesta aiheutuvat kustannukset. Sijoitustoiminnassa on otettava huomioon kunnan maksuvalmiuden ja vakavaraisuuden turvaaminen.”

Sijoitustoiminnan periaatteissa kohdassa ”3.2.1 Sijoitustoiminnan tavoite” todetaan, että

”Sijoitustoiminnan periaatteiden mukaisesti sijoitettavat kassavarojen sijoitetaan tuottavasti, turvaavasti ja vastuullisesti. Turvaavuus tarkoittaa sijoitusten luotto- ja hintariskien rajaamista siten, ettei vaaraa pääoman menettämisestä ole tai että se on vain vähäinen. Sijoitusten reaaliarvon säilyminen edellyttää vähintään inflaation tasosta tuottoa. Sijoitusten pitkän aikavälin tuottotavoite on inflaation ylittäminen kahdella (2) prosentilla. Lisäksi tuottoa tarkasteltaessa huomioidaan varainhankinnan keskikorko.”

Kuntaliiton ohjeissa rahatoimeen liittyen kohdassa ”Sijoitustoiminta ja varallisuuden hoito” todetaan, että

”Kassavarojen sijoittamisessa kyse on ensisijaisesti likvidien eli maksuliikenteen hoidon yli jäävien varojen sijoittamisesta. Tavallisesti tarvitaan joustoa sijoitusajassa sekä kohteiden valinnassa, vaihtamisessa ja likvidiydessä eli rahaksi muutettavuudessa. Näin ollen kassavarojen sitominen pitkän aikavälin asunto-, elinkeino- tai työllisyyspoliittisiin tavoitteisiin ei yleensä tule kysymykseen.

Kassavarat tulee sijoittaa turvaavasti ja tuottavasti. Turvaavuus tarkoittaa sijoitusten luotto- ja hintariskien rajaamista siten, ettei vaaraa pääoman menettämisestä ole tai se on vain vähäinen.”

”Valtuuston tulisi päättää periaatteista, joilla kassavaroja voidaan sitoa vuotta pidemmäksi ajaksi sekä asettaa eri sijoitusvälineiden käytölle kriteerit ja enimmäisrajat. Keskeinen sijoitustoiminnan periaate on hajauttaminen, joka voi koskea sijoitusajankohtaa, sijoitusaikaa, sijoitusvälinettä tai sijoituskohdetta (velallista).

Yksittäistä sijoitusta koskeva toimivalta voidaan siirtää kunnanhallitukselle tai sijoitustoiminnasta vastaavalle vi-
ranhaltijalle. Toimivallan siirtäminen on tehtävä hallinto- tai johtosäännössä.”

Havainnot

Sijoitustoiminnan periaatteissa on huomioitu Kuntaliiton antamia ohjeistuksia, joissa yleisenä ohjeistuksena on, että kassavarat tulee sijoittaa tuottavasti ja turvaavasti. Oulun kaupungin sijoitustoiminnan periaatteissa todetaan, että sijoitustoiminnan tulee lähtökohtaisesti olla taloudellisesti tuottavaa ja vähimmäisvaatimuksena voidaan pitää, että sijoituksen reaaliarvo säilyy eli että tuotto ylittää inflaation. Lisäksi mainitaan, että tuotto tulisi myös kattaa sijoitustoiminnan hoitamisesta aiheutuvat kustannukset.

Lisäksi Kuntaliiton ohjeistuksissa todetaan, että kaupunginvaltuusto tulisi päättää sijoitustoiminnan periaatteista ja hajautuksesta. Kuntaliiton ohjeiden mukaisesti yksittäinen sijoituspäätös voidaan siirtää kunnanhallitukselle tai sijoitustoiminnasta vastaavalle viranhaltijalle. Oulun kaupunginvaltuusto on hyväksynyt sijoitustoiminnan periaatteet 6.9.2021. Yksittäiset sijoituspäätökset on kaupunginhallituksen valtuutuksella siirretty talous- ja rahoitusjohtajalle. Sijoitustoiminnan periaatteissa määritetyssä omaisuuslajijakaumassa on huomioitu, että pyydytään sijoittamaan joustavasti eri markkinatilanteissa.

Tarkastuksen perusteella Oulun kaupungin sijoitustoiminnan periaatteet vastaavat julkisten varojen sijoitustoiminnassa sovellettavia hyviä käytäntöjä. Olisi suositeltavaa, että sijoitussuunnitelmaa päivitetään vuosittain, tai ainakin arvioidaan dokumentoidusti, onko päivittämiselle tarve esimerkiksi käytettävien instrumenttien tai tavoiteomaisuuslajijakauman osalta. Sijoitussuunnitelmassa todetaan, että se päivitetään tarvittaessa. Viimeisin sijoitussuunnitelman päivitys on tehty 18.3.2022.

Vastuut ja valtuudet on kuvattu sijoitustoiminnan periaatteissa verrattain suppeasti. Olisi suositeltavaa, että sijoitustoiminnan periaatteissa tarkemmin avataan millä perusteilla (esimerkiksi asemavaltuus) ja kenelle sopimustenteko ja yksittäiset sijoituspäätökset voidaan valtuuttaa kaupunginhallituksen toimesta.

Lisäksi olisi suositeltavaa kirjata periaatteisiin kenen vastuulla prosessin kannalta tärkeät toiminnot, kuten riskienhallinta, compliance, seuranta/raportointi, maksuliikenne ja kirjanpito on. Olisi myös suositeltavaa, että periaatteissa kuvataan ensimmäisen, toisen ja kolmannen puolustuslinjan² rooli ja vastuu prosessissa.

Onko sijoitustoiminnan vastuut ja valtuudet järjestetty sijoitustoiminnan periaatteiden mukaisesti?

Ohjeistus

Sijoitustoiminnan periaatteissa kohdassa ”3.6 Sijoitustoiminnan vastuut ja valtuudet” todetaan, että valtuudet jaetaan seuraavanlaisesti

Vastuualue	Valtuutettu
Sijoitustoiminnan periaatteet	Kaupunginvaltuusto
Sijoitustoiminnan vuosisuunnitelma	Kaupunginjohtaja
Varainhoito- ja muut sopimukset	Kaupunginhallitus tai määräämänsä
Yksittäiset sijoituspäätökset	Kaupunginhallitus tai määräämänsä

Kuntaliiton ohjeissa rahatoimeen liittyen kohdassa ”Sijoitustoiminta ja varallisuuden hoito” todetaan, että

”Valtuuston tulisi päättää periaatteista, joilla kassavaroja voidaan sitoa vuotta pidemmäksi ajaksi sekä asettaa eri sijoitusvälineiden käytölle kriteerit ja enimmäisrajat. Keskeinen sijoitustoiminnan periaate on hajauttaminen, joka voi koskea sijoitusajankohtaa, sijoitusalka, sijoitusvälinettä tai sijoituskohdetta (velallista).

Yksittäistä sijoitusta koskeva toimivalta voidaan siirtää kunnanhallitukselle tai sijoitustoiminnasta vastaavalle viranhaltijalle. Toimivallan siirtäminen on tehtävä hallinto- tai johtosäännössä.”

Havainnot

Sijoitustoiminnan periaatteet 6.9.2021 on hyväksynyt kaupunginvaltuusto ja sijoitussuunnitelma 18.3.2022 on hyväksynyt kaupunginjohtaja. Varainhoito ja muut sopimukset on hyväksynyt kaupunginhallitus ja yksittäiset sijoituspäätökset hyväksyvät talous- ja rahoitusjohtaja kaupunginhallituksen valtuutuksen puitteissa. Varainhoitosopimukset on ulkoistettu sijoitustoiminnan periaatteiden ja sijoitussuunnitelman puitteissa.

Sijoitustoiminnan vastuut ja valtuudet on järjestetty sijoitustoiminnan periaatteiden mukaisesti.

² ensimmäinen puolustuslinja on operatiivinen toiminta, toinen puolustuslinja on riskienhallinta ja seuranta ja kolmas puolustuslinja on sisäinen tarkastus

Tarkastuksen keskeiset havainnot ja suositeltavat toimenpiteet

Tarkastuksen keskeiset havainnot:

- Sijoitussuunnitelma on päivitetty viimeksi 18.3.2022. **Suositus:** sijoitussuunnitelmaa päivitetään vuosittain, tai ainakin arvioidaan, onko päivittämiselle tarve esimerkiksi käytettävien instrumenttien tai tavoiteomaisuuslajijakauman osalta.
- Vastuut ja valtuudet on kuvattu sijoitustoiminnan periaatteissa verrattain suppeasti. **Suosituks:**
 - sijoitustoiminnan periaatteissa tarkemmin avataan millä perusteilla (esim. asemavaltuus) ja ke-

nelle kaupunginhallitus voi valtuuttaa sopimustentien ja yksittäiset sijoituspäätökset.

- kirjataan periaatteisiin, kenen vastuulla prosessin kannalta tärkeät toiminnot, kuten riskienhallinta, compliance, seuranta/raportointi, maksuliikenne ja kirjanpito on.
- periaatteissa kuvataan ensimmäisen, toisen ja kolmannen puolustuslinjan (ensimmäinen puolustuslinja on operatiivinen toiminta, toinen puolustuslinja on riskienhallinta ja seuranta ja kolmas puolustuslinja on sisäinen tarkastus) rooli ja vastuu prosessissa.

Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä kaupungin ja kaupunkikonsernin taloudesta

Valtuuston asettamat tavoitteet

Valtuuston hallintokunnille asettamat talouden sitovuustavoitteet toteutuivat melko tuloksellisesti, mutta sivistyslautakunta ja kaupunginhallituksen digi- ja ict -vastuualue ylittivät sitovan toimintakatetavoitteensa lievästi. Oulun Vesi- ja Oulun Infra -liikelaitos jäivät liikeylijäämätavoitteestaan. Investoinnit toteutuivat poikkeuksellisen tarkasti, hankekohtaiset sitovuudet yhteensä toteutuivat 93 prosenttisesti. Oulun Energian ja Oulun Sivakan osinkotavoitteet toteutuivat.

Strategian taloustavoitteista kaupungin vuosikate €/asukas seurantamittari kehittyi negatiivisesti huipuvuodesta 2022 ja putosi vuoden 2020 tasolle. Sama seurantamittari konsernitasolla tarkasteltuna heikkeni lähes vastaavasti. Kaupungin lainat €/asukas lähti nousuun, vaikka uutta pitkäaikaista lainaa ei nostettu, sillä mittari kertoo myös konsernitiilin muutoksen. Nettomenokehitystä ei voitu sote-uudistuksen vuoksi vertailla aiempaan eikä siten sen toteutumista arvioida. Kaupungin tai konsernin talouden kehityksestä strategian tavoittelemaan suuntaan ei näiden neljän mittarin perusteella voi saada kokonaiskuvaa. Talousarvioissa ei ole asetettu sitoviksi mittareiksi talouden tunnuslukuja tai vuositavoitteita tytäryhteisöille.

Kaupungin tulo-rahoituksen riittävyys sote-uudistuksen jälkeen

Sote-uudistuksen jälkeen ennustettavuuden odotettiin kunnissa paranevan ja helpottavan taloussuunnittelua. Näin ei ole vielä tapahtunut, sillä monet tulo-rahoitukseen vaikuttavat tekijät ovat kesken, muu-
toksessa tai niiden vaikutuksia kuntiin ei vielä tiedetä.

Kaupungin vuosikatteeseen vaikuttavista tuloslaskelman eristä verotulot on edelleen selkeästi merkittävien. Verotuloista poistuu korkeamman veroprosentin aikaiset tilitykset ja sekä verotuloihin että valti-
tiosuuksiin liittyy epävarmuutta.

Toimintatuottojen merkitys voi kasvaa sote-uudistuksen jälkeen. Niin sanottujen nettotuottavien palvelujen merkitys kasvaa muiden palvelujen rahoittamisessa (mm. maanmyynti ja vuokraus) varsinkin, kun korkotulot ja muut rahoitustulot alkavat korkean investointitason myötä todennäköisesti vähetä.

Tulo-rahoitus ei vuosina 2024–2026 näytä riittävän poistoihin, joten **tulo-rahoitus ei ole riittävällä tasolla**, ja lainamäärä tulee nousemaan ja sijoitusten määrä voi vähentyä. Korkea investointitaso tulee vaikuttamaan myös käyttötalouteen kasvavina lainojen korkokuluina.

Sijoitustoiminta

Sijoitustoiminnan tarkastuksessa todettiin, että kaupunginvaltuuston päättämiä sijoitustoiminnan periaatteita on noudatettu ja annettiin suosituksia eräistä sijoitustoiminnan periaatteiden täsmennyksistä. Lisäksi annettiin suosituksia kaupunginjohtajan päättämän sijoitussuunnitelman ajantasaisuuden vuosittaisesta arvioinnista.

Tarkastuslautakunnan kannanotot

Kaupunkistrategian strategisen tavoitteen ”hoidamme taloutta kestävästi” vuosittaiseksi seuraamiseksi on sitovien tavoitteiden mittaristoa hyvä laajentaa.

Vuoden 2023 vuosikate kattoi poistot, mutta ei nettoinvestointeja. Tulorahoituksen suhde investointitason on heikkenemässä, joka tarkoittaa lainanottoa korkeammalla rahan hinnalla kuin tähän asti. Lisäksi kuntien tulevassa tulorahoituksessa on paljon epävarmuustekijöitä.

Talousarviovuoden 2024 budjetoituun alijäämään ja suunnitteluvuosien alijäämäuuhkaan on reagoitu ja käynnistetty menoihin liittyviä selvityksiä ja valmisteltu kiinteistöjen lisämyyntiä. Verotulokehitykseen vaikuttaminen kaupungin keinoin on tärkeää, mutta myös muiden tulorahoitukseen vaikuttavien erien jatkoanalyysi voi tuoda lisäarvoa alijäämäisiin vuosiin.

Tarkastuslautakunta pitää tärkeänä, että erillisen sijoitustoiminnan tarkastuksen suositukset otetaan huomioon.



5 Kaupunkistrategista johdetut erityiset arviointikohteet

5.1 Yritysmönteisyys – yritysasiakkaiden asiakaspalvelun kehittäminen BusinessOulussa

Tarkastuslautakunta arvioi, millaisin toimenpitein ja kuinka hyvin BusinessOulu-liikelaitos on vuosina 2021–2023 edistänyt yritysmönteisyyttä yrityspalveluissaan.

Arviointi rajautui erityisesti asiakaspalvelun parantamiseen sekä BusinessOulun yhteistyöhön muiden hallintokuntien kanssa. Tarkastelussa oli BusinessOulun elinkeinopalvelut, mutta ei työllisyyspalvelut.

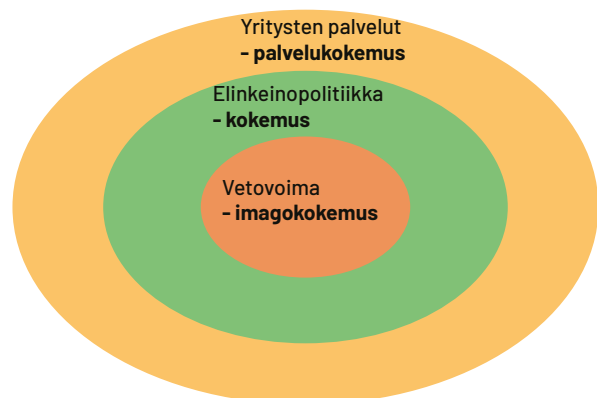
Kaupunkistrategia määrittelee oululaisen yritysmönteisyyden

Oulun tähtäimessä on olla Suomen yritysmönteisin kansainvälinen kasvukeskus. Tarkastuslautakunta tarkasteli aluksi, mitä yritysmönteisyydellä **Kaupunkistrategiassa Oulu 2030** tarkoitetaan ja havaitsi, että käsite on määritelty siten, että **”oululainen yritysmönteisyys on yrityspalvelujen jatkuvaa kehittämistä ja asiakaspalvelun parantamista sekä kykyä ennakoida ja reagoida paremmin yrittäjien tarpeisiin”**.

Tässä arvioinnissa käytetään alla olevan kuvion mukaisia jäsenystä yritysmönteisyyskokemuksen eri tasoista, joista tämä arviointi keskittyy yritysten palvelukokemustason arviointiin. **Yritysmönteisyyttä tai sen puutetta voidaan kokea yksittäisen yrittäjän tai yrityksen palvelukokemuksen tasolla** tai kaupungin **elinkeinopolitiikan tasolla**. Palvelukokemus liittyy yleensä yksittäiseen palvelutilanteeseen tai kokemukseen palvelukokonaisuudesta. Se kattaa kaikki vaiheet asiakkaan kohtaamisesta yrityksen kanssa. Hyvä kokemus voi johtaa asiakastyytyväisyyteen ja positiiviseen suositteluun, kun taas huono palvelukokemus voi johtaa negatiiviseen maineeseen.

Kokemukset elinkeinopolitiikasta liittyvät kaupungin elinkeinopoliittisiin päätöksiin, toimintaympäristön kehittämiseen, työvoiman saantiin tai kaupungin saavutettavuusasioiden etenemiseen. Molemmat kokemustasot voivat vaikuttaa mielikuvaan kaupungin yritysmönteisistä imagosta. **Imagokokemukseen ja vetovoimaan** vaikuttavat myös monet muut asiat kuten kaupungin markkinoinnin ja viestinnän tuottamat mielikuvat.

YRITYSMÖNTEISYYSKOKEMUSTA RAKENTAVAT TASOT ARVIOINNISSA



BusinessOulu tuottaa laajimmin palveluja yrityksille

Tarkastuslautakunta on aiemmin arvioinut rakennusvalvonnan ja kaavoituksen asiakaslähtöisyyttä. Hallintokunnista BusinessOulu -liikelaitoksen palvelut yritysasiakkailla ovat laajimmat³. Yritysasiakkaan tarpeen mukaan palvelukokonaisuus voi rakentua useamman hallintokunnan palveluista.

Suomen Yrittäjien tutkimus vuodelta 2022 kertoo, että yrittäjät pitävät tärkeimpinä yrityspalveluina aloittavan yrittäjän palveluita, sujuvaa lupapalvelua ja rahoitus- ja investointineuvontaa sekä verkostoitumismahdollisuuksia.

BusinessOulun asiakaspalvelua tuotetaan etenkin elinkeinopalveluissa⁴ ja Oulun seudun Uusyrityskeskuksessa, joka tuottaa osan yritysten perustamispalveluista. Palvelua yrityksille tarjotaan neuvontana, asiantuntijapalveluina, valmennuksina, tilaisuuksina ja tapahtumina sekä tiloina ja ympäristöinä. Osa palveluista on sähköisiä.

Liikelaitoksen palvelut tähtäävät yritysten kilpailuvuon, kasvun ja kannattavuuden tukemiseen. Tavoitteena on asiakasmäärän ja palvelutytyväisyyden kasvu.

Kokonaisuudessaan BusinessOulun yrityspalveluita käytettiin vuonna 2023 yhteensä 2 584 asiakasta, joka oli hieman enemmän kuin vuonna 2022. Asiakkaisiin liittyviä palvelutapahtumia oli 7 644. Vuoden 2022 vastaavat luvut olivat 2 537 asiakasta ja 6 673 palvelutapahtumaa. Vuoden 2021 lukuihin vaikutti koronaepidemia.

Uusyrityskeskuksessa asiakkaina oli vuonna 2023 noin 600 yritystä. Uusia yrityksiä Oulussa perustettiin 1 373 vuonna 2022 ja 1 283 vuonna 2023.

Palveluiden yritysmönteisyydestä huolestuttiin 2020-luvun alussa

Arvioinnissa havaittiin, että yritysten palvelujen ja asiakaspalvelun kehittämiseen on kiinnitetty **erityishuomiota viime vuosina**. Palvelujen kehittämistä **on ohjattu tavoitteiden lisäksi yksittäispäätöksillä**.

Tärkein yksittäispäätös on **kaupunginhallituksen erityispäätös** keväällä 2021 (6.4.2021 § 103), jossa se linjasi, että **yrityspalveluja kehitetään ja asiakaspalvelua parannetaan** kaikissa kaupungin hallintokunnissa, erityisesti yhdyskunta- ja ympäristöpalveluissa ja BusinessOulu -liikelaitoksessa. Ko. hallintokunnat raportoivat kaupunginhallitukselle vuoden 2021 ja 2022 loppupuolella useita toimenpiteistä, joilla palveluita oli kehitetty. Näitä olivat muun muassa yritysillat, yritysryhmien klubitoiminta, asiakaspalvelukoulutus, palvelulupaus 2–5 työpäivän vastausajasta yritysasiakkailla ja asiakashallintarekisterin

käytön laajeneminen. Lisäksi esillä oli maankäytön toteuttamisohjelman työpaikkarakentamisen osio, Pohjantien varren tonttitarjonta ja yritysvaikutusten arviointi keskustan liikenteen suunnittelussa. Kehittämistoimet liittyivät sekä yritysasiakkaiden palveluihin että kaupungin elinkeinopolitiikkaan.

Edelleen kehitettäväksi jäi yritysvoorovaikutuksen lisääminen, yrityksiltä saadun palautteen hyödyntäminen ja viestinnän parantaminen.

BusinessOulun johtokunta oli **listannut** palvelujen ja asiakaspalvelun **kehittämistoimia** jo ennen tätä (helmikuu 2021) ja teki niistä ehdotuksia kaupunginhallitukselle. Näistä kehittämiskohteista ovat liikelaitoksen johdon mukaan edenneet muun muassa BusinessAseman perustaminen ja yksi palvelunumero, joka on toinen yhden luukun periaatetta edistävä toimi. Edenneet ovat myös tapahtumien palautekyselyt, palveluiden palvelumuotoilu, palvelujen markkinointikampanja ja vuorovaikutuksen lisääminen yritysten kanssa. Sen sijaan ei ole palkattu myyntihenkilöä lisäämään yritysten sijoittumista Ouluun, koska tontteja laajaan myyntitoimintaan ei tällä hetkellä ole riittävästi.

Hallintosäännön mukaan kaupunginhallitus yhdessä BusinessOulu -liikelaitoksen kanssa vastaa kaupungin elinkeinopolitiikan kehittämisestä ja toteuttamisesta. Myös kaupunginjohtajan erityisenä tehtävänä on vastata elinkeinopolitiikan ohjauksesta.

Yritysmönteisyyden merkitys kasvoi, kun se **otettiin** vuoden 2022 alussa hyväksytyyn kaupunkistrategian Oulu 2030 yhdeksi **strategiseksi painopisteeksi**.

Yritysmönteisyydelle on paljon odotuksia ja tavoitteita

Tarkastuslautakunta tarkasteli, mitä kaupunkistrategian yritysmönteisyyden tavoitteet ja niihin liitetyt mittarit kertovat Oulun yritysmönteisyydestä ja sen kehityksestä.

Tavoitteita ja mittareita asiakaspalvelulle on vähän

Arvioinnissa havaittiin, että vaikka yritysmönteisyyteen liittyviä tavoitteita on paljon ja monella eri tasolla, yritysten **asiakaspalveluun liittyviä tavoitteita on vähän**. Eri-laisia tavoitteita on käytännössä viidellä eri tasolla:

³ BusinessOulun palvelut yrityksille <https://www.businessoulu.com/> liittyvät yrittäjien tarpeisiin esimerkiksi yritysten perustamiseen, sijoittumiseen, laajentamiseen, kehittämiseen, markkinointiin, verkostoitumiseen, kansainvälistymiseen tai työvoiman saantiin.

⁴ BusinessOulu -liikelaitoksen elinkeinopalvelujen budjetti on vuoden 2023 talousarviossa 9,1 miljoonaa euroa. Elinkeinopalveluja tuotetaan osittain hankerahoituksella. Elinkeinopalvelujen yksiköt: yrityspalvelut, toimialapalvelut ja toimintaympäristöjen kehittämisspalvelut

OULUN YRITYSMYÖNTEISYYDEN EDISTÄMISEN TAVOITTEET JA PALVELUKEHITTÄMINEN



1. Kaupunkistrategiassa 2030 painopisteeseen **"Oulu on Suomen yritysmyönteisin kansainvälinen kasvukeskus"** liittyvä tavoitteisto on laaja. Se sisältää neljä strategista tavoitetta ja 18 strategista toimenpidettä.

Arvioinnissa havaittiin, että vaikka strategiassa yritysmyönteisyyden sanallinen määritelmä ohjaa yrityspalvelujen jatkuvaan kehittämiseen ja asiakaspalvelun parantamiseen, käytännössä strategiset tavoitteet ja mittarit, jotka on liitetty yritysmyönteisyyden edistämiseen, ovat enemmänkin elinkeinopoliitiikan tuloksellisuusmittareita.

Kaupunkistrategian yritysmyönteisyys painopisteellä on **vain yksi suoraan asiakaspalvelun kehittämiseen liittyvä vaikuttavuusmittari**: yritysmyönteisyydsmittaukset, joilla viitataan erilaisiin kyselyihin. Sen sijaan strategisissa toimenpiteissä on **useampia palvelujen kehittämiseen liittyviä tavoitteita**, joiden toteutumista tavoitellaan vuosina 2022–2025. Yritysten palveluihin toimenpiteistä liittyi esimerkiksi startup-yritysten tuki, yritystontti- ja toimitalotavoitteet, vientitoiminnan edistäminen ja markkinointituki, työnantajatarvelähtöinen koulutus, International Housen toiminta sekä yritysten kansainvälisten referenssien tuki. Kaupunkistrategiaan on määritetty myös yleinen kaikkia kaupungin palveluja koskeva strateginen toimenpide: **kehitämme vaikuttavia ja tehokkaita palveluita.**

2. Myöskään **talousarvion sitovissa toiminnan tavoitteissa ei** BusinessOululle vuosina 2021–2022 ole ollut **asiakaspalvelun kehittämistavoitteita**, mutta vuonna 2023 talousarviossa oli lähes sama asiakastytyväisyyden parantamistavoite kuin kaupunkistrategiassa. Arvioinnissa huomattiin, että BusinessOulun oman kyselyn tuloksia **ei** kuitenkaan **raportoitu** toimintakertomuksessa 2023.

3. Hallintokunnissa kaupunkistrategiaa toteutetaan myös BusinessOulun johtokunnan valmistelemalla ja kaupunginhallituksen joulukuussa 2021 hyväksymällä **elinkeinopoliittisella kehittämissuunnitelmalla.**

Arvioinnissa tulkittiin, että kehittämissuunnitelmassa on vain yksi suoraan yritysten asiakaspalveluun liittyvä painopiste: "asiakaslähtöiset yrityspalvelut" ja toinen välillisesti asiakaspalveluun liittyvä painopiste: "kaupungin toimijoiden saumaton yhteistyö ja vuorovaikutus yrityskentän kanssa".

Arvioinnissa havaittiin myös, että vaikka **kehittämissuunnitelma** on tärkeä yritysmyönteisyydestavoitteiden käytännöllistäjä, **sitä ei raportoitu** kaupunginhallitukselle vuosina **2022 tai 2023**. Helmikuussa 2024 se vietiin tiedoksi kaupunginhallitukseen, jolloin raportoinnissa yritysten asiakaspalvelusta nousee lähinnä asiakaspalvelun määrät, BusinessAseman palvelujen kehittäminen ja kaupungin asiakastytyväisyyskyselyn uudistaminen. Kaupungin toimijoiden yhteistyön kehitystä ei sisälly raporttiin.

Pitää kuitenkin muistaa, että aiemmin mainitusti kaupunginhallituksen 2021 erityispäätöksen perustella asiakaspalveluun liittyviä kehitysasioita oli raportoitu kaupunginhallitukselle.

Kehittämissuunnitelman uudistaminen on aloitettu, koska toimintaympäristössä toteutuvat muutokset vaativat uudelleenarviointia. Uudistuksen pääpaino on elinkeinopoliitikassa. Ohjelman arvioidaan olevan valmis päätöksen tekoon alkusyksystä 2024. (Ala-Mursula 11.3.24)

4. Liikelaitoksen tasolla kaupunkistrategiaa toteutetaan johtokunnassa vuosittain hyväksyttävällä **toimintasuunnitelmalla**, joka sisältää liikelaitoksen operatiiviseen toimintaan yksiköittäin liittyviä tavoitteita, mittareita ja indikaattoreita.

Esimerkiksi toimintasuunnitelma vuodelle 2023 sisälsi useampia palveluihin ja asiakaspalveluun sekä hallintokuntien väliseen yhteistyöhön liittyviä tavoitteita.

Valtakunnallisista tutkimuksista on vähän hyötyä palvelukokemuksen mittaamisessa

Taloustutkimuksen **Kuntien imago -tutkimuksessa osa mittareista** sivuaa myös tässä tarkasteltavaa **elinkeino- palvelujen asiakaspalvelua**. Yritysmönteistä asennetta voi kuvata kysymykset kunnan ja yritysten välisestä yhteistyöstä ja kunnan tiedottamisesta yrityksille, jotka saivat keskiarvon 6,58 ja 6,52 (skaala 4–10) vuonna 2023. Samat arvot olivat vuonna 2022 6,95 (yhteistyö) ja 6,78 (tiedottaminen). Kysytyä oli myös kokemusta: saako kunnan virkamiehiin helposti yhteyttä. Vuonna 2022 arvosana oli 7,12 ja vuonna 2023 6,60. Vuoden 2023 mittaukset eivät kuitenkaan ole vertailukelpoisia vuoteen 2022, koska mukana oli 17 uutta kuntaa.

Arvioinnissa havaittiin, että **muut julkisuudessa esillä olleet tutkimustulokset⁵** kuin kaupungin oma kysely **mittaavat** palvelukokemuksen sijaan **tyytyväisyyttä elinkeinopolitiikkaan tai Oulun tai Oulun aluetason vetovoimaa tai imagoa**.

BusinessOulusta saadun tiedon mukaan kyselyissä on liian pieni vastaajamäärä, ja vastaajista osa ei ole ollut kaupungin palvelujen asiakkaita.

Palvelutyytyväisyyttä mittaa parhaiten BusinessOulun oma kysely

Yritysten palvelutarpeet ovat yksilöllisiä ja tilannekohtaisia, joten niihin vastaavien palvelujenkin on oltava yrityksittäin ja tilanteittain erilaisia. **Liikelaitoksen yleinen periaate on**, että palveluja tuotetaan mahdollisimman **yritysmönteisesti asiakkaiden tarpeet huomioiden**.

Kaupungin kysely mittaa yritysten asiakaspalvelukokemusta. Kysely kattoi yrityspalvelut, työnantajapalvelut, sijoittumispalvelut, yhteiskehittämispalvelut ja ns. muut palvelut. Tutkimuksen vastaajamäärä oli kuitenkin vähäinen, kun palveluittain vastaajia vuonna 2023 oli 4–45 ja yhteensä vastauksia saatiin 82, joten **tulosta ei voi pitää luotettavana**.

Vuoden 2023 kyselyn perusteella voi kuitenkin tehdä varovaisen johtopäätöksen, että vastaajat ovat olleet melko tyytyväisiä BusinessOulun palveluihin. **Tyytyväisyys oli kokonaisuutena hieman parantunut** ja oli paras mitausjaksolla 2019–2023. Tulokset ovat lähestymässä melko tyytyväinen -tasoa tai ylittäneet sen (raja 4, skaala 1–5). Mitattuja alueita palveluittain ovat palvelun hyödyllisyys ja tuloksellisuus, asiantuntevuus, nopeus ja löydettävyys sekä ystävällisyys ja palveluasenne. Parhaan keskiarvon sai palvelun ystävällisyys ja palveluasenne (4,5). Palvelun kokonaistyytyväisyys sai arvon 3,9. Tontti- ja sijoittumispalvelut oli muita palveluja matalammalla tasolla (keskiarvo 3,8), mutta tulos parani eniten vuodesta 2020. Suosittelemiseksi oli parantunut kaikissa muissa palvelukokonaisuuksissa paitsi tontti- ja sijoittumispalveluissa.

Tarkastuslautakunnan arviointitilaisuudessa korostui, että **yritysmönteisyyteen asiakaspalvelussa vaikuttaa merkittävästi oikea asenne**. Yritysmönteisen asenteen näkymistä kaikissa kaupungin palveluissa on mitattu kaupungin omassa kyselyssä. Vuosina 2019–2023 sen tulos on vaihdellut arvoina 2,6 ja 2,9, joka on hiukan heikompi kuin neutraali arvo (3). Kyselyissä on mittauksen kohteena ollut myös ystävällisyys ja yhteyshenkilön palveluasenne. Kyselyssä 2023 arviot vaihtelivat palveluittain ja olivat keskimäärin 4,3 (5 = erittäin tyytyväinen).

Tarkastuslautakunnan arviointitilaisuudessa korostui, että **yritysmönteisyyteen asiakaspalvelussa vaikuttaa merkittävästi oikea asenne**. Yritysmönteisen asenteen näkymistä kaikissa kaupungin palveluissa on mitattu kaupungin omassa kyselyssä. Vuosina 2019–2023 sen tulos on vaihdellut arvoina 2,6 ja 2,9, joka on hiukan heikompi kuin neutraali arvo (3). Kyselyissä on mittauksen kohteena ollut myös ystävällisyys ja yhteyshenkilön palveluasenne. Kyselyssä 2023 arviot vaihtelivat palveluittain ja olivat keskimäärin 4,3 (5 = erittäin tyytyväinen).

Kyselyä alettiin uudistaa arvioinnin aikana. Keväällä 2024 toteutettua kyselyä oli tavoitteena selkeyttää ja lyhentää. Kysely toteutettiin sekä suomeksi että englanniksi. Se kohdennettiin aiempaa laajemmalle vastaajajoukolle, myös yritystoimintaa aloitteleville tai suunnitteleville sekä alueelle sijoittumista harkitseville asiakkaille. Tulokset saadaan kevään aikana.

BusinessOulun toteuttamia toimenpiteitä

Tarkastuslautakunta kysyi BusinessOulun johdolta, millaisin toimenpitein yrityspalvelujen jatkuvaa kehittämistä ja asiakaspalvelun parantamista on edistetty vuosina 2021–2023. Johtoa pyydettiin nimeämään seitsemän tärkeintä toimenpidettä.

BusinessOulun johto nimensi **yrityspalvelujen kehittämiseen ja asiakaspalvelun parantamiseen tähänneistä toimenpiteistä seitsemän tärkeintä** aikavälillä 2020–2023. Tarkastuslautakunta keräsi tietoa esiin nostetuista toimenpiteistä:

- 1) **BusinessAsema⁶** aloitti loppuvuodesta 2020. Sen palvelut ovat sekä yleisneuvontaa että asiantuntijapalveluita. Vuodesta 2022 työllisyyden kuntakokeilu on lisännyt palveluita ja asiakasmääriä merkittävästi. Liikelaitoksen omien palvelujen lisäksi palveluja tarjoavat tai ovat tarjonneet monet kumppanit kuten Oulun seudun Uusyrittäjäkeskus, TE-toimiston yritys-

5 T-Median kaupunkien vetovoima&pitovoima -tutkimuksessa, Elinkeinoelämän keskusliiton seutukunnittaisessa yritysmönteisyystutkimuksessa (kuntaranking) ja elinvoimainen kunta tutkimusta (WSP Finland)

6 <https://businessasema.com/>

palvelut ja Kela. Palvelutarjontaa monipuolistaa ilman ajanvarausta toimivat pop up -palvelut⁷.

BusinessAseman palveluneuvonnasta **ohjausta ja neuvontaa** sai vuonna 2023 lähes 7 500 asiakasta (2022: 6 069). Puhelinneuvonnassa näistä on asioinut noin 4 400 asiakasta (2022: 1 571).

BusinessAseman tapahtumatarjonta tukee yritysten kasvua ja kehittymistä sekä tuo yhteen työnhakijat ja osaamista tarvitsevat yritykset. Tapahtumien ja osallistujien määrä kasvoi toimintakertomuksen mukaan vuoden 2023 aikana. Tapahtumia oli 370. Näihin osallistui noin 3 400 henkilöä. Myös yritykset ja kumppanit (esimerkiksi Oulun yliopisto, Oamk, OSAO, Kaleva Media) ovat järjestäneet tapahtumia.

Yrityksille tarjotaan mahdollisuuksia tuotekehitykseen **FabLabissa**⁸ ja kokeilualustoilla. Palvelua käytti 133 yritystä vuonna 2023 (2022: 25).

Koko BusinessAseman palveluvalikoimaa koskevaa palautetta ei yrityksiltä ole kerätty, mutta tiiloista on tehty kysely ja konseptista yleensä on saatu hyvää palautetta. Etuina on nähty muun muassa yhteistyön tehostuminen eri toimijoiden välillä, verkostoituminen ja yrittäjien tapaaminen sekä ”sopiva ja kiinnostava ympäristö kehittämistyölle”. Tapahtumien järjestäjät ovat antaneet positiivista palautetta tapahtumatiloista ja yrityskohderyhmän tavoittamismahdollisuudesta. Myös FabLab on saanut hyvää palautetta.

BusinessAsema konseptia on benchmarkattu useammasta kaupungista kansallisesti ja kansainvälisesti.

- 2) **Startup Station**⁹ toiminnan aloittaminen loppuvuonna 2023 BusinessAsemalla, lisää alkuvaiheen startup-yrityksille ja -yrittäjille suunnattuja tilaisuuksia, valmennuksia, verkostoitumismahdollisuuksia, hautomo-ohjelmia ja yrityspalveluja. Samaa aikaan käynnistettiin myös valmistelutoimet uuden, aikaisen vaiheen pääomarahaston perustamiseksi. Vuonna 2023 järjestettiin noin 160 tapahtumaa, joissa tapahtumittain oli noin 20–40 kävijää.
- 3) **International House Oulun** (hanke) käynnistäminen BusinessAsemalla keväällä 2023. Se tarjoaa palveluja ennen kaikkea maahanmuuttajille, mutta myös kansainvälistä osaamista tarvitseville yrityksille. Vuonna 2023 palvelua paikan päällä tai puhelimitse sai 4 362 asiakasta. Hankkeessa järjestettiin 18 tapahtumaa, jotka keräsivät noin 1 000 osallistujaa.

- 4) **Yritysten digitaalisen liiketoiminnan kehittämisen kokonaisuus**¹⁰, jonka tavoitteena on muun muassa yritysten digivalmiuksien kehittäminen. Kokonaisuuden sisältöä ovat muun muassa Digi-infot, valmennukset, tilaisuudet, klubitointi, AV-sisällöt ja studiotyöskentely. Palvelutarve heräsi korona-aikana.
- 5) **Pesti-yksikkö** toimii elinkeinopalvelujen ja työllisyyspalvelujen rajapinnassa. Yksikkö auttaa yrityksiä löytämään osaavia työntekijöitä ja ennakoimaan tulevia työvoimatarpeita. Se järjestää erilaisia kohtaantoa edistäviä tapahtumia muun muassa JobCorner rekrytointitapahtumat. Vuonna 2023 rekrytointitapahtumiin osallistui 150 työnantajaa ja 4 600 työnhakijaa.
- 6) **Vienti- ja kv-verkoston ylläpito ja kehittäminen**, jolla kytketään yrityksiä vientiverkostoihin. Tähän on kuulunut noin 40 matkaa vuodessa, joihin osallistui noin 350 yritystä. Vientiin liittyviä verkostoja edistettiin myös webinaareilla, matchmaking-tilaisuuksilla ja messuilla. Vuonna 2023 vientipalveluita käytti yhteensä 440 asiakasta.
- 7) **Uuden asiakkuudenhallintajärjestelmän (CRM) käyttöönotto**. Vuonna 2023 järjestelmään kirjattiin 7 644 palvelutapahtumaa. BusinessOulun käytön lisäksi järjestelmällä on kaksi käyttäjää kaupunkiympäristöpalveluiden tontti- ja asumisen -yksikössä ja yksi sivistys- ja kulttuuripalveluiden maahanmuuttajapalveluissa. Kerätyllä tiedolla on käyttöä asiakaspalvelutilanteissa ja asiakastarpeiden ymmärtämisessä.

Muita toimenpiteitä

Tarkastuslautakunta havaitsi edellisten lisäksi, että **sähköisiä palveluja** on kerätty BusinessOulun verkkosivuille <https://www.businessoulu.com/fi/yrityksille/sahkoiset-palvelut-ja-tyokalut.html>. Sivut uudistuvat vuonna 2024.

Tarkastuslautakunta kysyi erikseen **palveluista maahanmuuttajille** ja sai vastauksen, että tämän asiakasryhmän yrityspalveluiden kysyntä on ollut viime vuosina vahvassa kasvussa. Kaikkia yrityspalveluja tarjotaan samoissa kanavissa kuin muillekin asiakkaille. Palveluja on saatavissa useilla kielillä. Lisäksi on vahvistettu maahanmuuttajille suunnattujen palveluiden näkyvyyttä ja saatavuutta BusinessAsemalla muun muassa International House Oulussa, Startup Stationilla sekä Oulun seudun Uusyrityskeskus ry:n palvelutarjonnassa.

Tarkastuslautakuntaa kiinnosti myös toimenpiteet, joilla kaupunkistrategian yritysmyönteisyyden määrittelmän mukaisesti on **edistetty kykyä ennakoita ja reagoida yritysten tarpeisiin**. Liikelaitoksen johto piti tärkeimpinä

7) pop-up palvelutarjoajat: kumppanit, jotka ohjaavat ja neuvovat BusinessAsemalla ilman ajanvarausta esim. yrittäjyydessä, työhaussa, rekrytoinneissa, koulutautumisessa sekä asumisen ja talouden asioissa. Yhteistyösopimuksia tehdään/päivitetään parhaillaan. <https://businessasema.com/palvelut/>

8) <https://businessasema.com/#fablab>

9) <https://oulu.com/en/startup-station/>

10) <https://www.businessoulu.com/fi/yrityksille/liiketoiminnan-kehittaminen/digitaalinen-liiketoiminta.html>

Pesti-yksikön toiminnan ja yritysklusteriyhteistyön kehittämistä. Yritysklusteriyhteistyössä menossa on muun muassa Oulu Automotive Cluster, OuluHealth ja Kiertotalousklusteri. Lisäksi ennakoitoina tehdään tarveyskyselyjä yrityksille ja kerätään tapahtumapalautteita.

Yritysten palvelujen kehittäminen jatkuu

Tarkastuslautakunta tarkasteli, mitä Business-Oulun omia tai kaupunkitasoisia yritysasiakkaiden asiakaspalveluun liittyviä kehittämishankkeita on menossa ja mitä tuloksia niistä odotetaan.

Asiakaspalvelun näkökulmasta keskeisiä kehittämiskohteita ovat johdon arviointitilaisuudessa esiin nostamista BusinessAseman palvelujen edelleen kehittäminen ja digitaalisen liiketoiminnan kehittämisen palvelut.

TE-palvelut 2024 -uudistuksen valmistelussa yhtenä tavoitteena on osaavan työvoiman saatavuuden varmistaminen yritysten tarpeisiin. Tätä edistetään jo ennakoituyhteistyöllä alueen yritysten ja koulutusorganisaatioiden kanssa.

Valmistelussa yritysasiakkaiden palvelumalli

Arvioinnin alussa selvisi, että **konsernihallinnossa** on valmisteltu kevästä 2023 kaupunginjohtajan aloitteesta kehittämishanketta nimeltä **yritysasiakkaiden Palvelumalli**. Hankkeen oli alkuperäisen suunnitelman mukaan tarkoitus olla valmis toukokuussa 2023. Tavoitteena alkuvaiheessa oli yritysasiakkaiden palvelun parantaminen tiimipalvelumallilla, yritystoimijoiden tarpeiden parempi ymmärtäminen sekä myöhemmin muutkin tavoitteet kuten yritysten palvelupolun selkeyttäminen verkossa. Hankkeessa ovat mukana konsernihallinnon ja Business-Oulun lisäksi kaupunkiympäristöpalvelut sekä sivistys- ja kulttuuripalvelut. Palvelumallilla pyritään myös ajattelutavan muutokseen yritysmönteisemmäksi.

Tarkoitus on, että **tiimipalvelumallia** kehitetään demoilla eli harjoitustapauksilla. Tiimit voivat koostua yrityksen palvelutarpeen mukaan eri yksiköistä ja eri asiantuntijoista. Palvelussa pyritään ratkaisemaan asiakkaan tarve ja keräämään lopuksi asiakkaan palaute. Harkinnassa on myös yrityksistä muodostuva sparrausryhmä.

Hankkeen etenemisestä raportoidaan kaupungin johdoryhmälle ja tarpeen mukaan kaupunginhallitukselle. Hankkeessa on kokoonnuttu kerran kuukaudessa.

Tarkastuslautakunta havaitsi, että **malli ei ole ollut täysin uusi**; vaan on samantyyppisenä nostettu esiin jo kaupunginhallituksen tammikuussa 2020 antamassa vastauksessa valtuustoaloitteeseen. BusinessOulun järjestämien

työpajojen perusteella oli esitetty kehitettäväksi **keikka-toimintamalli**, jossa ajatuksena oli muodostaa tapauskohtaisesti asiantuntijatiimi kokoamaan yritysasiakkaan tarvitsema palvelukokonaisuus. Tavoitteena oli nopeuttaa palveluiden saatavuutta ja prosesseja. Arviointikertomuksessa 2021 on esimerkkinä keikkatiimien käytöstä kerrottu jo muun muassa Nokia/Linnanmaa, Enson Oulun tehtaan viimeisin suuri muutostyö ja Junnikkalan Saha.

Hallintokuntien yhteistyössä edelleen kehitettävää

Tarkastuslautakunta tarkasteli, miten on edistetty hallintokuntien välistä yhteistyötä yritysten palvelussa.

Jo vuonna 2018 tarkastuslautakunta kiinnitti huomiota hallintokuntien yhteistyötarpeeseen. Kannanotto sisälsi ajatuksen, että on varmistettava asiakkaan yhtenäinen ja sujuva palvelu silloin, kun palveluprosessissa on useampi toimija (hallintokunta). Ajatuksena oli myös, että yhden hallintokunnan on kannettava kokonaisvastuu yksittäisen asiakkaan palvelukokonaisuudesta ja -prosessista. Tällaisena malli ei ole toteutunut. Sen sijaan **yhteistyötä on ollut etenkin tontti- ja sijoittumispalveluissa** edellä mainitun yritysasiakkaiden palvelumalli-kehittämishankkeen lisäksi.

BusinessOulu ja kaupunkiympäristöpalvelut järjestävät säännöllisiä palaverieja, joissa yritysten sijoittumistarpeista vastaavat henkilöt pitävät yllä tilannekuvaa yritysten tarpeista ja sopivat yhteistyöstä konkreettisesti. Palaverieissa käsitellään yritysten yritystonttikyselyitä ja kaavamuutostarpeita. Yhteistyötä on ollut myös vuorovaikutuksessa yritysten kanssa, sillä esimerkiksi vuonna 2022 toteutettiin viisi yhteistä yritysilttaa ja kaksi yritystonttipäivää.

Tonttitarjontaan liittyy myös BusinessOulun, kaupunkiympäristöpalvelujen ja konsernipalveluiden yhdessä valmisteleva ns. Työpaikka-alueiden maankäytön toteuttamishohjelma 2024–2028, jolla pyritään vastaamaan monipuolisesti eri toimialojen ja kokoisten yritysten kasvuun ja tonttitarpeisiin.

Yhteistyössä on kuitenkin vielä kehitettävää, sillä tavoitteena on, että sitä tiivistetään muun muassa hyödyntämällä yhteistä asiakkuudenhallintaohjelmaa sekä säännöllisillä palaverieilla, joissa pyritään löytämään uusia toimintatapoja asiakkaiden palvelemiseksi (talousarvio 2023 ja 2024).

Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä yritysasiakkaiden asiakaspalvelun kehittämisestä

Tarkastuslautakunta arvioi, millaisin toimenpitein ja kuinka hyvin BusinessOulu -liikelaitos on vuosina 2021–2023 edistänyt yritysmyönteisyyttä. Arviointi rajautui erityisesti elinkeinopalvelujen asiakaspalveluun ja hallintokuntien väliseen yhteistyöhön.

Arvioinnin tulos oli, että liikelaitos on edistänyt merkittävästi ja monilla toimenpiteillä yritysasiakkaiden asiakaspalvelua tarkastelulla ajanjaksolla, mutta hallintokuntien välisessä yhteistyössä on vielä parannettavaa. Arvioinnissa tehtiin havaintoja myös yritysmyönteisyyteen liittyvästä tavoiteohjauksesta ja mittaristosta.

Yritysasiakkaiden asiakaspalvelun kehittämisen tärkeyteen on viime vuosina **kiinnitetty erityishuomiota** sekä kaupunginhallituksessa että BusinessOulussa ja viimeisimpänä konsernihallinnossa.

Kaupunginhallitus ohjasi vahvasti erityispäätöksellään vuonna 2021 yritysasiakkaiden asiakaspalvelun kehittämistä. Myös liikelaitoksen johtokunnalla on ollut merkittävä rooli asiakaspalvelun parantamisessa.

Valtuustotasosta tavoiteohjausta on ollut vähän, kun kaupunkistrategiaan tai talousarvioihin ei ole sisällytetty erityisiä tavoitteita BusinessOulun asiakaspalvelun kehittämiseksi. Yritysmyönteisyyden edistämiseen liitetyt strategiset mittarit ovat lähinnä elinkeinopolitiikan tuloksellisuusmittareita.

Kaupunkistrategiassa yritysmyönteisyyden **vaikuttavuusmittarina on käytetty yritysmyönteisyysmittauksia**, jotka ovat erilaajuisia kyselyjä ja tutkimuksia, ja niiden tavoitteena on ollut tulosten vuosittainen paraneminen. Mittauksista vain **kaupungin oma kysely antaa tietoa asiakaspalvelun kehityksestä**. Muut yritysmyönteisyysmittaukset kertovat tuloksia kaupungin elinkeinopolitiikkaan tai imagoon liittyvistä kokemuksista ja näkemyksistä. **Arvioinnissa ei kuitenkaan voitu todentaa BusinessOulun kehitystoimenpiteiden vaikutusta yritysten palvelukokemukseen**, sillä asiakaskyselyyn vastanneiden määrä oli vähäinen. Tänä keväänä saadaan uusitun kyselyn tulokset.

BusinessOulu on toteuttanut **asiakaspalvelujen kehittämisessä useita toimenpiteitä**, joista **tärkein** on arvioinnin mukaan ollut **BusinessAseman perustaminen**, sillä se on vaikuttanut yrityspalveluiden näkyvyyteen ja saatavuuteen. **Paremmasta reagoinnista palvelutarpeisiin** hyvä esimerkki on korona-aikana käynnistetyt **digiliiketoiminnan kehittämisen palvelut**. Myös **asiakkuudenhallintajärjestelmä** on otettu käyttöön, mutta tiedon keruu on vähäistä vielä muualla kuin BusinessOulussa. Liikelaitoksen palveluiden verkkosivut uusitaan tänä vuonna.

Arvioinnissa tarkasteltiin myös **hallintokuntien yhteistyötä** asiakaspalvelun kehittämisessä ja todettiin että yhteistyö on säännöllistä etenkin yritysten tontti- ja sijoittumispalveluissa, mutta että yhteistyössä yleisesti on edelleen kehitettävää. Lisäksi havaittiin, että konsernihallinnossa on ollut valmistelussa **yritysasiakkaiden palvelumalli -nimisen toimintamallin kehittäminen** maaliskuusta 2023 alkaen, mutta se on **edennyt hitaasti**. Kuitenkin on olemassa käytännön esimerkkejä tilanteista, joissa yritysten tarvitsema palvelukokonaisuus on koottu eri hallintokunnista ja toteutettu tehokkaasti.

Tarkastuslautakunnan kannanotot

Tarkastuslautakunta pitää hyvänä, että BusinessOulu on uudistanut yritysasiakkaiden asiakastytyväisyyskyselyn keväällä 2024. Kaupungin oma kysely on tällä hetkellä parhaiten toimiva mittari yrityspalvelujen jatkuvan kehittämisen ja asiakaspalvelun parantamisen onnistumisen arviointiin.

Konsernihallinnon vastuulla olevalla yritysasiakkaiden palvelumalli -hankkeella on hyvä nopeasti vakiinnuttaa toimintamalli, jolla tehostetaan laaja-alaisia palveluita tarvitsevien yritysasiakkaiden asiakaspalvelua. Tällä toimintamallilla voidaan vaikuttaa sekä yrittäjien palvelukokemukseen että hallintokuntien yhteistyöhön ja yleiseen palveluasenteeseen.

5.2 Ympäristöystävällinen liikkuminen

Tarkastuslautakunta arvioi, miten hyvin ympäristöystävälliseen liikkumiseen liittyvät kaupungin tavoitteet ovat toteutuneet.

Arvioinnissa ympäristöystävälliseksi liikkumiseksi tulkittiin kävely, pyöräily ja joukkoliikenne.

Ympäristöystävällinen liikkuminen tai kestävä liikkuminen vähentää hiilidioksidipäästöjä, tekee ympäristöstä viihtyisemmän sekä lisää ihmisten hyvinvointia, turvallisuutta ja alueen elinvoimaa.

Kaupunkistrategian Oulu 2030¹¹ strategisen painopisteen mukaan Oulu tavoittelee hiilineutraaliutta vuoteen 2035 mennessä ja haluaa toimillaan hillitä ilmastonmuutosta. Vuosina 2022–2025 kaupunki edistää neljän vuoden ajan kestävän liikkumisen kulkutapoja (kävely, pyöräily ja joukkoliikenne) ja vahvistaa näiden kulkutapojen osuutta. Tavoitteena on myös nopeuttaa siirtymistä ilmastoystävälliseen joukkoliikenteeseen.

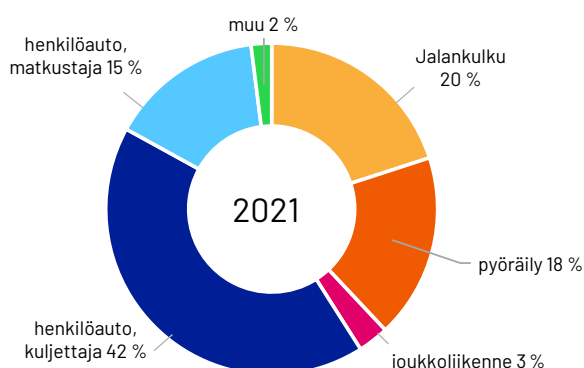
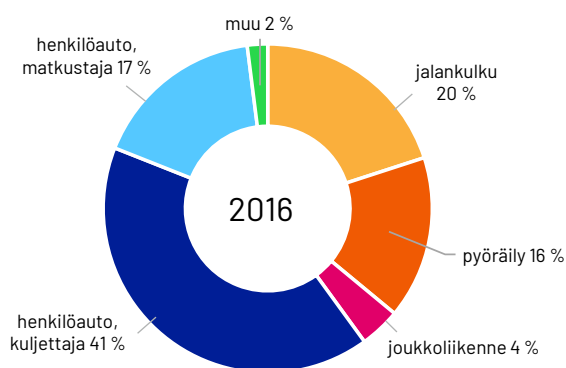
Kaupunkistrategian lisäksi ympäristöystävällisen liikkumisen edistämiseen on tavoitteita useissa ohjelmissa ja suunnitelmissa. Tavoitteita löytyy muun muassa maankäytön toteuttamisohjelmasta (MATO), Oulun seudun kuntien MAL-sopimuksesta, ympäristöohjelma 2026:sta

ja kestävän kaupunkiliikkumisen suunnitelmasta SUMP (Sustainable Urban Mobility Plan)¹². SUMP-suunnitelman kärkitavoitteena on, **että suurin osa arjen matkoista on nopeampia kestäväillä liikkumismuodoilla ja kestävien kulkutapojen osuus nousee yli 50 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä.** Kävelyn kulkutapaosuudeksi tavoitellaan vähintään 23 %:n, pyöräilyn 20 %:n ja joukkoliikenteen 7 %:n osuutta.

Henkilöliikennetutkimus
kuvaa seudun asukkaiden liikkumista

Valtakunnallinen henkilöliikennetutkimus on suomalaisten liikkumistottumuksia kuvaava Traficomien tekemä seurantatutkimus, joka on toteutettu noin kuuden vuoden välein vuodesta 1974 alkaen. Viimeksi tutkimus on tehty vuosina 2016 ja 2021.

KULKUTAPAJAKAUMA OULUN SEUDULLA 2016 JA 2021



11 [Oulun kaupunkistrategia 2030](#)

12 [Oulun kestävän kaupunkiliikkumisen suunnitelma SUMP, 2021](#)

Vuosien 2016 ja 2021 välillä Oulun seudun kulkutapaja-kaumassa ei ole tapahtunut suuria muutoksia. **Vuoden 2021 tutkimuksessa¹³ kestävien liikkumismuotojen kulkutapaosuus Oulun seudulla oli 41 %** (40 % vuonna 2016). Pyöräilyn suosio liikkumistapana oli hieman lisääntynyt vuoden 2016 tutkimuksesta ja sen kulkutapaosuus oli 18 % vuonna 2021. Valtakunnallisessa vertailussa pyöräilyn osuus oli Oulun seudulla suurin, sillä muilla kaupunki-seuduilla pyöräliikenteen osuus oli keskimäärin 7 %. Sen sijaan joukkoliikenteen kulkutapaosuus Oulun seudulla (4 %) oli vuonna 2021 alhaisempi kuin muissa saman koluokan kaupungeissa (6 %). On huomioitava, että vuoden 2021 tutkimus tehtiin korona-aikana.

Ympäristöohjelman 2026 toimien edistyminen

Tarkastuslautakunta selvitti Ympäristöohjelmassa 2026 ympäristöystävälliseen liikkumiseen liittyvien toimien ja niiden mittareiden edistymistä.

Ympäristöohjelma 2026 - Asteen verran ympäristöystävällisempi¹⁴ on yksi **kaupunkistrategian Oulu 2030 toteuttamisohjelmista**. Ohjelma perustuu kaupunkistrategian painopisteisiin, niiden linjauksiin sekä kaupungin sopimuksiin ja sitoumuksiin ympäristöasioiden edistämiseksi. Lisäksi ohjelmaan on sisällytetty YK:n Agenda 2030:n tavoitteita.

Ympäristöohjelmassa on neljä painopistettä, joilla jokaisella on 3–4 tavoitetta toimenpiteineen ja mittareineen.

neen. Yksi näistä painopisteistä on ”Kaupunkimme kehittyi kestävästi”, jonka yhtenä tavoitteena on edistää ympäristöystävällistä liikkumista ja luoda **ympäristöystävällinen kaupunki, jossa kestävä liikkuminen on houkuttelevaa ja saavutettavaa**. Lisäksi pyritään varmistamaan, että monipuolinen lähellä oleva palveluntarjonta ja kestäviin liikkumismuotoihin tukeutuvat matkaketjut mahdollistavat sujuvan liikkumisen ovelta ovelle ympäristöystävällisesti. Samalla liikennejärjestelmää kehitetään vähentämään liikenteen negatiivisia vaikutuksia ja kannustamaan joukkoliikenteen käyttöön.

Ympäristöohjelmaa päivitettiin kesäkuussa 2023 vastaamaan kaupunkistrategian linjauksia. Ohjelman toimeenpanosta ja tiedon tuottamisesta vastaavat kaupungin toimialat, liikelaitokset ja kaupungin omistamat yhtiöt. Oulun seudun ympäristötoimi -liikelaitos raportoi ympäristöohjelmasta vuosittain kaupunginhallitukselle, vuoden 2023 [toteuma](#) on raportoitu huhtikuussa 2024.

Ympäristöystävällinen liikkuminen -tavoitteelle on määritelty kahdeksan toimenpidettä mittareineen. Tarkastuslautakunta arvioi toimenpiteiden ja mittareiden toteutumista vuonna 2023. **Arvioinnin aikana tarkastuslautakunta havaitsi, ettei tavoitteen toimenpiteiden mittareille ole asetettu tavoitetasoja.** Arviointi tehtiin vertaamalla mittarin toteuma-arvoa edellisen vuoden arvoon ja muutoksen suuntaa. Jos mittarin arvo oli kasvanut tai mittarin mukaisia toimia oli toteutettu, mittarin tulkittiin edenneen. Osa mittareista oli ympäristöohjelman päivityksessä uusittu, eikä niille ollut vertailuarvoja vuodelta 2022.

YMPÄRISTÖYSTÄVÄLLINEN LIIKKUMINEN -TAVOITTEEN TOIMENPITEET JA MITTARIT

Toimenpiteet	Mittarit	Tarkastuslautakunnan arviointi
Joukkoliikenteen tarjontaa ja palvelutasoa kehitetään erityisesti parhaan käyttäjäpotentiaalin alueilla.	Joukkoliikenteen matkamäärä ja matkamäärä/asukas/vuosi (seudullinen)	Mittari on edennyt
	Bussipysäkkien saavutettavuus (300 m ja 700 m)	Mittari on edennyt
Kävely- ja pyörätieverkoston ja pyöräilyn palveluja kehitetään ympäristöystävällisen käytön lisäämiseksi.	Kävely- ja pyöräilyinvestointien osuus yhdyskuntalautakunnan yhdyskuntatekniikkaa koskevista investoinneista (%) ja (€/asukas)	Mittari on edennyt
Laaditaan tehokkaan joukkoliikenteen* selvitys		Toimenpide ei ole edennyt
Edistetään kestävästä liikennettä tukevaa maankäyttöä.	Asukkaiden määrä tehokkaan joukkoliikenteen kehittämiskäytävän vaikutusalueella (Linnanmaa-Keskusta-Kontinkangas, 400 m)	Mittari on edennyt
	Asukkaiden määrä joukkoliikenteen kaupunkilinjojen ja runkolinjojen vaikutusalueella (400 m)	Mittari on edennyt
Mahdollistetaan jalankulun, pyöräilyn, joukkoliikenteen ja matkaketjujen sekä raideliikenteen kehittäminen.	Oulun keskustan saavutettavuus 15 ja 30 minuutissa eri kulkumuodoilla arkipäivisin, asukkaiden määrä ja osuus asukkaista (%)	Mittari on edennyt

¹³ [Henkilöliikennetutkimus 2021\(traficom.fi\)](#)

¹⁴ [Ympäristöohjelma 2026](#)

Toimenpiteet	Mittarit	Tarkastuslautakunnan arviointi
Parannetaan rakennetun kävely- ja pyöräilyinfran huollon ja kunnossapidon laatua.	Kävelyn ja pyöräilyn olosuhteiden parantaminen: kävelyn ja pyöräilyn olosuhteiden parantamisen kilometrimäärää seurataan.	Mittarin etenemistä ei voida arvioida
Toteutetaan Kestävän kaupunkiliikkumisen suunnitelmaa.	Oulun kestävän kaupunkiliikkumisen suunnitelman toteutuminen. Mitataan laadullisesti.	Mittari on edennyt
	Moottoriajoneuvoliikenteen, pyöräilijöiden ja kävelijöiden määrät eri pisteissä.	Mittari on edennyt
	Kulikutapajakauma valtakunnallisen henkilöliikennetutkimuksen mukaan Oulussa keskustassa sekä alueellisesti (%)	Mittarin etenemistä ei voida arvioida
Toteutetaan Oulun kaupungin pysäköintiohjelmaa 2040.	Oulussa kaupungin pysäköintiohjelman 2040 toteutuminen. Mitataan laadullisesti.	Mittari on edennyt

*Tehokas joukkoliikenne = suurikapasiteettinen joukkoliikenteen kulkumuoto tiheällä vuorovälillä (tiheämpi kuin 10 min/h), esimerkiksi superbussi tai raitiotie, joka kulkee pääosin omalla kaistallaan tai omassa tilassaan erotettuna muusta liikenteestä.

Tarkastuslautakunnan arvioinnin mukaan ympäristöohjelman toimenpiteiden kahdestatoista mittarista vuonna 2023 yhdeksän oli edennyt mittarin suuntaan, yksi ei ollut edennyt ja kahden etenemistä ei voitu arvioida. Mittareiden toteuma-arvot vuosilta 2022 ja 2023 on esitetty [täällä](#).

Joukkoliikenteen matkamäärä, kävely- ja pyöräilyinvestointien osuus sekä asukkaiden määrä tehokkaan joukkoliikenteen kehittämiskäytävän ja kaupunkilinjojen vaikutusalueella oli kasvanut edellisestä vuodesta. Kaupungin asukkaista keskustan saavutti 15 ja 30 minuutissa yhä useampi autolla, kävelemällä ja pyöräilemällä. Joukkoliikenteellä samoissa aikarajoissa keskustan saavuttavien asukkaiden määriä ei tällä hetkellä pystytä laskemaan. Eri mittauspisteissä pyöräilijöiden ja kävelijöiden määrät olivat lisääntyneet, mutta moottoriajoneuvoliikenteen määriä ei ollut tiedossa. Kestävän kaupunkiliikkumisen suunnitelman toimenpiteitä oli toteutettu, muun muassa nopeusrajoituksia asuinalueilla laskettu ja seudullisen pyöräilyn pääreititsuunnitelman laadinta aloitettu. Pysäköintiohjelmaa 2040 oli toteutettu: laadittu muun muassa ohjeistus jakelu- ja huoltoliikenteelle ja aloitettu pysäköintinormin vaikutusten arviointi ja pysäköintilippuautomaattien maksutapojen uudistus.

Tehokkaan joukkoliikenteen selvityksen laatimista ei ollut vuoden 2023 lopussa aloitettu. Valtakunnallinen henkilöliikennetutkimus tehdään kuuden vuoden välein, ja viimeksi tutkimus on tehty vuonna 2021. Tästä syystä kulikutapajakauman mahdolliset uudet muutokset eivät ole tiedossa, eikä mittarin toteutumista voitu arvioida. Oulun seudun ympäristötoimesta saadun tiedon mukaan kävelyn ja pyöräilyn olosuhteiden parantamista mittaavan kilometrimäärämittarin määrittely on vielä kesken, eikä vuoden 2023 arvoa ole saatu laskettua kattavasti. Ympäristöohjelman päivityksessä 2023 lisätyn mittarin arvo raportoidaan ensimmäisen kerran vuonna 2024.

Pyöräilyn ja kävelyn palvelujen parantaminen

Tarkastuslautakunta tarkasteli miten pyöräilyn ja kävelyn palveluja on parannettu.

Koko kaupungin kattava kävelyn ja pyöräilyn väyläverkosto on noin 950 kilometrin mittainen. Pinta-alaltaan ison kaupungin asukkaat tekevät viidesosan matkoistaan pyöräillen. Oulu on osa pyöräilykuntien verkostoa, joka kannustaa ihmisiä tekemään arjen matkoja pyörällä auton sijasta. Oulun seudulla pyöräillään ympärivuoden, ja talvisin joka kymmenes matka tehdään pyörällä. Pyöräilyn pääreitistö muodostuu kahdestatoista Oulun keskustasta lähtevästä reitistä ja niitä yhdistävistä kehäreiteistä. Lisäksi Oulusta löytyy useita pyöräilyyn aluereittejä, yhteysreittejä sekä kolme erilaista luontokohdereittiä. Jalankulku on olennainen osa kaikkia matkoja. Jalankulkuväyliä on keskustassa liikennemerkein osoitettu kävelykatualue, piha-kadut, jalkakäytävät, yhdistetyt pyörätiet ja jalkakäytävät sekä sekaliikenneväylät.

Palvelujen parantamiseen liittyviä tavoitteita

Kaupunkistrategiassa Oulu 2030 neljän vuoden ajan kestävän liikkumisen kulikutapojen edistämistä mitataan muun muassa päästötöntä liikkumista tukevilla toimilla. Kävelyn ja pyöräilyn olosuhteiden parantamista mitataan kahdella mittarilla: baanaverkon valmistuneet kilometrit ja superluokassa kunnossapidetyt väylät.

Kestävän kaupunkiliikkumisen suunnitelman (SUMP)

mukaan keskustaan kuljetaan pääasiassa kestäville kulkutavoilla, pyörällä pääsee keskustassa helposti joka paikkaan ja asuinalueiden sisäinen liikenne perustuu kävelyn ja pyöräilyyn. Pyöräilyn kulutapaosuutta aiotaan nostaa vähintään 20 %:iin (Oulu vuonna 2021: 18 %) ja kävelyn osuutta vähintään 23 %:iin (Oulu vuonna 2021: 20 %).

Kulutapaosuuksien vahvistaminen vaatii toimia, jotta se ei johtaisi onnettomuuksien lisääntymiseen. Oulun **liikenneturvallisuussuunnitelmassa**¹⁵ on esitetty liikenneturvallisuuden perusteella vuoteen 2040 mennessä toteutettavia toimia, kuten uusia jalankulku- ja pyöräteitä ja alikulkuja, suojateiden ja ylityspaikkojen parantamisia sekä taajamien alueellisia nopeusrajoituksia.

Pyöräilyn ja kävelyn palveluja on parannettu useilla tavoilla

Vuonna 2023 kaupunkistrategian mittarit eivät edenneet. Pyöräilyn edistämiseksi ja pyöräväylien laatutason parantamiseksi on rakennettu useita **pyöräilyn laatukäytäviä, eli baanoja**. Vuonna 2023 niitä ei rakennettu, vaan suunniteltiin tulevia. Baanaverkkosuunnitelmassa 2030¹⁶ on esitetty 11 baanaa, yhteensä 76 kilometriä. Tällä hetkellä on valmistunut neljä baanaa, yhteispituudeltaan 14 kilometriä. **Superluokassa kunnossapidettyjä pyörätieväyliä**, jotka ovat helposti pyöräiltävissä kunnossa ympäri vuoden ja vuorokauden, oli Oulun ja Kempeleen alueilla vuonna 2023 yhteensä 168 kilometriä, saman verran kuin edellisellä vuonna.

Viime vuosina kävelyn ja pyöräilyn olosuhteita on kuitenkin parannettu monin tavoin. Maankäytön toteuttamishjelmassa 2024–2028¹⁷ on otettu huomioon kestävä liikunnan näkökulma. Ohjelman mukaan täydennysrakentamista edistetään ja uusi maankäyttö suunnataan kestävä liikunnan vyöhykkeille.

Kävelyä ja pyöräilyä edistetään osana normaalia asunto- ja työpaikka-alueiden kaavoitusta, katusuunnittelua ja -rakentamista. Jalankulku- ja pyöräilyä korjataan alueiden ja katujen peruskorjauksen yhteydessä. Keskimäärin kolmannes asuinalueen investoinneista käytetään jalankulku- ja pyöräilyliiniin. Vuosittain kaupunkiympäristöpalvelujen käyttöaloudessa on käytettävissä noin 1,5 miljoonaa euroa päällystekorjauksiin, josta yli viidennes ohjataan jalankulku- ja pyöräilyliinien päällystykseseen.

Kävelijöiden, maastopyöräilijöiden ja polkujuoksijoiden käyttöön ollaan suunnittelemassa noin 400 kilometriä pitkä opastettu maastoliikuntareitistö, jonka pitäisi valmistua vuoteen 2030 mennessä.

Kävelyn ja pyöräilyn edistäminen ei ole pelkästään väylien suunnittelua ja rakentamista. Kävelyn ja pyöräilyn olosuhteita on parannettu muun muassa seuraavilla tavoilla:

- Pyöräilyn pääreitit on tehty näkyviksi ja erottuviksi muista pyöräiteistä.
- Pääreitit on viitoitettu, numeroitu ja merkitty maastoon näkyvästi.

- Pyöräilyreittien varrelle on asennettu karttaopasteita, etäisyystauluja ja digitaalisia näyttötauluja.
- Keskustaan on lisätty 300 runkolukittavaa pyöräpaikkaa.
- Pyöräilyyn sopivia talviulkoilureittejä on tehty neljä.

Kävely- ja pyöräteiden turvallisuutta on parannettu useilla tavoilla:

- Baanojen varsille on innovoitu projektivalaistuja liikennemerkkejä.
- Katuvalaistus uusitaan 100 % LED-tekniikkaan.
- Kuntalaisille tarjotaan maksuton liukastumisvaroitustuviesti.
- Oulunliikenne.fi-palvelusta voi tarkistaa pyöräreitien talvikunnossapidon tilanteen eri reiteillä.
- Useilla asuinalueilla on otettu käyttöön alueellisia nopeusrajoituksia (40 km/h → 30 km/h).
- Keskustan kävelyalueilla on vähennetty huoltoliikenteen häiriöitä parantamalla tiedottamista.

Pyöräilyt pyritään pitämään pyöräiltävissä kunnossa 24/7-periaatteella.

Talvihoidon toimintamalleja on kehitetty vastaamaan muuttuvia olosuhteita ottamalla käyttöön ns. superluokan kunnossapito ja parantamalla eräiden pääreittien kunnossapitoa. Kuntapalvelut Oulussa vuonna 2022 -tutkimuksen mukaan neljä viidestä oululaisesta jalankulkijasta ja pyöräilijästä oli tyytyväinen liikenneoloihin ja lähes yhtä usea liikenneturvallisuuteen. Yhdyskuntatekniset palvelut -kyselyn mukaan 70 % kuntalaisista piti vuonna 2023 jalankulku- ja pyöräteiden kuntoa hyvin hoidettuna.

Vuoden 2022 arviointikertomuksessa¹⁸ tarkastuslautakunta totesi, että kuntalaiset ovat olleet erityisen tyytyväisiä pyöräteiden kunnossapitoon suhteessa muihin vertailtuihin kaupunkeihin. Tyytyväisyyteen oli vaikuttanut suunnitelmallinen ja harkittu talvikunnossapito valvontoihin sekä Oulun sopimusmalli, joka velvoittaa kunnossapitourakoitsijoita pyöräilemään kuukausittain itse auraamallaan väylillä.

Sähköpotkulautoja suositaan lyhyillä matkoilla

Sähköpotkulaudat ovat viime vuosina nousseet suosioon lyhyiden kävely- ja pyöräilymatkojen vaihtoehtona. Niitä ei säännellä lainsäädännöllä, vaan ne rinnastetaan polkupyörään tieliikennelain mukaan. Sähköpotkulautoja vuokraavat yritykset huolehtivat palvelun järjestämisestä, potkulautojen huollosta, siirtelystä ja asiakaspalvelusta. Ne myös varmistavat, että pysäköidyt potkulaudat eivät häiritse muita liikkuja tai katujen kunnossapitoa.

¹⁵ Oulun liikenneturvallisuussuunnitelma | Oulun kaupunki (ouka.fi), yhdlkt 23.5.2017

¹⁶ Baanaverkkosuunnitelma 2030 | Oulun kaupunki (ouka.fi), yhdlkt 10.12.2019

¹⁷ Oulun maankäytön toteuttamishjelma 2024–2028 (ouka.fi)

¹⁸ Arviointikertomukset | Ulkoinen tarkastus | Oulun kaupunki (ouka.fi)

Oulun kaduilla on ollut vuokrattavina sähköpotkulautoja kolmena kesänä. Kesällä 2023 toimi kolme operaattoria (vuonna 2022 neljä, vuonna 2021 yksi). Kaupunki on asettanut toimijoille pelisäännöt, joiden mukaan potkulautojen toimintakausi on rajattu talvikunnossapidon toimivuuden varmistamiseksi. Kesällä 2023 pilotoitiin sähköpotkulautojen pysäköintialueita ja maalattiin niitä yhteensä 183 laudalle.

Joukkoliikenteen tarjonnan ja palvelutason kehittäminen

Tarkastuslautakunta selvitti miten joukkoliikenteen tarjontaa ja palvelutasoa on kehitetty.

Oulun kaupunki on toiminut vuodesta 2014 lähtien seudullisena joukkoliikenteen toimivaltaisena viranomaisena alueella, johon kuuluu Ii, Kempele, Liminka, Lumijoki, Muhos, Oulu ja Tyrnävä. Alueella asuu noin 266 000 asukasta. Oulun seudullinen joukkoliikennejaosto, johon kuuluu jäseniä kaikista toimialueen kunnista, vastaa operatiivisen toiminnan linjauksista ja päätöksistä.

Toimintaa markkinoidaan Oulun seudun liikenne (OSL)-brändinä. Vuonna 2022 tehdyn brändiuudistuksen myötä kaupunki- ja seutulinjojen linja-autot nimettiin Onnikoiksi ja ydinkeskustan ja lähiöiden välillä ajavat citybussit Lähibusseiksi.

Tavoitteissa korostuu matkamäärän ja kulkutapaosuuden kasvattaminen

Kaupungin tavoitteena on tehdä joukkoliikenteestä houkutteleva, kestävä ja ilmastoystävällinen liikkumisvaihtoehto. Tämä saavutetaan parantamalla palvelutarjontaa, lisäämällä matkamääriä ja kasvattamalla joukkoliikenteen osuutta kaikista matkoista.

Kaupunkistrategiassa Oulu 2030 tavoitteena on edistää kestävää liikkumista ja nopeuttaa siirtymistä ilmastoystävälliseen joukkoliikenteeseen. Edistymistä mitataan matkamäärän kasvulla sekä joukkoliikenteessä käytetyn sähkön ja biokaasun määrän kasvulla.

Vuoden 2023 talousarviossa tavoitteena oli joukkoliikenteen palvelutarjonnan kehittäminen ja turvaaminen. Tavoitteen mittareina oli markkinoinnin ja viestinnän lisääminen, matkamäärän palautuminen ennalleen sekä keskustan runkolinjoiden matkamäärän palautuminen koronaa edeltävälle tasolle.

Oulun seudun joukkoliikennestrategiassa 2040¹⁹ visio on kaksinkertaistaa matkamäärät ja kulkutapaosuus

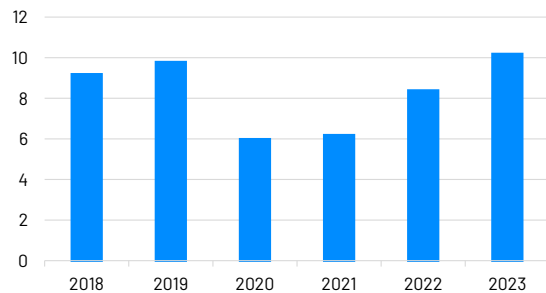
vuoden 2019 tilanteesta, parantaa asiakastyytyväisyyttä ja nopeuttaa joukkoliikenteen matka-aikoja.

Kestävän kaupunkiliikunnan suunnitelman (SUMP) mukaan joukkoliikenteen tulee olla helppokäyttöinen ja nopea, jotta se on aidosti kilpailukykyinen kulkumuoto henkilöauton rinnalla. Liikenne perustuu nopeisiin runkolinjoihin, solmukohtat palvelevat matkaketjuja ja lippuja informaatiojärjestelmä tukee joukkoliikenteen käyttöä. Joukkoliikenteen kulkutapaosuutta aiotaan nostaa vähintään 7 %:iin (vuonna 2021: 4 %).

Vuonna 2023 saavutettiin useita tavoitteita

Vuonna 2023 joukkoliikenteessä tehtiin ennätyselliset 10,1 miljoonaa matkaa, mikä on lähes 22 % enemmän kuin edellisenä vuonna. Edellinen ennätys oli vuodelta 2019, jolloin tehtiin 9,7 miljoonaa matkaa. Matkamäärien kasvua on kaupunkiympäristöpalvelujen mukaan edesauttanut lipputuotteiden kehittäminen, palvelutason parantaminen sekä viestinnän ja markkinoinnin lisääminen.

JOUKKOLIIKENTEEN MATKAMÄÄRÄT VUOSINA 2018–2023, MILJOONAA MATKAA



Kesällä 2023 Oulun seudulla liikennöi noin 145 bussia, joista 100 dieselbussia ja 15 sähköbussia. Sähköä ja biokaasua käytettiin polttoaineena joukkoliikenteessä reilun miljoonan kilometrin matkalla. Biokaasun käyttö laski vuonna 2023 noin 3 % verrattuna edelliseen vuoteen.

Ensimmäiset sähköbussit otettiin käyttöön kesällä 2023, mikä on vähentänyt dieselin käyttöä polttoaineena. Joukkoliikenteen päästöt on laskenut vuoden 2022 tasosta ja tulee laskemaan uusien käyttöön otettavien sähköbussien myötä vuonna 2024. Oulun seudun joukkoliikennestrategian yksi keskeisimmistä tavoitteista on toteuttaa joukkoliikenne resurssiviisaasti ja vähäpäästöisesti. Joukkoliikenteessä on otettu vuonna 2022 käyttöön työkalu, jolla kerätään tarkkaa tietoa paikallisliikenteessä ajossa olevien autojen päästöistä.

Joukkoliikenteen **markkinointia ja viestintää on tehostettu** useilla tavoilla, kuten lisäämällä OSL-brändin näkyvyyttä, tarjoamalla matkustajille reaaliaikaista tietoa, kehittämällä pysäkkien informaatiota sekä ottamalla käyttöön OSL-sovellus. Talousarviossa 2023 olevan kes-

¹⁹ [Oulun seudun joukkoliikennestrategia](#), joukkoliikennejaosto 22.11.2023

kustan runkolinjojen matkamäärän palautumis -mittarin toteutumisesta ei ole raportoitu.

Joukkoliikennejaosto tutkii matkustajien tyytyväisyyttä kahdesti vuodessa. Marraskuussa 2023 tehdyssä tutkimuksessa vastaajat (3 067) antoivat joukkoliikenteelle yleisarvosanaksi 4,25 (asteikko 1–5). Arvosana oli hieman parantunut joulukuun 2022 ja kevään 2023 tuloksista. Tutkimuksen kaikki osa-alueet ylittivät arvosanan neljä ja lähes kaikkien osa-alueiden tulos oli parantunut aiemmista tutkimuksista. Syksyn 2023 tutkimuksessa suositeluindeksi eli NPS-luku oli 48, mikä vastaa hyvää tulosta. Luku oli noussut aiemmista tutkimuksista.

Myös Kuntapalvelut Oulussa vuonna 2022 -tutkimuksen (KAPA) mukaan yli puolet vastaajista piti Oulun julkista liikennettä hyvin hoidettuna. Edellisestä tutkimuksesta tyytyväisten osuus oli pienentynyt 5 prosenttiyksikköä. Muiden vertailukuntien keskiarvoon (71 %) nähden Oulun prosenttiosuus oli alhainen. Joukkoliikennepäällikön mukaan vuoden 2022 tulokseen voi vaikuttaa yhden palveluntuottajan toiminta, joka johti väliaikaisen sopimuksen käyttöön.

Vuonna 2021 Oulun seudulla joukkoliikenteen kulkupaosuus oli 4 %, kun taas muissa saman kokoluokan kaupungeissa se oli keskimäärin 6 %. Joukkoliikennepäällikön mukaan matkustajat näkevät joukkoliikenteen reitit ja aikataulut suurimpina esteinä joukkoliikenteen käytölle. Oulun hajanainen kaupunkirakenne on hankala joukkoliikenteen järjestämiseksi. Arviointitilaisuudessa saadun tiedon mukaan kulkutapaosuuden nostaminen vaatii esimerkiksi keskustan läpäisevyyden parantamista, linjojen nopeuttamista sekä joukkoliikennetiimin ja kaavoituksen yhteistyötä.

Tarjontaa ja palvelutasoa on kehitetty monin tavoin

Joukkoliikenteen tarjontaa ja palvelutasoa on kehitetty vuonna 2023 useilla eri tavoilla: muun muassa päätämällä Oulun, Iin ja Muhoksen joukkoliikenteen palvelutasosuunnitelmasta 2024–2028 ja Oulun seudun joukkoliikennestrategiasta 2040, kilpailuttamalla osa joukkoliikennepalveluista ja ottamalla käyttöön OSL-mobiilisovellus.

Kesällä 2023 **kilpailutettiin 43 % Oulun sisäisten linjojen nykyisistä linjakilometreistä** palvelutasotavoitteiden mukaisesti. Kilpailutuksessa painotettiin puhtaan, energiatehokkaan ja ympäristöystävällisen kaluston osuutta laatupisteillä. Uudet sopimukset tulevat voimaan kesäkuussa 2024 ja silloin lähes puolet busseista on päästötömiä sähköbusseja. Dieselautojen määrä putoaa kesän 2023 sadasta autosta noin 60:een.

Joukkoliikenteen asiakkaiden **matkustamisen ja lipun maksamisen helppoutta on edistetty** monin keinoin.

Vuonna 2023 otettiin käyttöön OSL-mobiilisovellus ja lippu- ja maksujärjestelmän käytettävyyttä parannettiin lisäämällä maksuominaisuuksia. Kesällä 2023 kokeiltiin tapahtumalipun käyttöä paikallisliikenteen bussilippuna. Työsuhdellippua ei ole otettu käyttöön järjestelmätoimittajan kehitystyön viivästymisen sekä henkilöstöresurssien vuoksi.

OSL:n verkkosivut on uusittu palvelemaan paremmin matkustajia. Uusi informaatiojärjestelmä on otettu käyttöön kokonaisuudessaan ja se sisältää myös joukkoliikenteen häiriöiden hallinnan ominaisuuden. Verkkosivuille on lisätty myös englanninkieliset sivut sekä opastusvideoita.

Joukkoliikenteen palveluja on parannettu viime vuosi-
na myös rakentamalla uusia pysäkkialueita ja lisäämällä liityntäpysäköintipaikkoja. **Liikenteen sujuvuutta on nopeutettu** joukkoliikennekaistoilla, joukkoliikennepainotteisella kadulla, liikennevalojen ohituksilla ja liikennevaloetuksilla.

Joukkoliikenteen järjestämiseen liittyviä haasteita

Joukkoliikennepäällikön mukaan joukkoliikenteen **matkamäärien arvioidaan edelleen kasvavan** vuonna 2024, kun otetaan käyttöön uuden palvelutason mukainen vuorotarjonta. Näin toivotaan joukkoliikenteestä tulevan entistä houkuttelevampaa. Kuitenkin matkamäärien kasvaminen voi aikaansaada ennakoimattomia kustannusvaikutuksia, jos liikennettä on lisättävä entisestään.

Joukkoliikenteen matkamäärän kasvattamisessa ja kulkutapaosuuden vahvistamisessa on **haasteena valtion rahoitusosuuden pieneneminen yli 50 % ja ilmastopuusteisen rahoituksen poistuminen**. Valtion rahoitusosuus on yli viidennes joukkoliikenteen toimintatuloista. Lisäksi **arvonlisävero on nostamassa** neljä prosenttiyksikköä nykyisestä.

Joukkoliikenteen rahoituksen väheneminen, arvonlisäveron korotus ja yleinen kustannusten nousu voivat johtaa lippujen hintojen korotustarpeeseen. Lippuhintojen korottaminen voi puolestaan johtaa matkamäärän voimakkaaseen laskuun ja muuttaa joukkoliikenteen kulkutapaosuutta. Seudun kuntien rahoitusosuuden nostamiseen on paineita, jotta tavoitellut joukkoliikenteen nopeuttamis- ja sujuvoittamistoimet saadaan toteutettua.

Oulun seudun joukkoliikenteelle suunnitellaan uutta **lippujen hinnoittelumallia**, joka vähentäisi erilaisia lippu- ja hinnoitteluvyöhykkeitä nykyisestä ja kannustaisi joukkoliikenteen käyttöön nykyisiä ja uusia matkustajia. Päätös hintojen ja vyöhykkeiden muutoksesta on tarkoitus tehdä vuonna 2024. Joukkoliikennejaoston puheenjohtajan mukaan hinnoittelun on oltava asiakkaille selkeä ja lipulle on **määriteltävä oikea hintataso**, jotta se houkuttelee käyttämään joukkoliikennettä.

Tärkeä rooli ympäristöystävällisen liikkumisen edistämässä ja varsinkin joukkoliikenteen järjestämisessä on valmisteilla olevalla **Oulun keskustan liikenteen yleissuunnitelmalla**. Siinä tullaan esittämään pääreitit kaikille liikkumismuodoille (jalankulku, pyöräily, joukkoliikenne ja henkilöautoliikenne). Tavoitteena on laatia konkreettisen tason suunnitelma keskustan liikenteen kehittämiseksi. Joukkoliikenteen kehittämiseen vaikuttaa myös ympäristöohjelman toimenpiteenä oleva **tehokkaan joukkoliikenteen selvitys**, joka ei tarkastuslautakunnan havainnon mukaan ollut edennyt vuonna 2023.

Arviointikertomuksen 2019 kannanottojen kehittämisehdotuksien edistäminen

Tarkastuslautakunta kysyi, onko joukkoliikennettä kehitetty tarkastuslautakunnan vuoden 2019 arviointikertomuksen kannanottojen kehittämisehdotuksien suuntaan.

Arviointikertomuksessa 2019²⁰ tarkastuslautakunta arvioi kestävästä liikkumisesta edistämistä ja antoi useita joukkoliikenteen järjestämistä koskevia kannanottoja. Seuraavaksi tarkastellaan näiden kannanottojen toteutumista.

Joukkoliikennematkustamisen nopeus, helppous ja sujuvuus on avainasemassa, kun tavoitellaan lisää matkustajia. Tarkastuslautakunta esitti kannanottonaan keskustan liikennejärjestelyjen parantamista ja pysäkkikatoksien rakentamista.

Kannanoton kehittämisehdotukset ovat osittain edenneet, sillä vuosittain on rakennettu useita kymmeniä joukkoliikenteen pysäkkejä, katoksia ja pyöräpysäköintipaikkoja, esimerkkeinä valtatie 4:n ramppipysäkit, Alakyläntien, Ruskon ja Nallikarin pysäkkijärjestelyt.

Keskustan joukkoliikenteen sujuvoittamista tavoitteleva Oulun seudun liikennejärjestelmäsuunnitelma 2040 on hyväksytty vasta helmikuussa 2024 ja keskustan liikenteen yleissuunnitelmaa ei ole vielä hyväksytty.

Tarkastuslautakunta esitti joukkoliikenteen maksamisen helppouden ja uusien lipputyyppeiden kehittämistä.

Kannanoton kehittämisehdotukset ovat osittain edenneet, sillä joukkoliikenteen kausiliput on tuotu mobiilisovellukseen ja maksutapoja on laajennettu. Vuonna 2023 joukkoliikenteen matkan pystyi maksamaan useilla eri tavoilla, kuten käteisellä, lähimaksulla, mobiilimaksusovelluksella, OSL-sovelluksella, OSL-matkakortilla ja operaattorimaksulla. Lähimaksulla voi tällä hetkellä maksaa vain oman matkan, mutta tavoitteena on mahdollistaa useamman henkilön matkan maksaminen lähimaksulla vuonna 2024. Kesällä 2023 pilotoitiin tapahtumalipun käyttöä paikallisliikenteen bussilippuna.

Joukkoliikenteen lippujen hinnoittelu perustuu vyöhykehinnoitteluun. Vuonna 2023 käytössä oli viisi vyöhykettä ja lippuja myytiin erilaisille vyöhyke- ja aikayhdistelmille. Vuonna 2024 on suunnitteilla lippu- ja vyöhykeuudistus, jonka tavoitteena on selkeyttää lippujärjestelmää ja -tyyppejä.

Tarkastuslautakunta korosti reaaliaikaisen ja vuorovaikutteisen viestinnän ja markkinoinnin kehittämisen tärkeyttä.

Kannanoton kehittämisehdotukset ovat edenneet, kun joukkoliikenteen informaatiojärjestelmä on otettu käyttöön kokonaisuudessaan ja siten tarjotaan asiakkaille reaaliaikaista tietoa esimerkiksi joukkoliikenteen häiriötilanteista. Markkinointia ja viestintää on kehitetty lisäksi yhtenäisen brändin ja verkkosivujen uudistamisella, sosiaalisen median kanavien hyödyntämisellä ja OSL-sovelluksen käyttöönotolla. Markkinointia on lisätty bussien kylkiin mainoksilla ja pysäkki-informaatiota on parannettu. Pysäkeille on asennettu selkeämmät pysäkkijulisteet ja lisätty linjakilvet pysäkkikatosten yhteyteen.

²⁰ [Tarkastuslautakunnan arviointikertomus 2019](#)

Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä ympäristöystävällisestä liikkumisesta

Tarkastuslautakunta arvioi miten hyvin ympäristöystävälliseen liikkumiseen liittyvät kaupungin tavoitteet ovat toteutuneet. Arvioinnissa ympäristöystävälliseksi liikkumiseksi tulkittiin kävely, pyöräily ja joukkoliikenne. Arvioinnissa tarkasteltiin Ympäristöohjelmassa 2026 ympäristöystävälliseen liikkumiseen liittyvien mittareiden edistymistä, pyöräilyn ja kävelyn palvelujen parantamista, joukkoliikenteen tarjonnan ja palvelutason kehittämistä sekä joukkoliikenteen kehittämistä vuoden 2019 arviointikertomuksen kannanottojen kehittämisehdotuksien suuntaan. Arvioinnin tulos oli, että kaupunki on vuonna 2023 edistänyt monin eri keinoin ympäristöystävällisen liikkumisen tavoitteita.

Kaupunki haluaa edistää neljän vuoden ajan kestävän liikkumisen kulkutapoja ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi. Tavoitteena on saada nostettua ympäristöystävällisten liikkumismuotojen kulkutapaosuus yli 50 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä. Valtakunnallisen henkilöliikennetutkimuksen mukaan Oulun seudulla kestävien liikkumismuotojen kulkutapaosuus oli 41 % vuonna 2021, mikä on sama taso kuin vuonna 2016. Kestävien liikkumistapojen osuuden nostaminen tavoitearvoon vaatii vielä paljon toimenpiteitä.

Ympäristöohjelman 2026 mittareiden edistyminen

Ympäristöohjelman 2026 yhtenä tavoitteena on ympäristöystävällinen kaupunki, jossa kestävän liikkumisen valinta on houkutteleva ja saavutettava vaihtoehto. Tarkastuslautakunnan arvioinnin mukaan suurin osa ohjelman ympäristöystävälliseen liikkumiseen liittyvistä mittareista on edennyt vuoden 2023 aikana. Arvioinnissa verrattiin mittarin toteuma-arvoa edellisen vuoden arvoon ja muutoksen suuntaa. Kaikkien mittareiden etenemistä ei voitu arvioida, koska kaikista ei ollut vuoden 2023 toteuma-arvoja saatavilla.

Pyöräilyn ja kävelyn palvelujen parantaminen

Oulu on tunnettu pyöräilykaupunki ja pyöräilyyn kannustetaan muun muassa baanaverkostolla ja pyöräväylien talvikunnossapidon kehittämisellä. Kaupunkistrategian tavoitteet eivät edenneet vuonna 2023 – baanaverkkoa ei rakennettu, eikä superluokassa kunnossapidettyjä väyliä lisätty. Toisaalta viime vuosina on kävelyn ja pyöräilyn palveluita parannettu monin tavoin: uusi maankäyttö suunnataan kestävän liikkumisen vyöhykkeille, pyöräilyn pääreittien opastusta ja viitoitusta on uusittu, runkolukittavia pyöräpaikkoja on lisätty sekä sähköpotkulautojen pysäköintipaikkoja on toteutettu. Pyöräilyn ja kävelyn turvallisuutta on lisätty muun muassa uusimalla katuvalaistusta ja ottamalla käyttöön alueellisia nopeusrajoituksia.

Joukkoliikenteen tarjonnan ja palvelutason kehittäminen

Vuonna 2023 Oulun seudun joukkoliikenteen matkamäärä nousi uusiin ennätyslukemiin, 10,1 miljoonaa matkaan. Samana vuonna joukkoliikenteen tarjontaa ja palvelutasoa kehitettiin monin tavoin, kuten hyväksymällä palvelutasosuunnitelma, kilpailuttamalla joukkoliikennepalveluja ja ottamalla käyttöön Oulun seudun liikenteen OSL-mobiilisovellus. Vähäpäästöistä joukkoliikennettä edistettiin kesällä 2023 ottamalla käyttöön ensimmäiset sähköbussit. Tehdyn kilpailutuksen myötä vuonna 2024 lähes puolet busseista tulee olemaan sähköbusseja.

Oulun seudun joukkoliikenteen kulkutapaosuus oli valtakunnallisessa vertailussa vuonna 2021 alhainen (4 %), ja kaupungin tavoitteena on nostaa se vähintään 7 %:iin. Tarkastuslautakunnan mukaan joukkoliikenteen haasteena on henkilöautoilun nopeus matkustettaessa asuinalueilta keskustaan ja keskustan sujuva läpäisy.

Joukkoliikenteen matkamäärien Oulun seudulla arvioidaan kasvavan vuonna 2024 uuden vuorotarjonnan myötä. Joukkoliikenteen rahoituksen väheneminen, arvonlisäveron korotus ja kustannusten nousu voivat johtaa tarpeeseen korottaa lippujen hintoja, mikä taas voi vähentää matkamääriä.

Arviointikertomuksen 2019 kannanottojen kehittämisehdotuksien edistäminen

Tarkastuslautakunnan vuonna 2019 tekemän kestävän liikkumisen arvioinnin kannanotoissa olleita joukkoliikenteen kehittämisehdotuksia on osittain edistetty.

Tarkastuslautakunnan kannanotot

Kaupunki on edistänyt ympäristöystävällisen liikkumisen tavoitteita monin eri keinoin ja saanut esimerkiksi joukkoliikenteen matkamäärän kasvamaan.

Joukkoliikenteen kulkutapaosuuden vahvistaminen on keskeinen tavoite ympäristöystävällisen liikkumisen edistämiseksi, mutta sen kasvattaminen vaatii vielä paljon toimenpiteitä.

5.3 Monikielisten oppilaiden tukeminen perusopetuksessa

Tarkastuslautakunta arvioi, miten hyvin kaupunki on onnistunut monikielisten oppilaiden oppimisen tukemisessa perusopetuksessa.

Arviointia varten selvitettiin monikielisten oppilaiden tukitoimia ja käytäntöjä Oulun suomenkielisissä peruskouluissa. **Onnistumisen arviointi perustui** kouluille tehtyyn kyselyyn ja niiden toteuttamiin toimiin kotouttamisohjelman mukaisesti. Kriteereinä olivat myös lasten ja nuorten yhtenäisen kasvun ja opin polun sekä tuen oikea-aikaisuuden toteutuminen²¹. Arviointiaiheen valintaan vaikutti se, että aihe oli suurten kaupunkien yhteinen arviointiaihe ja siten mahdollisti yhteisen tiedonkeruun monikielististä oppilasta.

Aiheesta tekee **ajankohtaisen** maahanmuuton ja monikulttuurisuuden lisääntyminen. Kuntaliiton mukaan vuoteen 2030 mennessä vieraskielisten lasten osuus kasvaa jopa 16 prosenttiin koko koululaisikäluokasta, kun osuus on nyt 10 prosenttia²². Alueellinen vaihtelu on kuitenkin suurta. Oulussa keskeisenä tavoitteena on, että kulttuurinen moninaisuus ja kansainvälisyys ovat osa oululaisuutta. Tämä edellyttää panostamista monikielisten oppilaiden koulutukseen ja hyvinvointiin.

Arvioinnissa käytetyt käsitteet ja lähteet

Monikielisten oppilaiden tuella tarkoitetaan toimenpiteitä ja palveluita, jotka on suunniteltu auttamaan oppilaita, joiden äidinkieli ei ole valtakunnallinen opetuskieli kuten suomi tai ruotsi ja jotka saattavat kohdata kielitaitoon

liittyviä haasteita kouluympäristössä. Tuella pyritään varmistamaan, että monikieliset oppilaat voivat menestyä ja osallistua koulutukseen täysimääräisesti, vaikka heidän suomen kielen taitonsa on vielä kehittymässä.

Tilastokeskuksen luokituksessa **vieraskielinen** tarkoittaa henkilöä, jonka kieli on väestörekisterissä jokin muu kuin suomi, ruotsi tai saame. Tekstissä käytetään vieraskielisen oppilaan rinnalla termiä **monikielinen** oppilas kuvaamaan samaa oppijaryhmää²³.

Tarkastuslautakunta valmisteli arviointia varten kysymyksiä, jotka kieli- ja kulttuuriryhmien opetuksesta vastaava, koordinaattori välitti Oulun perusopetuksen koulujen rehtoreille ja alueellisen tuen vastaaville joulukuussa 2023. Kyselyyn saatiin 20 vastausta. Arviointitietoja on kerätty useista lähteistä, mukaan lukien valmistavan opetuksen opetushenkilöstö, KOPPO! - kieleen ohjaaminen pedagogisena osaamisena -hankkeessa työskentelevät²⁴, sivistys- ja kulttuuripalveluiden suunnittelija, koordinaattori (kieli- ja kulttuuriryhmien opetus), Byströmin ohjauksen opinto-ohjaaja, Primus-tuen asiantuntijat sekä Villa Victor. Arvioinnin teksti perustuu koulujen antamiin vastauksiin sekä kieli- ja kulttuuriryhmien koordinaattorin ja edellä mainituilta lähteiltä saatuihin havaintoihin.

ARVIONNISSA KÄYTETTYJÄ KÄSITTEITÄ

Suomen kielen opiskelemista äidinkielenä	S1
Suomen kielen opiskelemista toisena kielenä	S2
Suomi toisena kielenä ja kirjallisuus -oppimäärä	S2-oppimäärä
Suomi toisena kielenä ja kirjallisuus -oppimäärä opiskeleva oppilas	S2-oppilas
Perusopetukseen valmistava opetus	VALO
Valmistavan opetuksen oppilas, opettaja ja ohjaaja	VALO-oppilas, -opettaja ja -ohjaaja
KOPPO! – kieleen ohjaaminen pedagogisena osaamisena -hanke	KOPPO-hanke, KOPPO-opettaja, KOPPO-ohjaaja

21 Sivistysohjelma: Tarjoamme kaikille lapsille ja nuorille yhtenäisen kasvun ja opin polun varhaiskasvatuksesta peruskouluun, toisen asteen opintoihin ja korkea-asteelle. Tarjoamme lapsille ja nuorille heidän tarvitsemansa tuen oikea-aikaisesti.

22 [Kunnat haastavassa tilanteessa, kun perusopetuksessa olevien lasten määrä vähenee - 2030-luvulla on 80 000 oppilasta nykyhetkeä vähemmän | Suomen Kuntaliitto / Finlands Kommunförbund \(sttinfo.fi\)](#)

23 Monikielisyydelle ei ole vakiintunutta määritelmää. Yksilön monikielisyys tarkoittaa kykyä hallita kaksi tai useampia kieliä. Eri määritelmässä kielen taso voi vaihdella.

24 Tämän hankerahoituksen taustalla on S2-opetuksen nykytilan arviointi, 2022 (https://owalgrou.com/wp-content/uploads/2022/03/S2-opetuksen_arviointi_170322.pdf).

Monikielisten oppilaiden määrä on noussut tasaisesti Oulussa

Tarkastuslautakunta kysyi monikielisten oppilaiden määrää perusopetuksessa, heidän osuuttaan koko perusopetuksen oppilaista sekä monikielisten oppilaiden määrän kehitystä Oulussa. Lisäksi selvittiin monikielisten oppilaiden määriä muissa suurissa kaupungeissa.

Oulun peruskouluissa opiskelee yhteensä **21 374 oppilasta, joista 977 on monikielisiä**. Monikielisten oppilaiden suhteellinen osuus kokonaisoppilasmäärästä on siten 4,6 %. Oulussa perusopetuksen oppilailla yleisin vieraskieli on arabia (112 oppilasta), toiseksi yleisin somali (97 oppilasta) ja kolmanneksi yleisin on venäjä (87 oppilasta).

Monikielisiä oppilaita on 35 eri koulussa, joista suurin määrä, 229 oppilasta, on Oulun kansainvälisessä koulussa. Suomenkielisessä perusopetuksessa monikielisiä oppilaita on eniten Kaukovainion koulussa (105 oppilasta), Merikosken koulussa (98 oppilasta) ja Tuiran koulussa (77 oppilasta). Oppilaiden lukumäärä ja suhteellinen osuus on noussut tasaisesti viimeisten neljän vuoden aikana.

VIERASKIELISTEN OPPILAIEN LUKUMÄÄRÄ 2020-2023

Tilastointipäivä	Perusopetuksen oppilaiden lkm	Monikielisten oppilaiden lkm	Monikielisten oppilaiden suhteellinen osuus
20.9.2020	22 131	771	3,50 %
20.9.2021	21 994	850	3,90 %
20.9.2022	21 638	867	4 %
20.9.2023	21 372	977	4,60 %

Tarkkaa ennustetta tulevaisuuden monikielisten oppilaiden määrästä on vaikea laatia, sillä heidän liikkumiseensa vaikuttaa paljolti maailmanpoliittinen tilanne. **Vuoden 2023 aikana saapuneet monikieliset oppilaat ovat tulleet työ- tai opiskeluperäisen maahanmuuton, tilapäisen suojelun, turvapaikanhaun, pakolaisuuden tai perheen yhdistämisen takia.** Valmistavan opetuksen syyslukukauden 2023 erikoisuutena ovat olleet Oulun yliopiston ja ammattikorkeakoulun kansainvälisiin koulutusohjelmiin saapuneiden perheiden lapset, jotka aloittavat perusopetuksen opintonsa kestoaltaan 3-4 vuodeksi.

Arvioinnissa tehtiin yhteistyötä suurten kaupunkien kanssa ja saatiin **vertailutietoa** monikielisten oppilaiden määrästä Oulun lisäksi seuraavista kaupungeista: Espoo, Helsinki, Jyväskylä, Kuopio, Lahti, Tampere ja Vantaa.

OPPILASMÄÄRIÄ, SUOMENKIELINEN PERUSOPETUS, LUKUVUOSI 2023-2024

Oppilasmääriä	Espoo	Helsinki	Jyväskylä	Kuopio	Lahti	Oulu	Tampere	Vantaa
Kaikki oppilaat	31 117	43 777	12 444	11 073	10 073	21 374	18 520	23 931
Vieraskielisiä oppilaita	8 708	11 468	804	875	1 487	977	3 236	7 659
S2-oppilaita (sisältää valmistavan opetuksen oppilaat)	8 286	11 399	705	787	1 374	985	2 980	7 426
Valmistavan opetuksen oppilaita	834	715	165	170	134	131	286	458

Kuopion ilmoittama vieraskielisten oppilaiden määrä 875 sisältää myös valmistavan opetuksen 170 oppilasta.

Lähde: vertailutietoa muista kaupungeista on saatu suurten kaupunkien tarkastustoimilta ja ulkoisen tarkastuksen yksiköiltä.

Tilastotiedon perusteella **suurissa kaupungeissa on merkittäviä eroja monikielisten oppilaiden määrissä**. Suhteellisesti ja absoluuttisesti eniten monikielisiä oppilaita oli vuoden lopussa Helsingissä, Vantaalla ja Espoossa, joissa monikielisten oppilaiden osuus perusopetuksen oppilaista vaihteli 26-32 % välillä. **Monikielisten oppilaiden osuus oli matalin Oulussa, 5 prosenttia**. Suhdeluku havainnollistaa hyvin sitä, että monikielisten oppi-

laiden tukemiseen liittyvät haasteet ovat suurempia Etelä-Suomessa. Oppilastilastojen perusteella voidaan myös päätellä, että monikieliset oppilaat opiskelevat Oulun peruskouluissa äidinkielen ja kirjallisuuden S2-oppimäärää. S2-oppilaiden lukumäärä ja osuus perusopetuksen oppilaista vastaa suunnilleen vieraskielisten oppilaiden määrää.

OPPILAIDEN OSUUKSIA, SUOMENKIELINEN PERUSOPETUS, LUKUVUOSI 2023-2024

Oppilaiden osuuksia	Espoo	Helsinki	Jyväskylä	Kuopio	Lahti	Oulu	Tampere	Vantaa
Vieraskielisten oppilaiden osuus	28 %	26 %	6 %	8 %	14 %	5 %	17 %	32 %
S2-oppilaiden osuus	27 %	26 %	6 %	7 %	13 %	5 %	15 %	31 %
Valmistavan opetuksen oppilaiden osuus S2-oppilaista	10 %	6 %	23 %	22 %	10 %	13 %	10 %	6 %

Vuonna 2022 Oulun kaupunki sai 0,4 miljoonaa euroa rahoitusta vieraskielisten sekä saamen ja romaninkielisten oppilaiden ja opiskelijoiden suomen kielen opetukseen sekä heidän oman äidinkieliensä opetukseen. Tämä rahoitus kattoi myös esikoulun ja lukion opetuksen. Joulukuussa 2023 kaupungin hakeman valtionavustuksen suuruus oli 0,5 miljoonaa euroa²⁵. Hankkeisiin voidaan saada rahoitusta erikseen esimerkiksi Opetushallitukselta²⁶.

Kuinka monikielisyyttä tuetaan tavoitteilla?

Tarkastuslautakunta tarkasteli, millaisin eri tavoittein monikielisyyttä tuetaan kouluissa ja mitä tavoitteita kaupungissa on asetettu monikielisten oppilaiden tukemiselle peruskouluissa.

Kaupungilla on mahdollisuus asettaa **omia tavoitteita** monikielisten lasten tukemiseksi. Tavoitteita voidaan asettaa kehittämällä erityisiä ohjelmia, varaamalla resursseja tai laatimalla strategioita. Esimerkiksi Helsingissä koulut voivat valita tavoitteekseen kielitietoisuuden edistämisen. Lisäksi on olemassa **kansallisia linjauksia**, jotka ohjaavat monikielisten lasten tukemista.

Kansallisista linjauksista osa perustuu **lainsäädäntöön**²⁷. Perusopetuslaissa säädetään muun muassa maahanmuuttajille järjestettävästä perusopetuksen valmistavasta opetuksesta. Laki kotoutumisen edistämisestä velvoittaa kuntia laatimaan kotouttamisohjelman²⁸ ja edistämään monialaista yhteistyötä kotoutumisen tukemiseksi. Kansallisia linjauksia löytyy **Opetushallituksen perusopetuksen opetussuunnitelman perusteista**, jonka tehtävänä on ohjata ja tukea opetuksen järjestämistä.

Erityisenä tavoitteena on tukea oppilaiden monikielisyyttä sekä identiteetin ja itsetunnon kehittymistä. Kunnat tekevät päätökset koulukohtaisten tukitoimien järjestämisestä, kuten tukitoimien organisoinnista ja resursseista.

Oulussa ei ole asetettu suoria kaupunkitasoisia tavoitteita monikielisten oppilaiden tukemiselle eikä tuen konkreettisille tuloksille tai vaikutuksille. Sen sijaan sivistysohjelma, kotouttamisohjelma ja perusopetuksen opetussuunnitelma, sisältävät linjauksia, jotka antavat vision ja suuntaviivat kehittämiselle. **Sivistysohjelmassa ja Oulun kaupungin perusopetuksen opetussuunnitelmassa ja valmistavan opetuksen opetussuunnitelmassa**²⁹ korostettiin laadukasta opetusta, monipuolista kieli- ja kulttuurikasvatusta sekä oppilaiden kielellisten valmiuksien ja kulttuuritaustan huomioimista. Oppilaiden kieli- ja kulttuuri-identiteettiä pyritään tukemaan monipuolisesti, ja kouluja kehoitetaan panostamaan kielitietoisuuden opetukseen sekä kotoutumisen tukemiseen. Koulujen suunnittelussa otetaan huomioon valtakunnalliset ja paikalliset opetussuunnitelmat sekä sivistysohjelman painopisteet ja tasa-arvon periaatteet. **Koulut voivat itseenäisesti päättää tavoitteisiin liittyvistä toimenpiteistä ja hankkeisiin osallistumisesta.**

Tässä arvioinnissa tuloksia verrataan kaupunkistrategian toimenpiteisiin *tarjota kaikille lapsille ja nuorille yhtenäinen kasvu ja opin polku* sekä tarjota lapsille ja nuorille heidän *tarvitsemansa tuki oikea-aikaisesti*.³⁰ **Yhtenäinen kasvu ja opin polku** monikielisille lapsille tarkoittaa johdonmukaista ja systemaattista tukea heidän oppimiseensa ja kehityksessään koulupolun eri vaiheissa. On erityisen tärkeää ottaa huomioon heidän kielitaustansa ja kulttuuriset tarpeensa tarjoamalla esimerkiksi kielitukea, monikielistä opetusta ja kulttuurisensitiivistä pedagogiikkaa. Lisäksi on varmistettava, että opetus ja oppimateriaalit vastaavat jokaisen oppilaan tarpeita ja että

²⁵ Valtionavustukset haetaan toteutuneiden tuntimäärien mukaisesti jälkikäteen.

²⁶ Esimerkkinä KOPO! -kielen ohjaaminen pedagogisena osaamisena -hanke: 523 000 euroa (Opetushallitus 470 699 €, kaupungin omarahoitus 52 301 €)

²⁷ [Valtioneuvoston asetus perusopetuslaissa, 422/2012 - Säädökset alkuperäisinä - FINLEX](#) (8 §), [Perusopetuslaki 628/1998 - Ajantasainen lainsäädäntö - FINLEX](#) (5 §, 30 §)

²⁸ Laki kotoutuksen edistämisestä 1386/2010 § 32

²⁹ [Oulun kaupungin perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2014 ja paikalliset linjaukset - ePerusteet \(opintopolku.fi\)](#) ja Oulun kaupungin valmistavan opetuksen opetussuunnitelma, perusopetuksen opetussuunnitelman liite (Sivistys- ja kulttuurilautakunta 21.6.2016 §99)

³⁰ Keskeiset sivistys- ja kulttuuripalveluita sitovat toimenpiteet vuoteen 2025 (Sivistysohjelma): Tarjoamme kaikille lapsille ja nuorille yhtenäisen kasvu ja opin polun varhaiskasvatuksesta peruskouluun, toisen asteen opintoihin ja korkea-asteelle. Tarjoamme lapsille ja nuorille heidän tarvitsemansa tuen oikea-aikaisesti.

tarvittava tuki ja ohjaus ovat saatavilla koko koulutuspolun ajan. Tärkeitä näkökulmia tähän ovat saumaton tuki nivel- ja siirtymävaiheissa sekä yhtenäiset tuen rakenteet ja yhteistyö eri toimijoiden välillä. **Oikea-aikainen tuki** tarjotaan heti, kun tuen tarve havaitaan, ja se voi sisältää esimerkiksi kielitukea, kulttuurisen monimuotoisuuden huomioimista ja yhteistyötä eri asiantuntijoiden kanssa.

Kotoutumisohjelma sisältää strategisia linjauksia monikielisten oppilaiden tukemiseen

Tarkastuslautakunta kysyi, miten koulut ovat onnistuneet tukemaan ei-suomenkielisiä oppilaita kotoutumisohjelmassa määritellyllä tavalla.

Kotoutumisohjelma *Yhdessä kotoutuva Oulu 2022–2025* antaa suuntaviivoja perusopetuksen ei-suomenkielisten oppilaiden tukemiseksi. Siitä puuttuvat konkreettiset toimenpiteet, tavoitteet, mittarit ja vastuutahot. Ohjelman mukaan tavoitteet tulisi sisällyttää vuosittaiseen talousarvioon ja hallintokuntien käyttösuunnitelmiin. Koulujen antamista vastauksista käy hyvin ilmi, että **kotouttamisohjelmassa esille tuodut tukimuodot ovat käytössä, vaikkakin vaihtelevasti eri kouluilla**. Ainoastaan vertaisryhmätoiminta ei toteudu kouluympäristössä.

Suurimmissa kaupungeissa kotouttamisohjelmiin on sisällytetty **tavoitteita monikielisten oppilaiden tukemiseksi**. Näitä tavoitteita ovat esimerkiksi antirasistisen työotteen edistäminen, maahanmuuttajataustaisten lasten ja nuorten oppimistulosten seuranta, vanhempien aktiivinen osallistuminen sekä monikielisyyttä tukevan pedagogiikan lisääminen.

KOTOUTTAMISOHJELMAN TUKIMUODOT PERUSOPETUKSESSA MAAHANMUUTTAJATAUSTAISILLE

Tukimuoto	Toimenpide	Toimenpiteiden toteutuminen
1. Valmistava opetus	Integrointi ikäryhmän perusopetusryhmiin, tarvittaessa inklusiivinen opetus	Tavoitteena on valo-ops:n mukaisesti aloittaa oppilaiden integroinnit heidän ikä- tai taitotasoaan vastaaviin perusopetusryhmiin jo valmistavan opetuksen alkupuolella . Integrointikäytännöt, kuten integrointien järjestämiseen liittyvät vastuut, vaihtelevat kouluittain. Integroinnit vaikeutuvat, jos valo-ryhmässä on paljon samankäisiä oppilaita.
2. Oppimissuunnitelmat	Yksilölliset suunnitelmat kielitaidon ja erityistarpeiden huomioimiseksi	Valo-oppilaille laaditaan henkilökohtainen opinto-ohjelma 3 kk sisällä valo-opetuksen alusta. Perusopetuksen monikielisille oppilaille laaditaan oppimissuunnitelmat, kuten paikallisessa OPS:ssa määrätään .
3. Kielitietoinen opetus	Keskittyminen kielitieteeseen opetukseen ja kotoutumisen tukemiseen	Kielitietoinen opetus ja/tai kielellisesti vastuullinen pedagogiikka on kehitysmässä . Opetuksessa ja käytävissä metodeissa sekä materiaaleissa on vielä runsaasti koulu- ja opettajakohontaista variaatiota. Opettajat tarvitsevat edelleen runsaasti tukea kielitietoisten työtapojen käyttöön ottamisessa.
4. Yksilöllinen ohjaus	Tarvittavan ohjauksen tarjoaminen opintojen aikana ja jatko-opintoja varten	Monikielisten oppilaiden ohjauksessa hyödynnetään mm. valo-oppilaiden opinto-ohjaus, monikielisten oppilaiden yksilöllistä ohjausta perusopetuksen opinto-ohjauksessa sekä NOPO-toimintaa.
5. Oman äidinkielen opetus	Mahdollisuus opiskella omaa äidinkieltään	Oman äidinkielen opetusta järjestetään kielissä, joihin on ilmoittautunut vähintään kuusi oppilasta ja joihin löydetään opettaja . Vuoden 2023 aikana järjestettiin 19 eri kielen oman äidinkielen opetusta. Syksyllä 2023 OÄ-opetusryhmiä oli 42.
6. Kaksikielinen opetus	Enintään 25 % oppiaineiden opetuksesta muulla kuin koulun opetuskielellä	Kaksikielisen (suomi-englanti) opetuksen pilotti on parhaillaan käynnissä Rita-harjun koulussa. Oulussa järjestetään myös kaksikielisen suomi-saame-luokan opetusta.
7. Iltapäivätoiminta	Tuki kulttuuriseen sopeutumiseen ja suomen kielen oppimiseen iltapäivätoiminnassa	Perusopetuksen iltapäivätoimintaa järjestetään 1.–2. vuosiluokan oppilaille. 3.–9. luokan oppilaat, joilla on erityisen tuen päätös, voivat hakea iltapäivätoimintapaikkaa, mutta erityisen tuen päätös ei anna lapselle subjektiivista oikeutta toimintaan. 3.–9. luokan oppilaat, jotka käyvät koulua alueellisissa vaativan erityisen tuen ryhmissä tai erityiskouluissa, saavat tarvittaessa iltapäivätoimintapaikan. Tällä hetkellä Oulussa on yleisopetuksen iltapäivätoimintaryhmiä 52 koululla, joista 20 koulun (38%) iltapäivätoimintaryhmässä on mukana lapsia, joiden äidinkieli ei ole suomi . Erityisen tuen iltapäivätoimintaryhmiä on 13 ja 7 ryhmässä on lapsia, joiden äidinkieli ei ole suomi. Lapset oppivat suomenkieltä ja kulttuuria osallistumalla toimintaan sekä leikkiessä toisten lasten kanssa. Vanhempien kanssa tehdään tiivistä yhteistyötä. Tarvittaessa käytetään tulkkipalvelua lapsen ja vanhempien kanssa käytävään keskusteluun, silloin kun ohjaajilla ja huoltajalla ei ole yhteistä kieltä.

Tukimuoto	Toimenpide	Toimenpiteiden toteutuminen
8. Vertaisryhmät	Mahdollisuudet jakaa ja pohtia muuttoon liittyviä tunteita vertaisryhmissä	Ei toteudu kouluympäristössä.
9. Yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon edistäminen	Koulujen suunnitelmat yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon edistämiseksi	Kaikilla kouluilla on tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmat. Niiden toiminnallisuus vaihtelee kouluittain.
10. Kansainvälinen koulu	Kansainvälisten ohjelmien tarjoaminen ja tuki kotoutumiseen	IB-ohjelma
		S2- ja OÄ-opetusta oppilaille
		Perehdytysmateriaalit suomalaisesta yhteiskunnasta, koulujärjestelmästä ja kv-koulun toiminnasta uusille oppilaille ja perheille. Perehdytystilaisuudet uusille vanhemmille, lapsille Third Culture Kid -kerhotoimintaa. Vanhempainyhdistyksen järjestämää toimintaa perheille kotoutumisen tueksi. Opetushenkilöstön tuki vapaa-ajan ja harrastuspalveluiden ohjauksessa.

Edellä lueteltujen tukimuotojen lisäksi koulut listasivat **useita monikielisiä oppilaita hyödyttäviä kielellisen tuen keinoja** kuten tulkkipalvelut, oman uskonnon opetus, oman äidinkielen opetus, kielellisen tuen mentorit, yhteis- ja samanaikaisopetus, osa-aikainen erityisopetus, joustavat ryhmittelyt (mahdollisesti pienemmät ryhmät), erilaiset selkomateriaalit ja monikielinen työskentely. Lisäksi kaikki tuen portaat (yleinen, tehostettu ja erityinen tuki), tukiovetus, koetuki ja lisäaika kokeissa auttavat monikielisiä oppilaita.

Opetushenkilöstöä on **koulutettu** tukemaan kielikulttuurisia tarpeita, ja tarjolla on laaja valikoima eri tahojen järjestämiä koulutuksia, mutta koulutuksiin osallistuminen on opettajien omasta aktiivisuudesta kiinni. Lisäksi **opetussuunnitelma** korostaa jokaisen aikuisen roolia kielellisenä mallina ja kaikkien opettajien vastuuta opettaa omalla opetusalueellaan käytettävää kieltä, mikä edistää monikielisten oppilaiden tasapuolisia mahdollisuuksia oppimiseen ja kehitykseen. Myös **oppimissuunnitelmilla** pyritään turvaamaan oppilaille edellytykset edetä opinnoissa ja edistää heidän hyvinvointiaan. Sen kautta myös huoltajat saavat itselleen tietoa oppilaan opinnoista ja voivat paremmin tukea lastaan.

Tukipalvelujen tehokkuutta seurataan pääasiassa koulunkäynnin sujuvuudella ja normaaleilla arviointimenetelmillä. Lisäksi seurantaa tehdään tukipalaverissa, joissa tarkistetaan tuen riittävyys, tehdään lukitestejä ja seurataan matematiikan kehitystä vuosiluokittain. Oppilaiden opintomenestystä seuraavat erityisesti luokanohjaajat ja erityisopettajat. KOPO-hankkeen koulutuksissa on kerätty opetushenkilöstöltä palautetta tukipalveluista. Saatujen palautteiden **perusteella erilaisten tukitoimien määrääminen ja tilapäisyys koetaan haasteellisiksi.**

Keskeisimmät opetusjärjestelyt

Tarkastuslautakunta kysyi keskeisimmistä opetusjärjestelyistä, joita tarjotaan monikielisille oppilaille, sekä näiden toteuttamisessa esiin nousseista haasteista.

Oulussa monikielisille oppilaille järjestetään perusopetukseen **suomi toisena kielenä -opetusta, oman äidinkielen opetusta sekä valmistavaa opetusta.** Yleisintä on osallistua suomi toisena kielenä -oppimäärän opetukseen. Lisäksi järjestetään kielellistä tukea kaikissa oppiaineissa.

S2-opetus: suomen kielen taidon kehittäminen

S2-oppimäärää opiskelevia oppilaita on perusopetuksessa 854 ja 35 koulussa. Monikielistä oppilasta opettavat opettajat määrittävät yhdessä oppilaan tarpeen S2-oppimäärään hänen ikäkautensa ja edellytystensä mukaisesti. Oppilaan huoltaja päättää oppimäärän valinnasta. S2-oppimäärä voidaan vaihtaa S1-oppimäärään, kun oppilaalla on edellytykset sen opiskeluun³¹. Koulut päättävät itse, kuinka opetus järjestetään: kokonaan omissa ryhmissä, osittain S2- ja S1-ryhmissä tai kokonaan S1-ryhmän mukana.

Kouluilta saatujen vastausten perusteella oppitunteja järjestetään kielitaidoiltaan hyvin heterogeenisille opetusryhmille. Kohdennettua tukea ei ole aina saatavilla, tai tukiresursseja käytetään muista opetuksen resursseista. **Opetustuntien määrä S2-opetukselle ei ole vakiintunut,** ja kouluilla on epäselvyyttä siitä, kuinka paljon opetustunteja koulun tulisi saada S2-opetuksen järjestämiseen oppilaiden määrän perusteella. Lisäksi on havaittu ongelmia

31 Käytännössä kaikkien oppilaiden on opiskeltava jotakin äidinkielen ja kirjallisuuden oppimäärää, koska äidinkieli ja kirjallisuus on perusopetuslaissa (628/1998 11 §) kaikille yhteinen oppiaine.

S2-opetuksen ja äidinkielen tuntien samanaikaisessa järjestämisessä, mikä vaatii selkeämpää käytäntöjen määrittelyä, parempaa tukea opetuksen organisointiin ja opettajaresursseja. Monissa kouluissa **S2-opetus nähdään** edelleen lähinnä **tukiresurssina**, vaikka kyseessä on yksi äidinkieli ja kirjallisuus -oppiaineen oppimääristä, jolla on omat opetussuunnitelmassa määritellyt tavoitteet, sisällöt ja arviointi. Koulut kokevat myös resurssit riittämättömiksi.

Kielellinen tuki kaikissa oppiaineissa

Opetushenkilöstön osaamisen ja kielellisesti vastuullisen pedagogiikan kehittäminen nähtiin koulujen vastauksissa tärkeänä asiana. Niissä korostettiin myös koko opetushenkilöstön **vastuuta kielellisen tuen tarjoamisessa ja järjestämisessä**, mikä ei aina ole selvää. Monissa kouluissa nähdään edelleen, että kielellisen tuen antaminen on pääasiassa S2-opettajien tai erityisopettajien vastuulla. Tämä voi johtaa tilanteeseen, jossa tukiresurssit jakautuvat epätasaisesti ja monikieliset oppilaat saavat tukea erityisopettajilta. Tämä voi puolestaan vähentää erityisopetukseen varattua resurssia. Toisaalta osassa kouluja on **vakiintuneita käytäntöjä ja vakituksia opettajia**, jotka ovat saavuttaneet hyviä tai erinomaisia tuloksia kielellisesti vastuullisessa opetuksessa.

Kaupungissa on yksi koulu, jossa on kietu-opettaja³², mutta muu oppimisen tuki siirtymävaiheessa riippuu hankerahoituksesta tai koulun omasta toiminnasta. **Koulujen vastausten perusteella kielitukea olisi kehitettävä jatkossa, ja siihen olisi varattava resurssia perusrahoituksesta.**

Oman äidinkielen opetusta ei ole mahdollista tarjota kaikille oppilaille

Maahanmuuttajataustaisille oppilaille tarjotaan mahdollisuuksien mukaan oman äidinkielen opetusta kaksi tuntia viikossa, jos **ryhmässä on vähintään kuusi oppilasta**³³. Opetusryhmät kootaan eri koulujen oppilaista. Opetustunnit järjestetään yleensä koulupäivien jälkeen tai viikonloppuisin eri kouluissa.

Koulujen vastauksista ilmenee, että päteviä oman äidinkielen opettajia on niukasti saatavilla, palkkaus on epäselvää, sopimusten tekeminen monimutkaista ja opetuksen laadun varmistaminen vaikeaa. Toisaalta eri kieliryhmien aktiivisuus on myönteinen tekijä, joka edistää oman äidinkielen opetuksen toteutumista.

Valmistava opetus vastaa noin yhden lukuvuoden oppimäärää

Perusopetukseen valmistava opetus (VALO) on tarkoitettu kaikille niille esi- ja perusopetusikäisille maahanmuuttotaustaisille lapsille ja nuorille, joilla ei ole vielä tarvittavia kielellisiä valmiuksia esi- tai perusopetuksessa opiskeluun. **Vuoden 2023 lopussa Oulussa oli 131 oppilasta valmistavassa opetuksessa**³⁴. Valmistava opetus kestää yleensä vuoden. Oulussa siirrytään perusopetukseen, kun oppilas on saavuttanut kehittyvän alkeiskielitaidon tavoitteet. **Joustava siirtymä on oululainen vahvuus**, mikä eroaa monien muiden kaupunkien käytännöistä. Valo-opetuksen jälkeen oppilaat siirtyvät oman ikätasonsa mukaiselle luokalle lähikouluun. **Oulussa on pyritty pitämään kiinni 10 oppilaan maksimiryhmäkoosta.**

Negatiivisena asiana kouluissa nähtiin se, että jos valmistavan opetuksen ryhmässä on useita **erityistä tukea tarvitsevia oppilaita**, ohjaajaresurssi on riittämätön. Ongelmia on erityisesti niillä oppilailla, joilla on erityisiä tuen tarpeita, mutta joille ei ole sopivaa valmistavan opetuksen ryhmää. Tämän ongelman ratkaisemiseksi suunnitellaan perustettavaksi erityinen valmistavan opetuksen e-valoryhmä. Koulujen vastauksista ilmenee myös, että **valmistavan opetuksen toteutus ja tukitoimet vaihtelevat eri koulujen välillä**. Joissakin kouluissa osa valmistavan opetuksen oppilaista saa mahdollisuuden tarvittaessa työskennellä opetussuunnitelmassa määritellyllä tavalla laaja-alaisen erityisopettajan kanssa, kun taas toisissa kouluissa tätä ei nähdä tarpeelliseksi, koska valmistava opetus mielletään itsessään erityisopetuksiksi. Joissakin kouluissa moniammatillinen yhteistyö kuraattorin, psykologin ja terveydenhoitajan kanssa toimii hyvin, kun taas toisissa kouluissa tämä ei ole yhtä sujuvaa.

Oppilaat siirtyvät perusopetuksen ryhmiin valmistavan opetuksen aikana. Positiivisena asiana mainittiin integroinnin suunnittelun ja toteutuksen tiivis yhteistyö eri opettajien kesken, mikä mahdollistaa yksilöllisen ja monipuolisen tuen oppilaille sekä sujuvan integroinnin. Lisäksi integrointituntien aloittaminen esimerkiksi taitoaineissa mahdollisimman pian opetuksen alettua antaa oppilaille nopean mahdollisuuden osallistua normaaliin koulutyöhön.

Koulujen välillä on eroja siinä, miten integroinnit järjestetään. Osassa kouluja **suuret perusopetusryhmät** hankaloittavat integroinnin toteuttamista, koska ryhmiin ei mahdu uusia oppilaita. Lisäksi **oppilaiden liikkuvuus lukuvuoden aikana** vaikeuttaa integrointien suunnittelua ja toteutusta, koska oppilaita saapuu ja lähtee eri aikoina.

32 Kietu-opettaja on työyhteisössä monikielisten oppilaiden opetuksen asiantuntija. Hän pitää esillä kielitietoisuutta ja kannustaa muita opettajia sen huomioimiseen opetuksessa.

33 Oppilaan oman äidinkielen opetus on perusopetusta täydentävää opetusta, eikä kuntia velvoiteta järjestämään sitä. Valtion erityisavustuksessa ryhmän minimikooksi on määritelty neljä oppilasta muissa kuin vähemmistökielissä. (Kuntalehti 11.4.2023) OÄ-opetuskäytännöt vaihtelevat kunnittain.

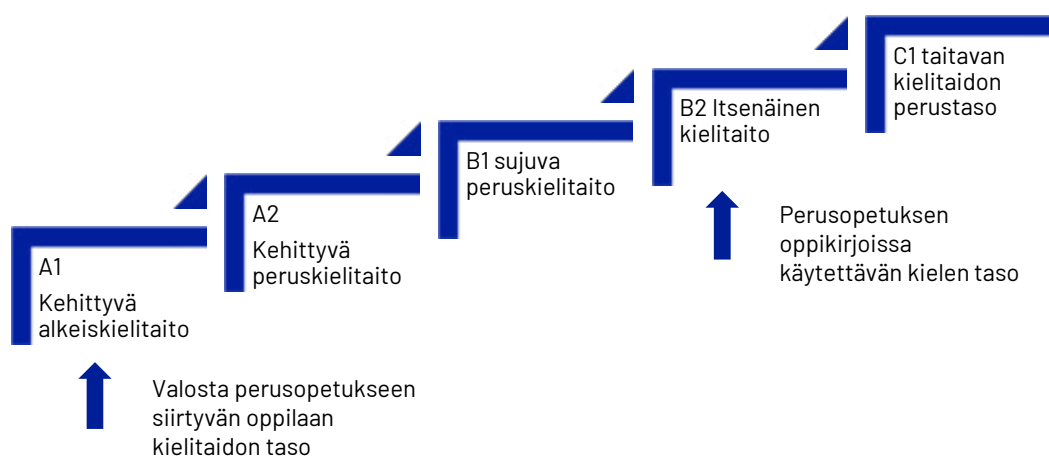
34 Kunnan ei ole pakko järjestää valmistavaa opetusta. Perusopetuslain 5 §:n mukaan kunta voi järjestää perusopetukseen valmistavaa opetusta. Valmistava opetus on suositeltavaa, koska siinä lapsi tai nuori oppii opetuskieltä ja saa muita valmiuksia esiopetukseen tai perusopetukseen siirtymistä varten.

Tuen oikea-aikaisuus ei aina toteudu käytännössä

Koulujen mukaan **oikea-aikainen tuki ei toteudu optimaalisesti siirryttäessä valmistavasta opetuksesta perusopetukseen**, mikä on kriittinen hetki oppilaan koulutuspolulla. Mitä vanhempi oppilas on siirtymähetkellä, sitä suurempi haaste siirtymävaihe voi olla. Erityisesti yläkoulussa ongelma korostuu, kun oppilaat integroidaan perusluokkiin valmistavan opetuksen jälkeen. Oppilaiden

puutteellinen kielitaito vaikeuttaa opintojen etenemistä ja voi johtaa oppilaiden kuormitukseen ja itsetunnon laskuun. Koulut korostavat tarvetta tarjota riittävästi tukea nivelvaiheissa, erityisesti siirryttäessä valmistavasta opetuksesta perusopetukseen. Tuen tulisi olla pitkäkestoisista ja oppilaan tarpeen mukaista. On myös tärkeää varmistaa tiedonkulku oppilaan tuen tarpeesta vastaanottavalle koululle.

KIELITAITOTASOT



Monikieliset oppilaat oppivat arkikielen noin kahdessa vuodessa, mutta opiskelukielen omaksumiseen menee viidestä seitsemään vuotta. Siksi vasta maahan saapuneet **oppilaat tarvitsevat vahvaa kielellistä tukea kaikilla oppitunneilla**. He tarvitsevat opetusta, jossa kielitaitoa kehitetään samanaikaisesti sisältöjen oppimisen kanssa. Koulujen haasteena on monikielisten oppilaiden tuen tarpeiden tunnistaminen, materiaalien riittämättömyys ja henkilöstön osaamisen puute, erityisesti monikielisten lasten erityisopetuksessa. Eräissä vastauksessa toivottiin systemaattisia keinoja monikielisten lasten tuen tarpeiden tunnistamiseksi sekä S2-oppilaille soveltuvaa testimateriaalia kielen kehityksen arviointiin.

Monikielisten oppilaiden tukeminen: resurssit ja käytännöt kouluissa

Tarkastuslautakunta kysyi, millaisia resursseja kouluilla on monikielisten oppilaiden tukemiseen ja miten koulut kokevat tukipalveluiden vastaavan oppilaiden tarpeita.

Oulussa monikielisten oppilaiden tukemiseen on käytävissä kouluissa resursseja, jotka kattavat niin pedagogisen tuen kuin opetuksen kehittämisenkin.

MONIKIELISTEN OPPILAIDEN TUKEMISEEN KÄYTETTÄVISSÄ OLEVIA RESURSSIEJA KOULUISSA

Tukimuoto	Selvennys
Kieli- ja kulttuuriryhmien opetuksen koordinaattori	Täysipäiväisesti työskentelevä koordinaattori , joka vastaa monikielisten oppijoiden opetuksen ja oppimisen tukemisesta kouluissa.
Maahanmuuttajaopetuksen erityistehtävän työn vaativuuden arvioinnin (TVA) korvaus	Korvaus kuudelle koululle S2-oppilaiden lukumäärän mukaan (Kaukovainion, Merikosken, Myllytullin, Paulaharjun, Rajakylän ja Tuiran kouluille).
Ryhmämuotoisen valmistavan opetuksen koulujen opinto-ohjaajien TVA-korvaus	Korvaus valo-oppilaiden ohjauksesta, joka noudattaa osittain perusopetuksen oppilaanohjauksen opetussuunnitelmaa.
KOPO! – Kieleen ohjaaminen pedagogisena osaamisena -hanke 1.2.2023–31.7.2024	Opetushallituksen rahoittama hanke, jonka tavoitteena on mm. edistää kielitietoista opetusta, sujuvoittaa siirtymiä valmistavasta opetuksesta perusopetukseen, kehittää opettajien pedagogista osaamista suomi toisena kielenä -opetuksessa, vahvistaa yhteistyötä kodin ja koulun välillä. Hankkeessa työskentelee neljä kielellisen tuen kehittäjäopettajaa ja yksi kehittäjäohjaaja.
KOTA-rahoitus (koulutuksellisen tasa-arvon rahoitus) KOTA-rahoituskausi loppuu 31.12.2024	Opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämä tuki kiertävän kielellisen tuen mentoriopettajan palkkaamiseksi alakoulussa . Kielellisen tuen mentoriopettajan työn tavoitteet ja tehtävät vastaavat KOPO-opetustyötä.
KIETU-opettaja	Kielellisen tuen opettaja , joka tekee yhteistyötä yläkoulun aineenopettajien kanssa monikielisten oppilaiden tukemiseksi. Kaupungissa työskentelee toistaiseksi vain yksi kielellisen tuen opettaja.
Monikieliset ohjaajat	Monikielisen opetushenkilöstön määrä perusopetuksessa on vielä suppeahko. Kansainvälisessä koulussa on viisi monikielistä ohjaajaa. Erilaisten hankkeiden kautta kouluissa on työskennellyt määräaikaista monikielisiä ohjaajia. Monikielisiä koulunkäynninohjaajia on perusopetuksen kouluissa toistaiseksi vielä niukasti, noin 10.
Koulutuksellisen tasa-arvon edistäminen	Kaikilla kouluilla on tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmat. Niiden toiminnallisuus vaihtelee kouluittain.
Kulttuurimentori	Oulussa työskentelee kolmessa koulussa kulttuurimentori. Kulttuurimentorit ovat eri kieli- ja kulttuuritaustaisia moniosaajia, jotka keskittyvät työssään monikielisten oppilaiden kotouttamiseen sekä kielelliseen ja kulttuuriseen tukemiseen. Vastaavasti he tukevat opetushenkilöstöä ja huoltajia kulttuurisissa kohtaamisissa.

Koulujen kokemukset tukipalveluista vaihtelevat

Koulujen kokemukset tukipalveluiden kattavuudesta ja resursseista vaihtelevat. Osa kouluista on tyytyväisiä tukipalveluiden saatavuuteen ja kouluissa tarkastellaan tukitoimia ja -resursseja aktiivisesti pitkin kouluvuotta. Vastauksista käy ilmi myös se, että hankkeet koetaan tärkeiksi tukiresursseiksi.

Koulujen havaintojen mukaan **opetusryhmien pienentäminen** on tehokas tapa tukea oppilaiden yksilöllistä oppimista. Ryhmäkokoja kuitenkin pyritään usein kasvattamaan. Opetusmateriaalien saatavuus on myös rajoitettua. Valmiit selkomateriaalit eivät aina sovi suoraan muiden opetusmateriaalien kanssa, joten opetushenkilöstön on usein muokattava niitä opetuskäyttöön sopiviksi. Kouluissa toivotaan, että **oppimateriaalimäärärahat** huomioitaisiin paremmin monikielisten oppijoiden kielinoppimisen tukemisessa.

Tukipalveluihin liittyy myös eritasoisia haasteita:

- Monikieliset oppilaat tarvitsevat jatkuvaa tukea reaaliaineissa, mutta resursseja tähän ei ole riittävästi.
- Opettajien kyky tarjota kielitietoista opetusta ei ole vielä kovin hyvällä tasolla.

- Kouluissa ei ole tarpeeksi resursseja toteuttaa tutkimuksia ja kartoituksia, koska psykologeja puuttuu.
- Erityisopetusresursseja ja ohjaajaresursseja ei riitä kaikkiin tarpeisiin säännöllisesti.
- Ohjaajaresurssit ovat vähäiset, erityisesti niissä kouluissa, jossa jokaisessa luokassa on S2-oppilaita.

Erään vastauksen perusteella valmistavan esiopetuksen vaikuttavuus näyttää olevan vähäistä, mikä voi johtaa monikielisten lasten sijoittamiseen alueellisiin erityisryhmiin riittämättömän suomen kielen taidon vuoksi, vaikka heillä ei olisi erityisen tuen tarvetta. Tämä voi johtaa oppilaiden eriytymiseen ja vaikeuttaa heidän sopeutumistaan ikätovereidensa joukkoon.

Negatiivisena asiana nähdään, että **monikielisten ohjaajien ja kulttuurimentorien määrä** perusopetuksessa on vielä melko **vähäinen**, mikä voi vaikuttaa oppilaiden tarvitseman tuen saatavuuteen ja laatuun. Lisäksi S2- ja erityisopettajien resurssit eivät riitä takaamaan kokonaisvaltaista kielellistä tukea kaikille oppilaille. Siksi on edelleen tärkeää panostaa **opetushenkilöstön kielellisen ja kulttuurisen osaamisen kehittämiseen**. Osa kouluista ei ole vielä tunnistanut tarvetta lisätä tietoisuutta kielellisesti ja kulttuurisesti vastuullisesta toiminnasta ja pedagogiikasta, mikä voi johtaa epätasapainoon tuen tarjoamisessa eri oppilasryhmille.

Tukipalveluja on tarjolla oppilaiden lisäksi myös perheille

Yhteistyö huoltajien kanssa on yksi perusopetuksen tehtävistä. Kodin mahdollisuus tukea lapsen ja nuoren opintoja on monesti rajallinen kielitaidon puutteen vuoksi. Lisäksi vähäinen suomen kielen taito oppilaiden ja perheiden keskuudessa vaikeuttaa oppilashuollon palveluiden saavutettavuutta. Kouluissa tarjotaan perheitä tukevia palveluita, kuten opiskeluhuollon palveluita, tulkkipalveluita sekä uutena toimintana KOPO-hankkeen "kOulu tutuksi" -perhekoulutoiminta maahanmuuttotilaisille perheille, joka on käynnistynyt tammikuusta 2024 alkaen. Lisäksi Oulun kansainvälisessä koulussa tarjotaan uusille oppilaille ja heidän perheilleen tietoa ja tukea eri keinoin. Palaute tukipalveluista saadaan lähinnä suullisesti yhteisten tapaamisten aikana, eikä sitä kerätä systemaattisesti. Maahanmuuttotilaiset perheet suhtautuvat pääosin myönteisesti kodin ja koulun väliseen yhteistyöhön, mutta positiivisen palautteen taustalla voi olla myös tiedon puute koulusta ja oppilaan oikeuksista tukeen.

Monikielisten oppilaiden tukeminen: haasteet, onnistumiset ja kehitysehdotukset

Tarkastuslautakunta kysyi kouluilta suurimpia haasteita ja onnistumisia monikielisten oppilaiden tukemisessa sekä Oulun hyviä käytäntöjä. Lisäksi tiedusteltiin, miten monikielisten oppilaiden tukimuo- toja tulisi kehittää tulevaisuudessa.

Kyselyn tulosten perusteella kouluja haastaa yhteistyö oppilaiden kotien kanssa. Huolta herättää myös joidenkin monikielisten oppilaiden suomen kielen käytön vähäisyys vapaa-ajalla. Kotien mahdollisuus tukea opintoja on rajallinen kielitaidon puutteen vuoksi. Suomen kielen taidon karttuminen on yksilöllistä, ja moni oppilas ei saavuta B1-tasoa³⁵ peruskoulun aikana. Pelkkä koulussa saatu suomen kielen opetus ei useinkaan ole riittävää.

Kouluissa on havaittu useita **ongelmia, jotka liittyvät monikielisten oppilaiden opetukseen.** Näihin haasteisiin kuuluvat muun muassa selko- ja kielitukimateriaalien puute ja niiden vaikutus läksyjen tekemiseen, kielitaidon hitaaseen kehittymiseen liittyvät ongelmat, englannin kielen käyttö välikielenä opetuksessa, riittämätön tuki oppilaille siirtymävaiheissa, oppilaiden traumataustat ja niihin liittyvät haasteet, kulttuurierot, oppimaan oppimisen taitojen kehittymättömyys, oppilaiden sosiaalisen sopeutumisen vaikeudet, monikielisten oppilaiden tarpeiden huomioiminen eri oppiaineissa ja monimutkaisuus arvioinnissa.

Onnistumisina esiin nousevat joidenkin monikielisten oppilaiden motivaatio ja hyvät oppimistulokset. He integroituvat hyvin osaksi koulu yhteisöä. Lisäksi maahanmuuttotilaisille perheille suunnatut vanhempainillat ovat olleet tehokkaita. Kouluissa on tunnustettu myös ammattitaitoisen henkilöstön merkitys sekä oppilaiden aktiivinen osallistuminen koulun toimintaan.

Hyväksi havaittuja käytäntöjä monikielisten oppilaiden tukemiseksi ovat esimerkiksi

- Valmistavan opetuksen henkilöstölle säännölliset yhteiset kokoukset, joissa jaetaan parhaita käytäntöjä, koulutetaan henkilöstöä, verkostoidutaan ja kehitetään tukimateriaaleja.
- S2-opettajille järjestettävät kokoontumiset, joissa on käsitelty mm. arviointikriteereitä.
- Vuosittain järjestettävät valo-ilta tilaisuudet, joissa entiset oppilaat kertovat omista kokemuksistaan, auttaen nykyisiä valo-oppilaita hahmottamaan erilaisia opintopolkuja.
- Rajattu ryhmäkoko ja joustava opetuksen ajoitus valo-opetuksessa, mikä on tehokas tapa tukea oppilaita.
- Lukujärjestyksen joustavuuden hyödyntäminen Suomi toisena kielenä (S2) -opetuksessa, esimerkiksi järjestämällä S2- ja suomi äidinkielenä (S1) -tunnit samaan aikaan mahdollistaen joustavat opetusjärjestelyt ja ryhmittelyt.

Koulut nostivat esiin kehittämistarpeita

Keskeisinä **kehittämiskohteina** mainittiin kielellisesti vastuullisen pedagogiikan kehittäminen, opetusmateriaalien parantaminen, opetushenkilöstön moninaisuuden edistäminen, monikielisten oppilaiden oppimishaasteiden tunnistaminen, toisen kielen (S2) opetuksen ja monikielisten lasten opetuksen käytäntöjen yhtenäistäminen sekä kielituen riittämättömyys ja vakiintumattomuus.

Hankkeilla toivotaan siirryttävän pysyviin toimintamalleihin, esimerkiksi palkkaamalla kouluun opettajia, jotka tarjoavat kielellistä tukea. Lisäksi vastauksissa korostettiin tarvetta vahvistaa kaupungin koulujen välistä yhteistyötä. Ryhmäkokojen tarkastelu opetuksen laadun näkökulmasta koettiin tärkeänä, erityisesti huomioiden koulun toisen kielen (S2) oppilaiden kasvava määrä.

Koulujen antamien vastausten perusteella kouluissa käydään jatkuvaa arviointia ja keskustelua muun muassa erityisopetuksen ja ohjaajaresurssien kohdentamisesta, materiaalihankinnoista, ryhmäkoista, yhteis- ja samanaikaisopetuksesta, kielellisestä tuesta sekä moniammatillisen yhteistyön tarpeista ja mahdollisuuksista. **Nämä toiminnot ovat riippuvaisia koulujen käytettävissä olevista resursseista.** Kouluille tehdyn kyselyn vastauksien

³⁵ Taitotaso B1: selviytyminen arkielämässä. Kielikurssien tasot luokitellaan yleensä eurooppalaisen viitekehyksen arviointiasteikon (EVK) perusteella. Sen mukaan alin taso on perustaso A1.1 ja ylin taso C2.2.

perusteella voidaan todeta, että lisäresurssit perustuvat pitkälti hankerahoituksiin.

Koulut nostivat esiin myös muita kehittämiskohteita, kuten monikielisten lasten aseman nostamisen kouluuyhteisössä sekä kulttuuritietoisuuden lisäämisen. Resurssien kohdentaminen hyvin kulttuurisesti moninaisille kouluille, kuten mentorien, sosiaalityöntekijöiden, monikielisten ohjaajien ja erityisopettajien palkkaaminen, nähtiin tärkeinä toimenpiteinä.

Tulevaisuudessa tukimuotoja tulee tarkastella monipuolisemmin

Koulut ovat tiiviissä vuorovaikutuksessa yhteiskunnan kanssa – yhteiskunnan tapahtumat heijastuvat koulun toimintaan ja päinvastoin. Monikielisten oppilaiden tukemisen kehittämistä kouluissa on perusteltua lähestyä useista näkökulmista:

- **Maankäytön politiikka:** Koulujen sijainti ja niiden saavutettavuus vaikuttavat oppilaiden monimuotoisuuteen. Maankäytön suunnittelulla voidaan tukea monikielisten oppilaiden integroitumista ja osallisuutta.
- **Asuinaluepolitiikka:** Tavoitteena tulisi olla asuinalueiden monimuotoisuuden edistäminen niin, ettei tiettyjä kieliryhmiä keskitetä tietyille alueille.
- **Kotouttaminen:** Kotouttamista tulisi tehostaa ja kehittää. Esimerkiksi äidit mukaan kouluun –hanke voisi olla yksi keino, ja siihen tarvittaisiin lisää työntekijöitä kouluille.
- **Resurssien vakinaistaminen:** Koululle jo saadun resurssin vakinaistaminen toisi jatkuvuutta tukimuotojen toteuttamiseen.
- **Positiivinen diskriminaatio³⁶:** Resurssien rikas jakaminen monikulttuurisille kouluille, jotta kotoutuminen toteutuisi mahdollisimman hyvin.
- **Vapaaehtoistoiminta:** Vapaaehtoistoiminta voisi olla osa erikielisten ja erikulttuuristen lasten koulutyötä sekä kodin ja koulun yhteistyön tukemista.
- **Kumppanuudet:** Yhteistyö eri toimijoiden, kuten järjestöjen, yritysten ja muiden koulutusinstituutioiden kanssa, voi tarjota uusia mahdollisuuksia ja resursseja monikielisten oppilaiden tukemiseen.

- **Koulun ja kodin välinen yhteistyö:** Tällä on tärkeä rooli maahanmuuttajaperheen integraatiossa sekä suomen kielen oppimisen halussa.

Myös **kielitukihenkilöt** nähtiin keskeisinä toimijoina monikielisten oppilaiden tukemisen kehittämässä tulevaisuudessa. On odotettavissa, että monikielisten oppilaiden määrä kasvaa perusopetuksessa ja palvelujen tarve lisääntyy.

Ongelmat jatko-opintoihin siirtymisessä: kielitaito ja keskeytykset

Tarkastuslautakunta kysyi, miten monikieliset nuoret siirtyvät jatko-opintoihin peruskoulun päättymisen jälkeen ja kuinka heidän siirtymisensä jatko-opintoihin on kehittynyt viime vuosina.

Maahan muuttaneita alle 18-vuotiaita nuoria on ohjattu oppivelvollisten nuorten tapaan. Jatko-opintoihin ohjauksessa otetaan huomioon opiskelijoiden aikaisempi koulutus. Jos nuori on suorittanut perusopetuksen kotimaassaan, hän on ohjautunut Tutkintokoulutukseen valmistavaan koulutukseen (TUVA). Jos perusopetusta vastaavaa koulutusta ei ole, nuoret ovat menneet aikuisten perusopetukseen. Laajennettu oppivelvollisuus tarjoaa maksuttoman koulutuksen alle 20-vuotiaille, mikä antaa lisää aikaa toisen asteen tutkinnon suorittamiseen.

Jatko-opintoihin ohjautumisen suurimpia ongelmia ovat kielitaidon puutteet ja opintojen keskeytyminen. Nuorilla ei usein ole riittävästi suomen kielen taitoa, jotta he voisivat siirtyä suoraan toiselle asteelle ammatilliseen tai lukiokoulutukseen. Usein kielitaitoa käydään parantamassa TUVAlla yhden vuoden verran ennen tutkinto-opintoja. Opintojen keskeytymiseen vaikuttaa usein puutteellinen kielitaito ja poissaolot opinnoista. **Nuoret tarvitsevat kielitaidon kehittymisen tukemisen lisäksi myös ohjausta opintojen suorittamiseen ja suunnitteluun.**

³⁶ Positiivinen diskriminaatio tai positiivinen erityiskohtelu tarkoittaa jonkin ryhmän asemaa ja olosuhteita parantavia toimia, jotka ovat tarpeellisia ryhmän tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi, vaikka ryhmä tällöin asetetaan etuoikeutettuun asemaan muihin nähden.

Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä monikielisten oppilaiden tukemisen onnistumisesta

Tarkastuslautakunta arvioi monikielisten oppilaiden tukemisen onnistumista Oulun suomenkielisissä peruskouluissa. Arvioinnin tuloksena oli, että monikielisten lasten ja nuorten oppimista ja kehitystä tuetaan monin eri keinoin ja kotouttamisohjelman toimia toteutetaan hyvin. Kouluille tehdyn kyselyn perusteella tuki ei kuitenkaan toteudu aina parhaalla mahdollisella tavalla.

Päätelmiä tukemisen onnistumisesta tehtiin kouluille tehdyn kyselyn perusteella ja sen perusteella, miten kotouttamisohjelmassa esitettyjä toimia on kouluissa toteutettu. Kriteereinä olivat myös lasten ja nuorten yhtenäisen kasvun ja opin polun sekä tuen oikea-aikaisuuden toteutuminen.

Maahanmuuttajataustaisille lapsille tarkoitetut kotouttamisohjelmassa esitetyt tukimuodot ovat hyvin käytössä Oulun kouluissa. Ainoastaan vertaisryhmätoiminta ei toteudu kouluympäristössä ja kielitietoinen opetus ja kielellisesti vastuullinen pedagogiikka on vasta kehittymässä. Keskeisistä tukimuodoista oman äidinkielen opetusta ei ole aina mahdollista saada kaikissa kielissä, vaikka siihen pyritään. Valmistavassa opetuksessa oululainen vahvuus on joustava siirtymä perusopetukseen. Resurssit ja tukitoimet vaihtelevat koulukohtaisesti, mikä voi vaikuttaa oppilaiden saamaan tukeen ja opetukseen.

Yhtenäisen kasvun ja opin polun toteutuminen lapsilla ja nuorilla voi olla haastavaa monien eri tekijöiden vuoksi. Siirtymävaiheen tuessa, integraation sujuvuudessa, kielituen riittävydessä tai selkokielisen materiaalin saatavuudessa voi olla vaihtelua eri kouluympäristöissä, mikä voi vaikeuttaa oppilaiden mahdollisuuksia saada tukea oppimisessaan. **Oikea-aikainen tuki** ei myöskään toteudu, mikäli oppilaiden tuen tarpeita ei tunnisteta koulussa ajoissa. Tarvitaan systemaattisia menetelmiä tuen tarpeiden tunnistamiseksi esimerkiksi testausmateriaalia kielitaidon arviointiin ja kielellisten haasteiden havaitsemiseen³⁷.

Suurimpana huolena kouluissa monikielisten oppilaiden tukemisessa näyttää olevan kouluille tehdyn kyselyn mukaan **yhtenäisten toimintatapojen puute, epätasapaino resurssien ja tukitoimien saatavuudessa sekä niiden jakautumisessa eri koulujen välillä.** Tämä johtuu osittain siitä, että käytännössä lähes jokainen koulu on itse päättänyt, miten se toteuttaa monikielisten oppilaiden tukitoimet, perustuen koulukohtaisiin tarpeisiin. Siksi käytänteet vaihtelevat myös kaupungin sisällä. Tukitoimia rahoitetaan joko koulujen omista varoista tai osallistumalla erilaisiin hankkeisiin, joiden merkitys näkyy selvästi koulujen antamassa palautteessa.

Tarkastuslautakunta kehottaa sivistys- ja kulttuuripalveluita tarkastelemaan monikielisten oppilaiden tuensaantia ja kielen oppimisen haasteita koulujen antamien kehitysehdotusten perusteella ja **harkitsemaan toimenpiteitä**, joilla voidaan edistää monikielisten oppilaiden tuen yhdenvertaista saatavuutta. Vaikka monissa asioissa on edistytty, monissa on vielä kehittämistä, ja osa toimista on kokeiluvaiheessa tai ulkopuolisen rahoituksen varassa. Opetussuunnitelma tarjoaa vankan perustan käytännön toimenpiteille ja ratkaisuille, mutta sen lisäksi tarkastuslautakunta korostaa **yhteisten tavoitteiden asettamisen tärkeyttä**, mikä tulee nähdä yhtenä työkaluna, joka voi auttaa sitouttamaan koulut, opettajat, vanhemmat ja muut sidosryhmät yhteiseen päämäärään.

Tarkastuslautakunnan kannanotot

Yhteisten tavoitteiden asettaminen, erityisesti tunnistettujen tarpeiden pohjalta, luo selkeät suuntaviivat ja edistää tehokkaampaa toimintaa monikielisten oppilaiden tukemisessa.

Sivistys- ja kulttuuripalveluissa tulee arvioida, voidaanko meneillään olevissa hankkeissa kehitettyjä hyviä käytäntöjä monikielisten lasten ja nuorten tukemiseksi hyödyntää myös hankkeiden päättymisen jälkeen.

³⁷ **Perusopetuslain** (30 § 1 mom. 642/2010) mukaan opetukseen osallistuvalla on oikeus saada riittävää oppimisen ja koulunkäynnin tukea heti tuen tarpeen ilmetessä. Tuen tarpeen varhaiseksi havaitsemiseksi oppilaiden oppimisen edistymistä ja koulunkäynnin tilannetta tulee arvioida jatkuvasti. **Opetussuunnitelmassa** opetuksen suunnittelun ja toteuttamisen lähtökohdana on riittävän varhainen tuen tarpeen tunnistaminen ja varhainen puuttuminen. Näillä turvataan alueellisesti eheä oppimispolku esiopetuksesta perusopetukseen ja edelleen jatko-opintoihin.

5.4 Innovatiivinen oppimistapa STEAM

Tarkastuslautakunta arvioi, kuinka hyvin sivistys- ja kulttuuripalveluissa on onnistuttu toteuttamaan valtuuston tahtoa vahvistaa innovatiivista kokeilutoimintaa tavoittelemalla päämäärää olla Suomen STEAM-pääkaupunki vuoteen 2026 mennessä.

Tarkastuslautakunta pyytää kerran valtuustokaudessa kuntalaisilta ehdotuksia arviointikohteiksi, ja STEAM oli yksi heidän antamistaan ehdotuksista.

STEAM on lyhenne sanoista Science, Technology, Engineering, Arts ja Mathematics, eli suomeksi tiede, teknologia, insinööritaidot, taide ja matematiikka. STEAM-käsitteellä viitataan pedagogiseen lähestymistapaan, jossa näitä eri tieteenaloja yhdistetään monialaisiksi oppimiskokonaisuuksiksi.

STEAM-toiminta on uusi lähestymistapa tulevaisuuden oppimiseen ja opetukseen

STEAM korostaa yhdessä tekemistä, kokeilevaa oppimista ja yhteisöllisyyttä. Oppilaat hankkivat tietoa todellisiin elämäntilanteisiin liittyvissä projekteissa. Tavoitteena on lisätä oppilaiden motivaatiota, laaja-alaista osaamista, kriittistä ajattelua ja yhteistyökykyä. STEAM antaa opettajille mahdollisuuden uudistaa opetustaan kohti oppilaslähtöisempää suuntaa.

Hyvänä esimerkkinä STEAM-projektista on viidennen luokan oppilaiden suunnittelema ja toteuttama minikasvihuone. Oppilaat pohtivat kasvien kasvuedellytyksiä, suunnittelivat kasvihuoneen ja harjoittelivat samalla sen rakenteen kuvaamista kuvaamataidossa. Teknisellä tunnilla he valmistivat itse kasvihuoneen. Matematiikan tunnilla käytiin läpi käsitteitä, jotka liittyivät kasvihuoneen rakentamiseen. Projektin päätteeksi oppilaat yhdessä valitsivat kasvihuoneisiinsa kasvatettaviksi yrttejä, tutustuivat niiden käyttöön, kasvuedellytyksiin ja hoitoon. Projektin aikana opittiin monipuolisesti erilaisia taitoja ja yhdisteltiin erilaista tietoa. Oulussa on tehty myös useita kansallisesti merkittäviä ratkaisuja, kuten Suomen ensimmäinen kouluun rakennettu FabLab Vesalan koulussa ja Hintan Design-koulun verkkokauppa.

Mitä STEAM on Oulussa?

Oulussa **STEAM-toiminta** sai alkunsa noin viisi vuotta sitten, kun kuusi perusopetuksen koulua ja Oulun yliopiston FabLab Oulu³⁸ aloittivat yhteistyön. Laajeneminen alkoi ensin perusopetuksessa laajeten sitten varhaiskasvatukseen, lukio-opetukseen ja kulttuuripalveluihin. Vuonna 2023 mukaan tuli nuorisopalvelut. **Valtionrahoituksen päättyessä kaupunki jatkoi panostusta omilla resursseillaan.**

Toimintaa on heti alusta asti **koordinoinut sivistys- ja kulttuuripalvelut**. STEAM-toiminnalle on määritelty painotukset, joiden pohjalta yksiköt ovat kehittäneet omaa toimintaansa ottaen huomioon vahvuutensa ja resurssinsa. Oulun painotukset koostuvat seuraavista osa-alueista: **kädentaidot ja rakentelu, tutkiminen ja innovointi, koodaus ja ohjelmointi, digitaalinen suunnittelu ja valmistaminen sekä taide ja kirjallisuus**. Tavoitteena on muuttaa toimintakulttuuria yhdessä tekemisen ja kokeilemisen suuntaan.

STEAM IN OULU -TOIMINNAN MAHDOLLISTAJAT



38 [Fab Lab Oulu | Oulun yliopisto](#)

Oulun STEAM-toiminnassa mukana oleviin **yhteistyötoimintoihin** kuuluvat muun muassa Oulun museo- ja tiedekeskus Luuppi ja Oulun kaupunginkirjasto, jossa on toimintaa sekä pääkirjastolla että aluekirjastoissa. Lisäksi mukana ovat Oulun yliopisto ja Oulun ammattikorkeakoulu. Yhteistyötä tehdään myös yritysten kanssa.

STEAM in Oulu on yksi **osaamiskeskus** muiden oululaisien osaamiskeskusten joukossa³⁹. Keskusten välillä on aktiivista yhteistyötä ja vuorovaikutusta, ja niitä ohjaa osaamiskeskusohjausryhmä. Muita osaamiskeskuksia ovat BusinessAsema, Osaamiskeskus Kestu, Oulun museo- ja tiedekeskus Luuppi, Osaamiskeskus Takomo ja KV-osaamiskeskus. Kaikissa keskuksissa korostetaan mahdollisuutta yhteiskehittämiseen yritysten kanssa.

Oulussa STEAM-toimintaa **koordinoivat** STEAM-ohjausryhmä, STEAM-koordinaattori ja kehittäjäopettaja. Koulutasolla toimivat omat STEAM-tiimit tai STEAM-opettajat, ja perusopetuksessa on useita STEAM-tutoreita. Rehtoreille ja opettajille on järjestetty säännölliset vertaismentorointiryhmät.

Oulussa on kartoitettu **STEAM-toiminnan hyötyjä** osallistaen lapsia, henkilökuntaa ja eri sidosryhmiä työpajoissa. Lasten ja nuorten kohdalla havaittiin monia etuja, kuten digitaalisten tulevaisuuden työelämätaitojen oppiminen, lisääntynyt motivaatio ja innostus kaikkeen oppimiseen, vuorovaikutustaitojen kehittyminen, oppimaan oppimisen taitojen vahvistuminen sekä hyvinvointiosaamisen lisääntyminen. Kasvatusalan ammattilaisille STEAM avaa mahdollisuuksia käytännönläheisen opetuksen kehittämiseen, työn rikastuttamiseen, ammatilliseen vahvistamiseen ja yhteistyön vahvistamiseen.

Valtakunnallisen opetussuunnitelman mukaan oppilaille tulee tarjota vähintään kerran lukuvuodessa isompi, monialainen oppimiskokonaisuus, jossa yhdistellään eri oppiaineita. Oulussa STEAM on nähty keinona toteuttaa tätä vaatimusta, ja yksiköissä tehdään vuosittain erilaisia kokeiluja yhdistämällä eri oppiaineita STEAM-kokonaisuuksiin. Näihin kokeiluihin ja oppimiskokonaisuuksiin voi tutustua STEAM in Oulun kotisivuilla⁴⁰.

STEAM-pedagogiikkaa toteutetaan ja kehitetään monissa Suomen kaupungeissa, mutta erityisesti **Oulussa, Turussa ja Helsingissä**. Kaupunkien malleissa on paljon yhtäläisyyksiä, mutta myös omanlaisiaan toteutuksia ja toimintatapoja.

STEAM-verkosto on laajentunut lyhyessä ajassa

Tarkastuslautakunta selvitti, miten STEAM-verkoston kasvu ja toiminnan laajentuminen ovat vastanneet sille asetettuja tavoitteita.

Oulun kaupunkistrategiassa 2030 strategisena toimenpiteenä vuosille 2022–2025 on **vahvistaa innovatiivista kokeilutoimintaa**, keskittyen STEAM-pääkaupunkiaseman ja oppivimman kiertotalouskaupungin vahvistamiseen sekä palveluiden tehokkaampaan kehittämiseen tutkimuksella ja yritys-yhteistyöllä. **Vuoden 2023 sitovat tavoitteet**, joita tässä arvioinnissa tarkasteltiin, koskevat STEAM-toimintaa. Mittarit ovat seuraavat:

- STEAM-verkostoon kuuluvien toimijoiden määrä ja
- STEAM-oppimisen mahdollisuuksia tarjotaan kaikikäisille varhaiskasvatuksesta ikäihmisiin.

Sivistyslautakunnan 2023 **käyttösuunnitelmassa** asetetaan tavoitteeksi säilyttää tai kasvattaa STEAM-toimintaa harjoittavien koulujen ja päiväkotien lukumäärää vuoden 2023 aikana.

STEAM-verkoston kuuluvien toimijoiden määrä on kasvanut

Lähtötilanteessa vuonna 2020 STEAM-verkostoon kuului 17 toimijaa, vuonna 2021 määrä kasvoi 50 yksikköön. Vuonna 2022⁴¹ verkostossa oli yhteensä 74 yksikköä ja vuonna 2023 jo noin 91. **Yksiköiden lukumäärä kasvoi lähes 23 prosenttia vuodesta 2022 vuoteen 2023.**

Perusopetuksessa kaikki yksiköt tarjoavat STEAM-toimintaa, mutta sivistys- ja kulttuuripalveluilta saadun tiedon mukaan on **isoja eroja siinä, kuinka kattavasti toiminta tavoittaa oppilaat**. Varhaiskasvatuksen STEAM-toimintaa harjoittavien yksiköiden määrä on kasvanut nopeasti, mutta myös niissä esiintyy **isoja eroja tarjonnan laajuudessa**. Vuoden 2023 aikana kuusi lukiota on osallistunut STEAM-toimintaan liittyviin tapaamisiin.

Oulun yliopiston kanssa tehtävä **yhteistyö on laajentunut** vuosien varrella siten, että verkoston sisällä tehdään yhteistyötä monen eri tiedekunnan kanssa. Oulu on ainoa yliopisto, jossa voi valita STEAM-opintokokonaisuuden sivuaineeksi. Yhteistyö on laajentunut myös yritysverkoston kanssa, edistäen samalla työelämäyhteyksiä. Myös STEAM-pedagogiikka tukee yrittäjämäisen asenteen kehittämistä.

39 [STEAMinOulu_Tyokirja_web_27102023.pdf](#)

40 [STEAM in Oulu – Asteen verran yhteisempi](#)

41 **2022:** STEAM-kouluja oli 43, lukioita yksi ja päiväkotia 30 kappaletta, **2023:** STEAM in Oulu –verkostoon kuului 45 perusopetuksen yksikköä (sivukouluineen 50 yksikköä) sekä n. 40 varhaiskasvatuksen yksikköä. Lisäksi mukana on kuusi lukiota. Muita verkoston toimijoita ovat mm. Oulun kaupunginkirjasto, jossa on toimintaa sekä pääkirjastolla että aluekirjastoissa, Tietomaa ja Taidemuseo.

Oulun STEAM-verkosto toimii sekä **kansallisissa että kansainvälisissä verkostoissa** edistäen STEAM-toiminnan kehittämistä. Lisäksi STEAM tulee olemaan merkittävä osa Oulun kulttuuripääkaupunkivuotta, ja verkoston tavoitteena on järjestää vuonna 2026 STEAM-viikko, johon kuuluu kansainvälinen seminaari.

STEAM-verkoston **kasvutavoitteet on määritelty** STEAM-ohjausryhmän laatimassa tiekartassa, joka sisältää nykytilanteen ja tulevaisuuden suunnitelmat vastuualueittain. Tätä tiekarttaa päivitetään puolivuositain. STEAM-toiminnan **kehitystä arvioidaan** osana laajempaa osaamiskeskusverkostojen seurantaa OSKE-ohjausryhmässä, sivistys- ja kulttuuripalveluiden johtoryhmässä sekä sivistyslautakunnassa.

STEAM-oppimisen mahdollisuuksia tarjotaan kaikenikäisille

STEAM-verkoston **laajentamiseksi kaikenikäisille ja erityisryhmien keskuuteen** on toteutettu useita käytännön toimenpiteitä. Toimialan luottamushenkilöitä, johtoa, päiväkotien johtajia ja rehtoreita perehdytetään STEAM-toimintaan ja sen mahdollisuuksiin. Lisäksi tarjolla on säännöllistä täydennyskoulutusta STEAMin eri osa-alueista, ja onnistumistarinoita jaetaan aktiivisesti eri viestintäkanavilla. Sivistysohjelman linjauksen mukaisesti on myös myönnetty investointirahoitusta laite- ja ohjelmistohankintoihin.

STEAM on **laajentunut** myös **vapaa-ajan toimintoihin** kirjaston ja Luupin kehittämistoiminnan myötä. Lisäksi joissakin kouluissa järjestetään **kerhomuotoista STEAM-toimintaa**. Vuosittain järjestetään ToolCamp-haastekilpailu⁴² lapsille ja nuorille, ja joka toinen vuosi suuri Amazing North-tapahtuma.

STEAM-opetuksen laajenemista kuvastaa myös se, että päiväkodit ja koulut ovat laatineet tai ovat parhaillaan laatimassa omia **STEAM-kehittämissuunnitelmia**, joissa kuvataan, millaista STEAM-toimintaa yksikössä tarjotaan eri-ikäisille lapsille. Esimerkkejä niistä on nähtävissä kotisivuilla Oppiminen – STEAM in Oulu sivustolta⁴³. Tärkeänä kehittämiskohteena on myös alueellisesti rakennettavat **STEAM-toiminnan polut** varhaiskasvatuksesta perusopetuksen tai lukion loppuun. Tavoitteena on varmistaa STEAM-opetuksen alueellinen kattavuus ja lisätä toiminnan vaikutuksia.

Taloudelliset resurssit tukevat kehittämistä

Tarkastuslautakunta tarkasteli STEAM-opetukseen kohdistettuja taloudellisia resursseja ja niiden käyttöä sekä suunnitelmaa resurssien kohdentamisesta STEAM-opetuksen kehittämiseen. Myös erityiset tutkimus- ja kehitysresurssit olivat tarkastelun kohteena.

STEAM-verkosto on vuodesta 2021 asti **saanut toimintaan kohdistettua käyttötalous- ja investointirahoitusta**. STEAMin ohjausryhmä vastaa varojen budjetoinnista ja käytöstä. Vuonna 2023 investointiraha jaettiin varhaiskasvatukseen, perusopetuksen, lukion ja kulttuuripalveluiden kesken. Suurin osa määrärahasta (40 000 €), suunnattiin perusopetukseen, joka on volyymiltaan suurin. Muille toimijoille määräraha oli samansuuruinen (10 000 €). Loput investointirahasta (10 000 €) käytettiin pääosin yhteisiin ohjelmahankintoihin. Lisäksi käyttötaloudessa oleva 40 000 euron varaus kohdistui tapahtumien, täydennyskoulutusten, matkakulujen ja markkinointimateriaalien kehittämiseen. Vuodelle 2024 investointeihin on varattu 80 000 ja käyttötalousmenoihin 40 000 euroa.

Investointeihin varatut määrärahat ovat **mahdollistaneet yksiköiden laite- ja ohjelmistohankinnat**, ja osalle yksiköistä on myönnetty erillistä investointimäärärahaa **oppimisympäristöjen laajempaan kehittämiseen**. Vuosittain hankitaan uusia välineitä, laitteita ja teknologiaa. Laite- ja ohjelmistohankinnat tehdään keskitetyn investointirahaan kautta, jossa yksiköiden on perusteltava pedagoginen tarve ja dokumentoitava käytön hyödyt jälkikäteen.

Esimerkiksi Laanilan yläkoulu ja lukio sekä Talvikankaan koulu ovat käyttäneet investointirahaa STEAM-tilojen varustamiseen. Lisäksi välineistöä on hankittu Heikinharjun Luontokotoon ja Timosenkosken Luontokouluun. Osaamiskeskus Takomo tarjoaa lainattavaa välineistöä, ja uusien taitojen oppimista sekä prototyyppien valmistusta tuetaan kaupungin avoimissa tiloissa, kuten kaupungin kirjaston Digiverstaassa ja yliopiston FabLabissa.

Keskeiset kehittämiskohteet ja STEAM-visio on esitetty vuonna 2022 julkaistussa käsikirjassa. Sivistys- ja kulttuuripalvelujen mukaan yhdessä Turun kaupungin kanssa on luotu kansallinen STEAM-visio ja strategia, jotka ohjaavat myös Oulun kaupungin omaa toimintaa. Sekä kaupungin oma että kansallinen visio ja strategia pohjaa valtakunnallisiin asiakirjoihin kuten Suomen LUMA-strategiaan 2030⁴⁴.

42 [ToolCamp kevät 2024 – STEAM in Oulu](#)

43 [Oppiminen – STEAM in Oulu](#)

44 [LUMA-strategia 2030 - OKM - Opetus- ja kulttuuriministeriö](#)

Sivistys- ja kulttuuripalveluilla **ei ole erikseen kohdennettu STEAM-opetuksen kehittämiseen erityisiä tutkimus- ja kehitysresursseja**. Sen sijaan Oulun yliopistossa tehdään tutkimusta STEAM-toiminnasta, johon sisältyy sekä pro gradu - että väitöskirjatason tutkimusta. Lisäksi sivistys- ja kulttuuripalveluilta saadun tiedon mukaan kehitetään jatkuvasti omaa täydennyskoulutustoimintaa vastaamaan yksiköiden tarpeita ja ollaan mukana yliopiston eri toimijoiden järjestämissä täydennyskoulutuksissa.

Tukitoimilla helpotetaan osallistumista STEAM-toimintaan

Tarkastuslautakunta tiedusteli STEAM-opetukseen annettavia tukitoimia ja yhteistyötä paikallisten yritysten kanssa sekä niiden tarjoamaa tukea STEAM-toiminnan kehittämiseen. Lisäksi tarkasteltiin, millaisia innovatiivisia kokeiluja tai projekteja on syntynyt paikallisten kumppaneiden kanssa.

STEAM-opetuksen integroinnissa on tarjottu **konkreettisia tukitoimia** varhaiskasvatukselle, kouluille ja oppilaitoksille. Yksiköille ja johtajille järjestetään **säännöllisiä tapaamisia, mentorikoulu-malli** auttaa aloittelijoita, ja kokeneet yksiköt **jakavat kokemuksiaan**. Varhaiskasvatuksessa ja perusopetuksessa on lisäksi joukko opettajia, jotka kouluttavat ja tarjoavat **tukea toiminnan kehittämisessä**. **STEAM-koordinaattorit** puolestaan avustavat päiväkodin johtajia sekä rehtoreita toimintakulttuurin edistämisessä.

Pedagogista osaamista vahvistetaan **säännöllisellä täydennyskoulutuksella**. Esimerkiksi tammi-syyskuun 2023 aikana järjestettiin keskitetysti noin 25 täydennyskoulutustilaisuutta. Lisäksi tarjotaan mahdollisuutta **asiantuntijan avustukseen** yksikön koulutustilaisuuksissa tai kehittämispäivillä. Yhteistyökumppaneina toimivat Oulun yliopisto ja paikalliset yritykset, jotka osallistuvat opetukseen, tarjoavat koulutusta ja tekevät yhteiskehittämishankkeita oppilaiden kanssa.

STEAM-opetuksen tukemiseksi on **vakiintunut yhteistyö** paikallisten yritysten kanssa, jossa oppilaat luovat esimerkiksi koruja yrityksen valikoimaan tai suunnittelevat oman talonsa saaden arkkitehdin palautetta. Lisäksi oppilaat osallistuvat vuosittain yritysvierailuihin ja toteuttavat yhteiskehittämishankkeita.

Paikalliset yritykset ovat mukana kehittämässä STEAM-opetusta, esittelemässä toimintaansa kouluilla ja osallistumassa erilaisiin projekteihin lasten ja nuorten kans-

sa. Lapset ja nuoret ovat osallistuneet esimerkiksi uusien tuotteiden suunnitteluun ja testaamiseen. Näin he saavat käsityksen uuden tuotteen kehitysprosessista, mikä on olennainen osa STEAM-työtä. Sivistys- ja kulttuuripalveluilta saadun tiedon mukaan paikalliset yritykset ovat olleet erittäin kiinnostuneita ja innostuneita siitä, että Oulun kaupungissa kehitetään tällaista oppimisen muotoa.

Paikallisten kumppaneiden kanssa on toteutettu **innovatiivisia projekteja** Oulun kouluissa. Esimerkiksi Rajakylän koulun oppilaat suunnittelivat Kirottu koulu -papelin, ja Oulujoen koulun oppilaat tekivät lisättyä todellisuutta hyödyntävän Oulujoen ympäriajokokonaisuuden. Oppilaiden ja henkilökunnan yhteistyöllä syntyi myös oppimialusta veden kierrolle, joka käyttää lisättyä todellisuutta 5G-verkossa, ja aurinkopaneelit asennettiin Laanilan yläkoulun ja lukion katolle, opettaen kestävästä kehityksestä ja tuottaen tietoa esimerkiksi sähkönkulutuksesta.

Kumppanuuksien vahvistamiseksi pitkän aikavälin suunnitelmiin kuuluu sivistys- ja kulttuuripalveluissa kaupungin yksiköiden ja yritysten välisen yhteistyön tukeminen sekä erilaisten yhteistyömallien käyttöönotto. Lisäksi kannustetaan uusien kumppanuuksien ja yhteistyöyritysten löytämiseen, jossa tehdään myös yhteistyötä BusinessOulun eri toimijoiden kanssa.

STEAM-yhteistyö sisältää innovatiivisia kokeiluja ja osaamisen vahvistamista

Tarkastuslautakunta kysyi arviointitilaisuudessa STEAM-toiminnan yhteistyömuodoista, niiden koordinoinnista ja hallinnasta, sekä mahdollisista toimenpiteistä yhteistyön jatkuvuuden varmistamiseksi tulevaisuudessa. Lisäksi selvitettiin, miten yhteistyö on edistännyt opettajien sekä lasten ja nuorten vuorovaikutusta paikallisten kumppaneiden kanssa.

Erilaisista **yhteistyömuodoista** esimerkkinä on Oulun koulujen mukanaolo kolmen yliopiston Generation AI-tutkimushankkeessa⁴⁵, jossa tutkitaan muun muassa miten tekoälyä voidaan turvallisesti ja pedagogisesti järkevästi hyödyntää oppimisessa. Lisäksi Oulun yliopiston FabLab kehittää uusia tapoja täydennyskouluttaa opetushenkilöstöä. Heillä on myös MobiiliFabLab-toimintaa, jossa he menevät suoraan kouluille pitämään oppilaille ja opettajille työpajoja.

Sivistys- ja kulttuuripalveluissa on edistetty **mahdollisuutta kohtaamiseen ja keskusteluun yritysten, tut-**

45 [Tervetuloa Generation AI hankkeen www-sivuille!\(generation-ai-stn.fi\)](http://Tervetuloa.GenerationAI.hankkeen.www-sivuille!(generation-ai-stn.fi))

kimuslaitosten ja koulujen välillä yhteiskehittämissuunnitelmien tiimoilta. Samalla on kehitetty hallinnollisia malleja yhteiskehittämissuunnitelmien toteuttamiseksi. Sivistys- ja kulttuuripalveluilla on myös mahdollisuus esittää omia toiveitaan yliopistolle siitä, millaista STEAMin osa-alueen tutkimusta kaupungin kannalta olisi hyödyllistä tehdä.

Kaupungissa on omat **vastuuhenkilöt yhteiskehittämiselle, yrittäjyyskasvatukselle ja työelämäyhteyksille**, jotka kehittävät toimintaa vastaamaan koulumaailman ja yritysmaailman tarpeita. Tämä kokeilutoiminta on osa laajempaa **osaamiskeskustoimintaa**, jota ohjaa osaamiskeskusten ohjausryhmä. Yritysyhteistyöstä ja yhteiskehittämisestä vastaavat henkilöt tekevät yhteistyötä muun muassa BusinessOulun yritysyritystä kehittäviin asiantuntijoiden kanssa.

Yhteistyö on lisännyt vuorovaikutusta opettajien, lasten ja nuorten sekä paikallisten kumppaneiden välillä, tuoden yritysmaailman lähemmäksi koulumaailmaa. Sivistys- ja kulttuuripalvelujen mukaan yhteistyö on kasvattanut yksiköiden halua osallistua yhteiskehittämisen projekteihin, koska toiminnalle on nyt olemassa hyväksytty malli ja selkeät raamit. Myös yritykset hyötyvät yhteistyöstä, esimerkiksi mahdollisuudesta testata tuotteitaan ja esitellä osaamistaan.

Keskeinen tekijä tavoitteen saavuttamisessa on selkeä suunnitelma

Tarkastuslautakunta kysyi Oulun edistymisestä kohti tavoitetta olla Suomen STEAM-pääkaupunki vuoteen 2026 mennessä. Samalla kysyttiin konkreettisia välitavoitteita sekä lähitulevaisuuden suunnitelmia tavoitteen saavuttamiseksi.

Ajatus siitä, että Oulu olisi **Suomen STEAM-pääkaupunki** on sivistys- ja kulttuuripalvelujen mukaan tahtotilan ilmaus olla suunnannäyttäjä kansallisessa kehityksessä ja oppimisen pedagogiikan muutoksessa. Päämääränä on edistää aktiivisesti STEAM-osaamista ja sen soveltamista, mikä voi myös vaikuttaa myönteisesti kaupungin talouteen, koulutusjärjestelmään ja innovaatioihin.

Sivistys- ja kulttuuripalveluissa keskeisin tavoite on ollut kasvattaa toiminnassa mukana olevien yksiköiden määrää. **Ensimmäinen välitavoite** on se, että toiminnassa mukana olevien yksiköiden määrä saadaan lähelle 100 prosenttia. **Toisena välitavoitteena** on, että STEAM-kokemuksia saavien kuntalaisten määrä kasvaa ja tietoi-

suus STEAMista lisääntyy. Lisäksi sivistys- ja kulttuuripalveluissa **erityisiksi kehittämiskohteiksi** nähtiin nyt johtajuuden tukeminen ja opettajien täydennyskoulutus.

Kaupungilla on strategiaan kirjattu **tavoite STEAM-toiminnan kehittämiseksi** ja sen toteuttamiseksi osana kaupunkistrategiaa 2030 ja sivistysohjelmaa 2026. Suunnitelma sisältää konkreettisia tavoitteita, jotka viedään vuosittain talousarvioon ja käyttösuunnitelmiin.

STEAM-toiminnassa keskitytään tulevana vuosina

- Tukemaan ehyen kasvun ja oppimisen polun kehittämistä alueellisella yhteistyöllä.
- Laajentamaan STEAM-toimintaa nuorisopalveluiden ensimmäisiin yksiköihin vuonna 2024.
- Suunnittelemaan erilaisten oppimisympäristöjen, mukaan lukien virtuaaliset, käyttöä STEAM-pedagogiikan tukena.
- Vahvistamaan verkoston toimintaa johtajuuden tukemisella ja yhteisöllisyyden lisäämisellä.
- Pyrkimään aktiivisesti edistämään STEAM-verkostoa kansallisella tasolla ja tiiviiseen yhteistyöhön Turun kaupungin kanssa STEAMin kehittämisessä.
- Tiivistämään yhteistyötä Suomen LUMA-verkoston kanssa⁴⁶.

Kansallinen STEAM-visio ja strategia on esitelty Opetushallituksessa 1.9.2023, jossa se sai sivistys- ja kulttuuripalvelujen mukaan hyvän vastaanoton.

Kaupunki viestii STEAM-toiminnastaan Mun Oulu -kaupunkimedialle, sosiaalisen median alustoille ja sisäisille tiedotuskanaville. Kaupunki harkitsee markkinoinnin ja toimialojen esittelyn kehittämistä, sillä STEAM-toiminnasta on paljon positiivista kerrottavaa sisäisesti ja ulkoisesti.

Vaikuttavuutta arvioimalla varmistetaan toimenpiteiden tehokkuus

Arvioinnin aikana **tarkastuslautakunta havaitsi**, että **STEAM-toiminnan vaikuttavuutta ei vielä arvioida tai mitata**. Sivistys- ja kulttuuripalvelujen mukaan parhailaan kehitetään mallia vaikuttavuuden mittaamiseen ja arviointiin. Työssä hyödynnetään Oulun Yliopiston tutkimusta STEAM-pedagogiikan hyödyntämisestä opetuksessa. Alustavat tulokset ovat rohkaisevia, mikä vahvistaa sivistys- ja kulttuuripalvelujen luottamusta siihen, että tutkimus tuottaa luotettavia mittareita. Mallia kehitettäessä tullaan ottamaan huomioon kaikki saatavilla oleva tieto STEAM-toiminnan laajuudesta ja eri toimijoiden kokemuksista STEAM-toiminnasta.

46 [LUMA-keskus Suomi - LUMA-keskus Suomi](#)

Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä STEAM-toiminnan toteuttamisesta

Tarkastuslautakunta arvioi, kuinka hyvin sivistys- ja kulttuuripalveluissa on onnistuttu toteuttamaan valtuuston tahtoa vahvistaa innovatiivista kokeilutoimintaa STEAM- toiminnalla, joka on yksi kolmesta sen edistämiseen käytetyistä keinoista. Tarkastuslautakunnan arvioinnin mukaan sivistys- ja kulttuuripalvelut on edistänyt STEAM-toimintaa monipuolisesti, mutta toiminnan vaikuttavuuden mittamisessa on vielä kehittämistarvetta.

Kaupungissa toimii aktiivinen STEAM-verkosto, joka tukee STEAM-oppimista eri ikäryhmissä ja yhteisöissä. Verkosto on laajentunut huomattavasti lähtötilanteesta ja se tavoittaa yhä laajemmin eri ikäryhmiä ja yhteisöjä. Valtuuston vuodelle 2023 asettama tavoite verkostoon kuuluvien toimijoiden määrän kasvusta on toteutunut hyvin. **Vielä on kuitenkin eroja siinä, miten kattavasti STEAM-toiminta tavoittaa lapset ja nuoret. Isoja eroja on myös yksiköiden välillä STEAM-toiminnan tarjonnan laajuudessa.**

Taloudelliset resurssit ovat kohtuullisesti tukeneet toiminnan kehitystä, mutta tulevana vuosina toimintaan suunnataan lisäresursseja verkoston laajentuessa ja täydennyskoulutustarpeen sekä käytössä olevan laitteiston päivitystarpeen kasvaessa.

Arvioinnissa havaittiin, että STEAM-toimintaan tarjotaan konkreettista tukea, ja kaupungin ulkopuoliset toimijat, kuten Oulun yliopisto, oppilaitokset ja yritykset, osallistuvat laajasti toiminnan tukemiseen. Lisäksi STEAM-toiminnan kehittämiseksi tehdään yhteistyötä kansallisesti, ja kansainväliset yhteydet ovat avoimina.

Kaupungin strateginen toimenpide *vahvistaa innovatiivista kokeilutoimintaa*, STEAM-toiminnalla, tukee valtuuston asettamaa tavoitetta lasten ja nuorten hyvinvoinnista. Tavoitteen saavuttaminen vaatii tarkastuslautakunnan arvioinnin perusteella, että kaikilla lapsilla ja nuorilla olisi yhtäläisesti saatavilla kokemuksia STEAM-toiminnasta. Lisäksi nähtiin tärkeäksi STEAM-tietoisuuden lisääminen sekä yksiköissä tehdyn työn näkyväksi tekeminen. Kyseessä on mittava toiminnan muutos. STEAM-verkosto kasvaa koko ajan ja on harkittava tarkasti, miten tätä laajenevaa kokonaisuutta hallitaan.

Lautakunta myös havaitsi, että STEAM-toiminnan vaikuttavuutta ei vielä arvioida ja mitata. Tällainen tieto on arvokasta päätöksentekijöille, sillä se antaa käsityksen siitä, mikä toimii ja mikä ei. Se auttaa myös tekemään tietoon perustuvia päätöksiä tulevaisuuden suunnitelmista ja erityisesti taloudellisten resursien kohdentamisesta.

Tarkastuslautakunnan kannanotot

Lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseksi tulee keskittyä varmistamaan, että kaikilla lapsilla ja nuorilla on mahdollisuuksia osallistua STEAM-toimintaan ja saada siitä kokemuksia.

Innovatiivisen kokeilutoiminnan vahvistamiseksi on olennaista lisätä yleistä tietoisuutta STEAMin tarjoamista mahdollisuuksista sekä ymmärrystä STEAMin pitkäaikaisista hyödyistä.

Tarkastuslautakunta korostaa STEAM-toiminnan vaikuttavuuden arvioimista ja mittaamista päätöksen tueksi.

5.5 Perusopetuksen psykologi- ja kuraattoripalveluiden toteutuminen

Tarkastuslautakunta arvioi perusopetuksen psykologi- ja kuraattoripalvelujen toteutumista Oulussa hyvinvointialueuudistuksen jälkeen, keskittyen arvioinnissa pääosin perusopetuksen 1.–9. luokkiin.

1.1.2023 alkaen sosiaali- ja terveystalvemuutoksen myötä Oulun kaupungin opiskeluhoollon koulupsykologit- ja kuraattorit siirtyivät Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueelle (Pohde), minkä myötä palvelujen järjestäminen muuttui kaupungissa yhteistyöksi hyvinvointialueen kanssa. Muutoksessa syntyi uusi yhdyspinta⁴⁷ kaupungin ja hyvinvointialueen toiminnan välille. Arvioinnissa tarkasteltiin myös tämän yhdyspinnan toimivuutta.

Arviointiaihe oli yhteinen Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen (jäljempänä hyvinvointialue) **tarkastuslautakunnan kanssa**. Kaupungin ja hyvinvointialueen väliset toimivat yhteistyörakenteet ja toimintamallit, palvelujen saatavuus sekä hyvinvoivat lapset ja nuoret muodostavat molemmille yhteisen tavoitteen. Yhteisarviointi on yksi tapa toteuttaa lakisääteistä velvollisuutta osallistua hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen yhteistyössä hyvinvointialueen kanssa.

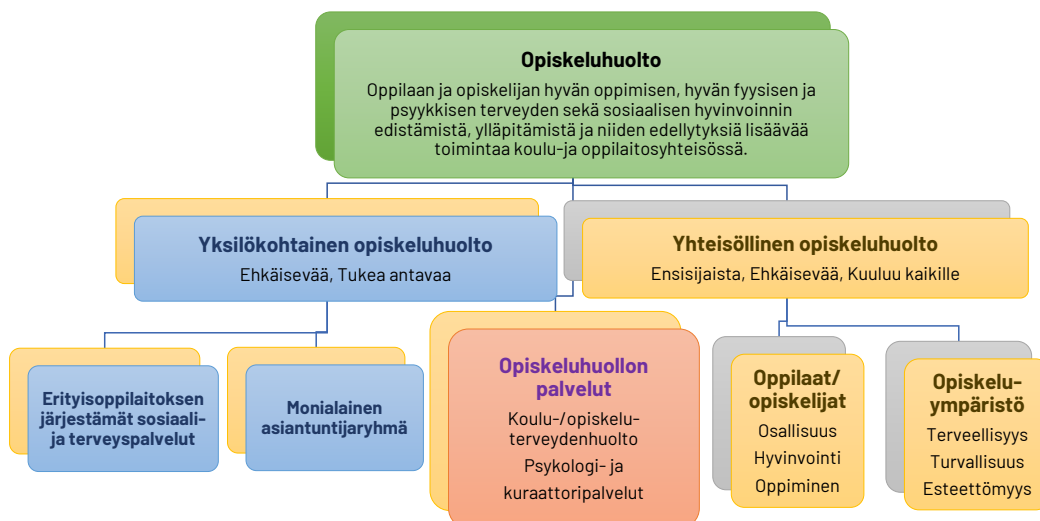
Opiskeluhoolto edistää lasten ja nuorten hyvinvointia

Opiskeluhoolto on kouluissa ja oppilaitoksissa tehtävää työtä, jolla edistetään, pidetään yllä ja luodaan edellytyksiä oppilaan hyvälle oppimiselle, psyykkiselle ja fyysiselle

terveydelle sekä sosiaaliselle hyvinvoinnille⁴⁸. **Opiskeluhoolto** on sekä perusopetuslaissa tarkoitettu oppilas- huolto että lukiolaissa ja ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa tarkoitettu opiskelijahuolto. Termi opiskeluhoolto vastaa tässä arvioinnissa käsitettä oppilas- huolto ja opiskelija samaa kuin oppilas.

Ensisijaista on ennaltaehkäisevä, koko oppilaitosyhteisöä tukeva **yhteisöllinen opiskeluhoolto**. Sitä toteuttavat kaikki koulun ammattilaiset, myös hyvinvointialueen psykologit ja kuraattorit sekä koulu- ja opiskeluterveydenhuollon toimijat. **Yksilökohtaisella opiskeluhoollolla** tarkoitetaan yksittäisille opiskelijoille annettavia koulu- terveydenhuollon palveluja, kuraattori- ja psykologipalveluja sekä monialaista yksilökohtaista opiskeluhoolto⁴⁹. Tässä arvioinnissa keskitytään erityisesti opiskeluhoollon kuraattori- ja psykologipalveluihin.

OPISKELUHOULLON KOKONAISUUS



Lähde: [Opiskeluhoolto | Opetushallitus \(oph.fi\)](https://oph.fi)

⁴⁷ Kuntien ja hyvinvointialueiden yhdyspinnoilla tarkoitetaan toimintoja ja tehtäväkokonaisuuksia, jotka kuuluvat kunnan tai hyvinvointialueen järjestämisvastuulle ja joissa niiden asukaslähtöinen toteuttaminen edellyttää yhteistyötä kunnan ja hyvinvointialueen välillä.

⁴⁸ [Opiskeluhoolto | Opetushallitus \(oph.fi\)](https://oph.fi) ja [Opiskeluhoolto - THL](https://thl.fi)

⁴⁹ Monialaista yksilökohtaista opiskeluhooltoa toteutetaan monialaisessa asiantuntijaryhmässä (MYR) ja siitä laaditaan opiskeluhoollon kertomus. Monialaisuudella tarkoitetaan sitä, että paikalla on oppilaitoshenkilöstön ohella opiskeluhoollon palveluiden eri ammattiryhmien edustajia.

Oulun kaupungissa kuraattori- ja psykologipalvelut on organisoitu esi- ja perusopetuksessa neljään alueelliseen tiimiin sivistys- ja kulttuuripalveluiden aluemallin mukaisesti. **Hyvinvointialueella** opiskeluhoollissa työskentelee yli 100 opiskeluhoollon kouluterveydenhoitajaa, koulukuraattoria ja koulupsykologia kuudessa eri vastuuyksikössä (neljä esi- ja perusopetuksen ja kaksi toisen asteen yksikköä), jossa he vastaavat yhdessä koululääkäreiden kanssa koko Oulun alueen yli 30 000 oppilaan ja opiskelijan opiskeluhooltopalveluista.

Opiskeluhooltopalveluiden **keskittämisenä yhden järjestäjän vastuulle** uudistuksessa tavoiteltiin parempaa toiminnallista kokonaisuutta sekä mahdollisuutta parempaan työn kehittämiseen. Lisäksi palveluiden järjestämisvastuun siirrolla hyvinvointialueelle tavoiteltiin yhteyden tiivistymistä muihin sote-palveluihin, oppilaiden ja opiskelijoiden hoitoonohjauksen selkeytymistä sekä yksilökohtaisen opiskeluhoollon kirjaamiskäytäntöiden ja rekisterinpidon yhdenmukaistumista. Henkilöstön keskuudessa on koettu myönteisenä hallinnollinen muutos, jossa terveydenhoitajat, kuraattorit ja psykologit työskentelevät samoissa yksiköissä. Negatiivisena on koettu jonkinasteinen psykologi- ja kuraattoripalvelujen etäännyminen kouluista. Ongelmat ovat hyvinvointialueen mukaan liittyneet lähinnä henkilöstön kokemaan eriytymiseen ja vähentyneeseen osallistumiseen koulun henkilöstötilaisuuksiin organisaation vaihduttua. Lisäksi henkilöstön kokoontumiset hyvinvointialueen tiloissa, aiemman koululla kokoontumisen sijaan, ovat johtaneet psykologien ja kuraattoreiden vähentyneeseen läsnäoloon koululla.

Kuka vastaa ja mistä?

Tarkastuslautakunta selvitti opiskeluhooltopalveluiden vastuunjako kaupunkin ja hyvinvointialueen välillä. Lisäksi kysyttiin, onko eri toimijoiden tehtävät ja vastuut määritelty selvästi ja missä kohdin saattaa esiintyä tarvetta selkeyttämiseen.

Vuoden 2023 alusta lähtien **opiskeluhoolltoa on toteutettu monialaisena suunnitelmallisena yhteistyönä sivistys- ja kulttuuripalveluiden ja hyvinvointialueen välillä**. Kaupunki koulutuksen järjestäjänä kantaa vastuun opetussuunnitelmissa hyväksyty⁵⁰ opiskeluhoollon kokonaisvaltaisesta järjestämisestä, erityisesti yhteisöllisen työn kehittämisessä ja toteuttamisessa. Kuraattori- ja

psykologipalvelut kuuluvat puolestaan hyvinvointialueen vastuualueeseen. Opiskeluhoollto tulee järjestää niin, että siitä muodostuu toimiva ja yhtenäinen kokonaisuus.

Kaupungilla ja hyvinvointialueella on omat roolinsa opiskeluhoollon järjestämisessä

Suunnitelmallinen yhteistyö opiskeluhoolltoissa on organisoitu kahdella tasolla: koulutuksen järjestäjän (jäljempänä kaupunki) opiskeluhoolltoosuunnitelmalla ja alueellisella opiskeluhoolltoosuunnitelmalla.

- **Kaupungin opiskeluhoolltoosuunnitelmat** on laadittu, päätös niistä on tehty 20.6.2023 sivistyslautakunnassa.
- **Alueellinen opiskeluhoolltoosuunnitelma** tuodaan huhtikuussa 2024 hyvinvointialueen aluevaltuuston käsittelyyn.

Kaupungin eri koulutusmuodoille laaditut opiskeluhoolltoosuunnitelmat sisältävät opiskeluhoollon toteuttamisen tavoitteet ja keskeiset periaatteet sekä toimenpiteet opiskeluhoollon toteuttamiseksi ja seuraamiseksi. Opiskeluhoolltoosuunnitelmat liitetään kaupungilla ja hyvinvointialueella hyvinvointisuunnitelmiin⁵¹.

Opiskeluhoollon yhteistyörakenteet koostuvat useista tasoista.

- **Alueellinen opiskeluhoollon yhteistyöryhmä** on hyvinvointialueen ja alueensa kuntien, oppilaitosten, huoltaja- ja opiskelijaedustuksen sekä muiden opiskeluhoollon yhteistyötahojen yhteistyöelin. Sen tehtävänä on seurata, millä tavalla **opiskeluhoolltoosuunnitelma ja monialainen yhteistyö toteutuvat hyvinvointialueella**. Oulun kaupungilla on tässä ryhmässä oma edustajansa.
- **Kaupungin opiskeluhoollon ohjausryhmä** vastaa opiskeluhoollon yleisestä suunnittelusta, kehittämisestä ja koordinoi opetuksen järjestäjän laatiman opiskeluhoolltoosuunnitelman toteutumista. Ryhmän tehtäviin kuuluu muun muassa oppilaiden tarvitsemien **opiskeluhoolltopalveluiden yhdenvertaisen saatavuuden ja laadun turvaaminen**. Ryhmässä toimii Oulun kaupungin edustajien lisäksi alueen muita koulutuksen järjestäjiä, Pohteen opiskeluhoollon vastuualuepäällikkö sekä lasten ja nuorten asiantuntija nuorisovaltuustosta.

Lisäksi toimivat **oppilaitoskohtaiset opiskeluhoolltoryhmät** ja **tapauskohtaisesti koottavat monialaiset asiantuntijaryhmät**⁵².

50 Opetushallitus määrää valtakunnallisissa opetussuunnitelman perusteissa koulutuksen tai opetuksen järjestäjää koskevat opiskeluhoollon keskeiset toimintaperiaatteet, opetustoimeen kuuluvat opiskeluhoollon tavoitteet sekä koulutuksen järjestäjän opiskeluhoolltoosuunnitelman. Perusteiden ja määräysten valmistelu toteutetaan yhteistyössä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen kanssa. (OhL 6§ ja 9§)

51 Oppilas- ja opiskelijahuoltolaki 13 § ja 13 a §

52 Koulutuksen järjestäjän monialainen opiskeluhoollon ohjausryhmä (OphL 14 §), Oppilaitoskohtainen monialainen opiskeluhoolltoryhmä (OphL 14 §), Alueellinen opiskeluhoollon yhteistyöryhmä (OphL 14 a §, ThL 15 a §)

OPISKELUHUOLLOSSA TEHTÄVÄ YHTEISTYÖ JA VASTUUT

Kunnan tai opetuksen järjestäjän tehtävä	Yhdyspinnalla tehtävä yhteistyö	Hyvinvointialueen tehtävä
Lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelman laatiminen	Yhteistyö suunnitelmien laadinnassa	Alueellisen lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelman laatiminen
Koulutuksen järjestäjän opiskeluhoitosuunnitelman laatiminen	Yhteistyö toimivan ja yhtenäisen kokonaisuuden luomiseksi	Alueellisen opiskeluhoitosuunnitelman laatiminen
Opiskeluhoollon kokonaisuuden suunnitelmallinen toteuttaminen	Monialaisen opiskeluhoitoryhmän yhteistyö (opetuksen järjestäjä johtaa)	Asukkaiden elinolojen, hyvinvoinnin ja terveyden seuraaminen
Kuntalaisten elinolojen, hyvinvoinnin ja terveyden seuraaminen	Yhteisöllisen opiskeluhoollon järjestäminen	Alueellisen opiskeluhoollon yhteistyöryhmän järjestäminen
Monialaisen opiskeluhoollon ohjausryhmän asettaminen	Monialainen yksilökohtainen asiantuntijaryhmäyhteistyö	Koulu- ja opiskeluterveydenhuollon järjestäminen
Yhteisöllisen opiskeluhoollon koordinointi (ensisijainen vastuu)	Yhteisövaikuttavuusmallin mukainen työskentely	Opiskeluhoollon psykologi- ja kuraattoripalveluiden järjestäminen
Oppilas- ja opiskelijahuoltolain 10 §:ssä tarkoitetut koulutuksen järjestäjän järjestämät sosiaali- ja terveyspalvelut	Opiskeluhoollosta tiedottaminen	Terveydenhuollon ja sosiaalihuollon asiakaskirjarekisterin ylläpito
Opiskeluhoollon kertomuksen rekisterin ylläpito		
Tilojen järjestäminen (koulujen välittömässä yhteydessä)		

Lähde: [Pohjois-Pohjanmaan alueellinen opiskeluhoollon suunnitelma](#), luonnos 16.1.2024 (Pohteen aluevaltuusto käsittelee suunnitelmat huhtikuussa 2024.)

Koulutuksen järjestäjän tehtävänä on seurata eri koulutusmuotojen opetussuunnitelmassa hyväksytyin opiskeluhoitosuunnitelman toteutumista, arviointia ja kehittämistä. Alueellisissa yhteistyöneuvotteluissa seurataan opiskeluhoollon toimintaperiaatteiden ja palveluiden toteutumista sekä neuvotellaan kehittämistoimenpiteistä.

Tarvetta tehtävien ja työnjakojen selkiyttämiseen

Arviointitilaisuudessa kaupungilta saadun tiedon mukaan **hallinnollisella tasolla tehtävät ja työnjako ovat selvillä**, mutta yksikkötasolla saattaa esiintyä epäselvyyksiä siitä, mitkä asiat kuuluvat opiskeluhoollon työntekijöille. Hyvinvointialueen mukaan opiskeluhoollon **ammattilaisten panos kohdistuu paljon lasten ja nuorten mielenterveyden häiriöiden hoitoon ja tukemiseen**. Epäselvyydet ja päällekkäisyydet eri toimijoiden työnjaossa ilmenevät muun muassa yhteistyössä psykiatristen palveluiden kanssa, neuropsykologisissa prosesseissa sekä opiskeluhoollon työntekijän roolissa vanhempainvarttien ja oppilaiden kehityskeskusteluihin osallistumisessa. Vaikka yhteistyö on monin paikoin sujunut hyvin, **yhteisen ohjeistuksen ja toimintamallien puuttuminen aiheuttaa epäselvyyksiä työnjaossa ja yhteistyön sujuvuudessa**. Hyvinvointialueella on tunnustettu tarve yhtenäistää toimintakäytäntöjä, ja yhteistyörakenteet ovat vasta kehittymässä. Henkilöstön saatavuusongelmat eri palveluissa ovat tuoneet haasteita kehittämiselle.

Tavoitteena vahvempi yhteistyö ja paremmat palvelut

Tarkastuslautakunta kysyi, miten valtuuston asettamat tavoitteet oppilashuollon palveluista ja yhteistyöstä hyvinvointialueen kanssa ovat toteutumassa.

Kaupunki ja hyvinvointialue ovat tunnistanee tarpeen tiiviille yhteistyölle, mikä näkyy muun muassa tavoiteasettelussa. Molempien organisaatioiden strategiatasolla on asetettu tavoitteita, jotka liittyvät kaupungin ja hyvinvointialueen yhteistyörakenteisiin. Lisäksi molemmat ovat ottaneet myös huomioon opiskeluhoollon palveluiden saatavuuden tavoitteissaan.

Psykologi- ja kuraattoripalveluille on asetettu **sitovat tavoitteet** vuodelle 2023 kaupungin talousarviossa ja hyvinvointialueella tavoitteet löytyvät järjestämissuunnitelmasta. Tavoitteet ovat seuraavat:

- Kaupungin tavoitteena on **yhtenäinen kasvun- ja opinpolku** ja yhtenä sen mittareista **parantaa opiskeluhoollon palveluiden saatavuutta verrattuna edelliseen vuoteen** ja näin tarjota lapsille ja nuorille heidän tarvitsemaansa tukea oikea-aikaisesti.
- Hyvinvointialueen järjestämissuunnitelmassa tavoitteena on **lisätä tarvittava määrä lakisäätöistä resursseja kuraattori- ja psykologipalveluihin**.

Arvioinnissa havaittiin, että kaupungin tavoitteiden toteutumisesta raportoitiin puutteellisesti vuoden lopussa, ja hyvinvointialueen järjestämissuunnitelman toteutumista arvioidaan ja raportoidaan aluevaltuustolle Pohteen tilinpäätöksen yhteydessä. Arvioinnin mukaan **tavoitteiden toteutuminen ei näytä olevan onnistumassa** (ks. kappale *Opiskeluhoitopalvelut: määräraajojen ja henkilöstömitoituksen toteutuminen*).

Kaupungin ja hyvinvointialueen välistä yhteistyötä on pyritty vahvistamaan asettamalla tavoitteita sekä hyvinvointialueen että kaupungin strategiaan. **Hyvinvointialueen strategiassa** korostetaan kaupungin ja hyvinvointialueen välistä tiivistä yhteistyötä integraation ja yhteistyön vahvistamisen kautta eri toimijoiden välillä (yhdyssinnat). Lisäksi pyritään kehittämään toimivia yhteistyörakenteita keskeisten toimijoiden kanssa. **Tärkeänä mittarina toimii palvelun sujuvuus.**

Kaupunkistrategiassa ja toiminnan tavoitteissa vuodelle 2023 kaupungin ja hyvinvointialueen välistä **yhteistyötä koskevat kaupungin asettamat tavoitteet ovat seuraavat:**

- **Kaupunkistrategiassa 2030** on määritelty pitkän aikavälin tavoite *tarjota kuntalaisille toimivat palvelut yhteistyössä hyvinvointialueen kanssa*. Yhtenä konkreettisenä toimenpiteenä mainitaan asiakaslähtöisten käytänteiden ja prosessien vahvistaminen kaupungin ja hyvinvointialueen välillä ja yhtenä keinona on **toteuttaa lainvelvoittamaa yhteisöllistä oppilas- ja opiskelijahuoltoa kaikissa kouluissa**.
- **Vuodelle 2023 asetetuilla sitovilla toiminnan tavoitteilla** pyritään varmistamaan, että kuntalaisille tarjotaan palvelut yhteistyössä hyvinvointialueen kanssa heti vuoden 2023 alusta. Tavoitteena on muun muassa *varmistaa vaikuttavien monialaisten toimintamallien jatkuvuus yhteistyössä Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen kanssa ja kuvata keskeiset toimenpiteet*.

Pitkän aikavälin tavoitteessa on tapahtunut etenemistä. Syksyllä 2023 yhteisessä arviointitilaisuudessa sivistys- ja kulttuuripalvelut kertoi, että hyvinvoinnin tavoitteet sekä Oulun kaupungin ja hyvinvointialueen yhteiset toimintatavat ja prosessit on sisällytetty keskeisiin asiakirjoihin. Kuitenkin näiden toimenpiteiden käyttöönotto on vielä kesken. Myös opiskeluhoitossa asiakirjoihin on pyritty määrittelemään yhteisiä hyvinvointitavoitteita ja tavoitteiden toteutumiseen tarvittavia monialaisia toimintamalleja ja toimenpiteitä.

Vuoden 2023 sitova tavoite on toteutunut osittain jo käytössä olleiden toimintamallien ansiosta. Hyviä toimintamalleja on yritetty säilyttää ja kehittää. Yksi nykyisistä käytössä olevista toimintamalleista on yhteisövaikuttavuusmalli⁵³. Tätä monialaista verkostotyötä tehdään jo kaikilla sote-keskusten ja Oulun kaupungin oppilasalueilla. Lisäksi kevään 2023 aikana hyvinvointialueella on järjestetty koulutuksia yhteisövaikuttavuusmallista ja sen käyttöönotosta, mikä on edistänyt tavoitteen etenemistä. Yhteisövaikuttavuustyötä ohjaavat ja tukevat yhdyspinnassa toimivat yhteisövaikuttavuuden monialaiset johtotiimit. **Monialaisten toimintamallien kehittämiseksi ja jatkuvuuden varmistamiseksi tarvitaan kuitenkin kaupungin mukaan yhteistyörakenteita eri tasoilla.** Yhteistyörakenteilla tarkoitetaan tässä sopimuksia, jotka koskevat poliittisen päätöksenteon ja viranhaltijajohdon rakenteita, päälliköiden ja asiantuntijoiden yhteistyöverkostoja sekä alueellisten toimijoiden verkostoja.

Ensimmäisen vuoden saavutukset yhteistyössä

Tarkastuslautakunta kysyi, miten yhteistyö hyvinvointialueen kanssa on toteutumassa ja miten kaupungin ja hyvinvointialueen välisessä yhteistyössä on onnistuttu.

Kaupungin ja hyvinvointialueen on lainsäädännön mukaan tehtävä yhteistyötä⁵⁴. Laki ohjaa näiden kahden tahon strategista yhteistyötä, mutta antaa myös mahdollisuuden mukauttaa yhteistyötavat ja -rakenteet alueen erityispiirteiden mukaan. Yhteistyön suunnittelu ja yhteistyörakenteiden sekä käytäntöjen valmistelu ovat tärkeitä osia tässä prosessissa. Tämä sisältää myös tiedon siirron järjestämisen. Suunnitelmallinen lähestymistapa ja yhteistyön sopiminen molempien osapuolten välillä ovat välttämättömiä tehokkaan ja hyödyllisen yhteistyön varmistamiseksi, joka palvelee parhaiten alueen asukkaita.

Havaintojen mukaan **strategisen tason yhteistyö on aloitettu** ja kaupungin ja hyvinvointialueen lakisääteiset koulutuksen järjestäjäkohtainen opiskeluhoitola ohjausryhmä ja alueellinen opiskeluhoitola yhteistyöryhmä ovat aloittaneet toimintansa. Lisäksi kaupungin ja hyvinvointialueen yhteistyötä on suunnattu Pohjois-Pohjanmaan kuntien, hyvinvointialueen ja maakuntaliiton välisellä strategisella yhteistyösopimuksella, jonka kaupunginhallitus hyväksyi helmikuussa 2024. Sopimuksessa määritellään muun muassa strategisen yhteistyön rakenteet.

⁵³ Yhteisövaikuttavuus on viitekehys ja tapa ratkaista tietoisesti yhdessä monimutkaisia ja moniulotteisia ongelmia, joihin liittyy usein monia eri toimijoita. Yhteisövaikuttavuus syntyy näiden eri toimijoiden yhteiseen tavoitteeseen sitoutuneesta työstä.

⁵⁴ Yhteistyö: Oppilas- ja opiskelijahuoltolaki 14 a §, ThL 15 a § Neuvotteluvuorot: laki hyvinvointialueesta (611/2021 14 §) ja Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (612/2021 6 ja 7 §)

Yhteisen tilannekuvan ja tietopohjan kehittyessä on asetettu yhteisiä tavoitteita. Kaupungin hyvinvointisuunnitelma hyväksyttiin huhtikuussa 2023 valtuustossa, ja siinä kaupungin ja Pohteen yhteiseksi tavoitteeksi asetettiin yhteisöllisen opiskeluhuollon hyvinvointia ja terveyttä edistävien toimintatapojen laajentaminen kaikilla koulutusasteilla. Pohteen aluevaltuusto käsittelee oman hyvinvointisuunnitelman aluevaltuustossa huhtikuussa 2024. Sen yhtenä liitteenä on alueellinen opiskeluhuollon suunnitelma, joka sisältää periaatteet muun muassa opiskeluhuollon yhteisistä tavoitteista ja toimenpiteistä vuosille 2024–2025.

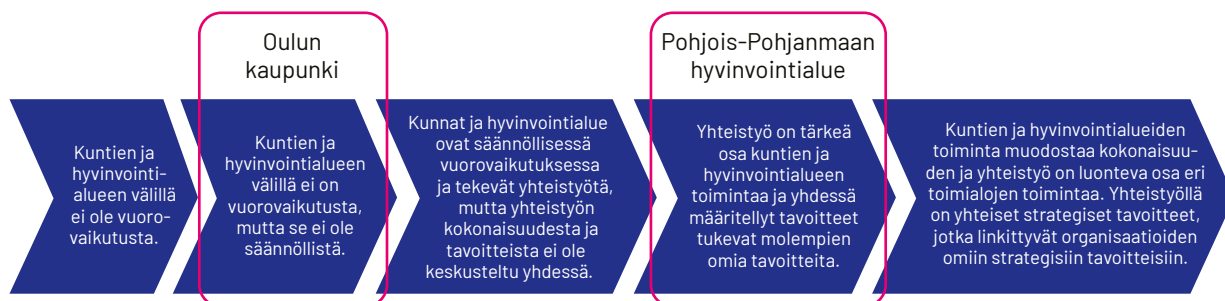
Hyvinvointialueen ja kaupungin välistä yhdyspintaa kehitetään ja määritellään yhteistyössä. Nykyiset yhdys-

pintarakenteet kattavat muun muassa oppilashuolto-ryhmätyöskentelyn kouluissa⁵⁵, palvelukeskittymätyön, hyvinvointialueiden monialaisen yhteistyöryhmän, yhteisövaikuttavuusmallin johtotiimit, aluepäälliköiden ja vastualuepäälliköiden säännölliset kehittämistapaamiset sekä sivistys- ja kulttuuripalvelujen alueelliset johtotiimit, joissa on opiskeluhuollon lähiesihenkilöedustus.

Missä yhteistyössä mennään?

Syksyllä 2023 tiedusteltiin, missä kaupungin ja hyvinvointialueen yhteistyössä mennään. Vastauksissa oli ristiriitaa ja vastausten perusteella suurin ongelma näyttäisi liittyvän kaupungin ja hyvinvointialueen välisen yhteistyön epäselvyyteen ja kommunikaation puutteisiin.

MISSÄ YHTEISTYÖSSÄ MENNÄÄN?



Lähde: Kuntien ja hyvinvointialueiden yhdyspintatyö, muokattu (alkup. kuva Sami Niemi, Kuntaliitto)

- Kaupungin mukaan **kaupungin ja hyvinvointialueen välillä on vuorovaikutusta, mutta se ei ole säännöllistä.** Kaupungin käsityksen mukaan nykyinen yhteistyö hyvinvointialueen kanssa perustuu kaupungin aiempiin verkostoihin ja yhteistyömalleihin (siku & hyve). Uutena on tiivis yhteistyö osallisuus, yhdyspinta- ja hyvinvointikoordinaattorin ja hyvinvoinnin edistämisen johtajan välillä. Kaupungin toivomia yhteistyörakenteita ei ole ainakaan toistaiseksi vahvistettu, ja vuorovaikutus koetaan pistemäiseksi ja etäiseksi Pohteen johdosta.
- Hyvinvointialueen mukaan **yhteistyö on tärkeä osa kaupungin ja hyvinvointialueen toimintaa ja yhdessä määritellyt tavoitteet tukevat molempien omia tavoitteita.** Hyvinvointialueen perustelujen mukaan Kaupungin ja hyvinvointialueen erilaisissa rooleissa toimivat henkilöt tekevät säännöllisesti yhteistyötä erilaisissa yhdyspintaryhmissä, joissa työskentelylle on määritelty yhteisiä tavoitteita. Yhteistyön kokonaisuuden tarkentaminen on aloitettu kaupungin toimijoiden ja hyvinvointialueen välillä. Rakenteet yhdyspintatyölle kehittyvät edelleen toiminnan vakiintuessa.

Yhteistyö kaupungin näkökulmasta toimii parhaiten, kun yhdyspintatyössä on selkeät rakenteet, toimivat yhteydet ja jatkuva vuorovaikutus. Yhdyspintarakenteilla viitataan sopimukseen, joissa määritellään vastuunjako hyvinvointialueen, kaupungin ja muiden toimijoiden kesken. Näissä sopimuksissa sovitaan vastinpareista kaupungin ja hyvinvointialueen välillä sekä muiden toimijoiden roolista. Vaikka kaupungilla ja Pohteella on yhteisiä toimintamalleja, kuten oppilaiden läsnäolon tukemisen malli, kaupungin mukaan tarvitaan eri tasoilla toimivia yhteisiä rakenteita niiden toteutumisen ja kehittymisen seuraamiseksi. **Alueellisen opiskeluhuollon yhteistyöryhmä ja kaupungin vastaava ohjausryhmä eivät kaupungin mukaan ole riittäviä varmistamaan yhdyspintatyön tehokasta toteutumista.**

Kaupungin mukaan **toimivinta yhteistyö** on tällä hetkellä alueellisessa toiminnassa ja erityisesti yhteisövaikuttamisen toimintamallissa. Tietojohtamisen yhteistyössä pisimmällä ollaan yhteisessä lapsibudjetoinnissa, jossa Pohteella on kehittämishanke vuoden 2024 loppuun saakka. Positiivisena nähdään, että toimijoiden keskinäinen tuttuus on lisääntynyt, ja toimintavire on myönteinen.

⁵⁵ Tarkoittaa moniammatillista oppilashuolto-ryhmää, jonka vakiintuneeseen kokoonpanoon kuuluvat rehtori/apulaisjohtaja, laaja-alaiset erityisopettajat, opinto-ohjaaja, terveydenhoitaja, koulupsykologi ja koulukuraattori sekä oppilas- ja huoltajaedustajat. Ryhmä työskentelee yhdessä henkilöstön kanssa kouluyhteisön hyvinvoinnin, turvallisuuden ja viihtyvyyden kehittämiseksi.

Opiskeluhoitopalvelut: määräaikojen ja henkilöstömitoituksen toteutuminen

Tarkastuslautakunta tarkasteli, millaista tietoa on saatavilla psykologi- ja kuraattoripalveluista sekä toteutuvatko palvelut oppilas- ja opiskelijahuoltolain mukaisesti, erityisesti palveluiden saatavuuden ja henkilöstömitoituksen näkökulmasta. Lisäksi tiedusteltiin, mitä toimenpiteitä on toteutettu palvelujen parantamiseksi.

Hyvinvointialueen asiakas- ja potilastietojärjestelmä tarjoaa vastaavaa mittaritietoa kuin aiemmin käytössä olleet kaupungin järjestelmät. Järjestelmän rajoitteiden takia tiedonkeruuta joudutaan osittain tekemään manuaalisesti. **Kaupunki seuraa psykologi- ja kuraattoripalvelujen saatavuutta**, kuten opiskeluhoitopalveluiden määräajat ja asiakas- sekä käyntimäärät, **hyvinvointialueen toimittamalla tiedolla**. Keskustelu ja linjaukset kuraattori- ja psykologipalvelujen saatavuutta mittaavista indikaattoreista on osa kaupungin opiskeluhoillon ohjausryhmän tehtävää. Indikaattoritieto ohjaa osaltaan myös

opiskeluhoillon tarveperustaisuuden toteutumista. **Nyt käytettävissä olevissa järjestelmistä puuttuvat yhteisöllistä työtä mittaavat indikaattorit**. Kaupungin mukaan asia on välttämätön opiskeluhoitolain mukaisen toiminnan arvioinnissa.

Toteutuvatko laissa säädetyt määräajat palveluihin pääsemiseksi?

Oppilaalla ja opiskelijalla on oikeus psykologi- tai kuraattoripalveluihin säädetyssä määräajassa. Palvelut on järjestettävä siten, että oppilaalle tarjotaan mahdollisuus henkilökohtaiseen keskusteluun joko psykologin tai kuraattorin kanssa **viimeistään seitsemäntenä koulun työpäivänä**⁵⁶. Jos asia on **kiireellinen, keskustelu on järjestettävä samana tai seuraavana koulupäivänä**. Asian kiireellisyyden arvioi psykologi tai kuraattori.

Oulussa oli jo **ennen palvelujen siirtymistä hyvinvointialueelle ongelmia psykologi- ja kuraattoripalvelujen saamisessa määräajassa**. Esimerkiksi vuosina 2019–2022 ei ollut yhtään vuotta, jolloin kaikkien oppilaiden tai opiskelijoiden ensikäynteihin olisi pystytty vastaamaan lakisääteisessä ajassa.

PSYKOLOGI- JA KURAATTORIPALVELUIDEN MÄÄRÄAJAN TOTEUTUMINEN (OPPILAAT JA OPISKELIJAT)

Määräajan 1-7 pv toteuma	2019		2020		2021		2022	
Oppilaita ja opiskelijoita yht.	5 685		5 855		4 734		4 771	
	as.määrä	%	as.määrä	%	as.määrä	%	as.määrä	%
Ensikäynnin yhteydenotto	1 025	18	903	15	1 130	24	1 240	26
Ensikäynti toteutunut 1-7 pv	450	44	375	42	479	42	818	66
Ensikäynnin määräaika ylittyi 7 pv	305	30	239	26	255	23	422	34
Ensikäynnille ei pvm*	270	26	289	32	396	35		

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

Lähde: tarkastuslautakuntien yhteinen arviointitilaisuus 18.10.2023

Vuodelta 2023 ei saatu kuraattori- ja psykologipalvelujen määräaikojen seurantaan liittyviä tilastoja. Hyvinvointialueelta ilmoitettiin, että "emme pysty seuraamaan määräaikoja". Henkilöstövaihdos sekä pieni muutos erityisesti kiireellisten asioiden tilastointitavassa olivat syitä tähän.

Hyvinvointialueelta määräaikojen toteutumisesta todettiin yleisesti, että

- psykologipalveluissa on lähtökohtaisesti ollut koko hyvinvointialueella vajetta ja voidaan todeta, että määräaikoja ei ole voitu toteuttaa ja
- kuraattoreiden asiakastietojärjestelmistä ei saatu määräaikojen toteutumista esille.

Hyvinvointialueen mukaan Oulun alueella on erityisesti pulaa psykologeista. Monilla kouluilla on haasteita tarjota psykologin tapaamisaikoja, sillä osalla kouluista ei ole omaa koulupsykologiaa. Tällöin järjestetään tutkimusarvioita konsultaationa ja psykologin tutkimuksia oman henkilöstön voimin tai hankitaan ne ostopalveluna. Ostopalveluilla on onnistuttu helpottamaan psykologisten tutkimusten ruuhkia jonkin verran. Kuitenkin ostopalveluiden käyttö voi aiheuttaa haasteita lähipalveluperiaatteen toteutumiselle, joka hyvinvointialueen mukaan nyt toteutuisi. Lisäksi se voi tuoda haasteita yhteisöllisen työn toteutumiselle.

Pohteen mukaan hyvinvointialueella ostettiin psykologipalveluja yhteensä 0,9 miljoonalla eurolla vuonna 2023.

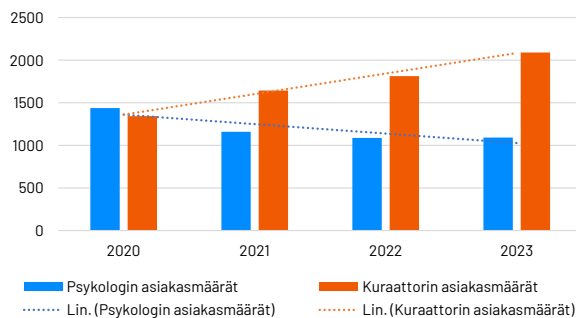
56 Oppilas- ja opiskelijahuoltolaki 1287/2013 tuli voimaan 1.8.2014

Psykologipalvelujen saatavuus on kuitenkin heikentynyt vuodenvaihteen 2023–2024 aikana, koska useita ostopalvelusopimuksia on päättyneet. Kuraattoripalveluita ei ole tähän mennessä ostettu. Osalla opiskeluhoillon henkilöstöstä on useita työpisteitä, mikä osaltaan voi myös vaikuttaa palvelujen toteutumiseen heikentävästi.

Kaikilla kouluilla on velvollisuus tehdä ehkäisevää ja yhteisöllistä opiskeluhoitotyötä, mutta sen osuuden tulisi hyvinvointialueen mukaan olla nykyistä suurempi, sillä oppilas- ja opiskelijahuoltolaki asettaa sen ensisijaiseksi. Kuitenkin käytännössä **työaika kohdentuu usein merkittävästi esimerkiksi psyykkisten huolien tukemiseen.**

Rekrytointihaasteet ovat vaikeuttaneet erityisesti psykologipalveluiden saatavuutta. Psykologipalveluiden puute näkyy myös opiskeluhoillon asiakasmäärissä. Vuodesta 2020 vuoteen 2023 kuraattoreiden asiakasmäärät ovat kasvaneet vuosittain, kun taas psykologeilla asiakasmäärät ovat vähentyneet, mikä johtuu osittain siitä, että psykologeista oli pulaa eikä palveluja saanut. Tarkastelujaksolle osui osittain myös koronaepidemian aika.

OPISKELUHOILLON ASIAKSMÄÄRÄT 2020–2023, PERUSOPETUS (7–15-VUOTIAAT)



Lähde: Pohjois- Pohjanmaan hyvinvointialue, opiskeluhoito 14.2.2024

Opiskeluhoillon henkilömitoituksia on tiukennettu

Psykologi- ja kuraattoripalveluita järjestettäessä saa yhtä kuraattoria kohden olla **enintään 670 opiskelijaa ja yhtä psykologia kohden enintään 780 opiskelijaa**⁵⁷. Kuraattorien mitoitustuli voimaan 1.1.2022, ja psykologien 1.8.2023. Psykologi- ja kuraattoripalveluiden henkilöstömitoituksella tavoitellaan tasapuolisempaa ja laadukkaampaa opiskeluhoitoa kouluissa⁵⁸. Hyvinvointialueet ovat velvollisia huolehtimaan lakisääteisen mitoituksen toteutumisesta.

Hyvinvointialueelta saadun tiedon mukaan **Oulun alueella** psykologeilla ja kuraattoreilla on suuret oppilas- ja opiskelijamäärät, **esi- ja perusasteella noin 900–1 500 oppilasta työntekijää kohden**. Koulukuraattoreilla oppilaiden määrä kuraattoria kohden ilmoitettiin samaksi⁵⁹.

Hyvinvointialue ei laske mitoitusta kunnittain, vaan tarjottu ulottuu kattavasti koko hyvinvointialueelle. Resurssien kohdentamisessa korostetaan tarpeiden mukaisuutta toimialueen sisällä. Toimenpiteillä pyritään hyvinvointialueen mukaan varmistamaan, että psykologi- ja kuraattoripalvelut ovat tasavertaisesti saatavilla eri alueilla ja vastaavat alueellisiin tarpeisiin.

Maaliskuussa 2024 hyvinvointialueen toimialuejohtajalta saadun tiedon perusteella mitoituksen tilanne vaihtelee: osalla alueista kuraattoreiden mitoitustulot täyttyvät, kun taas osalla ei. **Psykologien henkilömitoitustuli ei täyty**. Kuntien etäisyydet ovat niin pitkiä, että koulupsykologien oppilasmääriä on vaikea suoranaisesti tasata. Konsultatiivista palvelua kuitenkin pystytään tarjoamaan hyvinvointialueen mukaan aikaisempaa paremmin.

Kuraattoripalvelut toteutuvat lakisääteisen mitoituksen mukaisesti muilla alueilla Oulua lukuun ottamatta (vaje reilu 10 kuraattoria).

Koko hyvinvointialue huomioon ottaen psykologien keskimääräinen **asiakasmäärä oli 1 397 asiakasta, kun taas kuraattoreilla vastaava luku on 808 asiakasta per kuraattori**⁶⁰. Havaintojen mukaan tilanne on huonompi kuin syksyllä 2023, jolloin arvioitiin, että hyvinvointialueella on keskimäärin laskennallisesti yksi psykologi jokaista 1100 oppilasta kohden⁶¹ ja yksi kuraattori jokaista 670 oppilasta kohden. Myös tuolloin oli henkilömitoituksien ja -suositusten toteutumisessa vaihtelua alueittain. Suurimmat haasteet liittyivät psykologien saatavuuteen.

Hyvinvointialueen mukaan resurssitilanne ei ole merkittävästi muuttunut siitä, kun Oulun kaupunki vastasi palvelujen toteutuksesta. Oulun alueella oli huhtikuussa 2023 vastuualueella laaditun laskelman (hyödyntää v. 2022 oppilas- ja opiskelijamäärätietoja) mukaan **17 kuraattorin vaje ja 21 psykologin vaje suhteessa mitoitukseen.**

Nykyinen henkilöstömäärä ei vastaa täysimääräisesti tarvetta, ja **resurssivajetta on sekä kuraattoreissa että psykologeissa**. Psykologien vakansseja on täyttämättä ja ennen kuin ne saadaan täytettyä, ei uusia vakansseja ole hyvinvointialueen mukaan tarkoituksenmukaista perus-

57 Psykologiliitto ja sosiaalialan ammattijärjestö Talentia ovat vaatineet oppilaiden ja opiskelijoiden kuraattorimäärän tiukempaa rajoittamista, enintään 500 henkilöön.

58 [Laki oppilas- ja opiskelijahuoltolain muuttamisesta, 1146/2021 - Säädökset alkuperäisinä - FINLEX®](#)

59 Pohde arviointitilaisuudessa 18.10.2024

60 Asiakasmäärät voivat olla isommat, mikäli entiset täyttöasteet vakansseilla ei pidä paikkaansa, tarkistettu syksyllä 2023. Toimialuejohtajalta saatu tieto 3/2024.

61 Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen ennakkokysymykset 16.10.2023

taa. Kuraattorin vakansseja ei ole täyttämättä eli vakanssin tullessa avoimeksi, siihen saadaan hyvinvointialueen mukaan tekijä. Osassa kuntia kuraattorin asiakasmäärät voivat ylittyä, mutta koko alue huomioiden hyvinvointialu-

een mukaan mitoitukset täyttyisi. Psykologien ja kuraattoreiden mitoituksesta ja tarpeesta koko hyvinvointialueelle tullaan tekemään henkilöstösuunnitelma keväällä 2024 osana hyvinvointialueen yhteistoimintaprosessia.

OPISKELUHUOLLON PALVELUIDEN TOTEUTUMINEN JA ALUEELLISET EROT PERUSOPETUKSEN KURAATTORI- JA PSYKOLOGIPALVELUISSA OULUN ALUEELLA

Opiskeluhoolto	Psykologit	Kuraattorit
Haukiputaan ja Kiimingin opiskeluhoolto palvelut noin 6 700 oppilaalle, maantieteellisesti laaja alue"	Psykologin vakansseja on täytettynä 6, mutta mitoituksen mukaisesta resurssista puuttuu 3 psykologin vakanssia.	Kuraattoreiden määrä on tällä hetkellä 7, mutta mitoituksen mukaisesta resurssista puuttuu 3 kuraattoria.
Kaakkurin opiskeluhoolto palvelut noin 4 500 esi- ja perusopetuksen oppilaalle, kattaa Kaakkurin ja Oulunsalon suuralueet"	Psykologin vakansseja on täytettynä 3, joista yksi on virkavapaalla, ja yksi vakanssi on täyttämättä. Mitoituksen mukaisesta resurssista puuttuu 2 psykologin vakanssia.	Kuraattoreita on tällä hetkellä 5, mutta mitoituksen mukaisesta resurssista puuttuu 2 kuraattoria.
Kontinkankaan opiskeluhoolto palvelut noin 8 900 oppilaalle, alueella on Tiernan erityiskoulu, paljon erikoisluokkia sekä kielikoulut ja yksityisiä kouluja"	Psykologin vakansseja on täytettynä 5 ja täyttämättä 1 vakanssi, ja mitoituksen mukaisesta resurssista puuttuu 5 psykologin vakanssia.	Kuraattoreiden määrä on tällä hetkellä 9, lisäksi on 1 määräaikainen kuraattori, mutta mitoituksen mukaisesta resurssista puuttuu 4 kuraattorin virkaa.
Tuiran opiskeluhoolto palvelut 6 300 oppilaalle, osittain sosioekonomisesti haastavalla alueella"	Psykologin vakansseja on täytettynä 2 ja täyttämättä 2 vakanssia, mitoituksen mukaisesta resurssista puuttuu 6 psykologin vakanssia.	Kuraattoreiden määrä on tällä hetkellä 7, mutta mitoituksen mukaisesta resurssista puuttuu 2 kuraattoria.

Lähde: Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue, 18.10.2023 arviointitilaisuus

Palvelujen saatavuutta on pyritty parantamaan eri toimin

Oppilaskohtaisen **asiakastyön runsaus vaikuttaa negatiivisesti yhteisöllisen ennaltaehkäisevän työn toteutumiseen**. Arvioinnin perusteella opiskeluhoillon haasteena on se, että suuri osa opiskeluhoillon toimijoiden työpanoksesta kohdistuu hoitavaan ja tukevaan mielen-terveystyöhön. Psykologien työpanosta ohjautuu myös runsaasti psykologisiin tutkimuksiin. Lisäksi alueen muiden lasten ja nuorten palveluiden saatavuuden haasteet heijastuvat opiskeluhooltoon.

Myös Opetushallituksen ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) Opetushuoltopalvelujen OPA 2022 -seurantatiedon mukaan **psykologit käyttivät vain 10 % työajastaan yhteisölliseen työhön, kun taas oppilaskohtainen asiakastyö vei 70 % työajasta**⁶².

Hyvinvointialueella on **toteutettu seuraavia toimenpiteitä kuraattori- ja psykologipalveluiden saatavuuden varmistamiseksi**:

- Tarkennettu kuraattorien ja psykologien resurssien jakoa hyvinvointialueella, samalla kun tunnistettuja resurssitarpeita on viety eteenpäin Pohteen organisaatiossa

- Kohdennettu vastuuyksiköissä työpanosta lasten ja nuorten tarpeen mukaan yhteistyössä henkilöstön kanssa.
- Kehitetty rekrytointiprosessia yhteistyössä rekrytointiyksikön kanssa ja tehostettu psykologien rekrytointia käyttäen rekrytointilisää.
- Kouluille, joilla ei ole psykologia, on tarjottu konsultaatiopalveluita ja samalla on hyödynnetty ostopalvelua psykologisten tutkimusten tarpeissa.
- Ohjattu asiakkaita muiden opiskeluhoillon palveluiden pariin tarpeen mukaan.

Myös ennen siirtymää Oulussa toteutettiin useita samansuuntaisia toimenpiteitä palveluiden saatavuuden varmistamiseksi.

Psykologien määrään on ryhdytty vaikuttamaan alan koulutuksen aloituspaikkoja lisäämällä. Suomen psykologiliiton mukaan aloituspaikkojen määrää on lisätty vuodesta 2019 vuoteen 2022 noin 53 prosentilla. Liiton mukaan **psykologien saatavuus on yleisellä tasolla hyvä, joten aiemmat ja nykyiset rekrytointihaasteet liittyvät pääosin muihin tekijöihin kuin heikkoon saatavuuteen**. Syksyllä 2021 myös Oulun yliopisto aloitti psykologian perus- ja jatkotutkimus-opetuksen⁶³.

62 Suomen Psykologiliitto ry:n lausunto: Opiskeluhoillon psykologipalveluiden saatavuus lähipalveluina | Psykologiliitto (psyli.fi)

63 Hanna Rautio: Psykologit huolissaan nuorista (Kuntalehti 1/2024)

Kouluterveyskyselyllä seurataan koululaisten hyvinvointia

Tarkastuslautakunta tiedusteli, ovatko palvelut vastanneet nuorten tarpeita eli miten nuoret ovat omasta mielestään päässeet psykologi- ja kuraattoripalvelujen piiriin.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) **kouluterveyskyselyssä**⁶⁴ tarkasteltiin tuloksia mielen hyvinvoinnista sekä opiskeluhuollon palveluista ja avunsaannista luvuonna 2022–2023. **Tuloksista ei voi vielä tehdä päätelmiä palvelujen uuden järjestämistavan vaikutuksista niiden saatavuuteen tai käyttöön.**

Oulun kouluterveyskyselyn **tulokset mielen hyvinvoinnista** 4., 5. ja 8.–9.-luokkalaisten keskuudessa paljastavat useita merkittäviä havaintoja. Vaikka valtaosa nuorista sekä Oulussa että valtakunnallisesti ilmoittaa olevansa tyytyväisiä elämäänsä, 8. ja 9.-luokkalaisten tyttöjen tyytyväisyys elämäänsä laskee selvästi.

Mielialaan liittyvät ongelmat ja huolestuneisuus ovat yleisiä kaikilla nuorilla, mutta erityisesti tytöillä nämä ilmiöt ovat selvästi yleisempiä kuin pojilla. Tytöillä esiintyy runsaasti ahdistuneisuusoireilua. Positiivisen mielen-terveyden vahvistamiselle on havaittu selkeä tarve, mikä korostaa ennaltaehkäisevän työn merkitystä. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää myös sosiaaliseen ahdistuneisuuteen, joka on lisääntynyt huomattavasti valtakunnallisesti ja erityisesti Oulussa tyttöjen keskuudessa.

Kouluterveyskysely 2023 ja **opiskeluhuollon palvelut ja avunsaanti** (vertailuvuodet 2021 ja 2023)

4. ja 5.-luokkalaisten tytöt ja pojat

- **Koulukuraattorin palveluiden käyttö on lievästi kasvanut Oulussa**, samoin kuin koko maassa. Kuraattoripalveluiden käyntimäärät ovat olleet molempina vuosina vähäisemmät kuin valtakunnallisesti.
- **Koulupsykologilla käyminen on hieman vähentynyt Oulussa** ja valtakunnallisesti. Todennäköinen selitys tähän liittyy palveluiden saatavuuteen. Valtakunnallisesti käyntejä on hieman enemmän kuin Oulussa.

8. ja 9.-luokkalaisten tytöt ja pojat

- **Koulukuraattoreilla** käynnit ovat hieman lisääntyneet, valtakunnallisesti ja hieman Oulussa.

- **Koulupsykologilla** käynneissä sama trendi kuin 4. ja 5.-luokkalaisten kohdalla eli käyminen hieman vähentynyt, joka liittyy todennäköisesti palvelujen saatavuuteen.
- **Kuraattoripalvelun saatavuus ei toteutunut hyvin.** Tytöistä 42,1 % (koko maa 35,4 %) ei ole saanut tukea tai apua, vaikka olisi tarvinnut. Pojilla vastaava luku oli 22,2 % (koko maa 23,7 %). Oulun tilanne on jonkin verran huonompi kuin vuoden 2021 kyselyssä.
- **Psykologipalvelun saatavuus ei ole toteutunut hyvin.** Tytöistä 53,5 % (koko maa 45,2 %) ei ole saanut tukea tai apua hyvinvointiin, vaikka olisi tarvinnut. Pojilla vastaava luku oli 26,4 % (koko maa 27,1 %). Vuoden 2021 kyselyyn verrattuna tyttöjen kokemus palveluihin pääsystä on heikentynyt, kun taas poikien kokemus palvelujen saannista on hieman parantunut.

Arvioinnin havaintona oli, että psykologi- ja kuraattoripalvelujen saatavuus ei lasten ja nuorten mielestä ole toteutunut hyvin Oulun kouluissa. Tyttöjen tuen tarpeet näyttävät suuremmilta kuin poikien ja tytöt käyttävät opiskeluhoitopalveluja enemmän kuin pojat. Vaikka hyvinvoinnin haasteiden tiedetään lisääntyneen, kuraattoreilla käynnit ovat vain jonkin verran kasvaneet sekä tytöillä että pojilla. Sen sijaan psykologikäynnit ovat vähentyneet. Todennäköisin selitys liittyy palveluiden saatavuuteen. Arviointitilaisuudessa keskusteltiin lasten, erityisesti poikien, haasteista. Huomio kiinnittyi heidän huonoon oloonsa ja itsemurhariskiini. Korostettiin, että on tärkeää huomioida ne lapset, jotka eivät itse osaa hakea apua. Tämä koskee monia poikia.

Kehittämistarpeet psykologi- ja kuraattoripalveluissa

Tarkastuslautakunta kysyi, mitkä ovat nyt kuraattori- ja psykologipalveluiden suurimmat kehittämistarpeet tai haasteet koulutuksen järjestäjän ja hyvinvointialueen näkökulmasta.

⁶⁴ Kouluterveyskyselyn 2023 tulokset julkaistiin tulospalvelussa 21.9.2023 [Kouluterveyskyselyn tulokset - THL](#). Lisäksi tuloksia voi tarkastella alueittain Tilasto- ja indikaattoripankki Sotkanetissä. [Kouluterveyskyselyn vuoden 2023 tiedot päivitetty, mukana uusia indikaattoreita - Uutiset - Sotkanet.fi, Tilasto- ja indikaattoripankki](#)

Kaupungin näkökulmasta psykologi- ja kuraattoripalveluissa esiintyvät keskeiset haasteet ja kehittämistarpeet koskevat työntekijöiden saatavuutta, psykologien puuttumista kouluista ja opiskeluhoollon henkilöstön vähäisyyttä. Kuraattoripalvelut eivät myöskään täytä lakisääteistä henkilöstömitoitusta. Uhkana on, että henkilöstöresurssi suunnataan yhä vahvemmin yksilökeskeiseen korjaavaan työhön ennaltaehkäisevän ja yhteisöllisen työn sekä varhaisen tuen kustannuksella. Lisäksi havaittiin muutoksia ja eriäviä käsityksiä työnkuvista, kuten koulujen odotusten ja työntekijöiden näkemysten kohtaamattomuutta, erityisesti luokkatyön havainnoinnissa. Kaupungin mukaan on tärkeää arvioida opiskeluhoitolpalvelujen panna ja antaa yksilökohtaisen opiskeluhoollon toteutumissa, kuten keinovalikoiman vaikuttavuutta. Lisäksi on tarpeen parantaa hyvinvoinnin tilannekuvaa ja tietojohtamista, jotta päätöksentekoon voidaan käyttää ajantasaisia tietoja ja ymmärrystä oppilaiden tarpeista.

Hyvinvointialueen näkökulmasta haasteiksi nousevat lasten, nuorten ja perheiden kasvaneet palvelutarpeet, muiden palveluiden puutteet sekä koulupsykologien riittämätön määrä. Henkilöstön työhyvinvoinnin heikkeneminen muutosvaiheessa ja yhdyspintatyöskentelyn

alkuvaiheen määrittelemättömyys ja työkuorman lisääntyminen muutosten myötä ovat myös merkittäviä haasteita.

Kehittämistarpeiksi on nostettu yhteisöllisen työn yhdenvertaisen saatavuuden ja riittävän yhdenmukaisen toteutuksen varmistaminen. **Ensisijaisena kehittämis-kohteena** kuitenkin painotettiin psykologirekrytoinnin tehostamista, mukaan lukien rekrytointimateriaalien ja somemainonnan kehittäminen, sekä oppilaitosyhteistyön tiivistäminen jatkuvalla yhteydenpidolla.

Syksyn 2023 arviointitilaisuuden jälkeen alueilla on täsapainotettu kuraattorien ja psykologien palveluita, vahvistettu ammatillista tukea tiimiympäristössä, yhdenmukaistettu kuraattoreiden tehtäväkuvat ja käyttöön otettu yhtenäinen asiakastietojärjestelmä. Opiskeluhoollon suunnitelma on linjattu alueellisesti, ja yhteisövaikuttavuutta on edistetty. Psykologitutkimuksissa on käytössä yhtenäiset ohjeistukset ja lähetelomake, ja strukturoituja menetelmiä on otettu käyttöön (IPC ja Coolkids). Myös psykologit ja kuraattorit osallistuvat toimintansa arviointiin ja kehittämiseen ns. ammatillisen kehittämisen työryhmässä.

Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä psykologi- ja kuraattoripalvelujen toteutumisesta

Tarkastuslautakunta arvioi perusopetuksen psykologi- ja kuraattoripalveluiden toteutumista Oulussa sekä kaupungin ja hyvinvointialueen yhdyspintojen toimivuutta. Arvioinnin tuloksena oli, että psykologi- ja kuraattoripalvelujen toteutumisessa on merkittäviä puutteita. Lisäksi kaupungin ja hyvinvointialueen yhteinen toiminta etsii vielä muotoaan sekä opiskeluhoollissa että yhdyspintatyössä.

Tarkastuslautakunnan havaintojen mukaan **psykologi- ja kuraattoripalvelujen määräraajojen seurannassa on epäonnistuttu eikä henkilöstömitoituksesta saatu täsmällistä tietoa Oulun alueelta.** Psykologipalveluissa oli koko hyvinvointialueella vajetta työntekijöistä ja sillä perusteella voidaan sanoa, että lakisääteisiä määräraajoja ei ole voitu kaikkialla toteuttaa eikä henkilöstömitoitus ole täyttynyt. Kuraattoripalveluista tiedetään, että lakisääteinen henkilöstömitoitus ei toteudu Oulussa. Palveluiden parantunut saatavuutta ei pystytä todentamaan, ja valtuuston määrittämä sitova tavoite jää toteutumatta.

Oulun merkittävin ongelma opiskeluhoollissa on **psykologien puute.** Toinen merkittävä ongelma on se, että **ennaltaehkäisevä yhteisöllinen opiskeluhoolto ei toteudu optimaalisesti,** vaikka oppilas- ja opiskelijahuoltolain tarkoituksena on, että kuraattoreiden ja psykologien toiminta siirtyisi kohti terveyttä ja hyvinvointia edistävää ja ongelmia ehkäisevää yhteisöllistä oppilashuoltoa. Nyt käytettävissä olevissa järjestelmistä lisäksi puuttuu yhteisöllistä työtä mittaavat indikaattorit. Myös yhteisöllisen opiskeluhoollon toteuman tilastointi ja raportointi tulee saada kuntoon.

Tarkastuslautakunnan mukaan **kaupungin ja hyvinvointialueen yhteistyössä on parannettavaa,** mikä on ymmärrettävä tulos uudistuksen tässä vaiheessa. Kaupungin näkökulmasta yhteistyö pohjautuu pääosin aiempiin verkostoihin ja yhteistyömalleihin, eikä kaupungin toivomia yhteistyörakenteita ole vielä vahvistettu. Lisäksi opiskeluhoitolpalvelujen rooli ja tehtävät oppilaan tuen kokonaisuudessa sekä suhteessa hyvinvointialueen muihin palveluihin, kuten lasten ja nuorten mielenterveyshoitoon, ovat epäselviä. Pääasiassa yhteistyö on kuitenkin jatkunut hyvinvointialuesiirtymän jälkeen kuten aiemmin, hyvänä ja toimivana.

Kouluterveyskyselyn mukaan psykologi- ja kuraattoripalvelut eivät vastaa riittävästi lasten ja nuorten tarpeisiin Oulussa. Tutkimus paljastaa huolestuttavan suuntauksen, jossa tytöt kokevat jääneensä vaille tarvitsemaansa tukea koulupsykologilta tai -kuraattorilta enemmän kuin pojat. Kun tilannetta verrataan koko maan tasoon, käy ilmi, että Oulussa tämä haaste on vieläkin merkittävämpi. Vaikka tuloksissa pojat eivät erityisesti nouse esille, on tärkeää huomioida, etteivät he usein jaa tunteuksiaan avoimesti. Mielen hyvinvoinnin vahvistaminen kaipaa erityistä huomiota perustasolla ja ennaltaehkäisevissä palveluissa.

Tarkastuslautakunta korostaa, että **tuen oikea-aikaisuuden turvaamiseksi** on opiskeluhooltoon määriteltä lakisääteisiä palveluihin pääsyn määräaikoja sekä määräykset henkilöstömitoituksesta. **Luotettava raportointi tältä osin tulee saada kuntoon.** Lisäksi tarkastuslautakunta nostaa esille tarpeen **panostaa ennaltaehkäisevään työhön lain velvoittamalla tavalla.** Positiivista kuitenkin on, että hyvinvointialueelta saadun tiedon mukaan lain vahvasti korostama lähipalveluperiaate toteutuisi. Keskeisiä kehityskohteita **yhteistyössä ovat yhteistyörakenteiden vahvistaminen, yhteiset tavoitteet, tiedolla johtaminen ja vuorovaikutuksen parantaminen.**

Tarkastuslautakunnan kannanotot

Tarkastuslautakunta pitää välttämättömänä, että psykologi- ja kuraattoripalveluissa noudatetaan lain-säädäntöä, jotta palveluiden vaikuttavuus voisi parantua nykyisestä. Palveluiden toteuttamisessa tulee kiinnittää huomiota oppilas- ja opiskeluhoitolain toteutumiseen ennaltaehkäisevässä yhteisöllisessä opiskeluhoollossa, oikeuteen saada palveluja ja henkilöstömitoitukseen.

Kaupungin on tarpeen ryhtyä nopeasti toimenpiteisiin oppilaiden opiskeluhoollon parantamiseksi, ja tarkastuslautakunta esittää kysymyksen siitä, miten sivistys- ja kulttuuripalveluissa varmistetaan

- luotettava tiedon saanti psykologi- ja kuraattoripalvelujen lakisääteisten määräaikojen ja henkilöstömitoituksen toteutumisesta.
- yhteisöllisen työn yhdenvertainen saatavuus ja yhtenäinen toteutus kaikissa kouluissa.

Tarkastuslautakunnan mukaan ensisijaisen tärkeää on, että hyvinvointialueen kanssa määritellään mitarit psykologi- ja kuraattoripalvelujen kokonaistarpeen arvioimiseksi ja yhteisöllisen työn tehokkuuden mittaamiseen. Lisäksi on varmistettava yhteistyörakenteiden toimivuus ja parannettava vuorovaikutusta.

5.6 Ympäristölupien käsittely

Tarkastuslautakunta arvioi miten hyvin Oulun seudun ympäristötoimi -liikelaitos on saavuttanut talousarvion 2023 sitovan tavoitteen käsitellä viranomaisluvut niille asetetuissa tavoiteajoissa.

Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen käsittelee useiden erityislakien mukaisia lupa-asioita. Arviointi rajattiin ympäristönsuojelulain mukaisiin ympäristölupiin, joiden käsittelyajasta Oulun seudun ympäristötoimi -liikelaitos raportoi toimintakertomuksessa.

Ympäristölupa on ympäristönsuojeluviranomaisen myöntämä lupa, joka tarvitaan terveyshaittaa, merkittävää ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa aiheuttavaan toimintaan. Luvanvaraiset toiminnot on lueteltu vuonna 2014 voimaan tulleessa ympäristönsuojelulaissa. Lupa on haettava uudelle toiminnalle tai toiminnan olennaiselle muutokselle. Toiminnan laajuus ja sen vaikutukset määrittävät, miltä viranomaiselta lupaa haetaan ja tarvitaanko toiminnalle ympäristölupa vai riittääkö ilmoitus tai toiminnan rekisteröinti.

Lupaviranomaisia ovat aluehallintovirastot sekä kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset. Aluehallintovirastot käsittelevät merkittävät ja alueellisesti merkittävät luvat sekä luvat, joihin tarvitaan sekä vesilain että ympäristönsuojelulain mukainen lupa. Muut ympäristöluvat kuuluvat kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivaltaan. Näitä toimintoja ovat muun muassa murskaus ja louhinta, moottoriurheiluradat, ampumaradat, kalan kasvatus, eläinsuojat, polttoaineen jakeluasemat, betoniasemat, turkistarhat, autopurkamo sekä jätteiden hyödyntäminen.

Oulun seudun ympäristötoimi -liikelaitoksen johtokunta toimii alueellisena ympäristönsuojeluviranomaisena ja päättää muun muassa kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle kuuluvista luvista. Käytännön toiminnasta vastaa johtokunnan alaisuudessa toimiva Oulun seudun ympäristötoimi. Johtokunta on siirtänyt osan lupa-asioden päätösvallasta viranhaltijoille. **Liikelaitoksen toimialueeseen kuuluu seitsemän kuntaa:** Hailuoto, Kempele, Liminka, Lumijoki, Muhos, Oulu ja Tyrnävä. Ympäristötoimelta saadun tiedon mukaan Oulun toimialue eroaa muiden suurten kaupunkien toimialueista, sillä toimialueeseen kuuluu useita kuntia ja luvitettavia toimintoja on enemmän.

Lupamenettely edellyttää kuulutuksia, lausuntoja ja harkintaa

Ympäristölupamenettelystä on säädetty ympäristönsuojelulaissa ja ympäristölupahakemuksen sisällöstä ympäristönsuojeluasetuksessa. Hakemus on toimitettava lupaviranomaiselle sähköisesti ja siihen on liitettävä lupaharkinnan kannalta tarpeellinen selvitys toiminnasta, sen vaikutuksista, asianosaisista ja muista merkityksellisistä seikoista. Hakemuksesta on oltava tiedot siitä, mihin aineistoon ja mihin laskenta-, tutkimus- tai arviointimenetelmään annetut tiedot perustuvat. Hakemus on laaja asiakirja, ja ympäristötoimi suosittaakin luvanhakijoita käyttämään ympäristökonsultteja apuna hakemuksen laatimisessa.

Oulun seudun ympäristötoimi -liikelaitoksen käsittelemistä luvista ja ilmoituksista useimmat voi tehdä kaupungin sähköisessä asiointi- ja lupapalvelussa. Arvioinnin aikana havaittiin, että **ympäristölupaa ei voi vielä hakea sähköisessä palvelussa.** Lupahakemuksen voi toimittaa ympäristötoimelle sähköisesti, sähköpostitse joko kaupungin kirjaamoon tai ympäristötoimen yhteissähköpostiosoitteeseen. Ympäristötoimelta saadun tiedon mukaan kaikki ympäristölupahakemukset saapuvat sähköisesti.

Ympäristönsuojelulain mukaan viranomaisen on annettava pyynnöstä hakijalle sähköisessä muodossa tietoa lupahakemuksessa esitettävistä tiedoista, hakemukseen liitettävistä selvityksistä, asian selvittämiseksi hankittavista lausunnoista ja arvio päätöksen antamisajankohdasta. Viranomainen voi joko luvanhakijan pyynnöstä tai omasta aloitteestaan järjestää ennakkotapaamisen luvanhakijan kanssa neuvonnan antamista varten. Lupamenettelyssä luvanhakijalle varataan tilaisuus täydentää puutteellista hakemusta viranomaisen asettamassa määräajassa.

Arvioinnin aikana saadun tiedon mukaan **ympäristötoimi neuvoo ja ohjeistaa hakijoita** viranomaisprosessin vaiheista ja opastaa millaisia asiakirjoja ja selvityksiä hakemukseen on liitettävä. **Ympäristötoimi viranomaisena ei kuitenkaan voi ottaa konsultin roolia** ja avustaa hakemuksen laatimisessa. Ympäristötoimi järjestää tarvittaessa ennakkotapaamisen noin kahden viikon kuluessa lupanhakijan yhteydenotosta.

Saapuneesta hakemuksesta lupaviranomaisen on tiedotettava kuulutuksella vähintään 30 päivän ajan. Lupahakemuksesta on pyydettävä lakisääteiset lausunnot sekä annettava tilaisuus asianosaisille tehdä muistutuksia ja muille ilmaista mielipiteensä. Lupanhakijalle on annettava mahdollisuus ottaa kantaa lausunnoissa, muistutuksissa ja mielipiteissä esitettyyn. Hakemuksen ja muiden selvitysten pohjalta lupaviranomainen harkitsee luvan myöntämisen edellytyksiä ja antaa lupapäätöksessä tarvittavat määräykset perusteluineen. Päätöksessä tiedotetaan julkisella kuulutuksella ja siitä voi valittaa Vaasan hallinto-oikeuteen.

Lupahakemusten käsittely ympäristötoimessa

Tarkastuslautakunta tarkasteli ympäristölupien käsittelylle asetetun tavoiteajan toteutumista ja lupien käsittelyn viivästyksiin vaikuttaneita syitä.

Talousarviossa 2023 Oulun seudun ympäristötoimi -liikelaitoksella sitovana toiminnan **tavoitteena on käsitellä viranomaisluvut ja ilmoitukset hyvän hallinnon periaatteita noudattaen viivytyksettä niille asetetuissa tavoiteajoissa.** Talousarviossa ei ole mainittu ympäristölupien käsittelyn tavoiteajan pituutta.

Tavoiteaika määritelty uudelleen vuonna 2023

Ympäristölupahakemuksen käsittelyajasta ei ole säädöksiä ympäristönsuojelulaissa tai -asetuksessa. Oulun seudun ympäristötoimi on **vuonna 2014 määritellyt ympäristölupahakemuksen käsittelyn tavoiteajaksi neljä kuukautta.** Käsittelyajaksi laskettiin aika, jonka lupahakemus oli ympäristötoimen mukaan viranomaisen työstettävänä, eli kuulutuksen päättymisestä johtokunnan päätökseen. Arviointitilaisuudessa saadun tiedon mukaan lupanhakijat usein suhtautuivat neljän kuukauden tavoiteaikaan odotusarvona ja olettivat käsittelyajan laskemisen alkavan siitä, kun lupahakemus on saapunut viranomaiselle.

Vuoden 2023 alusta lähtien ympäristöluvan käsittelyn tavoiteajaksi on ympäristötoimessa määritelty kahdeksan kuukautta. Käsittelyajan laskeminen aloitetaan nyt lupahakemuksen saapumisesta viranomaiselle. Tavoiteajan määrittelyssä on ympäristötoimi huomionnut mahdolliset asiakkaasta johtuvat viiveet ja lupakäsittelijöiden muut tehtävät. Tavoiteajan muutoksella on haluttu selkeyttää käsittelyajan viestintää ja ilmaista se realistisemmin.

Tarkastuslautakunta havaitsi arvioinnin aikana, että kaupungin verkkosivuilla ympäristötoimi viestii ympäristölupien käsittelyajasta seuraavaa: "Huomioithan, että lupaprosessi on monivaiheinen ja käsittelyaika on useita kuukausia. Toimita hakemus hyvissä ajoin, sillä et saa aloittaa toimintaa ennen kuin ympäristölupa on lainvoimainen. Luvan käsittelyä nopeuttaa hyvin laadittu lupahakemus."

Aluehallintovirastojen ympäristölupahakemusten tavoitteelliseksi keskimääräiseksi käsittelyajaksi on määritelty kymmenen kuukautta. Ympäristötoimen mukaan kunnan ympäristönsuojeluviranomainen mielletään nopeampana lupien käsittelijänä. Tämän vuoksi lupanhakija saattaa muuttaa toimintaansa sellaiseksi, että kunnan ympäristönsuojeluviranomainen voi päättää siihen liittyvästä luvasta ja lupanhakija saa sen nopeammin.

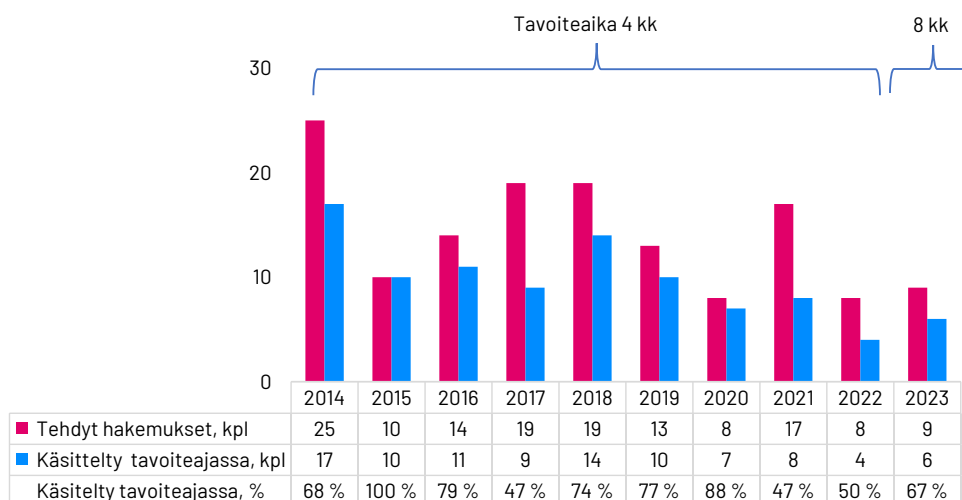
Ympäristölupia ei ole käsitelty määrittelyssä tavoiteajassa

Oulun seudun ympäristötoimi -liikelaitoksen **toimintakertomusten mukaan vuosina 2014–2023 on ympäristötoimelle tehty yhteensä 142 ympäristölupahakemusta.** Hakemusten määrä on vaihdellut vuosittain 8–25 hakemuksen välillä. Hakemusten määrä on vähentynyt tarkasteluajanjaksolla, vuonna 2014 tehtiin 25 hakemusta ja vuonna 2023 yhdeksän. Määrän vähenemiseen on vaikuttanut muun muassa lainsäädännön muutokset, kuten luvanvaraisuuden poistaminen toiminnoilta tai toimintojen siirtäminen ilmoitus- tai rekisteröintimenetelmän piiriin.

Kymmenen vuoden ajanjaksolla tehdyistä lupahakemuksista 67 % (96 kpl) on käsitelty kunkin ajankohdan mukaisessa määrittelyssä tavoiteajassa. Kaikki tehdyt lupahakemukset on käsitelty tavoiteajassa vain kerran, vuonna 2015.

Vuosina 2014–2022, kun tavoiteaika oli neljä kuukautta, ympäristölupien käsittely kesti keskimäärin 2,3–5,7 kuukautta. Vuonna 2023 tehdyistä yhdeksästä lupahakemuksesta kuusi käsiteltiin kahdeksan kuukauden tavoiteajassa ja hakemusten käsittely kesti asian vireille tulosta päätöksentekoon keskimäärin 8,4 kuukautta. Lupien käsittelyaika vaihteli 5 ja 14 kuukauden välillä.

YMPÄRISTÖLUPAHAKEMUKSET JA NIIDEN KÄSITTELY VUOSINA 2014–2023



Ympäristölupia valmistelee ympäristötoimessa 12 ympäristötarkastajaa, joiden tehtäviin kuuluu ympäristölupien lisäksi lausuntojen ja muiden viranomaispäätösten valmistelu, määräaikaishallinta ja haittailmoitusten käsittely.

Ympäristölupahakemuksen saavuttua määritellään sen käsittelylle tavoiteaika ja se johtokunnan kokous, jossa lupapäätös pyritään viimeistään tekemään. Käsittelyn etenemistä seurataan ympäristötoimessa kahden viikon välein. Hakemusten käsittelyaikojen toteutumisesta raportoidaan vuosittain tilinpäätöksessä.

Ympäristötoimen mukaan lupahakemusten pitkiin käsittelyaikoihin ei ole yhtä syytä. Hakemusten käsittelyaikaan ja luvan valmistelutyöhön voi vaikuttaa luvanvaraisen toiminnan laajuus ja ympäristövaikutukset sekä hakemuksesta annettujen lausuntojen, muistutuksien ja mielipiteiden määrä. Ympäristötoimen mukaan merkittävimmät **lupahakijasta johtuvat käsittelyn pitkittymisen syyt** on lupahakemuksen sisältämien tietojen puutteellisuus ja viiveet hakemuksen täydentämisessä. Käsittelyä viivästyttää joskus hyvin laaja hakemus, jolloin hakijalla voi olla hankaluuksia kuvata selkeästi luvanvaraista toimintaa ja sen vaikutuksia. Tällainen hakemus vaatii yleensä useita selvityksiä ja hakemuksen laatiminen edellyttää ohjausta ja valvontaa. **Viranomaisen toiminnasta johtuvia hakemuksen käsittelyn viivästymisen syitä** on ympäristötoimen mukaan vireillä olevien asioiden määrä verrattuna käytettävissä oleviin resursseihin. Käsittelyaikaa pyritään lyhentämään työn ja prosessien ohjauksella ja kehittämisellä.

Oulun seudun ympäristötoimi pitää lupien käsittelylle määriteltujen **tavoiteaikojen saavuttamiseen vaikuttavina haasteina monimutkaistuneita luvanvaraisia toimintoja ja lupahakemuksia.** Lupahakemuksen käsittelyssä ja

luvan valmistelussa on aiempaa enemmän huomioitava useita syy-seuraus-suhteita. Lupahakemusten selvitysvaatimukset ovat kasvaneet ja usein lupahakijat kokevat selvityksiä vaadittavaan liikaa.

Lupaprosessia on kehitetty

Tarkastuslautakunta selvitti, miten ympäristölupaprosessia on kehitetty ja millaisia haasteita lupien käsittelyaika tavoitteen saavuttamiseen liittyy. Lisäksi tiedusteltiin prosessin asiakastytyväisyydestä ja yhteistyöstä kaupungin muiden hallintokuntien kanssa.

Oulun seudun ympäristötoimi on kehittänyt ympäristölupien käsittelyprosessia Lean-menetelmällä⁶⁵ syysylälä 2021 kuvaamalla prosessiin liittyvät viranomaisen ja lupahakijan toimet. Prosessin pakolliset ja vakioitavat työvaiheet on selvitetty sekä viivettä tai hukkaa tuottavia toimintoja poistettu. Kehittämistyössä on luotu lupien käsittelylle menettelymalli sekä vakioitu hakemuksen tarkistamisen muistilista, vakuuden laskentataulukko, käsittelyprosessin asiakirjat ja prosessin eri vaiheille käsittelyajat. Prosessin vaiheiden käsittelyajoista on saatu ympäristölupien käsittelylle uusi kahdeksan kuukauden tavoiteaika. Tarkastuslautakunta havaitsi, että kehittämissä **lupahakemusten käsittelyprosessi on selkeytynyt ja yksinkertaistunut.**

Ympäristötoimi tunnistaa **tulevaisuuden kehittämistarpeena** vireille tulevien lupahakemuksien joustavan valmistelun ja viivetyksettömän käsittelyn. Ympäristötoimen lakisäätöiset tehtävät pyritään hoitamaan siten,

⁶⁵ Lean on johtamisfilosofia, joka keskittyy turhien eli lopputuotteeseen arvoa tuottamattomien toimintojen poistamiseen jostain prosessista. Leanin avulla pyritään mm. parantamaan asiakastytyväisyyttä ja palvelun laatua, pienentämään toiminnan kustannuksia ja lyhentämään tuotannon läpimenoaikoja.

ettei lupaprosessi kestä kohtuuttoman kauan. Ympäristölupien käsittelyajan seurantaan ollaan kehittämässä Power BI-raporttia.

Tulevaisuuden haasteena ympäristötoimi näkee henkilöresurssien riittävyyden ja henkilöstön rekrytointivaikeudet. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle siirretään lainsäädännöllä valtiolta uusia tehtäviä ja vastuita, mutta resurssit pysyvät ennallaan. Kaikkien viranomaislupien käsittely määritellyissä tavoiteajoissa on haasteellista. Ympäristötoimessa avoinna olleisiin paikkoihin hakijoiden määrä on puolittunut viiden viimeisen vuoden aikana.

Ympäristötoimi ei kerää järjestelmällisesti asiakaspalautetta luvanhakijoilta tai hakemuksen laatimissa avustaneilta ympäristökonsulteilta. Palautetta palveluista saadaan kaupungin virallisesta palautejärjes-

telmästä, johon palautetta on annettu muutaman kerran vuodessa. Ympäristötoimelta saadun tiedon mukaan luvanhakijat ovat antaneet positiivista palautetta lupien sujuvasta käsittelystä ja hyvästä neuvonnasta sekä negatiivista palautetta kehityskohteista, kuten lupien käsittelyajasta ja lupaan tarvittavien selvityksien tarpeista. Arviointitilaisuudessa ympäristötoimi kertoi tarkastuslautakunnalle kiinnittäneensä saadun palautteen pohjalta huomiota lupaprosessin sujuvoittamiseen, lupien käsittelyaikoihin sekä neuvonnan ja ohjeistuksen laatuun.

Ympäristötoimi pitää kaupungin eri yksiköiden välistä yhteistyötä tärkeänä. Arviointitilaisuudessa saadun tiedon mukaan **ympäristötoimi tekee kaupungin muiden hallintokuntien ja liikelaitosten kanssa yhteistyötä**, jos luvanhakija tarvitsee yhtä aikaa esimerkiksi tontin, rakennusluvan ja ympäristöluvan.

Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä ympäristölupien käsittelystä

Oulun seudun ympäristötoimi -liikelaitoksella oli talousarviossa tavoitteena käsitellä viranomaisluvut viivytyksettä niille asetetuissa tavoiteajoissa. Arviointi rajattiin ympäristönsuojelulain mukaisiin ympäristölupiin. Vuonna 2023 ympäristötoimi ei saavuttanut tavoitettaan ympäristölupien käsittelystä, vaan yhdeksästä saapuneesta ympäristölupahakemuksesta kuusi käsiteltiin tavoiteajassa.

Vuosina 2014–2023 tehdyt lupahakemukset ympäristötoimi on käsitellyt kohtalaisen hyvin. Lähes 70 % hakemuksista on käsitelty kunkin ajankohdan mukaisessa määritellyssä tavoiteajassa. Puutteelliset hakemukset, viiveet hakemuksen täydentämisessä ja hakemusten suuri määrä resursseihin nähden viivytävät ympäristötoimen mukaan lupien käsittelyä.

Lainsäädännössä ei ole säädöksiä ympäristölupahakemuksen käsittelyajasta, vaan ympäristötoimi on itse määritellyt tavoiteajan niiden käsittelylle. **Vuonna 2021 ympäristötoimi on kehittänyt ja yksinkertaistanut lupaprosessia**, poistanut viiveitä tuottavia toimintoja, tarkentanut prosessiin kuuluvia työvaiheita ja vakioinut käsittelyajat prosessin vaiheille. **Ympäristölupien käsittelyn tavoiteaika muutettiin vuonna 2023 neljästä kuukaudesta kahdeksaan.** Kaupungin talousarviossa ei ole ilmaistu tarkkaa tavoiteaikaa.

Ympäristölupien käsittelyn asiakastytyväisyydestä on vähän tietoa saatavilla, koska sitä ei kerätä järjestelmällisesti. Asiakaspalautetta ympäristötoimi saa kaupungin palautejärjestelmän kautta. **Asiakastiedon ja -palautteen vähäinen kerääminen ei tue kaupunkistrategian toimenpidettä kuulla yrittäjiä niiden toimintaan vaikuttavassa päätöksenteossa ja huomioida yritysten tarpeet.**

Tarkastuslautakunnan kannanotot

Oulun seudun ympäristötoimi on kehittänyt ja selkeyttänyt ympäristölupaprosessia. Tarkastuslautakunta pitää tärkeänä, että yritysten tarpeet huomioidaan ja prosessin kehittämistä jatketaan, jotta hakemukset käsitellään lupaprosessin tavoiteajassa. Lupahakemuksen käsittelyn tavoiteajasta on hyvä viestiä avoimesti.

Vaikka ympäristöluvat ovat lakisääteisiä viranomaislupia, asiakaskokemustieto voi antaa tietoa asiakkaan neuvonnan ja tuen tarpeista ja prosessien kehittämiskohteista. Tarkastuslautakunta korostaa asiakkaiden ja sidosryhmien kanssa käytävän vuoropuhelun tärkeyttä, koska asiakastytyväisyydestä on vähän tietoa.

5.7 Nallikari Seaside Oy ja sen omistajaohjaus

Tarkastuslautakunta arvioi, kuinka hyvin Nallikari Seaside Oy on onnistunut saavuttamaan omistajapoliittiset ja muut sitä koskevat tavoitteet sekä miten kaupunki on toteuttanut omistajaohjausta.

Tarkastuslautakunnan arviointiperiaatteiden mukaan tytäryhtiöitä arvioidaan valtuuston päättämien omistajapoliittisten tavoitteiden ja muiden tytäryhtiötä koskevien valtuustotavoitteiden näkökulmasta. Arvioinnissa keskitytään erityisesti kaupungin omistajaohjaukseen ja sen rooliin valtuuston määrittämän omistajapolitiikan toteuttajana.

Nallikari Seaside Oy on kaupungin kokonaan omistama tytäryhtiö. Kaupunki siirsi Nallikari liikelaitoksen toiminnan kyseiselle yhtiölle vuoden 2014 alusta. Yhtiön toimialana on majoitus- ja matkailupalvelujen harjoittaminen ja kehittäminen sekä siihen liittyvä muu liiketoiminta.

Leirintäaluetoimintaa on harjoitettu Nallikarin uimarannan tuntumassa jo **1950-luvulta lähtien**. Ympärivuotista majoitustoimintaa on tarjottu talviasuttavien mökkien myötä 1990-luvun puolivälistä alkaen. Vuosittaisia **yöpy-misvuorokausia on noin 95 000, joista 20 prosenttia on ulkomaisia vierailijoita.**

Leirintäalueen **nykyinen kapasiteetti** koostuu 24 huvilasta, 28 lomamökistä, yhdeksästä kesämökistä, noin 180 matkailuajoneuvo paikasta sekä laajasta telta-alueesta. Työntekijöitä on yhteensä kuusi, ja lisäksi sesonki-työntekijöitä otetaan tarvittaessa. Liikevaihto oli vuoden 2023 tilinpäätöksessä 2,2 miljoonaa euroa. Uutta Nallikarin alueella on liiketila- ja hotellirakennus **Nallikarin Aalto**, joka avattiin majoittujille helmikuussa 2024.

Nallikarin visio on kasvaa neljän vuoden ajan kansainväliseksi lomakohteeksi, joka on myös paikallisten suosima ja suosittu virkistysalue. Suunnitelmissa on kehittää alueesta monipuolinen matkakohde, Nallikari Resort, yhteistyössä kumppaneiden kanssa. Samalla pyritään tekemään siitä suosittu vapaa-ajanviettopaikka paikallisille, ottaen huomioon uuden asuinalueen läheisyyden. **Tavoitteena on tehdä Nallikarista vetovoimainen ja vastuullisesti toimiva Oulun matkailun ykköskohde.**

Nallikari Seaside Oy:ssä toiminta on osakeyhtiölain mukaan järjestettyä. Kaupungin ohjausrooli yhtiön toiminnassa on kuitenkin vahva, koska kaupungilla on yhtiössä määräämisvalta. Määräämisvalta merkitsee kaupungin

mahdollisuutta ohjata tytäryhteisöjen toimintaa siten, että konsernin tavoitteet ja edut tulevat otetuksi huomioon. **Kaupunki ohjaa tytäryhtiöidensä toimintaa omistajapoliittisissa linjauksissa⁶⁶ asetettavien tavoitteiden, konserniohjeen⁶⁷ sekä yhtiön hallitustyöskentelyn kautta.** Yksityiskohtaisempi ohjaus voi olla tarpeen, erityisesti jos yhtiökokouksen päätettäväksi tulee merkittäviä investointeja tai muita omistajaohjausta vaativia toimenpiteitä.

Kaupungin **tytäryhtiöiden tulee raportoida** omistajapoliittisista ja muista sitä koskevista tavoitteista vuosittain tytäryhteisöraportissa, kaupungin talousseurannoissa sekä konsernitilinpäätöksessä. Tytäryhteisöraportissa esitetään yhtiöiden perustietojen lisäksi tilinpäätöstiedot ja analyysi kolmelta edelliseltä vuodelta sekä budjetti kuluvalle vuodelle, merkittävät investoinnit, toimintaan liittyviä riskejä ja Oulun kaupungin omistajapoliittisissa linjauksissa asetettujen tavoitteiden toteutuminen.

Omistajapoliittisissa linjauksissa on määritelty **Nallikarin strateginen merkitys** Oulun kaupungille. Yhtiön arvoitus markkinapotentiaalin suhteen oli määritelty arvoksi 2 ja strateginen merkitys arvoksi 3 asteikolla 1–5. **Yhtiöllä on strateginen tehtävä elinvoiman ja matkailun edistämässä.**

Viime vuosina **kuntayhtiöiden merkitys kuntakonserneissa on kasvanut.** Tämän myötä omistajaohjauksen keinoihin ja vaikuttavuuteen on kiinnitetty aiempaa enemmän huomiota. Kuntayhtiöt ovat olennainen osa kuntien toimintakenttää myös strategisesta näkökulmasta, ja Nallikari Seaside Oy:stä mielenkiintoisen arviointikohteen tekee yhtiössä viime aikoina toteutetut monet rakennushankkeet.

⁶⁶ [Omistajapoliittiset linjaukset \(ouka.fi\)](#)

⁶⁷ [Konserniohje \(voimaan 5.4.2022\)](#)

Nallikari Seaside Oy ja kaupungin strategian toteuttaminen

Tarkastuslautakunta tarkasteli, miten Nallikari Seaside Oy on toiminnassaan edistänyt kaupungin strategian toteutumista.

Omistajaohjauksen tulisi ohjata yhtiötä toimimaan kaupunkistrategian linjausten mukaisesti. Konsernijohdon tulee omistajaohjauksen ja eri vuorovaikutuksen keinoin viestiä yhtiötä koskevat tavoitteet tytäryhteisöille, jotta ne voivat toiminnassaan edistää kaupunkistrategiassa sille asetettujen tavoitteiden toteutumista. Yhtiön tulee siten omaa strategiaa ja liiketoimintasuunnitelmaa laatiessa ottaa huomioon kuntastrategiassa sille asetetut tavoitteet.

Luomme kasvua matkailusta, on kaupunkistrategian yksi tavoitteista vuosille 2022–2025. Matkailu vahvistaa samalla kaupungin vetovoimaa monin tavoin.

Nallikarin toimitusjohtajalta saadun tiedon mukaan matkailun kasvua tuetaan yhtiössä strategian mukaisesti muun muassa seuraavin toimenpitein:

- Investoinnit uusiin ja nykyisiin majoitustiloihin.
- Yhteistyö alueen yritysten kanssa: kumppanuussopimukset, kehitystyö ja yhteinen myynti.
- Panostaminen Nallikarin alueen kestäväan matkailuun (ympäristösertifikaatit).
- Kehittämällä Nallikarista vetovoimaista matkailukohdetta ja virkistysaluetta paikallisille asukkaille ja matkailijoille.

Kaikki edellä mainitut esimerkit ovat yhtiön toimitusjohtajan mukaan olennainen osa yrityksen strategiaa ja toimenpiteitä, joihin on varattu budjetissa riittävästi resursseja. Esimerkiksi työntekijöille on määritelty vastuut kestäväan matkailun toimenpiteiden kehittämisessä, myynnissä ja markkinoinnissa sekä omassa että yhteisessä ympäristössä, samoin kuin yhteistyön edistämisessä. Lisäksi yhtiö huolehtii investoinneista, mukaan lukien uudet ja korjausinvestoinnit, ja osallistuu aktiivisesti uimarannan ja koko Nallikarin alueen kehittämiseen, toimiessaan samalla niin sanotusti "veturiyrityksenä". Yhtiö on myös mukana Oulun matkailun kehittämishankkeissa, usein toimien edelläkävijänä ja testaten uusia lähestymistapoja, kuten vastuullisuutta, tiedolla johtamista, digihankkeita ja master plan-suunnitelmia⁶⁸. Uusimpana panostuksena on kaupunginjohtajan nimeämä seudullinen matkailu- ja vetovoimatyöryhmä, jossa yhtiön toimitusjohtaja on aktiivisesti mukana.

KAUPUNKISTRATEGIAN TUKEMINEN, ESIMERKKEJÄ



Omistajapoliittiset linjaukset perustuvat kaupunkistrategiaan ja omistajan näkökulmasta johdettuihin tavoitteisiin. Kaupungissa päätökset tehtiin poikkeuksellisessa järjestyksessä, kun omistajapoliittiset linjaukset vahvistettiin jo joulukuussa 2021, kun taas kaupunkistrategia hyväksyttiin vasta tammikuun lopussa 2022. Tämä johtui vaaleista ja asiakirjojen rinnakkaisista valmisteluprosesseista. Uuden omistajapolitiikan valmistelua oli pitkälti suoritettu jo edellisellä valtuustokaudella. Koska uuden kaupunkistrategian sisältö oli pääosin tiedossa jo joulukuussa 2021, ei nähty estettä hyväksyä omistajapoliittisia linjauksia ennen kaupunkistrategian hyväksymistä.

Valtuuston omistajapoliittisten linjausten toteutuminen Nallikari Seaside Oy:ssä

Tarkastuslautakunta arvioi, kuinka hyvin Nallikari Seaside Oy on saavuttanut valtuuston päättämät omistajapoliittisten linjausten tavoitteet. Kaupunginvaltuusto tekee päätökset kaupungin omistajapoliittisista linjauksista kerran valtuustokaudessa.

Omistajapolitiikan tarkoitus on liittää konserniin kuuluvat yhteisöt osaksi kunnan strategista johtamista. Näin varmistetaan kunnanvaltuuston asettamien tavoitteiden toteuttaminen.

Nallikari Seaside Oy:lle on asetettu tavoitteita **omistajapoliittisissa linjauksissa**, joista sen tulee raportoida. Kaupungin hallintosäännön mukaan valtuusto hyväksyy myös talousarviossa Oulu-konsernin tytäryhteisöille, kuntayhtymille ja säätiöille tulostavoitteet. Vaikka nämä tavoitteet esitetäänkin talousarviossa pelkästään informatiivisena tietona, yhtiöt ovat velvollisia raportoimaan niistä.

Nallikari Seaside Oy:lle on asetettu omistajapoliittisissa linjauksissa seuraavat tavoitteet: **asiakaslähtöinen**,

⁶⁸ Matkailun "master plan" eli suomeksi "kokonaiskehittämissuunnitelma" voi viitata laajaan strategiseen suunnitelmaan, joka kattaa erilaiset näkökohdat matkailualan kehittämisessä. Master plan pyrkii ohjaamaan matkailun kehitystä pitkällä aikavälillä, yleensä useiden vuosien tai vuosikymmenten päähän.

kilpailukykyinen ja taloudellisesti kannattava toiminta sekä tilikauden yhteiskuntavastuun kohokohdat. Valtuuston näkökulmasta on tärkeää, että yhtiö pyrkii toteuttamaan toimintansa asiakaslähtöisesti, säilyttäen kilpailukykyä ja varmistaen taloudellisen kannattavuuden. Lisäksi yhteiskuntavastuun toteuttaminen on osa omistajapoliittisia linjauksia, jolla tarkoitetaan ympäristön ja sosiaalisten asioiden huomioimista toiminnassa taloudellisesti kestävästä liiketoiminnan saavuttamiseksi.

Asiakaslähtöinen, kilpailukykyinen ja taloudellisesti kannattava toiminta

Viimeisimmässä tytäryhteisöraportissa vuodelta 2024 Nallikari esitti seuraavat tiedot: asiakastytyväisyys, sisämajoituspaikkojen käyttöaste sekä kannattavuuden ja rahoituksen tunnuslukuja⁶⁹. Taulukossa tunnuslukujen tulkinnassa on hyödynnetty viitteellisiä ohjearvoja.

TARKASTUSLAUTAKUNNAN ARVIINTI NALLIKARI SEASIDE OY:N VALTUUSTON OMISTAJAPOLIITTISTEN LINJAUSTEN TOTEUTUMISESTA

Omistajapoliittiset linjaukset	2020	2021	2022	2023	Arviointi
Asiakastytyväisyys 2020-2022: asteikko 1-10 2023: asteikko 1-5"	8,5	8,8	8,6	4,3	Asiakastytyväisyys on hyvällä/erinomaisella tasolla. Asiakkaat antavat palautetta eri kanavien kautta mm. perinteisen kyselyn ja sosiaalisen median välityksellä. Palaukset käydään läpi kuukausittain. Vuonna 2021 siirryttiin seuraamaan asiakaspalautearvosanoja, keräten niitä Nallikarin omien nettisivujen palautelinkin lisäksi muun muassa Booking.comista ja TripAdvisorista.
Sisämajoituspaikkojen käyttöaste %	65	57,5	66	66	Sisämajoituksen käyttöasteet ovat yleisesti ottaen olleet hyviä, huolimatta koronaviruspandemian vaikutuksista tarkastelujaksolla. Kotimaiset matkailijat olivat aktiivisia, ja tasainen työmatkustuskysyntä ylläpiti käyttöastetta hyvällä tasolla. Vuonna 2022 pandemian aiheuttamien rajoitusten poistuminen palautti toiminnan normaalille tasolle, ja sekä kotimaan että lähialueiden kansainvälinen matkailu alkoi elpyä.
Liikevoitto %	21,4	14,7	13,2	12,7	Liikevoitto % on hyvällä tasolla. Liikevoittoprosentti katsotaan hyväksi, mikäli se ylittää 10 prosenttia. Vuonna 2021 liikevoittoa pienensi muutamat suuremmat kuluerät, joista suurimpana yhtiön mukaan sähkön hinnan nousu.
Omavaraisuusaste %	55,4	61,2	61,9	35,6	Omavaraisuusaste on laskenut tyydyttävälle tasolle. Omavaraisuus kuvaa kykyä kattaa velat omilla varoilla eli omilla pääomilla. Tunnuslukua laskee lisääntynyt velanotto. Yleisten ohjearvojen mukaan hyvä omavaraisuusaste on yli 40 prosenttia.
Oman pääoman tuotto %	12	7,2	7,2	4,2	Oman pääoman tuotto on heikolla tasolla. Kasvanut velkataso vaikuttaa oman pääoman tuottoon. Ohjeellisten arvojen mukaan hyvä tai tyydyttävä oman pääoman tuoton taso vaihtelee 10-20 prosentin välillä.
Sijoitetun pääoman tuotto %	9,5	6,7	6,8	4,4	Sijoitetun pääoman tuotto on välttävällä tasolla. Kun yritys on tehnyt suuria investointeja, jotka eivät vielä ole ehtineet tuottaa tuloa, sijoitetun pääoman tuottoaste voi jäädä alhaiseksi. Sille ei ole yhtä yleistä viitearvoa. Yleensä hyvä tai tyydyttävä sijoitetun pääoman tuoton taso vaihtelee 5-15 prosentin välillä.

Lähde: Nallikari Seaside Oy arviointitilaisuus 28.11.2023 vuodet 2020-2022, Tytäryhteisöraportti 2024 vuosi 2023

Arvioinnin perusteella todetaan, että **omistajapoliittisissa linjauksissa asetetut tavoitteet ovat toteutuneet hyvin tarkastelujaksolla 2020-2022.** Taloudellinen tulos on ollut koronaepidemiasta huolimatta hyvä. Tunnusluvut eivät ole kolmen vuoden tarkastelujaksolla merkittävästi vaihdelleet. Liikevoittoa pienensi yhtiön mukaan vuonna 2021 muutamat suuremmat kuluerät ja kannattavuuden tunnusluvuissa on pientä laskua vuoden 2020 jälkeen.

Vuosi 2023 oli Nallikari Seaside Oy:lle rakentamisen vuosi, jolloin uutta rakennusta ja sen tiloja valmisteltiin ja varusteltiin myyntiin, sekä tehtiin markkinointi- ja myyntitoimenpiteitä uuden kapasiteetin saamiseksi markki-

noille mahdollisimman tehokkaasti. Majoitus- ja liiketilainvestointia varten on neuvoteltu uutta ulkoista lainaa viisi miljoonaa euroa. Taloudellisesti tämä tarkoittaa kasvavia kuluja vuonna 2023 ja vasta vuonna 2024 on odotettavissa lisääntyviä vuokra- ja myyntituloja. Lainamäärän kasvaessa myös rahoitusriski lisääntyy.

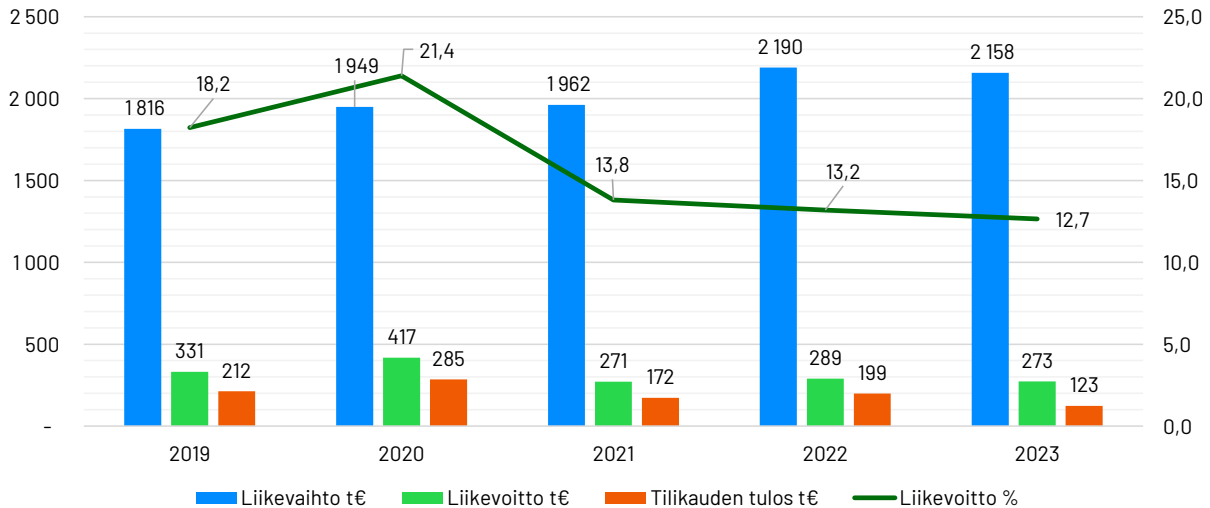
Nallikarin toimitusjohtajan mukaan **Nallikarin talous on vahva ja kasvaa kestävästi. Investoinnit suoritetaan harkiten.** Yhtiön taloudellinen tilanne on pysynyt suhteellisen vakaana yhtiön vuosina 2015-2016 tekemien huvilainvestointien jälkeen. Liikevaihto on kasvanut vuodesta 2014 lähtien vuoteen 2022 ja tulos on ollut positiivinen. Myös

69 Tytäryhteisöraportti 2024, Oulu (ouka.fi)

vuoden 2023 tulos oli positiivinen (123 t€), mutta laski jonkin verran aiemmista vuosista. **Investointeja** on tehty suunnitellusti: muun muassa alkuvuonna 2020 tehtiin huoltorakennuksen kattoremontti, vuonna 2022 saatiin

valmiiksi suurempi matkailuajoneuvoalueen parannusinvestointi ja vuoden 2023 aikana toteutettiin majoitus- ja liiketilainvestointi. Lisäksi vuonna 2023 on tehty korjausinvestointeja alueen majoitustiloihin.

NALLIKARI SEASIDE OY:N TALOUDEN KEHITYS



Lähde: Oulun kaupungin tilinpäätökset 2019–2023

Vuonna 2022 pandemiarajoitusten purkaminen palautti toiminnan normaaliksi, ja samanaikaisesti kotimaan sekä lähialueiden kansainvälinen matkailu alkoi elpyä. Kotimaan matkailun suosio on osaltaan auttanut matkailu-alaa selviämään pandemiasta. Nallikarissa talouteen on myös vaikuttanut positiivisesti tasainen työmatkustuskyntyä. Toisaalta Venäjän ja Ukrainan sota lopetti venäläisten matkailun Suomeen. Sota vaikutti välillisesti nostaan mm. energian hintaa ja vaikuttaen yleisesti talouden tilaan (lainan korot, inflaatio) ja materiaalien saatavuuteen.

Positiivisena asiana yhtiössä nähdään Nallikarin **toimintaympäristön kehittyminen**, esimerkkeinä katu- ja viheralueiden kunnostustyöt ja asuatomessualueen rakentaminen Nallikarin matkailukeskittymän läheisyyteen. Myös muuta toimintaa suunnitellaan Nallikarin tuntumaan, kuten Lasten Vauhtipuisto. Negatiivisena asiana vuodelta 2022 yhtiö mainitsee, että meriveden saastuminen teki rannat uimakelvottomiksi kesä- ja heinäkuussa. Tämä haittasi erityisesti kahvila-ravintolatoimintaa, kun taas majoitustoiminta ei kärsinyt samalla tavalla. Ympäristöön liittyvät riskit, esimerkiksi meriveden pilaantuminen, ovat osa yhtiön toimintaan liittyviä riskejä, jotka on nostettu esiin myös tytäryhteisöraportissa.

Yhteiskuntavastuun kohokohdat

Oulun kaupunki omistajana edellyttää, että konserniin kuuluvat tytäryhteisöt kantavat yhteiskuntavastuunsa ja noudattavat niiden toimintaa ohjaavia lakeja ja määräyk-

siä sekä **asettavat itselleen yhteiskuntavastuuta koskevat tavoitteet**. Yhtiö on raportoinut vuosittain tytäryhtiöraportissa yhteiskuntavastuun kohokohdat.

Yhtiö on myös raportoinut yhteiskuntavastuun tilasta **Yhteiskuntavastuu Oulun kaupungin tytäryhtiöissä** nimisessä raportissa, joka raportoitiin kaupunginvaltuustolle loppuvuodesta 2021⁷⁰. Seuraavan raportin valmistelua on alustavasti suunniteltu omistajaohjauksen mukaan vuodelle 2024.

Raportin mukaan Nallikari Seaside Oy:n merkittävimmät vaikutukset ympäristöön ovat energian ja veden käyttö sekä jätteen tuottaminen. Yhtiö on sitoutunut **Green Key -ympäristösertifikaatin** kautta muun muassa kehittämään keinoja säästämään energian ja veden käyttöä, edistämään ympäristöystävällisten aineiden ja välineiden käyttöä, pienentämään syntyvän jätteen määrää, tutkimaan uusiutuvien energialähteiden käyttöä sekä kierrättämään käytettäviä materiaaleja. Näissä kaikissa asioissa tehdään töitä itse ja ohjeistetaan asiakkaita.

Nallikari lähti myös vuoden 2020 lopulla mukaan Visit Finlandin kehittämään Sustainable Travel Finland ohjelmaan, jonka tavoitteena oli saavuttaa **STF-merkki vuoden 2021 aikana**. Sustainable Travel Finland -merkin saaneet yritykset ja alueet saavat käyttöönsä jatkuvan kehittämisen mallin, matkailun kestävään kehitykseen liittyvää uusinta tietoa sekä markkinointitukea ja lisänäkyyvyyttä Visit Finlandin kanavissa.

Vuoden 2023 tytäryhteisöraportin kokokohdat sisälsivät muun muassa hiilineutraalisuustavoitteiden mukaiset toimenpiteet, kuten asiakkaiden mahdollisuuden kompensoida yöpymisensä hiilijalanjälki kotimaisen hiilinelun avulla sekä Green Keyn ja STF-sertifikaattien ylläpidon. Green Key- ja STF-sertifikaatit osoittavat, että majoitus- tai matkailupalveluntarjoaja täyttää tietyt ympäristövaatimukset ja sitoutuu kestävän kehityksen periaatteisiin.

Nallikari Seaside Oy:n omistajaohjaus

Tarkastuslautakunta tiedusteli, miten omistajaohjauksella on pyritty varmistamaan ja edistämään kaupungin omistajapolitiittisten linjausten ja konserniohjeen mukaisen toiminnan toteutuminen Nallikari Seaside Oy:ssä.

Omistajaohjauksella tarkoitetaan toimenpiteitä, joilla kunta omistajana tai jäsenenä myötävaikuttaa yhtiön ja muun yhteisön hallintoon ja toimintaan (Kuntal 46 §). **Toimien tavoitteena on, että ohjauksen kohteena oleva yhteisö ottaa toiminnassaan huomioon omistajansa tahdon ja tavoitteet.**

Keskeisimpiä välineitä ohjauksessa ovat **omistajapolitiittisten linjausten lisäksi konserniohje** ja kaupungin **hallituksen hyväksymä hallinto- ja johtamistapaohje Oulun kaupungin tytäryhtiöissä**⁷¹. Konsernijohto toteuttaa omistajaohjauksen käytännön toimia sekä konsernivalvontaa konserniyhteisöissä. Konsernijohtoon kuuluvat kaupunginhallitus, konsernijaosto, kaupunginjohtaja ja konsernijohtaja.

Konserniohje omistajaohjauksen välineenä

Valtuusto hyväksyi konserniohjeen päivityksen huhtikuussa 2022. Ohjeessa määritellään menettelytavat, joilla omistajaohjaus toteutetaan. Oulussa konserniohje tulee käsitellä tytäryhtiön yhtiökokouksessa ja samalla yhtiö sitoutuu konserniohjeen noudattamiseen kokonaisuudessaan.

Konsernihallinnolta saadun tiedon mukaan Nallikari Seaside Oy:n **omistajaohjausta toteutetaan hallintosäännön ja konserniohjeen mukaisesti**. Hyvä hallintotapa, corporate governance, korostuu tässä yhteydessä keskeisenä tekijänä. Yhtiön hallituksen vastuulla on strateginen johtaminen, kun taas toimitusjohtaja vastaa päivittäisen toiminnan johtamisesta. Omistajan tahtotila

määritellään omistajapolitiittisissa linjauksissa, jotka ohjaavat kaupungin omistajaohjauksen suunnittelua ja toteutusta.

Omistajaohjauksen näkökulmasta yhteistyö Nallikari Seaside Oy:n kanssa koetaan toimivaksi. Vuosikellon mukainen raportointi ja keskustelut, joissa käsitellään talousraportointia ja omistajaohjausasioita, muodostavat keskeisen osan tätä toimintaa. Lisäksi konsernihallinnolla on ollut mahdollisuus tarvittaessa toteuttaa muuta yhteydenpitoa, kuten keskusteluja hallituksen puheenjohtajan ja toimitusjohtajan kanssa.

Omistajaohjauskeskusteluissa, jotka konsernijohtaja on pitänyt vuosina 2022 ja 2023 on käsitelty muun muassa yhtiön tulevaisuuden visiota ja strategiaa, merkittäviä muutoksia toimintaympäristössä, taloudellista tilannetta, omistajapolitiittisten linjausten tilannekatsausta, merkittävimpiä riskejä ja niiden hallintakeinoja. Omistajan ennakkokäsitys on haettu toimintaan nähden merkittävistä investoinneista (konsernijaosto 13.6.2022 § 58), sekä merkittävästä lainanotosta.

Yhteenvetona voidaan todeta, että **Nallikari Seaside Oy:n omistajaohjauksessa vuonna 2023 hyödynnettiin seuraavia käytännön keinoja:**

- omistajapolitiittisissa linjauksissa määritellyt tavoitteet ja mittarit
- taloudelliset tavoitteet informatiivisesti kaupungin talousarviossa
- ehdokkaiden nimeäminen yhtiön hallintoelimiin konsernijaostossa
- omistajaohjauskeskustelut konsernijohtajan kanssa ja konsernijaostossa (2021)
- hallitustyöskentelyn seuranta konsernijaostossa
- neuvotteluelvoitteen mukainen neuvottelutilanne ennakkokäsitysasioissa: merkittävä lainanotto
- muu konserniohjaukseen liittyvä toimi: vuoropuhelua investointien vaikuttavuudesta ja rahoittamisesta

Yhtiön antamien tietojen perusteella kaupungin **konserniohjeiden noudattamisessa ei ole tehty poikkeamia tai koettu haasteita**. Esimerkkinä yhtiö mainitsi, että kaikki investoinnit, sekä toteutuneet että suunnitteilla olevat, on käsitelty yhteistyössä. Yhtiöllä on oma riskienhallintasuunnitelma, jota päivitetään säännöllisesti. Hallituksen jäsenet tuovat mukanaan merkittävää osaamista talouden ja liiketoiminnan keskeisillä alueilla. Lisäksi yhtiö hyödyntää konsernin viestintä- ja tiedotuspalveluita, mutta samalla toteuttaa myös markkinointiviestintää kilpailu- asemansa vahvistamiseksi.

⁷¹ Oulussa voimassa oleva suositus "Hyvä hallinto- ja johtamistapa" on tullut voimaan 1.1.2022. Sen hyväksyy kaupunginhallitus. Suosituksen pääasiallisena kohteena ovat yhtiön hallitus ja toimitusjohtaja.

Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä Nallikari Seaside Oy:n omistajaohjauksesta

Tarkastuslautakunta arvioi, kuinka hyvin Nallikari Seaside Oy on onnistunut saavuttamaan omistajapoliittiset ja muut sitä koskevat tavoitteet. Samalla arvioitiin kaupungin omistajaohjauksen toteutusta. Arvioinnin perusteella yhtiö on edistänyt matkailun kasvua ja toteuttanut onnistuneesti omistajapoliittisten linjausten mukaisia tavoitteita. Kokonaisuutena omistajaohjaus on ollut monipuolista ja riittävää yhtiön suuntaan, sillä yhtiö on toiminut kaupungin strategisten tavoitteiden suuntaisesti.

Nallikari Seaside Oy:n tavoitteet liittyvät Oulun **kaupunkistrategian tavoitteeseen** *luomme kasvua matkailusta*. Yhtiössä on erilaisin toimenpitein tuettu kaupungin aseman vahvistamista matkailualalla ja edistetty myös kestävästä kasvusta kaupunkistrategian linjausten mukaisesti. Majoitustiloihin tehtyjen investointien ja alueen yritysten kanssa toteutetulla yhteistyöllä on vahvistettu kaupungin matkailuinfrastruktuuria ja tuotu samalla hyötyä paikalliselle liiketoimintayhteisölle kumppanuussopimusten, kehitystyön ja yhteisen myynnin kautta. Nallikari on myös profiloitunut kestävästä matkailusta edelläkävijäksi hankkimalla ympäristösertifikaatteja ja korostamalla ekologisia arvojaan. Nallikarista riippumattomista syistä ympäristöön liittyvistä riskeistä toteutui uimarannan vedenlaadun ongelmat kesällä 2022.

Nallikari Seaside Oy on edistänyt **omistajapoliittisten linjausten tavoitteita** asiakaslähtöisestä, kilpailukyisestä ja taloudellisesti kannattavasta toiminnasta. Yhtiö on myös vuosittain raportoinut kaupungin ohjeiden mukaisesti yhteiskuntavastuun kohokohdista ja talouden toteumasta. Yhtiön taloustilanne on ollut vakaa ja investointeja on tehty tarkkaan harkiten. Yhtiö pyrkii kasvamaan taloudellisesti pitkällä aikavälillä samalla kun se ottaa huomioon muun muassa ympäristöön kohdistuvat vaikutukset. Tarkastuslautakunnan mukaan **yhtiö on toteuttanut niitä vaatimuksia ja odotuksia, joita sille on valtuuston omistajapoliittisissa linjauksissa ja konserniohjeessa annettu** vuosina 2020–2022. Vuotta 2023 koskeva raportointi tuodaan valtuustoon tiedoksi keväällä 2024.

Arvioinnin mukaan konsernijohtajan **katsotaan onnistuneen omassa omistajaohjaustehtävässään**, sillä se on ohjannut yhtiötä valtuuston haluamaan suuntaan. Kaupunki on monipuolisesti hyödyntänyt omistajaohjauksen keinoja ja ylläpitänyt myös epävirallista vuorovaikutusta yhtiön kanssa. Kaupungin edut ovat samansuuntaiset yhtiön etujen kanssa, ja sekä yhtiön että omistajaohjauksen näkökulmasta yhteistyö koetaan toimivaksi.

Tarkastuslautakunnan kannanotot

Nallikari Seaside Oy on onnistuneesti edistänyt valtuuston asettamia tavoitteita, ja kokonaisuutena omistajaohjauksen voidaan arvioida olleen riittävää.

Tarkastuslautakunta näkee Oulun kulttuuripääkaupunkiohjelman tarjoavan mahdollisuuden yhdistää kulttuuri ja matkailuliiketoiminta. Tarkastuslautakunta kysyy, miten matkailu näkyy kulttuuripääkaupunkivuonna?

5.8 Tytäryhtiöiden hallitusten kokoonpanot

Tarkastuslautakunta arvioi, Oulu-konserniin kuuluvien tytäryhtiöiden hallitusten kokoonpanoja vuosina 2018–2021 ja tasa-arvolain toteutumista toimikautena 2023–2024.

Arviointi koski 1.1.2023 kaupungin määräysvallassa olevia tytäryhtiöitä. Hallitusten kokoonpanojen vaihtuvuudessa tarkasteltiin Oulun kaupungin esittämiä jäseniä ja tasa-arvolain toteutumisessa hallitusten luottamushenkilöjäseniä.

Oulu-konsernin 1.1.2023 kuuluivat kaupungin määräysvallassa olevat tytäryhtiöt. **Vuoden 2023 alussa tytäryhtiöitä oli 11:** Oulun Energia Oy, Oulun Satama Oy, Kiertokaaari Oy, Nallikari Seaside Oy, Oulun Kaupunginteatteri Oy, Oulun Tuotantokeittiö Oy, Sivakka-yhtymä Oy, Oulun Pyhäköinti Oy, Potential Toimitilat Oy, Kiinteistö Oy Raksilan Harjoitushalli sekä Kiinteistö Oy Oulun Intiönparkki.

Hallitusten kokoonpanoja ohjaavia määräyksiä

Kuntayhtiön hallituksen jäsenehdokkaiden nimeäminen on yksi omistajaohjauksen tärkeimmistä välineistä. Hallitusten jäsenvalinnat vaikuttavat kuntayhtiön johtamisen laatuun, toimitusjohtajan saamaan tukeen ja toimivan johdon valvontaan ja ohjeistukseen. Omistajapolitiikka on kaupungin johtamisen väline ja konsernin ohjausrooli tytäryhtiön toiminnassa on vahva. Omistajaohjauksella huolehditaan, että tytäryhteisön toiminnassa otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisuus.

Oulun kaupunki ohjaa tytäryhtiöidensä toimintaa omistajapolitiittisilla linjauksilla, konserniohjeella sekä yhtiön hallitustyöskentelyllä. Omistajapolitiittisten linjauksien mukaan tytäryhtiön hallituksen jäsenehdokkaiden valinnassa keskeisiä perusteita ovat ehdokkaiden kokemus ja asiantuntemus sekä hallituksen yhteistyökyvyn ja monipuolisen osaamisen varmistaminen. Kaupungin esittämät **jäsenet pyritään valitsemaan neljän vuoden toimikausille, jotta hallitustyöskentelyn jatkuvuus voidaan taata jäsenten vaihtuessa.** Hallitukseen edustajia valittaessa otetaan huomioon, että hallituksessa on riittävästi edustettuna liiketalouden ja yhtiön toimialan osaaminen.

Aiemman, vuonna 2016 hyväksytyyn konserniohjeeseen mukaan tytäryhteisöjen päätöksentekoaikoihin pääsääntöisesti **valitaan konsernijohtajan ja konsernihallinnon konserniohjaus-yksikön ulkopuolisia henkilöitä.** Kaupunginhallitus, konsernijaosto, kaupunginjohtaja ja konsernijohtaja kuuluvat kaupunkikonsernin ohjauksesta ja konserninvalvonnan järjestämisestä vastaavaan konser-

ninjohtoon. Vuonna 2022 konserniohjetta päivitettiin ja siihen lisättiin määräys nimetä ja valita hallitusjäseniksi tasa-arvolain mukaisesti naisia ja miehiä.

Hyvä hallinto- ja johtamistapa Oulun kaupungin tytäryhtiöissä -suosituksen mukaan **kaupunginhallituksen konsernijaosto päättää kaupungin edustajien nimeämisestä tytäryhtiöiden hallitukseen.** Hallitusjäsenten toimikausi on määräaikainen ja hyvän hallintotavan mukaisesti jäsenehdokkaat nimetään vuodeksi kerrallaan.

Kaupungin hallintosäännön mukaan konsernijaosto ohjaa ja valvoo omistajana, että tytäryhteisöt toimivat kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen asettamien tavoitteiden mukaisesti, sekä huolehtii konserninvalvonnan toteuttamisesta. Konsernijaosto myös seuraa ja arvioi tytäryhteisöjen hallitustyöskentelyn edellyttämää asiantuntemusta, toimialatuntemusta, kokemusta sekä riippumattomuutta. Ennen hallituspaikkojen jakoa tytäryhtiöiltä ja niiden hallituksilta kartoitetaan millaista osaamista ja kokemusta hallitukseen tarvitaan.

Laissa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta on sukupuoleen perustuvien syrjintäsäädösten lisäksi säädetty sukupuolikiintiöistä julkisen hallinnon ja julkista valtaa käyttävien toimielinten kokoonpanoissa. Tasa-arvolain mukaan julkista valtaa käyttävällä toimielimellä taikka kuntaenemmistöisellä yhtiöllä on **oltava sekä miehiä että naisia luottamushenkilöistä koostuvassa johto- tai hallintoelimessä**, jolle erityisestä syystä muuta johdu. Lain mukaan tahojen, joita pyydetään nimeämään ehdokkaita toimielimiin, on mahdollisuuksien mukaan ehdotettava sekä naista että miestä jokaista jäsenpaikkaa kohden. Tasa-arvovaltuutetun antaman lausunnon mukaan⁷² tasapuolisuussääntö velvoittaa yhtiöiden hallitusten kokoonpanoa siltä osin kuin kyse on luottamushenkilöistä. Jos valitut henkilöt on valittu hallitukseen virka-asemansa perusteella, tasapuolisuussääntöä ei sovelleta.

72 Tasa-arvovaltuutetun lausunto 200/2011

Havainnot tytäryhtiöiden hallitusten kokoonpanoista

Tarkastuslautakunta tarkasteli hallitusjäsenen vaihtuvuutta vuosina 2018–2021 ja tasa-arvolain vaatimusten täyttymistä hallitusten kokoonpanoissa toimikaudella 2023–2024. Lisäksi selvitettiin, oliko hallitusten jäseniksi nimetty konsernijohtoon ja konsernihallinnon omistajaohjaukseen kuuluvia henkilöitä.

Kaupungin 11 tytäryhtiön hallituksissa oli vuosina 2018–2021 yhteensä 60 jäsentä. Kaupungin nimeämistä 53 jäsenestä oli luottamushenkilöjäseniä 68 % (36). **Vuoden 2017 kuntavaalien jälkeen lähes kaikkien tytäryhtiöiden hallituksiin nimettiin uusia jäseniä.** Hallitusjäsenen vaihtuvuus oli suurta, vuonna 2018 konsernijaosto nimesi tytäryhtiöiden hallituksiin yhteensä 29 uutta jäsentä (55 %). Kahdeksassa yhtiössä vähintään puolet kaupungin nimeämistä jäsenistä vaihtui. Kahdessa yhtiössä ei ollut lainkaan luottamushenkilöjäseniä eikä näiden yhtiöiden hallitusjäsenet vaihtuneet.

Vuosien 2018–2021 aikana hallitusjäsenten vaihtuvuus oli vähäistä. Konsernijaosto nimesi kahdeksan tytäryhtiön hallitukseen yhdeksän uutta jäsentä, joista vain kolme oli luottamushenkilöjäseniä. **Kuntavaalien 2021 jälkeen tytäryhtiöiden hallitusten kokoonpanot muuttuivat.** Vuonna 2022 konsernijaosto nimesi hallitukseen yhteensä 31 uutta jäsentä (58 %). Seitsemässä yhtiössä puolet tai enemmän kaupungin nimeämistä jäsenistä vaihtui. Kolmen yhtiön hallitukseen ei nimetty uusia jäseniä, näiden hallitusten jäsenet eivät olleet luottamushenkilöjäseniä. Tarkastuslautakunnan havaintojen mukaan lähes kaikki hallitusjäsenyydet kestivät neljä vuotta.

Tytäryhtiöiden hallituksiin oli **pääsääntöisesti nimetty henkilöitä, jotka eivät kuulu konsernijohtoon ja konsernihallinnon konserniohjaus-yksikköön.** Poikkeuksena tästä oli yksi kaupunginhallituksen jäsen vuosina 2020–2021 ja yksi konserniohjaus-yksikön henkilö vuosina 2018–2021.

Tasa-arvolain noudattamisen tarkastelussa otettiin huomioon tytäryhtiöiden hallitusten luottamushenkilöjäsenten sukupuolijakauma toimikaudella 2023–2024. Havaintojen mukaan kaikissa yhtiöiden hallituksissa oli luottamushenkilöjäseninä sekä naisia että miehiä. Kolmessa yhtiössä hallituksen puheenjohtajana toimi nainen. Kahdessa tytäryhtiössä ei ollut lainkaan luottamushenkilöjäseniä. **Kaikkien hallitusten kokoonpanoissa oli noudatettu tasa-arvolain mukaisia vaatimuksia.**

Kaupungin tytäryhtiöiden hallitusten vaihtuvuus

Tytäryhtiö	Kaupungin omistusosuus	Hallituksen jäsenet / kaupungin nimeämät jäsenet	Vaihtuvuus kuntavaalien 2017 jälkeen	Vaihtuvuus vuosina 2018–2021	Vaihtuvuus kuntavaalien 2021 jälkeen
Energia- ja ympäristöliiketoiminta					
Oulun Energia Oy	100 %	8 / 8	63 % (5)	13 % (1)	40 % (4)
Oulun Satama Oy	100 %	7 / 7	71 % (5)	14 % (1)	71 % (5)
Kiertokaari Oy	91 %	5 / 4	50 % (2)	25 % (1)	50 % (2)
Matkailu- ja kulttuuriliiketoiminta					
Nallikari Seaside Oy	100 %	6 / 6	50 % (3)	33 % (2)	67 % (4)
Oulun Kaupunginteatteri Oy	100 %	5 / 5	33 % (2)	0	100 % (5)
Sisäiset palvelut					
Oulun Tuotantokeittiö Oy	85 %	4 / 3	0	33 % (1)	0
Asunto- ja kiinteistötoiminta					
Sivakka-yhtymä Oy	100 %	5 / 5	60 % (3)	20 % (1)	60 % (3)
Oulun Pysäköinti Oy	100 %	5 / 5	80 % (4)	0	60 % (3)
Potential Toimitilat Oy	100 %	6 / 6	67 % (4)	17 % (1)	83 % (5)
Kiinteistö Oy Raksilan Harjoitushalli	96 %	5 / 3	0	33 % (1)	0
Kiinteistö Oy Oulun Intiönparkki	59 %*	3 / 1	100 % (1)	0	0

* Kaupungin suora omistus 18 %

Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä tytäryhtiöiden hallitusten kokoonpanoista

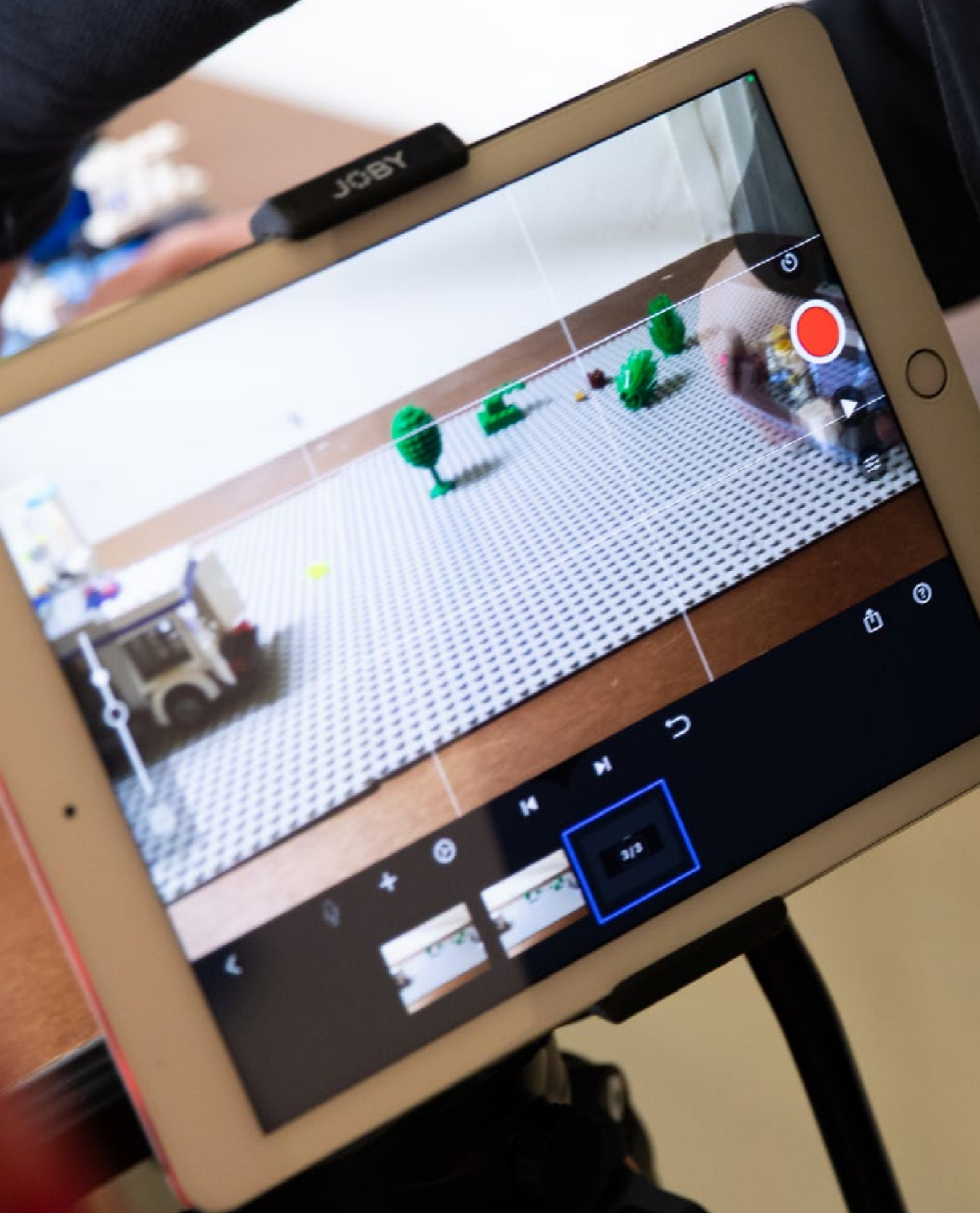
Oulu-konsernin tytäryhtiöiden hallitusten kokoonpanoissa pyritään neljän vuoden toimikausiin hallitus-työskentelyn jatkuvuuden turvaamiseksi. Hallitukseen valitaan henkilöitä, jotka eivät kuulu konsernijoh-
toon ja konsernihallinnon konserniohjaukseen. Kuntaenemmistöisen yhtiön hallituksessa on tasa-arvo-
lain mukaan oltava tasapuolisesti sekä naisia että miehiä.

Tarkastuslautakunnan havaintojen mukaan

- kaupunki on ohjannut tytäryhtiöiden toimintaa muun muassa nimeämällä hallituksen jäsen ehdokkaita
- hallitukseen on pyritty nimeämään kaupungin edustajia neljän vuoden toimikausiksi omistajapoliittisten linjausten mukaisesti
- kaupunki on noudattanut tarkasteltuna ajanjaksona konserniohjeen mukaista linjausta ja on pääsääntöisesti nimennyt tytäryhtiöiden hallitukseen konsernijohdon ja konsernihallinnon omistajaohjauksen ulkopuolisia henkilöitä.
- vuosien 2018–2021 aikana hallitusjäsenten vaihdoksia oli vähän
- valtuustokauden vaihtuessa hallitusjäsenistä yli puolet vaihtui
- toimikaudella 2023–2024 kaikkien hallitusten kokoonpanoissa on noudatettu tasa-arvolain mukaista sukupuolijakaumaa

Tarkastuslautakunnan kannanotot

Tytäryhtiöiden hallitusten jäsenten suuri vaihtuvuus valtuustokauden vaihtuessa on riski kaupungin omistajapoliittisten linjausten mukaiselle liiketalouden ja yhtiön toimialan osaamiselle.






6 Tarkastuslautakunnan kannanottojen vaikuttavuuden seuranta





Tarkastuslautakunta seuraa kannanottojensa vaikuttavuutta ja esittää havaitsemiaan toimenpiteitä, joilla kannanottoja on edistetty sekä arvionsa toimenpiteiden etenemisestä.

Tarkastuslautakunta on valinnut seurantaan osan kannanotoista arviointikertomuksesta 2021 ja 2022.






Havaintujen toimenpiteiden lähtökohtana on kaupungin hallituksen kaupunginvaltuustolle antamat hallintokuntien vastaukset kannanottoihin sekä kevään 2024 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 JA 2022 KANNANOTTOJEN VAIKUTTAVUUDEN SEURANTA

Tarkastuslautakunnan kannanotto	Tarkastuslautakunnan havaitsemia toimenpiteitä	Eteneminen
2021: Oulun Veden tuloksellisuusarviointi: Pitkän tähtäimen taloussuunnittelu ja liikelaitoksen isojen investointivuosien taloustavoitteet ovat entistä tärkeämpiä valmistella omistajaohjauksen, talousjohdon ja liikelaitoksen yhteistyönä.	Liikelaitoksen taksoja päätettiin nostaa 4,5 % vuodelle 2023. Liikelaitoksen tuloutustavoitetta on laskettu puoleen aiemmasta ja vuodelle 2024 se on 3,307 miljoonaa euroa.	
2021: Alueellisen hyvinvointitiedon hyödyntäminen: Tiedonkeruu kaupungin ja hyvinvointialueen yhteistyönä ja hyvinvointitiedon monipuolinen hyödyntäminen	Sivistys- ja kulttuuripalveluissa on meneillään tietojohtamisen kehittämisprosessi, mutta yhdyspintarakenteiden puuttuminen suhteessa hyvinvointialueeseen on hidastanut yhteisen tiedonkeruun etenemistä. Sivistys- ja kulttuuripalvelujen näkemyksen mukaan kaupungin ja hyvinvointialueiden välinen yhteistyö vaatii erityisiä yhdyspintarakenteita, erityisesti tiedonkeruun ja tietojohtamisen toteutumiseksi.	
2022: Kaupungin ja kaupunkikonsernin talouden arviointi: Lisäämällä konsernitunnuslukuja kaupunkistrategiaan ja talousarvioon voidaan vahvistaa konsernin ohjausta ja seurantaa.	Konsernitunnuslukuja ei ole lisätty, mutta Oulun Sivakka Oy:lle ja Oulun Energia Oy:lle on omistajan tahtotilana talousarviossa ennakoitu, että yhtiöt tulouttavat omistajalle osinkoina vähintään 1,2 ja 3,5 miljoonaa euroa.	
2022: Kaupungin ja kaupunkikonsernin talouden arviointi: Ulkoisen arvioinnin toimenpiteiden lopullinen toteutumismäärä	Ulkoisen arvioinnin toteutuneita euroja ei seurattu enää 11.4.2022 jälkeen, jolloin toteumasta viimeisen kerran raportoitiin kaupunginhallitukselle. Seuranta jäi keskeneräiseksi.	

Tarkastuslautakunnan kannanotto	Tarkastuslautakunnan havaitsemia toimenpiteitä	Eteneminen
<p>2022: Kaupungin ja kaupunkikonsernin talouden arviointi: Omaisuuden hallinnassa on tärkeää ottaa huomioon talousriskit, joita voi muodostua Pohteelle vuokratusta rakennuksista lakisääteisen vuokra-ajan jälkeen.</p>	<p>Tilatehokkuus (m2/as) parani merkittävästi vuonna 2023. Tilanne tiedotetaan ja Pohteen kanssa keskustellaan kuukausittain. Vuokraoption 2026 käytöstä Pohteen on ilmoitettava vuoden 2024 loppuun mennessä. Konsernijaosto päätti helmikuussa 2024 30 kiinteistön mahdollisesta myynnistä. Ennen myyntiä odotetaan Pohteen palveluverkkopäätökset.</p>	<p style="text-align: center;">↗</p>
<p>2022: Innovaatiomyönteisten hankintakäytäntöjen edistyminen 2018–2022: Innovaatiivisten hankintojen lisäämistavoitteen raportointi on puutteellista. Kaupunginvaltuustolle tulee raportoida oikeaa ja ajantasais-ta tietoa tavoitteen etenemisestä tai mittari tulee uusia.</p>	<p>Talousarviossa 2023 ja 2024 on edelleen sama tavoite "Innovaatiomyönteiset käytännöt hankinnoissa (sähköiseen järjestelmään tehdyistä hankinnoista)", mutta siihen liittyvää tiedonkeruuta on tarkennettu. Uusi hankintaohjelma on hyväksytty 19.2.2024 ja tämän jälkeen arvioidaan hankintoja koskevien tavoitteiden ja mittareiden päivitystarve.</p>	<p style="text-align: center;">→</p>
<p>2022: Innovaatiomyönteisten hankintakäytäntöjen edistyminen 2018–2022: Innovaatiivisten hankintojen edistämisen toimintamalli tulee uusia.</p>	<p>Hankintojen koko toimintamallin uudistus on aloitettu 2023. Uudessa hankintaohjelmassa on tavoite, joka koskee innovaatioita "Hyödynämme markkinoiden osaamista uusien ratkaisujen hankinnoissa". Mittari tavoitteelle: hankinnan valmisteluvaiheessa on kartoitettu tarve ja mahdollisuudet uusiin ratkaisuihin tai niiden kehittämiseen. Lisäksi Oulu on mukana "PREPARE-valmiina hankintainnovaatioille" -hankkeessa (Horizon-ohjelma).</p>	<p style="text-align: center;">↗</p>
<p>2022: Vetovoimaa edistävien kaupunkikeskushankkeiden edistyminen: Hankeryhmän perustaminen kärkihankkeiden resurssointia ja johtamista varten</p>	<p>Hankeryhmä on aloittanut toimintansa 1.9.2023. Hankeryhmän tehtävä on houkutella yksityisiä sijoittajia ja toteuttajia strategisesti tärkeisiin investointihankkeisiin, joista tärkein on tuleva elämysareena.</p>	<p style="text-align: center;">↗</p>
<p>2022: Vetovoimaa edistävien kaupunkikeskushankkeiden edistyminen: Kärkihanke käsitteen selkeyttäminen ja kärkihankkeiden määrittely.</p>	<p>Kaupungin strategiset kärkihankkeet ovat tällä hetkellä osana kaupunkistrategian sisältöä.</p>	<p style="text-align: center;">→</p>
<p>2022: Vetovoimaa edistävien kaupunkikeskushankkeiden edistyminen: Kärkihankkeiden viestintä</p>	<p>Kaupunki linjasi syksyllä kärkihankkeistintään uuden konseptin, Merellinen Oulu ja Urbaani Oulu. Molemmissa on viisi tunnistettua kärkihanketta. Hankeryhmä vastaa elämysareenan ja Virpiniemen markkinoinnista, mutta edistää yhdessä viestintäyksikön ja Business Oulun kanssa koko konseptin markkinointiviestinnän suunnittelusta ja kehittämisestä.</p>	<p style="text-align: center;">↗</p>
<p>2022: Nuorisotyöttömyyden vähentäminen: Työllisyyspalvelujen omavalmentajien suuret asiakasmäärät</p>	<p>Nuoret sijoitetaan työllisyyspalveluissa eri tiimeihin palvelutarpeen perusteella. Yleinen keskiarvo oli 149 asiakasta omavalmentajaa kohden helmikuussa 2024. Byströmin palveluissa vastaava luku on 115. Vuonna 2022 työllisyyspalveluissa oli keskimäärin 153 asiakasta omavalmentajaa kohden.</p> <p>Suuri asiakasmäärä yhtä omavalmentajaa kohti kuntakokeilussa johtuu kokeilulainsäädännöstä ja valtion linjauksesta resurssien kohdentamiseksi kuntakokeiluihin. Kokeilulaki määrää, että kuntakokeiluun kerran liittynyt asiakas säilyy kokeilun asiakkaana myös jatkossa. Tämän seurauksena kuntakokeilussa on tällä hetkellä yli kaksinkertainen asiakasmäärä verrattuna TE-toimistoon, mutta työntekijöitä ei ole allokoitu TE-toimistosta yhtään lisää.</p>	<p style="text-align: center;">→</p>

Tarkastuslautakunnan kannanotto	Tarkastuslautakunnan havaitsemia toimenpiteitä	Eteneminen
<p>2022: Nuorisotyöttömyyden vähentäminen: Yhteistyö Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen kanssa (Pohde). Osa nuorten tarvitsemista palveluista kuuluu Pohteen järjestämisvastuulle tai edellyttää heidän osallistumistaan yhteistyöhön.</p>	<p>Kaikki työllisyyspalveluiden asiakkaat</p> <p>Aktivointiyhteistyön haasteet on tunnistettu ja niihin on reagoitu. Pohde on muun muassa lisännyt väliaikaisesti kaksi henkilöä aktivointiyhteistyöhön syksyille 2023. Asiakasmäärät ja aktivointisuunnitelmien laatimisen tarve on kuitenkin niin suuri, ettei nykyisillä Pohteen resursseilla lakisääteistä velvoitetta täytetä. Oulun kuntakokeilussa on jonossa aktivointisuunnitelman laadintaan hyvinvointialueen resurssipulan takia 1 500 asiakasta (kaiken ikäisiä, koskee uusia suunnitelmia), kuukausittain jono kasvaa lähes 300 asiakkaalla. Suunnitelmien päivittämiseen on jonossa 1 581 asiakasta (kaiken ikäisiä).</p> <p>Byströmin Ohjaamo</p> <p>Aktivointiyhteistyön tilanne muuttui maaliskuussa 2023, kun Pohteelta saadun sosiaaliohjaajan kokoaikainen työpanos väheni. Pohde on hakenut ministeriöstä kannustinrahoitusta, jotta voisi palkata Ohjaamoon uuden kokoaikaisen sosiaaliohjaajan. Tämä resurssi käytettäisiin osittain myös aktivointiyhteistyöhön.</p> <p>Byströmin Ohjaamon työllisyyspalveluiden henkilöstö tekee aktivointiyhteistyötä Pohteen kanssa samojen resurssien kautta kuin muukin työllisyyspalvelun henkilöstö. Pohteella ei ole erikseen nuorten aktivointiyhteistyöhön osoitettua resurssia.</p> <p>Yhteistyö toimii suhteellisen hyvin niillä asiakkailla, joilla on jo asiakkuus Pohteella ja nimetty sosiaaliohjaaja. Haasteena on uusien aktivointisuunnitelmien tekeminen niille asiakkaille, joilla ei ole entuudestaan asiakkuutta Pohteella, ja joille ei ole saatavilla työparia.</p>	
<p>2022: Nuorisotyöttömyyden vähentäminen: Nuorten työllistymisen edistämiseksi on asetettava monipuolisempia tavoitteita.</p>	<p>Nuorten kohdalla tullaan kiinnittämään jatkossa erityistä huomiota kohdenetumpaan seurantaan nuorten aktivointiasteessa, pitkäaikaistyöttömydessä, ja tarkempaan seurantaan nuorten ohjautumisessa eri palveluihin. Lisäksi seurataan erityisesti nuorten virta työttömyyteen/ pitkäaikaistyöttömyyteen lukuja. Ongelmana on, että nuorten työttömyyden seurannassa käytetään järjestelmistä saatuja tietoja, mikä rajoittaa erillisten nuorten työttömyyttä kuvaavien mittareiden käyttömahdollisuuksia.</p> <p>Suunnitelmana on luoda mittaristo, joka antaa kattavan kuvan nuorten tilanteesta. Nuorisotyöttömyyden vähentämistä varten on käynnistetty poikkihallinnollinen työryhmä, joka koostuu sekä Business Oulun että sivistys- ja kulttuuripalveluiden edustajista. Ryhmä ottaa huomioon myös muita näkökulmia kuin pelkän työttömyyden, sillä nuorten työttömyys johtuu usein nuoren varhaisempien elämänvaiheiden haasteista ja koulutuksellisista puutteista.</p>	
<p>2022: Nuorisotyöttömyyden vähentäminen: TE-palveluiden siirrettyä kuntiin uusia vammaisten nuorten työllistymistä tukevia toimia tulee ottaa monipuolisesti käyttöön.</p>	<p>Nuorisovaikuttamisen ja työmyönteisyyden edistämiseksi Oulun kaupunki aikoo pilotoida tänä vuonna kesätyöpaikkoja vammaisille ja erityisnuorille. Business Oulu on tutkinut kaupungin yksiköiden mahdollisuuksia tarjota kohdennettuja kesätyöharjoittelupaikkoja näille ryhmille, ja kyselyn perusteella yksiköistä löytyy mahdollisuuksia tarjota työpaikkoja.</p> <p>Erytisnuorelle pyritään tarjoamaan räätälöity työkokemus, joka tukee hänen omia voimavarojaan. Kohdennettuihin kesätyöharjoittelupaikkoihin tulee erillinen hakuaika, kun kaupungin tarjoamat paikat selviävät. Päätös on hyväksytty liikelaitoksen johtokunnassa 20.12.23 § 97.</p>	
<p>2022: Kuntalain mukaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kehittyminen 2018–2022: Yhteiset osallistumis- ja vaikuttamiskeinot Pohteen kanssa.</p>	<p>Oulun kaupungin osallisuus- ja vuorovaikutussuunnitelmaa valmisteltiin Pohteen kanssa yhteistyössä. Suunnitelma hyväksyttiin kaupunginhallituksessa 18.12.2023.</p>	
<p>2022: Kuntalain mukaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kehittyminen 2018–2022: Osallistuva budjetointi: Oulun ideointivaiheen osallistujamäärät ovat pieniä verrattuna muihin isoihin kaupunkeihin.</p>	<p>Osallistuvan budjetoinnin euromäärä vuodelle 2023 nostettiin 70 000 eurosta 240 000 euroon. Ideointivaiheessa osallistujamäärä oli 311 ja ideoita saatiin yli 500 aiemman noin 200 idean sijaan.</p>	

Tarkastuslautakunnan kannanotto	Tarkastuslautakunnan havaitsemia toimenpiteitä	Eteneminen
2022: Ikäihmisten terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen: Ikäystävällisen asumisen kehittäminen	Kaupunki päivitti asuntopoliittiset linjaukset osana maankäytön toteuttamishjelmaa. Ohjelmassa yhtenä painopisteenä on ikääntyneiden yhtenäisen asumisen pilottikohteiden edistäminen. Alkuvuonna 2024 Kaijonharjun lähimmäiskorttelihankkeen toteuttamis-sopimus oli neuvotteluvaiheessa. Kangastien kolmen kerrostalon ja yhden suojelurakennuksen korttelista on toteutunut yksi kerrostalo. Suojelurakennukseen liittyvä problematiikka on viivästyttänyt loppuosan toteutusta. Toisen kerrostalon rakentaminen on suunniteltu alkavaksi keväällä 2024.	→
2022: OuluBotin vaikuttavuus: Keskustelujen määrän kasvu	Vuonna 2023 OuluBot-keskusteluja oli 27 913, vuonna 2022 niitä oli 32 244. Vuoden 2023 tavoitteena oli vähintään 80 000 keskustelua. Keskustelujen määrää vähensi hyvinvointialueuudistus. Vuonna 2024 aiotaan keskittyä aktiivisempaan markkinointiin ja näkyvyyden lisäämiseen, jotta palvelukanavan käyttäjämäärä kasvaisi.	↘
2022: OuluBotin vaikuttavuus: Keskustelujen onnistumisprosentin parantaminen	OuluBot oli asetetun tavoitteen mukaisesti hoitanut yhteydenotoista itsenäisesti 95 %, (vuoden 2022 keskiarvo 93 %). Tekoälyn hyödyntämistä ja edellytyksiä OuluBotin vastauksissa valmistellaan Digi- ja ICT-yksikössä.	↗
2022: Asiakastytyväisyys kaavoituksessa: Tarkastuslautakunta pitää tärkeänä, että kaavoitus kerää järjestelmällisesti asiakaspalautetta.	Kaavoituksessa on otettu käyttöön palautelomake, joka lähetetään asiakkaalle kaavahankkeen jälkeen.	↗
2022: Katujen kunnossapito kaupunkilaisten näkökulmasta: Korjausvelan laskenta	Liikenneväylien kuntotutkimus ja korjausvelan laskenta on yhdyskunta- ja ympäristöpalveluiden vuoden 2024 työohjelmassa. Kuntotutkimus täytyy tehdä kesällä. Työlle ei ole vielä määritelty tarkkaa aikataulua, koska se vaatii kilpailutuksen ennen aikataulun vahvistamista.	→
2022: Kaupungin digiturvallisuus: Raportointi kaupungin johdolle	Tietoturvapäällikkö pitää kaksi kertaa vuodessa kaupunginhallitukselle infon digitaalisen turvallisuuden tilannekuvasta.	↗
2022: Kaupungin digiturvallisuus: Digitaalisen turvallisuuden tavoitteiden lisääminen	Talousarvioon 2024 on kirjattu tavoitteeksi, että "varmistamme digitaalista turvallisuutta järjestämällä ICT-infrastruktuurin ja kumppaneiden toiminnan tarkastuksia".	↗
2022: Esihenkilön menettelyllinen tuki väärinkäytösepäilytapauksissa: Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohje	Sisäisen valvonnan- ja riskienhallinnan ohjeistus, joka sisältää menettelyohjeita esimiehille, oli kaupunginhallituksessa 12.2.2024. Kaupungin intraan on lisätty linkki väärinkäytöskanavaan. Asiasta ei ole ollut erityistä viestintää henkilökunnalle, kuten kaupunginhallituksen vastauksessa suunniteltiin.	→

Tarkastuslautakunnan kannanotot

Etenemistä tarkastuslautakunnan seuraamien kannanottojen suuntaan on tapahtunut etenkin seuraavissa kannanotoissa

- hyvinvointialueelle vuokrattujen kiinteistöjen talousriskeihin varautuminen,
- kärkihankkeiden resurssointi ja johtaminen,
- digitaalisen turvallisuuden tilannekuvan säännöllinen raportointi kaupungin johdolle ja
- Oulun Veden pitkän tähtäimen taloussuunnittelu.

Vakavaa huolenaihetta liittyy tarkastuslautakunnan seuraavissa kannanotoissa etenkin nuorten työtömyyden aktivointiyhteistyöhön hyvinvointialueen kanssa.

