

Oulun kaupungin tarkastuslautakunta

Arviointikertomus

2025



OULU

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

Paino: Monetra Oulu Oy, Graafiset palvelut, 2026

Kuvat: Oulun kaupungin mediapankki

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

Sisältö

Puheenjohtajan katsaus	4
1 Tarkastuslautakunnan arviointitoiminta.....	6
Tarkastuslautakunnan kokoonpano.....	6
2 Kaupunkistrategian Oulu 2030 ja talousarvion sitovien toiminnan tavoitteiden toteutumisen arviointi.....	9
2.1 Kaupunkistrategian Oulu 2030 toteutuminen uuteen strategiaan siirryttäessä	9
Johtopäätökset ja suositukset	14
2.2 Talousarvion sitovat toiminnan tavoitteet kaupunkistrategian toteuttajana.....	15
Johtopäätökset ja suositukset	19
2.3 Sitovien tavoitteiden raportointi ja valtuuston ohjausmahdollisuudet	20
Johtopäätökset ja suositukset	24
3 Taloustavoitteiden toteutumisen arviointi	25
3.1 Talousarvion 2025 sitovien talouden tavoitteiden toteutumisen arviointi	25
3.2 Kaupunkistrategian 2030 taloustavoitteiden toteutuminen	29
3.3 Konsernitavoitteiden toteutuminen	31
3.4 Kestävän taloudenhoidon muut tavoitteet 2025	31
3.5 Talouden toteumaan vaikuttaneita tekijöitä vuonna 2025.....	32
Johtopäätökset ja suositukset	34
4 Kaupunkistrategiasta johdetut ja muut arviointikohteet.....	36
4.1 Joukkoliikenteen rooli ilmastonmuutoksen hillinnässä.....	36
Johtopäätökset ja suositukset.....	41
4.2 Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen valtiosuuden lisäosa (HYTE-kerroin).....	42
Johtopäätökset ja suositukset.....	49
4.3 ICT ja talouden kestävyys – digitalisaation edistämisen toimintamallin arviointi.....	50
Johtopäätökset ja suositukset.....	57
4.4 Työhyvinvointi varhaiskasvatuksessa	58
Johtopäätökset ja suositukset.....	64
4.5 Hankintasopimusten valvonta	65
Johtopäätökset ja suositukset.....	69
4.6 Oulun Kaupunginteatteri Oy ja sen omistajaohjaus	70
Johtopäätökset ja suositukset.....	74
5 Tarkastuslautakunnan suositusten etenemisen seuranta.....	76



Puheenjohtajan katsaus

Arvoisa lukija,

Käsissämme on tämän valtuustokauden ensimmäinen arviointikertomus, jota on valmisteltu syyskauden aikana toteutetuissa arviointitilaisuuksissa ja nyt kevätkaudella laatimalla kertomuksen sisältöä. Tämä on ollut aikaa, jolloin kaupungissa on laadittu uutta strategiaa hyvän tulevaisuuden pohjaksi, valmisteltu mittavia kaupungin elinvoimaa lisääviä investointeja ja työstetty koko kaupungin palveluverkkoa. Aikaa ovat leimanneet edelleen jatkuvat myllerrykset maailmalla sekä talouden epätasapaino ja liian suuri työttömyys kotimaassamme. Elämme aikaa, joka monella tavalla haastaa niin maata, hyvinvointialueita ja kuntia kuin perheitä ja yksittäisiä ihmisiä.

Olemme vuoden aikana kutsuneet lautakunnan tilaisuuksiin kaupungin johtoa ja eri alojen asiantuntijoita, ja saaneet kuulla kaupunkimme kokonaistilanteesta ja eri toimialojen tavoitteiden toteutumisesta ja toiminnan vaikuttavuudesta.

Jokavuotista arviointia olemme tehneet nyt väistyneen strategian 2030 toteutumisesta, sitovien tavoitteiden toteutumisesta ja taloudesta. Uuden kaupunkistrategian 2035 toteuttamiseen kannattaa kehittää uusia toimintamalleja ja johtamisen välineitä strategian toteutumisen varmistamiseksi. **Kaupunkistrategian 2030** mittareista vain noin puolet toteutti vuodelle 2025 asetetut tavoitteet. Vuoden 2025 **sitovien toiminnan tavoitteiden** toteutumisen kohdalla huomio kiinnittyy erityisesti työllisyyteen ja tonttikysyntään. Toiminnan tavoitteiden valmistelua kannattaa edelleen kehittää siihen suuntaan, että ne tukevat strategian toteutumista sekä valtuustokaudella että vuosittain. Tavoitteiden kautta johtaminen on keskeinen valtuuston työkalu. **Talouden** arvioinnin perusteella hallintokunnissa on toteutettu talouden suunnitelmallista tasapainotusta sitoutuneesti. Valtuuston asettamat sitovat talouden tavoitteet toteutuivat tuloksellisesti. Prosessia on johdettu hyvin. Sen sijaan kaupunkistrategian 2030 kaikki talousmittarit heikkenivät vuodesta 2024, ollen kuitenkin kuutoskaupunkien tunnuslukujen keskiarvotasossa.

Verotulojen heikko kehitys on kaupungin tulo-rahoituksen isoin riski, joka liittyy työttömyyteen ja talouskasvun elpymiseen. Elinkeino- ja työllisyyspalveluilla on yhä suurempi merkitys kunnan talouteen. TE-palveluiden voidaan todeta siirtyneen kunnan hoidettavaksi alirahoitettuina.

Jatkossa konsernin talousohjausta kannattaa vahvistaa talousarvioesityksissä, koska kaupunkistrategiassa 2035 ei ole konserninohjausmittareita. Hankinnoista syntyneiden säästöjen raportointia tulee edelleen kehittää, koska nyt säästöiksi ilmoitettu summa voi sisältää lykkääntyviä osia.



Tarkastuslautakunnalla oli arvioinnissa myös kuusi erityistä teemaa.

Joukkoliikenteellä on oma osuutensa ilmastonmuutoksen hillinnässä. Tärkeää on edelleen kehittää erityisesti pitkiä ja seudullisia matkoja, ja huomioida sähköistyvän kaluston elinkaaren ilmastovaikutukset.

HYTE-kertoimen perusteella saadun valtionosuuden lisärahoituksen määrä on Oulussa vähäinen suhteessa hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kokonaisuuteen, ja toimintamalli on kokeiluluontoinen. Kokeilusta on hyvä viestiä ja säilyttää toimintamallin hallinnointi kevyenä.

Strategisena tavoitteena on ollut tehostaa toimintaa **digitalisaatiota hyödyntämällä**. Palveluiden ja prosessien uudistamista kannattaa tehdä kokonaisvaltaisesti. Muutosten läpiviennin onnistumisella on suuri merkitys toiminnan kannalta.

Kaupungin oman **varhaiskasvatuksen** strategisena tavoitteena on olla vetovoimainen kaupunkityöpaikka. Kehittämisen keskeisenä painopisteenä tulee olla sekä henkilöstökyselyissä että väkivalta- ja epäkohta-ilmoituksissa korostuvat turvallisuuteen liittyvät havainnot.

Kaupunki on ulkoistanut katu- ja viheralueiden kunnossapidon sekä infrarakentamisen, mikä korostaa **hankintasopimusten** valvonnan ja seurannan merkitystä. Hankintasopimusten kustannuksista on oltava päätöksenteon tueksi selkeä ja yhtenäinen kokonaiskuva.

Oulun Kaupunginteatteri Oy:n kannattaa lisätä avoimuutta julkaisemalla toimintakertomus ja laajat tilinpäätöstiedot yhtiön verkkosivuilla. Omistajaohjauksen tulee selkiyttää ja kehittää investointien vastuunjakoa, edesauttaa yhteistyötä elinkeinotoimijoiden ja teatterin välillä sekä tarkastella yhtiötä ohjaavien päätösten operatiivisuutta.

Lämmin kiitos arviointikertomuksen laatimisesta teille ulkoisen tarkastuksen yksikön viranhaltijat ja tarkastuslautakunnan jäsenet. Ensi kertaa lautakunnassamme onkin ollut vain yksi jäsen kustakin valtuustossa edustettuna olevasta puolueesta. Kiitos myös kaikille niille tahoille, jotka ovat edesauttaneet tämän kertomuksen synnystä. Toivon, että arviointikertomus saa olla lukijoittensa työskentelyssä apuna ja keskustelun herättäjänä.

Iloa ja voimia kevääseenne ja tulevaan kesään.

Terveisin,

Anna-Kaisa Lepistö
Tarkastuslautakunnan puheenjohtaja

1 Tarkastuslautakunnan arviointitoiminta

Tarkastuslautakunta on kaupunginvaltuuston alainen, lakisääteinen lautakunta. 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 lakisääteisessä arviointikertomuksessa objektiivista tietoa toiminnan ja talouden ohjausta, kehittämistä ja päätöksentekoa varten. Tarkastuslautakunta ja sen alainen ulkoisen tarkastuksen yksikkö on toimivasta johdosta ja muusta organisaatiosta riippumaton.

Tarkastuslautakunnalla on muitakin lakisääteisiä ja hallintosäännön mukaisia 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. Tällä hetkellä kaupungin ja konserniyhteisöjen tilintarkastaja on BDO Auditor Oy.

Tarkastuslautakunnan kokoonpano

Varsinaiset jäsenet

Anna-Kaisa Lepistö, puheenjohtaja
Marja-Leena Kempainen, varapuheenjohtaja
Henri Aavavirta
Jami Kinnunen
Aira Lievetmursu
Aino-Kaisa Manninen
Juha-Matti Mustonen

Varajäsenet

Paula Halonen
Eeva Pouke
Ville Kestilä
Päivi Laitinen
Risto Örling
Maria Frick
Vesa Huittinen



Vasemmalta alarivissä Aino-Kaisa Manninen, Marja-Leena Kempainen, Anna-Kaisa Lepistö. Vasemmalta ylärivissä Juha-Matti Mustonen, Päivi Laitinen, Aira Lievetmursu. Kuvasta puuttuu Henri Aavavirta.

Lautakunnan arviointikertomuksen valmistelusta ulkoisen tarkastuksen yksikössä ovat vastanneet kaupunkitarkastaja Heli Mäkelä, tarkastaja Sari Hanhela sekä kaupunginreviisori Pirjo Mäkinen, joka on myös lautakunnan esittelijä.

Arviointitoiminta käytännössä

Arviointikohteiden valinta on lakisääteisestikin **suunnitelmallista**. Oulussa tarkastuslautakunta valitsee ar-

viointikohteet vuosittain työohjelmaan nelivuotisen arviointisuunnitelman sekä itse määrittämiensä arviointiperiaatteiden pohjalta <https://www.ouka.fi/ulkoinen-tarkastus/tarkastuslautakunta>. Nelivuotissuunnitelmaan **kohteet valitaan pääosin kaupunkistrategian** ja valtuuston asettamien tavoitteiden **perusteella** tai muilla arviointiperiaatteissa mainituilla valintaperusteilla. Lautakunta voi myös pyytää arviointiaiheita koskevia ehdotuksia sekä valtuutetuilta että kuntalaisilta. Arvioinnin kohteeksi voidaan ottaa kaikki kaupungin toiminta riippumatta sen järjestämistavasta.

ARVIINTIKOHTTEIDEN VALINTA VUOSIEN 2025–2026 TYÖOHJELMAAN KAUPUNKISTRATEGIAN 2030 PERUSTEELLA

Kaupungin strateginen tavoite	Arviointikertomuksen arviointikohde
Ilmastonmuutoksen hillintä ja ilmastonmuutokseen sopeutuminen	Joukkoliikenteen rooli ilmastonmuutoksen hillinnässä
Tuemme oululaisten hyvinvointia ja toimintakykyä kehittämällä ennaltaehkäiseviä toimia	Kaupungin hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen liittyvän valtiosuuden kehitys (hyte-kerroin)
Hoidamme taloutta kestävästi ja olemme vastuullinen toimija	ICT ja talouden kestävyys
Olemme vetovoimainen kaupunkityöpaikka	Varhaiskasvatuksen työhyvinvointi

Työohjelmaan, jonka arviointitulokset esitetään tässä arviointikertomuksessa, valittiin kohteeksi myös kaupunkistrategian 2030 toteutumisen arviointi, yhtiöistä Oulun Kaupunginteatteri Oy ja ajankohtaisista aiheista hankin-

tasopimusten valvonnan arviointi. Lisäksi joka vuosi työohjelmaan sisältyy arviointi valtuuston talousarviossa sitoviksi määrittämien tavoitteiden toteutumisesta ja talouteen liittyvä arviointi.

ARVIOINTIKERTOMUKSEN VALMISTELUN VUOSIPROSESSI

Kuukaudet	Valmistelun vaihe
Kesäkuu	Arviointiperiaatteiden mahdollisista muutoksista päättäminen Nelivuotisen arviointisuunnitelman mahdollinen tarkentaminen Työohjelmasta päättäminen
Elo-syyskuu	Arviointien toteuttamissuunnitelmista päättäminen
Syys-tammikuu	Arviointitilaisuuudet ja muu tiedonhankinta
Loka-huhtikuu	Arviointikertomuksen valmistelu ja hyväksyminen kokouksissa
Toukokuun alku	Arviointikertomuksen luovutus kaupunginvaltuustolle
Toukokuu	Arviointikertomuksen käsittely kaupunginvaltuustossa Arviointikertomuksen viestintä eri sidosryhmille
Syyskuu	Kaupunginhallituksen lausunto ja vastaukset tarkastuslautakunnan suosituksiin kaupunginvaltuustolle Uuden työohjelman kohteet tiedoksi kaupunginvaltuustolle

Tietolähteet ja arviointitavat

Tarkastuslautakunnan merkittävä tietolähde on arviointitilaisuuudet, joihin kutsutaan lautakunnan valitsemia asiantuntijoita. Tilaisuudessa asiantuntijat vastaavat etukäteen määriteltyihin kysymyksiin. Vuoden 2025 arviointikertomuksen kahdeksaan arviointitilaisuuteen osallistui 19 kutsuttua henkilöä. Lautakunta voi tehdä myös kyselyjä ja haastatteluja.

Arvioinnissa käytettäviä tietolähteitä ovat myös tilinpäätös- ja toimintakertomustiedot ja vuoden aikaiset seurantatiedot. Lisäksi käytetään kaupungin yksiköiden laatimia raportteja, muita asiakirja-aineistoja sekä internetsivuilta ja tietojärjestelmistä saatuja tietoja. Tietolähteinä käytetään myös asukas- ja asiakaskyselyjen tuloksia sekä valtakunnallisia selvityksiä, tutkimuksia, tietokantoja ja vertailutietoja erityisesti muista suurista kaupungeista. Tiedonhankinnassa ja -käsittelyssä hyödynnetään aikaisempaa enemmän tekoälyä.

Arviointikertomuksesta viestintä

Arviointikertomuksesta viestitään lautakunnan viestintäsuunnitelman mukaisesti. Tärkeimmät kohderyhmät ovat kaupunginvaltuutetut, konsernin johto, arviointikohteet, kaupunkilaiset, kaupungin henkilökunta sekä media. Kaupungin verkkosivuilla on tiivistelmät arviointikertomuksesta <https://www.ouka.fi/ulkoinen-tarkastus/arviointikertomus-2025>.

Arviointien raportoinnin laadun kehittäminen ja varmistaminen

Tarkastuslautakunta kehittää toimintaansa ja tehtäviensä toteuttamistapoja jatkuvan kehittämisen periaatteella. Se kerää palautetta arviointikertomuksista. **Keväällä 2026 toteutetaan arviointikertomuksesta palautekysely kaupunginvaltuustolle.** Lautakunta on tehnyt palautekyselyjä myös arviointikohteille. Se on hankkinut laatuarviointia ja organisaation ulkopuolelta tai voi toteuttaa esimerkiksi vertaisarviointia. Lisäksi tarkastuslautakunta tekee vähintään kaksi kertaa toimikautenaan oman toimintansa itsearvioinnin.

Arviointityön kehittämistä edistää myös se, että lautakunnan jäsenet osallistuvat koulutuksiin. Kerran valtuustokaudessa järjestetään suurten kaupunkien tarkastuslautakuntien yhteisseminaari. Sen lisäksi se järjestää vuosittain omia tai pienempimuotoisia yhteisseminaareja.



2 Kaupunkistrategian Oulu 2030 ja talousarvion sitovien toiminnan tavoitteiden toteutumisen arviointi

2.1 Kaupunkistrategian Oulu 2030 toteutuminen uuteen strategiaan siirryttäessä

Arviointikysymys: Kuinka tuloksellisesti kaupunkistrategian 2030 tavoitetilat toteutuivat vuonna 2025 ennen uuteen kaupunkistrategiaan Oulu 2035 siirtymistä?

Tiivistelmä

Kaupunkistrategia on kaupunginvaltuuston merkittävin ohjausväline kaupungin johtamisessa. Kuntalain 37 §:ssä on määritelty näkökulmat, jotka kuntastrategiassa tulee ottaa huomioon.

Oulun kaupunkistrategia 2030 Kulttuuri-ilmastonmuutos NYT! hyväksyttiin kaupunginvaltuustossa tammi-kuussa 2022 ja sen väliarviointi huhtikuussa 2024. Sa-

malla valtuusto päätti, että päivitetty kaupunkistrategia on **voimassa vuoden 2025 loppuun**. Tavoitetilat strategiassa on määritelty vuodelle 2025.

Kaupunkistrategian 2030 toteutusaikaa oli osittain vuosi 2022 sekä kokonaan vuodet 2023, 2024 ja 2025. Strategisia tavoitteita toteutetaan vuosittain talousarviossa hallintokunnille asetetuilla sitovilla toiminnan tavoitteilla. Nämä tavoitteet ovat valtuuston nähden sitovia. Vuoden 2026 talousarviossa olevat tavoitteet perustuvat vielä kaupunkistrategiaan 2030.

Uutta kaupunkistrategiaa on valmisteltu syksyn 2025 ja alkuvuoden 2026 aikana. Valtuustosopimus on osittain sisällytetty strategiaan. Kaupunkistrategiasta Pohjoisen Loiste! - Oulu 2035 valtuusto päätti maaliskuussa 2026.

Uuden kaupunkistrategian toteutus alkaa muun muassa talousarviolla 2027 ja strategian toteuttamishjelmista päättämällä.

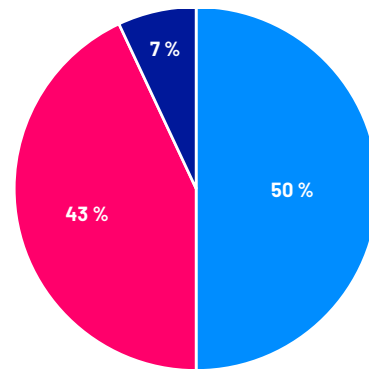
Kaupunkistrategian 2030 toteutumisen arviointitulokset

Tarkastuslautakunta arvioi, ovatko kaupunkistrategian 2030 mittarit saavuttaneet kaupunginvaltuuston asettamat tavoitetilat vuoden 2025 tilinpäätös- ja toimintakertomustietojen perusteella.

Kaupunkistrategiassa on 6 painopistettä, 19 strategista tavoitetta ja 70 strategista toimenpidettä. Painopisteillä on yhteensä 86 mittaria ja niillä tavoitetilat vuodelle 2025.¹

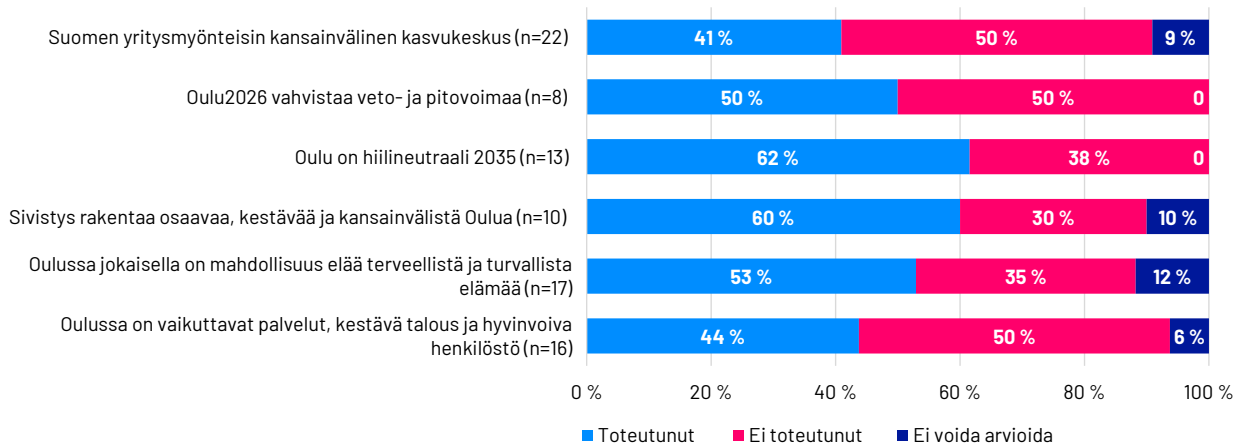
Arvioinnin mukaan puolet mittareista saavutti tavoitetilansa vuoden 2025 lopussa. Tarkastuslautakunnan aiemmassa **vuoden 2023 arvioinnissa** tuloksena oli, että puolet vuoteen 2025 asetetuista tavoitetiloista oli saavutettu vuoden 2023 lopussa. Silloin tarkastuslautakunta arvioi, että kaupunkistrategia on edennyt suhteellisen hyvin kahden vuoden toteuttamisajan jälkeen. Tilanteesta tuli kuva, että strategian toteutumisen ohjaus ja johtaminen oli tehostunut.

KAUPUNKISTRATEGIAN OULU 2030 MITTAREIDEN TAVOITETILOJEN 2025 TOTEUTUMINEN



■ Toteutunut ■ Ei toteutunut ■ Ei voida arvioida

TULOS KAUPUNKISTRATEGIAN PAINOPISTEITTÄIN



Parhaiten toteutuivat painopisteet "Oulu on hiilineutraali 2035" ja "Sivistys rakentaa osaavaa, kestävä ja kansainvälistä Oulua", joiden mittareiden tavoitetiloista toteutui noin 60 %. Muissa painopisteissä noin puolet mittareista toteutui ja puolet jäi toteutumatta.

¹ Toimintakertomuksessa 2025 raportoituja tietoja verrattiin tavoitetilaan 2025. Mittareiden lähtötilana käytettiin vuotta 2021 tai vuotta 2023, jos mittari tuli käyttöön vuonna 2024 väliarvioinnissa. Kehitysmittareissa lähtötasona käytettiin vuotta 2022. Viimeisin toteumatieto, jota verrattiin tavoitetilaan, oli yleensä vuodelta 2024 tai 2025.

Painopisteittäinen tarkastelu

Seuraavassa nostoja toteutumattomista ja toteutuneista mittareista.

1. SUOMEN YRITYSMYÖNTEISIN KANSAINVÄLINEN KASVUKESKUS

Mittareista (22 kpl) toteutui noin 40 %.

Eivät toteutuneet
Työpaikkojen nettokasvu eteni 2021–2022 yli 2000 työpaikan vuositavoitteen, mutta vuosina 2022–2023 nettokasvu oli alle 500 työpaikkaa. Vuosien 2024 ja 2025 luvut eivät ole vielä käytössä.
Yritystonttien kauppa ei ole käynyt vuoden 2023 jälkeen toivotusti (tavoittila 30/vuosi).
Invest-in päätösten lukumäärä kehittyi positiivisesti vuonna 2023, mutta kääntyi sitten laskuun. Mittari oli seurantamittari, jolla ei ollut tavoitetilaa.
T&K-menot kääntyivät laskuun vuonna 2024, vaikka kasvu oli selkeää vuosina 2022–2023. Vuoden 2025 lukua ei ole vielä saatavissa.
Työllisyystavoitteet eivät toteutuneet. Vaikka työllisyystilanteen heikkeneminen näkyy työllisyysasteessa vain lievästi vuosina 2021–2024, työttömyysaste, nuoriso- ja pitkäaikaistyöttömyys jäivät joka vuosi tavoitteesta. Pitkäaikaistyöttömyys jäi kauimmaksi tavoitteesta.

Toteutuivat
Palkkatulojen kehitys ylitti 4,3 mrd tavoitteen ja oli 2. suurin kasvu suurista kaupungeista. Vuoden 2023 lopussa oli vielä 5. suurin.
Yritysten määrän kasvu ylitti selvästi 150 yrityksen nettokasvutavoitteen vuotta 2023 lukuun ottamatta.
Kaupungin yritysmyonteisyys mitattuna T-Media mittarilla kehittyi 2024–2025 positiivisesti. Business Oulun oman mittarin arvo säilyi hyvällä tasolla.
Logistiset hankkeet etenivät selvästi.
Sataman rahtimäärätavoite (2,0 milj. tonnia) saavutettiin vuosina 2022 ja 2025, mutta ei saavutettu vuosina 2023–2024.

2. OULU2026 VAHVISTAA VETO- JA PITOVOIMAA

Mittareista (8 kpl) toteutui puolet.

Eivät toteutuneet
Oulun asukasmäärä kasvoi 2022–2025 yhteensä 5 708 asukasta ja jäi tavoitteesta (218 000) vain 444 henkilöä.
Työikäisten nettomuutto oli selvästi plussalla vuosina 2022 ja 2023, mutta kääntyi negatiiviseksi vuonna 2024.
Vaikka matkailutulot majoitusmyynnillä mitattuna ovat kasvaneet vuodesta 2022, ne lähtivät laskuun vuodesta 2024 eikä vuosittainen kasvutavoite toteutunut.
Keskustan täydennysrakentaminen ei kasvanut toivotusti.

Toteutuivat
Kulttuuripääkaupunkiohjelma on käynnissä suunnitellusti.
Elinvoimainvestoinnit edistyivät hyvin.

3. OULU ON HIILINEUTRAALI 2035

Mittareista (13 kpl) toteutui yli 60 %.

Eivät toteutuneet
Täydennysrakentamisen osuus ei edennyt toivotusti.
Joukkoliikenteen matkamäärät eivät yltäneet 11,8 miljoonan tavoitteeseen. Tavoite alittui vuonna 2025 noin 200 000 matkalla. Tavoitetilaa nostettiin strategian 2024 päivityksessä 3,3 miljoonalla matkalla.
Vesihankkeet: Hinnan puhdistamolaajennus on suunnitteluvaiheessa, mutta ei vielä tavoitteen mukaisesti valmistunut. Hallinto-oikeus teki päätöksen Viinivaarasta. Asian käsittely jatkuu.
Noin 73 % oululaisista asuu lähellä (alle 300 m) puisto- tai viheraluetta , mutta tilanne on heikentynyt vuoden 2022 lähtöarvosta. Tavoitearvo on 75 %.

Toteutuivat
Kasvihuonekaasupäästöt ovat vähentyneet vuosittain strategian lähtötilaseurannan mukaan jo vuodesta 2018 nykyisellä mittarilla (CO ₂ 2 kt CO ₂ -ekvivalenttia) mitattuna. Mittari vaihdettiin vuoden 2024 strategiapäivityksessä.
Joukkoliikenne on aikaisempaa vähäpäästöisempää.
Kaupungin omistamien tilojen energian ominaiskulutus laski vuosien 2021 ja 2025 välillä. Uusituvan energian käyttö kääntyi myös nousuun lähtötasoon 2022 verrattuna.

4. SIVISTYS RAKENTAA OSAAVAA, KESTÄVÄÄ JA KANSAINVÄLISTÄ OULUA

Mittareista (10 kpl) toteutui 60 %.

Eivät toteutuneet
Oulun korkeakouluihin ensisijaisesti hakeneiden määrä on nousun jälkeen laskusuunnassa.

Toteutuivat
Sivistysohjelmasta kaupunkistrategiaan nostetut mittarit ovat pääsääntöisesti toteutuneet.

5. OULUSSA JOKAISELLA ON MAHDOLLISUUS ELÄÄ TERVEELLISTÄ JA TURVALLISTA ELÄMÄÄ

Mittareista (17 kpl) toteutui yli 50 %.

Eivät toteutuneet
Koulukiusaamisessa tavoitellaan sen loppumista, mutta sitä koki edelleen 1-7 % eri kouluasteen oppilaista.
Liian vähän liikkuvien aikuisten osuus ei vähentynyt vuosien 2022 ja 2024 välillä.
Nuorten itselle tärkeään ryhmään tai yhteisöön kuulumisen kokemus ei kasvanut toivotusti vuosien 2021 ja 2023 välillä.
Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kokemus ei kasvanut toivottuun 88 %:n vaan laski vuosien 2022 ja 2024 välillä 80 %:iin.
Kokemus asuinalueella järjestettävästä kiinnostavasta vapaa-ajan toiminnasta ei kasvanut nuorten kouluasteilla lukiota mukaan lukematta.
Kaupungin toiminta kuntalaisten terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi ei aivan saavuttanut TEA-viisarille asetettua tavoitetilaa, mutta nousi strategian voimassaoloaikana.

Toteutuivat
Yksinäisyyden kokemus on pääosin vähentynyt vuosien 2021 ja 2025 välillä.
Terveydentilansa hyväksi kokeneiden määrä on kasvanut kouluterveyskyselyssä vuosien 2021 ja 2025 välillä.
Oululaisten osallisuutta ja yhteisöllisyyttä on vahvistettu kehittämällä uusia osallistumisen muotoja.
Vähintään tunnin päivässä liikkuvien lasten ja nuorten osuus nousi kouluterveyskyselyn mukaan vuoden 2021 lähtötasosta, paitsi lukiolaisilla.
Vuosittaiset hyvinvoinnin tavoitteet on valmisteltu yhdessä hyvinvointialueen kanssa ja asiakasprosesseja on selkeytetty.
Työkyvyttömyyseläkettä saavien 25-64-vuotiaiden määrä on laskenut 6,4 %:iin vuosien 2021 ja 2024 välillä.

6. OULUSSA ON VAIKUTTAVAT PALVELUT, KESTÄVÄ TALOUS JA HYVINVOIVA HENKILÖSTÖ

Mittareista (16 kpl) toteutui yli 40 %.

Eivät toteutuneet
Kaupungin nettomenokehitys kääntyi kasvuun vuonna 2025. Vuosikate/asukas heikkeni sekä kaupungissa että konsernissa.
Tarjousten määrän keskiarvo laski vuonna 2025.
Kaupungin kestävän kehityksen raportointi on edelleen kehitysvaiheessa.
Kaupungin henkilökunnan kokonaistyökyvyttömyyskustannukset kääntyivät kasvuun vuosien 2023 ja 2024 välillä.
Kaupungin sairauspoissaolo prosentti ei aivan saavuttanut 4,0 %:n tavoitetta.

Toteutuivat
Oulu sai ensimmäisenä UNICEFin lapsiystävällinen alumnikuntatunnustuksen
Kaupungin lainamäärä/asukas ei ylitä Manner-Suomen kuntien lukua.
Kaupungin vetovoima työnantajana Kunta10 mittareilla on parantunut.

Nuorison hyvinvointi erityisenä huomion kohteena – kehitys positiivista ja negatiivista

Strategian päivityksen yhteydessä korostettiin, että **kaupunkistrategian toimeenpanossa tulee kiinnittää erityistä huomiota nuorison hyvinvointiin.**

Arvioinnin perusteella kuusi suoraan nuoriin liittyvistä neljästätoista mittarista toteutui ja kahdeksan jäi toteutumatta.

Arviointituloksen mukaan **koulutuksen ja osaamisen näkökulmasta strategiset mittarit toteutuivat pääosin hyvin.** Muun muassa STEAM-oppiminen vahvistui ja lukutaitoon panostettiin. Toisen asteen opiskelupaikan saaneiden nuorten osuus nousi 99,4 prosenttiin, mikä on lähellä asetettua tavoitetta (100 %). Kansainvälistymisvalmiuksia antava kieliryhmien määrä ei noussut tavoitellusti kaikkina vuosina.

Nuorten hyvinvoinnissa on myönteistä kehitystä. Terveydentilan kokemuksessa oli havaittavissa lievää paranemista, ja päivittäisen liikunnan määrä kasvoi useissa ikäryhmissä. Positiivisen mielenterveyden arviointi muutuneen mittaustavan vuoksi vaikeuttaa vertailua, mutta tulosten mukaan kehityssuunta on myönteinen.

Haasteet keskittyivät erityisesti työmarkkina-asemaan ja nuorten sosiaalisiin kokemuksiin. Nuorisotyöttömyys nousi 16,2 prosenttiin, mikä ylittää tavoitetilan (≤ 15 %). Yhteisöllisyyden mittarit – kuten kokemus kuulumisesta tärkeään ryhmään tai nuorten arvio omalla asuinalueella tarjolla olevista vapaa-ajan mahdollisuuksista – osoittivat pääosin laskua. Myös yksinäisyyden kokemus kasvoi lievästi. Koulukiusaamisen esiintymisestä ei saavutettu parannusta, ja tavoite kiusaamisen loppumisesta jäi toteutumatta.

Palvelutyytyväisyyden mittareissa alituksia ja kehitystä

Yhtenä strategisena tavoitteena oli parantaa kaupunkilaisten palvelutyytyväisyyttä. Strategia on sisältänyt **neljä** selkeästi palvelutyytyväisyyteen liittyvää **mittaria. Niistä kolme eivät saavuttaneet niille asetettuja tavoitetiloja** vuonna 2024. Näitä olivat kuntapalvelututkimuksen yleinen palvelutyytyväisyys, tyytyväisyys kaupunkikeskustan palveluihin, sekä koettu yleinen järjestys ja turvallisuus. Sen sijaan tyytyväisyys asuntojen, työpaikkojen ja palvelujen sijoitteluun nousi selkeästi tarkastuslautakunnan edellisestä arvioinnista vuonna 2023 ja täytti tavoitetilan 2024 mittauksessa.

Muista palveluista yritysmyönteisyyden mittarina on käytetty BusinessOulun asiakastyytyväisyyskyselyä. Liikelaikoksessa uuden mittarin tulos oli sekä vuoden 2024 että 2025 mittauksessa 3,2/5. Lisäksi muista palveluista tyytyväisyys luonto- ja retkeilyreitteihin on kasvanut.

Palvelujen kehitystoimina kaupungin digitaalisia palveluja on lisätty ja laajennettu sekä monikielistä palvelukykyä on kehitetty.

Havaintoja uudesta kaupunkistrategiasta 2035

Arvioinnissa verrattiin sisältyvätkö mittarit, jotka eivät toteuttaneet tavoitetasoja 2025, uuteen kaupunkistrategiaan 2035 tavoitteina tai mittareina.

Vertailun tuloksena oli, että suurin osa 2030 strategiassa toteutumatta jääneistä mittareista tai niihin liittyvistä tavoitteista, sisältyy uuteen kaupunkistrategiaan.

Seuraavia toteutumattomia mittareita ei kuitenkaan suoraan ole uudessa kaupunkistrategiassa tavoitteina tai mittareina:

- pitkäaikaistyöttömyys,
- turvallisuuden kokemus,
- aikuisten liikunta-aktiivisuus,
- kestävän kehityksen raportointi ja
- vesihuollon kriittiset hankkeet.

Lisäksi kaupunkilaisten palvelutyytyväisyyden parantamiseen ei ole määritelty konkreettisia tavoitetiljoja.

Arvioinnissa havaittiin myös, että kuntalaisten osallistumisen mittarit puuttuivat kaupunkistrategiasta 2035, vaikka osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet on mainittu kuntalain 37 §:ssä yhtenä kuntastrategiasa huomioon otettavana asiana. Tarkastuslautakunta on kiinnittänyt huomiota samaan asiaan vuoden 2017 arviointikertomuksessa, koska näkökulma puuttui vuoden 2020 strategiasta.

Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä kaupunkistrategia Oulu 2030 toteutumisesta

Arviointikysymys oli, kuinka tuloksellisesti kaupunkistrategian 2030 tavoitetilat toteutuivat vuonna 2025 ennen uuteen kaupunkistrategiaan Oulu 2035 siirtymistä.

Arvioinnin tulos oli, että kaupunkistrategia 2030 toteutui osittain hyvin, mutta kokonaisuutena toteutuminen ei ollut riittävän tuloksellista, sillä vain puolet mittareista toteutti vuodelle 2025 asetetut tavoitetilat. Tilanne oli lähes sama jo vuoden 2023 lopun tilanteesta tehdyssä arvioinnissa.

Kaupunkistrategian kuuden painopisteen mittareista suhteellisesti parhaiten toteutuivat "Oulu on hiili-neutraali 2035" ja "Sivistys rakentaa osaavaa, kestävä ja kansainvälistä Oulua", joiden mittareista toteutui 62 ja 60 %. Jälkimmäisen painopisteen mittarit olivat suurelta osin sivistysohjelman mittareita. Muiden painopisteiden mittareista toteutui noin 40–50 %.

Kaupunkistrategian päivityksessä 2024 nuorison hyvinvointiin kiinnitettiin erityistä huomiota. Nuorisoon suoraan liittyneistä mittareista alle puolet toteutti tavoitetilat. Positiivista kehitystä oli nähtävissä koulutuksessa ja hyvinvoinnissa, mutta nuorisotyöttömyyden ja yhteisöllisyyden sekä koulukiusaamisen mittarit jäivät tavoitteista.

Uudessa kaupunkistrategiassa 2035 tavoitteita ja mittareita on vähemmän kuin strategiassa 2030. Strategioiden välillä on havaittavissa jatkumo, sillä suurin osa 2030 strategiassa toteutumatta jääneistä mittareista tai niihin liittyvistä tavoitteista, sisältyy uuteen kaupunkistrategiaan.

Tarkastuslautakunnan suositukset

Tarkastuslautakunta suosittelee, että konsernihallinto ja kaupunginhallitus huolehtivat seuraavista asioista:

Uuden kaupunkistrategian Oulu 2035 toteuttamiseen kehitetään uusia toimintatapoja ja johtamisen välineitä, jotta strategian toteutuminen olisi mahdollisimman tuloksellista. Kaupunkistrategian 2030 mittareista vain noin puolet toteutti vuodelle 2025 asetetut tavoitetilat uuteen strategiaan siirryttäessä.

Strategian toteuttamisohjelmat uusitaan tai päivitetään mahdollisimman pian. Niiden valmistelussa voi hyödyntää vuoden 2030 strategiassa toteutumattomaksi jääneitä mittareita.

Kaupunkistrategian toteuttamisvaiheessa varmistetaan, että kaupunkilaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet sisältyvät johonkin valtuuston hyväksymään strategiseen asiakirjaan, jotta kuntalain 37 § vaatimukset strategialle toteutuisivat täysin.

2.2 Talousarvion sitovat toiminnan tavoitteet kaupunkistrategian toteuttajana

Talousarvion 2025 sitovien toiminnan tavoitteiden toteutumisen arviointi

Arviointikysymys: Kuinka tuloksellisesti valtuuston talousarviossa 2025 hallintokunnille asettamat sitovat toiminnan tavoitteet toteutuivat? Lisäksi tarkasteltiin sitovien tavoitteiden toteutumista ajanjaksolla 2023–2025.

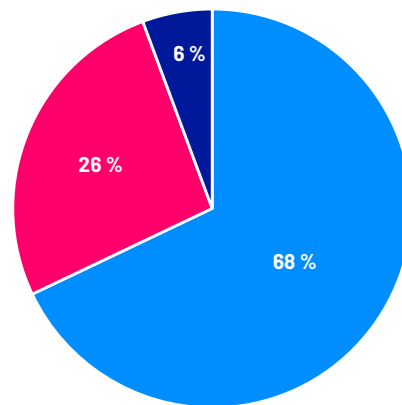
Tiivistelmä

Kaupunginvaltuusto ohjaa strategian toimeenpanoa vuosittain talousarviossa asettamallaan **sitovilla toiminnan tavoitteilla**. Tarkastuslautakunta arvioi joka vuosi niiden toteutumista.

Talousarviossa 2025 asetetut **sitovat toiminnan tavoitteet ja mittarit** on kytketty kaupunkistrategian 2030 strategiaan toimenpiteisiin. Tavoitteita asetettiin 53 ja niillä oli 107 mittaria.

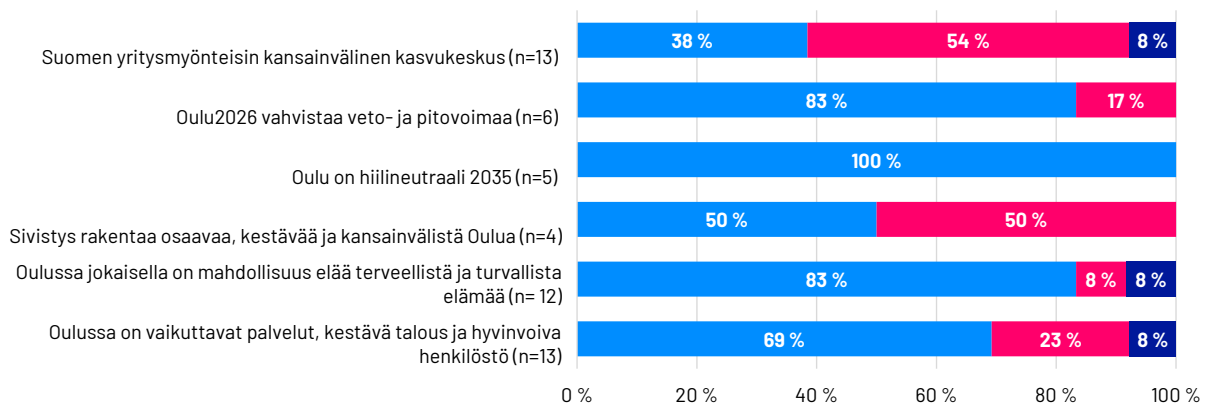
Tavoitteiden toteutumista arvioitiin tavoitetasolla. Jos vain osa tavoitteen mittareista on toteutunut, tarkastuslautakunta perusti näkemyksensä toteutumisesta kokonaistilanteen arviointiin. Arviointi perustuu pääosin toimintakertomuksessa annettuihin tietoihin.

SITOVIIEN TOIMINNAN TAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN



■ Toteutunut ■ Ei toteutunut ■ Ei voida arvioida

TULOS KAUPUNKISTRATEGIAN PAINOPISTEITTÄIN



Taulukoissa esitetään ne sitovat tavoitteet, jotka eivät tarkastuslautakunnan arvioinnin perusteella toteutuneet ja perusteluja lautakunnan arvioinnille:

SUOMEN YRITYSMYÖNTEISIN KANSAINVÄLINEN KASVUKESKUS

<p>Toteutumaton sitova tavoite 2025</p> <p>Investointien edistämisen tavoite (300 M€/vuosi) (BusinessOulu -liikelaitos) Tavoite ei toteutunut, sillä investointien edistäminen jäi tavoitellusta 300 M€:sta 22 M€. Vuonna 2024 sama tavoite alittui 100 miljoonalla eurolla.</p>
<p>Invest-in yritykset ja yksityiset pääomasijoitukset (BusinessOulu -liikelaitos) Tavoite ei toteutunut. Invest-in yritysten lukumäärässä odotettiin kasvua. Yrityksiä toteutui 20 kappaletta, mutta tavoitetasoa oli vuodelle 2025 nostettu 20 kappaleesta 30 kappaleeseen.</p>
<p>Viranomaislupien ja ilmoitusten käsittely sekä viranomaisvalvonta (Oulun seudun ympäristötoimi) Kahdesta arvioitavasta mittarista toteutui toinen. Viranomaislupien ja ilmoitusten käsittely ei toteutunut asetetuissa tavoiteajoissa; esimerkiksi ympäristöluvista käsiteltiin kahdeksan kuukauden tavoiteajassa 57 %.</p>
<p>Rakennuslupien käsittelyaika (rakennuslautakunta) Rakennuslupien käsittelyaika ei saavuttanut asetettua tavoitetta, vaikka lupien määrä oli edellisvuotta vähäisempi. Keskimääräinen käsittelyaika oli kahdeksan viikkoa, kun tavoitteena oli alle kuusi viikkoa.</p>
<p>Tavoitteena oli, että työllisyysaste kasvaa, työttömyysaste laskee, pitkäaikaistyöttömyysaste laskee ja työmarkkinatuen kuntaosuuden määrä laskee vuosittain, työllisten nettomaahanmuutto kasvaa ja nuorisotyöttömyys laskee. (kaupunkitasoinen, kaupunginhallitus) Mittareita oli kuusi. Viidestä arvioitavasta mittarista neljä heikkeni (työttömyysaste, pitkäaikaistyöttömyysaste, työttömyyssetuuskien kuntarahitusosuus ja työllisyysaste), ja yksi ei parantunut (nuorisotyöttömyysaste pysyi ennallaan). Työllisten nettomaahanmuuton toteumatieto puuttuu, joten sitä ei voitu arvioida.</p>
<p>T&K-menot kasvavat vuosittain (BusinessOulu -liikelaitos) Oulun innovaatioallianssiin liittyvä tavoite ei toteutunut, kun summa laski 2023-2024 välillä 16 M€. Vuoden 2025 lukuja ei ole vielä käytössä.</p>
<p>Asemakeskuksen asemakaavaluonnos valmis (yhdyskuntalautakunta) Asemakeskuksen alueen suunnittelukokonaisuuden ensimmäinen asemakaava, joka koskee joukkoliikenneterminaalia, pysäköintialoa ja toimistotalorakennusta, on hyväksytty. Kyseisestä päätöksestä on valitettu hallinto-oikeuteen.</p>

OULU2026 VAHVISTAA VETO- JA PITOVOIMAA

<p>Toteutumaton sitova tavoite 2025</p> <p>Kaavoitus, keskustan kehittäminen ja tontinluovutus (yhdyskuntalautakunta) Neljästä mittarista kolme jäi toteutumatta. Elämysareena ja ympäristö -hankkeen asemakaavaluonnoksen valmistuminen siirtyi vuoteen 2026. Samoin keskustavision päivitetään vuoden 2026 aikana. Tontinluovutuksen pitkän aikavälin tavoitteena on luovuttaa tontteja vuosittain 900 asuntoa varten, mutta vuonna 2025 tontteja luovutettiin vain 465 asunnolle. Tavoitetta ei ole saavutettu vuoden 2021 jälkeen.</p>
--

SIVISTYS RAKENTAA OSAAVAA, KESTÄVÄÄ JA KANSAINVÄLISTÄ OULUA

<p>Toteutumaton sitova tavoite 2025</p> <p>Jokainen nuori saa yhteishaussa opiskelupaikan toisella asteella perusopetuksen päätyttyä (sivistyslautakunta) Nuorista 99,4 % sai opiskelupaikan yhteishaussa. Ilman paikkaa jääneet ohjattiin oppivelvollisuuspalveluissa jatkuvaan hakuun tai TUVA-koulutukseen, ja tarvittaessa tehtiin keskeytyspäätöksiä.</p>
<p>Toteutuneet A1-kieliryhmät sekä valinnaisten A2-, B2-, ja B3-kieliryhmien määrät (sivistyslautakunta) Mittarina oli ryhmien määrän kasvu. A2-kielten ryhmämäärä kasvoi selvästi, mutta A1-, B2- ja B3-kielissä ryhmät vähenivät (tai osin tieto puuttui). Siten määrä kasvaa ei toteutunut kokonaisuutena lv. 2025-2026, kun vertailuvuotena on lv. 2024-2025. Sivistyspalveluissa seurataan nykyisin myös kieliä opiskelevien osuutta koko oppilasmäärästä.</p>

OULUSSA JOKAISELLA ON MAHDOLLISUUS ELÄÄ TERVEELLISTÄ JA TURVALLISTA ELÄMÄÄ

<p>Toteutumaton sitova tavoite 2025</p> <p>Hyvinvointisuunnitelman toimenpiteet toteutuvat (hyvinvointi-, kulttuuri- ja liikuntalautakunta) Vuoden 2025 hyvinvointisuunnitelman toteutuminen raportoidaan vasta vuoden 2026 alkupuolella. Tavoite edellyttää konkreettista näyttöä toimenpiteiden toteutumisesta, jota ei ollut saatavilla arviointijankkohtana.</p>
--

OULUSSA ON VAIKUTTAVAT PALVELUT, KESTÄVÄ TALOUS JA HYVINVOIVA HENKILÖSTÖ

Toteutumaton sitova tavoite 2025
<p>Yritysassiakkaiden palvelumallin käyttöönotto (kaupunkitasoinen, kaupunginhallitus)</p> <p>Tavoitteena oli ottaa käyttöön palvelumalli yrityksille, jotka tarvitsevat laaja-alaisia palveluita. Palvelumallia ei ole käytössä. Vuonna 2025 teetettiin konsulttityö, josta saatiin toimenpide-ehdotuksia.</p>
<p>Asiakastyytyväisyys parhaiden tasolla (Oulun Vesi -liikelaitos)</p> <p>Tavoite ei toteutunut, koska tulos säilyi ennallaan. Mittarina käytetään vesilaitosten asiakastyytyväisyystutkimusta (WACSI), joka selvittää kotitalousasiakkaiden mielipiteitä veden laadusta ja vesilaitosten toiminnasta.</p>
<p>Alueellisten palveluverkkoselvitysten päätökset on pantu toimeen (sivistyslautakunta ja hyvinvointi-, kulttuuri- ja liikuntalautakunta)</p> <p>Perusopetuksen palveluverkkoratkaisujen toimeenpano eteni suunnitellusti (mm. yksikköjen lakkauttamiset, lisätilat, Tuiran monitoimitalo ja Tuiran koulun perustaminen). Muilla vastuualueilla palveluverkon päätösten toimeenpano on kuitenkin kesken: lukiokoulutuksessa osa hankkeista on vasta suunnitteluvaiheessa, ja kotoutumisessa, yhteisötoiminnassa sekä liikunta- ja kulttuuripalveluissa on valmistunut selvityksiä, mutta varsinaiset päätökset eivät ole edenneet toimeenpanoon.</p>

Havaintoja raportoinnista ja mittareista

Kaupunginvaltuustolle ei elokuussa 2025 raportoitu lainkaan sitovien toiminnan tavoitteiden toteutumisesta 30.6.2025.

Arvioinnissa havaittiin joitakin raportoinnin ja mittariston toimivuuteen liittyviä puutteita:

- Esimerkiksi painopisteeseen "Oulu on Suomen yritysmäntöisen kansainvälinen kasvukeskus" liittyviä mittareista ei ole ollut saatavissa toteumatieto- ja vuosittain.
- Osa raportoinneista sisälsi valtuuston ohjauksen näkökulmasta liian yksityiskohtaista tietoa valtuuston tarpeisiin, esimerkiksi kieliryhmien määrä.
- Mittareina eivät valtuuston näkökulmasta ole toimivia sellaiset, joiden raportointi koostui pitkistä toimenpidekuvauksista ilman selkeää tavoitetasoon kytkeytyvää arviota tavoitteiden toteutumisesta.
- Mittareissa oli myös joitakin ns. normaalitoimintaa kuvaavia mittareita.
- Osasta mittareista puuttui tavoitetaso ja monet mittarit olivat kyllä/ei-tyyppisiä, jolloin ne eivät kerro onko muutos riittävä suhteessa strategiseen tavoitteeseen.



Tarkastuslautakunnan havainnot kaupunkistrategian edistymisestä sitovilla toiminnan tavoitteilla

Kaupunkistrategian toteutumista edistetään vuosittain valtuuston päättämällä sitovilla toiminnan tavoitteilla. Vuosina 2023–2025 tarkastuslautakunta on arviointikertomuksissa nostanut seuraavia havaintoja sitovien tavoitteiden toteutumisesta:

Vuosi	Toteutumattomat sitovat tavoitteet	Erityisen positiiviset havainnot tavoitteiden toteutumisesta	Erityistä huomiota kiinnitettävä seuraaviin
2025	26 % (14 kpl)	<ul style="list-style-type: none"> • Monet yrityksiin liittyvät tavoitteet etenivät. • Palkkatulot kasvoivat. • Logistiset hankkeet ja saavutettavuustavoitteet sekä elämysareena etenivät. • Tapahtumaystävällisyystavoitteet etenivät. • Kiinteistöjen ja ruokahävikin ilmastotavoitteet etenivät. • Yhteisöllisyyden edistämisen tavoitteet etenivät. 	<ul style="list-style-type: none"> • Työllisyystilanne ja työttömyys-etuuksien kuntarahoitusosuus • Tonttien kysyntä
2024	24 % (15 kpl)	<ul style="list-style-type: none"> • Yritysmuutoksen liittyvä yritystonttien luovutustavoite eteni odotetusti ja maanhankinnalla turvattiin tulevien teollisuusalueiden jatkokehittämistä. Myös logistiset saavutettavuustavoitteet etenivät hyvin, kun lähijunaliikenne, Asemakeskushanke ja sataman väylähanke edistyivät. • Veto- ja pitovoiman vahvistaminen eteni, kun kulttuuripääkaupungin valmistelu eteni, matkailu piristyi ja usea keskustan kehittämisen kaavoitushanke edistyi. • Moni kaupunkilaisten hyvinvointia edistävä tavoite saavutettiin. Kuntalaisten osallisuutta edistäviä tilaisuuksia oli monia, Nurri-toiminta vakinaistettiin osaksi nuorisopalveluita, ja liikunnallista elämäntapaa edistettiin. • Sivistykseen liittyvissä tavoitteissa Oulu edisti lukutaitoa ja lukuintoa monipuolisilla kampanjoilla ja yhteistyömalleilla. 	<ul style="list-style-type: none"> • Työllisyystilanne • Kaupungin on edistettävä kaupungin ja hyvinvointialueen yhteisen tietopohjan syntymistä. Tällä hetkellä kaupungin on vaikea kohdentaa ennaltaehkäiseviä palvelujaan. • Yhdyspintaprosessien tunnistaminen ja kuvaaminen on saatava valmiiksi, jotta palveluketjujen sujuvuus varmistetaan. • Hiilineutraaliuteen liittyvä tavoiteisto on laaja ja moniportainen. Valtuustolle on valmisteltava sitoviksi tavoitteiksi keskeisimmät hiilineutraaliustavoitteita edistävät tavoitteet.
2023	22 % (10 kpl)	<ul style="list-style-type: none"> • Asemakeskushanke edistyi • Joukkoliikenteen matkamäärä palautui koronan jälkeen ja ylitti 10 miljoonan matkan rajapyykin. • Oulun kaupunki vahvisti asemansa koulutuksen edelläkävijänä ja osoitti sitoutumistaan monipuoliseen pedagogiseen kehittämiseen. • Kaupungissa hyväksyttiin hyvinvointisuunnitelma, jolla johdetaan, ohjataan ja kehitetään oululaisten hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyötä, ja sen toteutumista seurataan ja arvioidaan vuosittain. 	<ul style="list-style-type: none"> • Työttömyysasteen laskemiseen, jossa kaupungin vastuu tulee lisääntymään TE-palvelut 2024-uudistuksen myötä.

Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä sitovien toiminnan tavoitteiden toteutumisesta

Arviointikysymyksenä oli, kuinka tuloksellisesti valtuuston talousarviossa 2025 hallintokunnille asettamat sitovat toiminnan tavoitteet toteutuivat? Lisäksi tarkasteltiin sitovien tavoitteiden toteutumista ajanjaksoilla 2023–2025.

Arvioinnin tuloksena oli, että vuonna 2025 tavoitteet toteutuivat kohtalaisen tuloksellisesti, kun 26 % vuositavoitteista jäi toteutumatta. Kaupunkistrategiaa 2030 on vuosina 2023–2025 edistetty sitovilla toiminnan tavoitteilla melko tasaisesti, sillä toteutumatta on jäänyt vuosittain arviointien perusteella 22–26 % tavoitteista.

Tarkastuslautakunta on vuosien 2023 ja 2024 arviointikertomuksissa pitänyt esillä, että kaikki kaupunkistrategian 2030 painopisteen ”Oulu on hiilineutraali 2035” sitovat toiminnan tavoitteet ovat toteutuneet 100-prosenttisesti. Myös kaikki vuodelle 2025 asetetut tavoitteet toteutuivat. Kaupunkistrategian 2030 loppuarvioinnissa tämän painopisteen mittareista tarkastuslautakunnan arvioinnin mukaan toteutui kuitenkin vain reilut 60 %.

Tarkastuslautakunnan suositukset

Tarkastuslautakunta suositaa, että

- Erityistä huomiota kiinnitetään vuoden 2025 sitovien toiminnan tavoitteiden toteutumisarvion perusteella työllisyyteen ja tonttikysyntään.

Konsernihallinnon koordinaativastuulla

- Sitovien toiminnan tavoitteiden valmistelua on kehitettävä niin, että tavoitteet vuosittain ja valtuustokaudella tukevat riittävästi kaupunkistrategian edistymistä. Kaupunkistrategian 2030 mittareista vain noin puolet saavutti vuodelle 2025 asetetut tavoitetilat uuteen strategiaan siirryttäessä. Tavoitteet ovat valtuuston näkökulmasta yksi keskeinen tapa toteuttaa kaupunkistrategiaa.

2.3 Sitovien tavoitteiden raportointi ja valtuuston ohjausmahdollisuudet

Tarkastuslautakunta arvioi, miten sitovien toiminnan tavoitteiden raportointi tukee valtuuston mahdollisuutta ohjata kaupungin toimintaa.

Rajaus: Arvioinnissa tarkastellaan tavoiteraportointia kahden esimerkin avulla. Arviointi kohdistuu nuorten aktiivisen ja liikunnallisen elämäntavan mahdollistamista koskevaan strategiseen tavoitteeseen sekä elämänkaariseurantaa koskevaan sitovaan toiminnan tavoitteeseen.

Tiivistelmä

Valtuusto ohjaa kaupungin toimintaa kaupunkistrategian sekä siihen perustuvien sitovien tavoitteiden avulla. Arvioinnissa selvitetään kahdessa esimerkkitapauksessa, antaako tavoitteiden toteutumisesta annettu raportointi valtuustolle riittävän perustan seurata tavoitteiden toteutumista ja hyödyntää tietoa päätöksenteossa.

Nuorten liikunnallisen elämäntavan edistäminen sisältyy kaupungin strategiaan, ja kaupunginvaltuusto täsmensi strategiapäivityksessä marraskuussa 2024, että liikunnallisuutta edistäviä toimia tulee kohdentaa erityisesti nuoriin. Liikkumattomuuden vähentäminen on tärkeää sekä terveyden ja hyvinvoinnin että taloudellisten vaikutusten näkökulmasta. Liikuntalain tavoitteisiin kuuluu lasten ja nuorten kasvun ja kehityksen tukeminen, ja jo vähäinenkin liikunnan lisääminen sekä paikallaanolon vähentäminen tuottavat terveyshyötyjä².

Elämänkaariseurannassa tarkastellaan, kasvaako korjaavien palvelujen suhteellinen osuus ennaltaehkäiseviin ja varhaisen tuen palveluihin nähden. Korjaavien palvelujen osuuden kasvu voi viitata siihen, ettei ennaltaehkäisevän työn painotus ole toteutunut tavoitellulla tavalla.

Toiminnan tavoitteiden raportointi on keskeistä myös **tarkastuslautakunnalle** sen arvioidessa valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumista ja raportoidessa arviointinsa tuloksista valtuustolle. Tarkastuslautakunnan [arviointiperiaatteiden](#) mukaan lautakunta esittää oman näkemyksensä tavoitteiden toteutumisesta pääosin toimintakertomuksessa ja seurantaraporteissa annettujen tietojen perusteella. Lautakunta voi arvioida myös raportointitiedon riittävyyttä ja selkeyttä sekä tavoitteiden mitattavuutta ja muuta laatua.

Tavoitteiden toteutumisraportointi ja sen vastaavuus toimintaan

Tarkastuslautakunta arvioi, kuinka selkeästi, kattavasti ja ajantasaisesti tavoitteiden toteutumisesta on raportoitu valtuustolle ja kuinka hyvin raportointi vastaa kaupungin toiminnassa toteutuneita toimenpiteitä kahdessa tarkastellussa esimerkkitapauksessa.

Arvioinnin perusteella tavoitteiden toteutumisesta on raportoitu vaihtelevasti. Nuorten liikunnalliseen elämäntapaan liittyvä tavoite käsiteltiin osittain yleisellä tasolla, kun taas elämänkaariseurannan toteumatiedot jäivät puutteellisiksi.

Nuorten liikunnallisen elämäntavan tavoitteen raportointi ja toteutuminen

Nuorten liikunnallista elämäntapaa koskevaa strategista tavoitetta on konkretisoitu seuraavilla toiminnan tavoitteilla ja mittareilla.

Strateginen tavoite: Mahdollistamme aktiivisen ja liikunnallisen elämäntavan, painopiste erityisesti nuorissa. Vuoden 2025 toiminnan tavoitteet ja mittarit olivat:

- Liikunnan avustuksilla tuetaan monimuotoista ja saavutettavaa organisoitua liikuntatoimintaa (kyllä/ei). Toiminta kuvataan.
- Terveysliikunnan toimenpiteet toteutetaan vaikutusten arvioinnin suunnitelman mukaisesti (kyllä/ei).

² Arviointitilaisuudessa esitetyn tiedon mukaan Oulussa liikkumattomuuden ja paikallaanolon kustannusten arvioidaan olevan yhteensä 110 miljoonaa euroa, ja nykytilanteen mukaan oululaisista 76 prosenttia liikkuu liian vähän ja 83 prosenttia on liikaa paikallaan.



Tavoitteen raportointi valtuustolle

Tilinpäätöksessä 2024 strategisen tavoitteen otsikossa korostettiin nuoria valtuuston täsmennyksen mukaisesti. Molempien tavoitteiden toteumaksi oli merkitty ”kyllä”, ja raportoinnissa kuvattiin avustuksia, liikuntaolosuhteiden tukemista sekä terveysliikunnan toimenpiteitä. Eryteisesti nuoriin kohdistuva painotus ei kuitenkaan käynyt raportoinnista selvästi ilmi. Tavoitetta seurattiin lisäksi strategisella tasolla kouluterveyskyselyn mittareilla, mutta viimeisin käytettävissä ollut seurantatieto oli vuodelta 2023. **Kesäkuun lopun 2025 raportointi** vastasi pääosin vuoden 2024 tilinpäätösraportointia eikä tuonut olennaisesti uutta tietoa.

Tarkastuslautakunta kiinnitti asiaan huomiota arviointitilaisuudessa. **Tilinpäätöksessä 2025 raportointi** täsmenlyi aiempaan verrattuna. Eryteisesti liikunnan avustuksia koskevassa raportoinnissa nuoriin kohdentuminen tuli aiempaa selvemmin esiin, ja myös terveysliikunnan toimenpiteitä koskevaa raportointia täydennettiin viittauksella poikkitoiminnalliseen toteutukseen ja liikkumisohjelmiaan. Strateginen seuranta toi lisätietoa nuorten liikkumisesta, sillä vuoden 2025 kouluterveyskysely osoitti siinä osin myönteistä kehitystä. Sitovien tavoitteiden raportointi perustui kuitenkin edelleen kyllä/ei-mittareihin ja painottui tehtyjen toimien kuvaamiseen.

Tavoitteen toteutuminen käytännössä

Arviointitilaisuudessa saadun tiedon perusteella nuorten liikunnallisen elämäntavan **tavoitetta toteutettiin** vuonna 2025 useilla **toimenpiteillä, jotka kohdistuivat nimenomaisesti lapsiin ja nuoriin**. Alle 18-vuotiaiden ryhmällä oli kaupungin hallinnoimissa liikuntatiloissa maksuttomat harjoitus- ja kilpailuvuorot, tila-avustus kohdentui kokonaisuudessaan alle 18-vuotiaille ja toiminta-avustuksissa painotettiin alle 18-vuotiaiden suoritteita³. Lisäksi vuonna 2025 liikuntapaikkojen varatuista vuoroista noin 61 prosenttia kohdentui alle 18-vuotiaille. Nuoriin kohdistuva painotus näkyi toteutuksessa, vaikka se ei välittynyt samalla tarkkuudella vuoden 2025 osavuosi- ja tilinpäätösraportoinnista.

Arviointitilaisuudessa kuvattiin lisäksi useita **nuorille suunnattuja palveluja ja toimintamuotoja**, joilla liikunnallista elämäntapaa tuettiin. Tällaisia olivat 13–19-vuotiaille suunnattu maksuton Action-toiminta, 6–12-vuotiaille suunnattu JuniorAction-toiminta, Harrastamisen Suomen malliin liittyvät toiminnot, maksuton nuorten liikuntaneuvonta, maksuttomat hiihto- ja luistelukoulut, lasten kesäkurssit, koululaisten uinninopetus, uinnin lisäopetus sekä liikuntavälinelainaamo. Oulu on mukana myös SOS-lapsikylän Unelmista totta -toimintamallissa.

³ Vuodesta 1997 alkaen Oulussa alle 18-vuotiaiden ryhmällä on ollut maksuton liikuntapaikkojen käyttö harjoitus- ja kilpailuvuoroilla kaupungin hallinnoimissa liikuntatiloissa. Tila-avustus oli 368 400 euroa vuonna 2025.

Action-toiminnan laajuudesta esitettiin myös määrällistä tietoa: toimintaa järjestettiin 61 tuntia viikossa, mukana oli 22 eri lajia ja vuonna 2025 käyntikertoja kertyi 25 147. Lisäksi nuorten liikunnallisen elämäntavan tukena mainittiin lähiliikuntapaikat, skeitti- ja parkouralueet sekä muut helposti saavutettavat liikuntapaikat. Myös talviliikuntapaikkojen kunnossapitotuki edisti osaltaan nuorten liikkumismahdollisuuksia. Kaupungilla oli siten käytössä useita matalan kynnyksen toimia, joilla nuorten liikkumista pyrittiin tukemaan käytännössä.

Terveysliikunnan toimenpiteistä kävi ilmi, että tavoitteen toteuttaminen liittyi vuoden 2025 aikana laajempaan valmisteluun, jossa terveysliikunnan vaikutusten arvioinnin suunnitelma päivitettiin **Oulun kaupungin liikkumisohjelmaksi**⁴. Liikuntajohtajan mukaan liikkumisohjelman tarkoituksena oli koota eri toimialojen tavoitteet ja toimenpiteet hyvinvointia ja terveyttä edistävän liikunnan edistämiseksi sekä ottaa huomioon ajantasainen tutkimustieto fyysisestä aktiivisuudesta. Arviointitilaisuudessa kuvattiin myös useita terveysliikunnan kehittämistoimia, kuten liikuntaneuvontaa, terveystutkimuksia, omatoimisen liikkumisen ohjelmia, kampanjoita ja tapahtumia. Terveysliikunnan toimenpiteitä toteutettiin ja vaikutusten arvioinnin suunnitelma päivitettiin Oulun kaupungin liikkumisohjelmaksi, joka painottuu koko väestöä koskeviin rakenteisiin ja liikkumisen edellytyksiin.

Havaintojen mukaan arviointitilaisuudessa saatu tieto **täydensi raportointia** osoittamalla, että strategisen tavoitteen toteuttamiseksi oli tehty enemmän nuoriin kohdistuvia toimia kuin tilinpäätös- ja osavuosisraportoinnista voitiin päätellä.

Elämänkaariseurannan tavoitteen raportointi ja toteutumisen seuranta

Elämänkaariseuranta on kaupungin talousarviossa asetettu sitovaksi toiminnan tavoitteeksi.

Sitova toiminnan tavoite: Elämänkaariseurannassa korjaavien palvelujen suhteellinen osuus verrattuna tukeviin ja ennaltaehkäiseviin palveluihin ei lisääntynyt edellisvuoteen verrattuna.

Sitovan tavoitteen raportointi valtuustolle

Elämänkaariseuranta on ollut Oulun kaupungissa **sitovana toiminnan tavoitteena vuodesta 2022 lähtien**, eikä tavoitteen sisältö ole tarkastelujaksolla olennaisesti muuttunut. Tästä huolimatta vuosien 2022–2025 raportointi ei tuottanut yhtenäistä tietoa elämänkaariseurannan sitovan toiminnan tavoitteen toteutumisesta.

Vuonna **2022 kesäkuun raportoinnissa** esitettiin tieto erikoissairaanhoidon tulleiden läheteiden kehityksestä,

mutta tilinpäätöksessä tavoitteen toteumasta ei enää raportoitu. Vuonna **2023 kesäkuussa** tavoitteesta ilmoitettiin raportoitavan tilinpäätöksen yhteydessä, mutta tilinpäätöshetkellä tietoa ei ollut käytettävissä. Elämänkaariseurannan tieto valmistuisi myöhemmin keväällä 2024. **Kesäkuun raportoinnissa 2024** toistui sama raportointi kuin vuonna 2023, ja tilinpäätöksessä todettiin, ettei elämänkaariseurannasta saada tietoa kokonaisuutena, koska korjaavat palvelut kuuluvat pääosin hyvinvointialueelle. Samalla todettiin, että kaupungin järjestämien palvelujen elämänkaarituotteistusta kehitetään ja ensimmäinen luonnos tuloksista valmistuu keväällä 2025. Vuonna **2025 puolivuotisraportoinnissa ja tilinpäätöksessä** todettiin edelleen, ettei mittarin toteumaa saada, koska korjaavat palvelut ovat Pohteen alaista toimintaa.

Tavoitteen toteutumisesta raportoitiin lisäksi kaupunkistrategian yhteydessä. Strategisena lähtötietona käytettiin koko tarkastelujakson ajan vuoden 2020 tietoa, jonka mukaan korjaavien palvelujen prosenttiosuus oli alle 12,7 prosenttia. Vuosien **2022 ja 2023** strategiaraportoinnissa todettiin, ettei tietoa ollut käytettävissä tilinpäätöksen raportointivaiheessa. Vuoden **2024** strategiaraportointi toisti sitovan toiminnan tavoitteen raportoinnissa esitetyn havainnon.

Tarkastuslautakunnan arviointitilaisuuden jälkeen raportointi täsmentyi erityisesti seurantamenetelmissä. Vuoden **2025** aikana varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen AURA-luokituksia tarkennettiin elämänkaariseurantaa varten, ja elämänkaaribudjetoinnista siirryttiin lapsibudjetointiin. Laajennetun tiedonkeruun tulosten arvioitiin olevan käytettävissä keväällä 2026 Valtiokonttorille tehtävän palveluluokakohtaisen raportoinnin jälkeen. Elämänkaariseurannan tietoja ei kuitenkaan saatu kokonaisuutena tilinpäätökseen 2025, koska korjaavat palvelut ovat suurelta osin hyvinvointialueen palveluja.

Havaintojen mukaan **strategisen tason raportointi täydensi näin kuvaa seurannan kehittämisestä**, mutta ei tuottanut valtuustolle tietoa siitä, onko sitova tavoite toteutunut.

Arviointitilaisuudessa saatu tarkentava tieto tavoitteen toteutumisesta

Arviointitilaisuudessa ei ollut käytettävissä koko kaupungin ja hyvinvointialueen laajuista toteumatietoa elämänkaariseurannan tavoitteiden saavuttamisesta. Tavoitetta käsiteltiin ensisijaisesti **elämänkaaribudjetoinnin ja lapsibudjetoinnin** näkökulmasta sekä **kaupungin omien palvelujen tietojen** perusteella.

Kaupunki **hyödyntää elämänkaaribudjetointia omista palveluissaan**. Tiedot vuosilta 2023 ja 2024 jäivät kuitenkin puutteellisiksi, koska suurin osa korjaavista palveluista on Pohteen järjestämiä eikä niistä saada kuntakohtaista

⁴ *Terveysliikunnan vaikutusten arvioinnin suunnitelma* nimestä luovuttiin ja muutettiin se Oulun kaupungin liikkumisohjelmaksi. Kaupunginhallitus hyväksyi Oulun kaupungin liikkumisohjelman 9.3.2026 § 48.

tietoa. Myöskään kaupunkia koskevat tiedot eivät valmistu ajoissa tilinpäätökseen. Arviointitilaisuudessa saadun tiedon mukaan *Pohteen yksi strateginen linjaus on ottaa elämäntarkastus käyttöön koko hyvinvointialueella ja yhteistä kehitystyötä tehdään*. Tarkastelluissa strategia- ja hyvinvointisuunnitelma-asiakirjoissa painotus oli kuitenkin yleisemmin ennaltaehkäisevässä työssä ja varhaisessa tuessa, eikä elämäntarkastuksen kehittämistä kuvattu niissä erikseen.

Arviointitilaisuudessa tavoitteen toteutumista kuvattiin ennen kaikkea menojen kohdentumisen seurannan kautta. **Lapsibudjetointia** pidettiin johtamisen välineenä, jonka avulla seurataan lapsiin ja perheisiin kohdistuvia menoja lapsen oikeuksien näkökulmasta ja suunnataan toimintaa strategian mukaisesti ennaltaehkäisevästi ja oikea-aikaisesti. Liikennevalomallin todettiin tuottavan strategisen tason tietoa siitä, kuinka paljon varoja käytetään ennaltaehkäiseviin, tukeviin ja korjaaviin palveluihin ja onko painopiste siirtynyt raskaammista palveluista kevyempiin. Arviointitilaisuudessa tuotiin lisäksi esiin, että lapsivaikutusten arviointi, **lapsibudjetointi ja elämäntarkastus tukevat yhdessä ennaltaehkäisevää, tietoon perustuvaa päätöksentekoa**.

Arviointitilaisuudessa esiteltiin myös **kaupungin omiin palveluihin perustuvaa tietoa** lasten ja nuorten menojen jakautumisesta sivistys- ja kulttuuripalveluissa. Samalla todettiin, että vuoden 2024 tiedot tavoitteen toteutumisesta löytyivät hyvinvointi-, kulttuuri- ja liikuntalautakunnan toiminnan raportilta, vaikka niitä ei sisällytetty vuoden 2025 puolivuotisraporttiin. Tilaisuudessa kerrottiin lisäksi, että kaupungin omista tiedoista oli valmistunut ensimmäinen raporttiversio ja että toimintavuosien 2025 ja 2026 **lapsibudjetoinnin tiedot ovat raportoitavissa**. Jatkossa lapsibudjetoinnin on tarkoitus tulla osaksi lautakunnan kvartaaliraportteja, ja raportointia kehitetään edelleen osana tietojohdantamisen projektia.

Arvioinnin näkökulmasta arviointitilaisuudessa saatu **lisäselvitys täydensi raportointia** ennen kaikkea selittämällä, miksi tavoitteen toteutumisesta ei ole voitu raportoida ja miten seuranta pyritään kehittämään. Käytettävissä ollut tieto ei kuitenkaan mahdollistanut tavoitteen toteutumisen arviointia varsinaisena toteumatietona, vaan tieto koski pääasiassa seurannan valmistelua, tiedon saatavuuden ongelmia ja kaupungin omien menetelmien kehittämistä.

Raportoinnin riittävyys valtuuston ohjausmahdollisuuksien näkökulmasta

Tarkastuslautakunta arvioi, antaako raportointi esimerkkitapauksissa valtuustolle riittävät edellytykset ohjata toimintaa sitovien tavoitteiden mukaisesti.

Arvioinnin perusteella sitovien tavoitteiden raportointi tukee valtuuston ohjausmahdollisuuksia esimerkkitapauksissa **osittain**. Nuorten liikunnallisen elämäntavan tavoitteen raportointi täsmentyi vuoden 2025 tilinpäätöksessä ja arviointitilaisuudessa saadun lisäselvityksen myötä. Näistä lähteistä kävi ilmi, että toteutuksessa painottui useita nuoriin kohdistuneita toimenpiteitä. Säännöllisessä tavoiteraportoinnissa nuoriin kohdentuva painotus ja toimenpiteiden vaikutukset eivät kuitenkaan käyneet riittävän selvästi ilmi, minkä vuoksi raportointi antoi valtuustolle vain osittaisen perustan tavoitteen mukaiseen ohjaukseen.

Elämäntarkastuksen sitovan toiminnan tavoitteen osalta raportointi ei antanut valtuustolle edellytyksiä arvioida tavoitteen toteutumista tai ohjauksen tarvetta. Tavoite on ollut mukana sitovissa tavoitteissa usean vuoden ajan, mutta sen toteutumisesta ei ole esitetty sellaista kokonaisvaltaista tietoa, jonka perusteella voitaisiin arvioida, onko korjaavien palvelujen suhteellinen osuus kehittynyt tavoitteen mukaisesti. Vuoden 2025 tilinpäätös ja arviointitilaisuudessa saatu lisäselvitys täydensivät kuvaa seurannan kehittämisestä, mutta eivät osoittaneet tavoitteen toteutumista.

Arvioinnissa havaittiin lisäksi, että hallintokunnat olivat tuottaneet sitoviin toiminnan tavoitteisiin liittyvää tietoa konsernihallinnon käyttöön kesäkuun 2025 lopun tilanteesta. Tiedot eivät kuitenkaan sisällyneet valtuustolle taloustietojen yhteydessä annettuun raportointiin, vaan ne olivat nähtävillä kaupungin kokousportaalissa valtuuston kokousten lisämateriaaleissa.

Tarkasteltujen tavoitteiden suhde uuteen strategiaan

Molemmat **esimerkkitavoitteet ovat mukana vielä vuoden 2026 talousarviossa**. Liikunnallisen elämäntavan edistämistä koskeva tavoite, jonka painopiste on vuoden 2026 talousarviossa erityisesti nuorissa, liittyy myös uuteen kaupunkistrategiaan. Uudessa strategiassa liikunnallisen elämäntavan edistäminen jatkuu yleisenä strategisena linjauksena. Nuorten työllisyys, osaaminen ja hyvinvointi on puolestaan nostettu strategiassa erikseen tärkeiksi kehittämiskohteiksi.

Elämäntarkastusta koskevaa tavoitetta ei sen sijaan ole sisällytetty uuteen strategiaan sellaisenaan, vaan sen sisältö liittyy strategiassa yleisemmin hyvinvoinnin tukemiseen eri elämänvaiheissa sekä vaikutusten arviointiin päätöksissä. Tavoitteiden suhde uuteen strategiaan on näin ollen erilainen: liikunnallisen elämäntavan edistäminen jatkuu strategiassa yleisenä linjauksena, kun taas elämäntarkastusta ei ole sisällytetty strategiaan sellaisenaan, vaan se voi tukea strategian toteutusta talousarviossa asetettavien tavoitteiden ja raportoinnin kautta.

Tarkastuslautakunnan johtopäätökset sitovien tavoitteiden raportoinnista ja valtuuston ohjausmahdollisuuksista

Tarkastuslautakunta arvioi, miten sitovien toiminnan tavoitteiden raportointi tukee valtuuston mahdollisuutta ohjata kaupungin toimintaa. Arviointi kohdistui kahteen esimerkkitapaukseen: nuorten aktiivisen ja liikunnallisen elämäntavan mahdollistamista koskevaan strategiseen tavoitteeseen sekä elämäankaari-seurantaa koskevaan sitovaan toiminnan tavoitteeseen.

Arvioinnin perusteella sitovien tavoitteiden raportointi esimerkkitapauksissa tukee valtuuston ohjausmahdollisuuksia rajallisesti. Raportointi ei antanut valtuustolle kaikilta osin riittävän selkeää, ajantasaista eikä tavoitteen sisältöä vastaavaa tietoa tavoitteiden toteutumisen arviointiin ja toiminnan ohjaukseen.

Raportoinnista ei käynyt riittävän selvästi ilmi, miten nuorten liikunnallisen elämäntavan tavoitteen toimet kohdistuivat valtuuston edellyttämällä tavalla erityisesti nuoriin. Nuorten liikunnan edistäminen on ollut osa liikuntapalvelujen toimintaa jo aiemmin, mutta strategisen tavoitteen nuoriin kohdentuva painotus ei näkynyt raportoinnissa erillisenä tai aiempaa korostuneempaa osa-alueena. Vuoden 2025 tilinpäätösraportointi ja arviointitilaisuudessa saatu lisäselvitys täsmensivät kuvaa toteutetuista toimista ja strategisen tavoitteen toteuttamiseksi oli tehty enemmän nuoriin kohdistuvia toimia kuin tilinpäätös- ja osavuosi-raportoinnista voitiin päätellä.

Elämäankaariseurannan tavoitteen toteutumisesta ei ole vielä saatavilla riittävän kattavaa tietoa, jonka perusteella voitaisiin arvioida, onko korjaavien palvelujen suhteellinen osuus kehittynyt tavoitteen mukaisesti. Keskeinen syy tähän on se, että suurin osa korjaavista palveluista tuotetaan hyvinvointialueella, eikä kuntakohtaista tietoa ole saatu kaupungin käyttöön. Kaupungin omien palvelujen elämäankaarituotteistuksen ja lapsibudjetoinnin kehittämistä on raportoitu, ja raportointikäytäntöjen valmistelun on todettu etenevän. Nämä tiedot täydentävät kuvaa seurannan kehittämistä, mutta eivät vielä osoita, onko sitova tavoite toteutunut.

Kuntalain 110 §:n mukaan valtuusto hyväksyy talousarviossa toiminnan ja talouden tavoitteet, ja kuntalain 121 §:n mukaan tarkastuslautakunta arvioi niiden toteutumista. Valtuusto ohjaa kaupungin toimintaa asettamalla tavoitteet ja päättämällä niiden toteuttamiseen tarvittavista määrärahoista ja muista edellytyksistä talousarviossa. Raportoinnin tehtävänä on osoittaa valtuustolle, etenevätkö tavoitteet tavoitellulla tavalla ja edellyttääkö tilanne muutoksia tavoitteisiin, mittareihin tai määrärahojen kohdentamiseen.

Esimerkkitapauksissa tavoiteraportointi ei kaikilta osin vastaa valtuuston asettamaa tavoitesisältöä, mikä heikentää valtuuston mahdollisuuksia ohjata toimintaa tavoitteiden toteutumista koskevan kokonaiskuvan pohjalta.

Tarkastuslautakunnan suositukset

Tarkastuslautakunta suositaa, että sivistys- ja kulttuuripalvelut

- huolehtii siitä, että valtuustolle annettavasta tiedosta käy ilmi, vastaako raportointi tavoitetta, ja jos toteumatieto puuttuu, esittää puuttumisen syyt sekä sen, miten tavoitteen seurantaa ja raportointia kehitetään.

Tarkastuslautakunta suositaa, että konsernihallinto

- varmistaa, että sitovien tavoitteiden toteutumisesta raportoidaan valtuustolle osana varsinaista toiminnan ja talouden raportointia eikä tietoja esitetä erillisinä lisätietoina.
- ohjaa ja seuraa raportointia siten, että valtuustolle annettava raportointi on laadukasta ja vastaa asetettuja tavoitteita.



3 Taloustavoitteiden toteutumisen arviointi

Tiivistelmä

Tarkastuslautakunta tarkastelee talousarviossa ja kaupunkistrategiassa asetettujen talouden tavoitteiden toteutumista kaupungissa ja Oulu-konsernissa sekä valitsemiaan talouden toteutumiseen vaikuttaneita tekijöitä vuonna 2025.

3.1 Talousarvion 2025 sitovien talouden tavoitteiden toteutumisen arviointi

Arviointikysymys: Kuinka tuloksellisesti valtuuston talousarviossa 2025 hallintokunnille asettamat sitovat talouden tavoitteet ja investoinnit toteutuivat? Lisäksi tarkasteltiin ajanjaksoa 2023–2025.

Talousarvio 2025 hyväksyttiin 41 miljoonaa euroa alijäämäisenä. Ennuste heikkeni jonkin verran alkuvuonna, mutta parani syksyn aikana 27 miljoonan euron alijäämäennusteeksi. Tilinpäätöksessä **alijäämäksi** muodostui **16,5 miljoonaa, mikä oli 10,6 miljoonaa euroa parempi kuin viimeisin ennuste** marraskuussa. Oulun taseessa

on kertynyt ylijäämää noin 1 miljardi euroa. Vuoden erityiset muuttujat talousarvion toteutumisessa olivat toimintakatteen toteutuminen talousarviota parempana, verotulojen jääminen selkeästi alle odotusten ja TE-uu-
distuksen käynnistysvaihe.

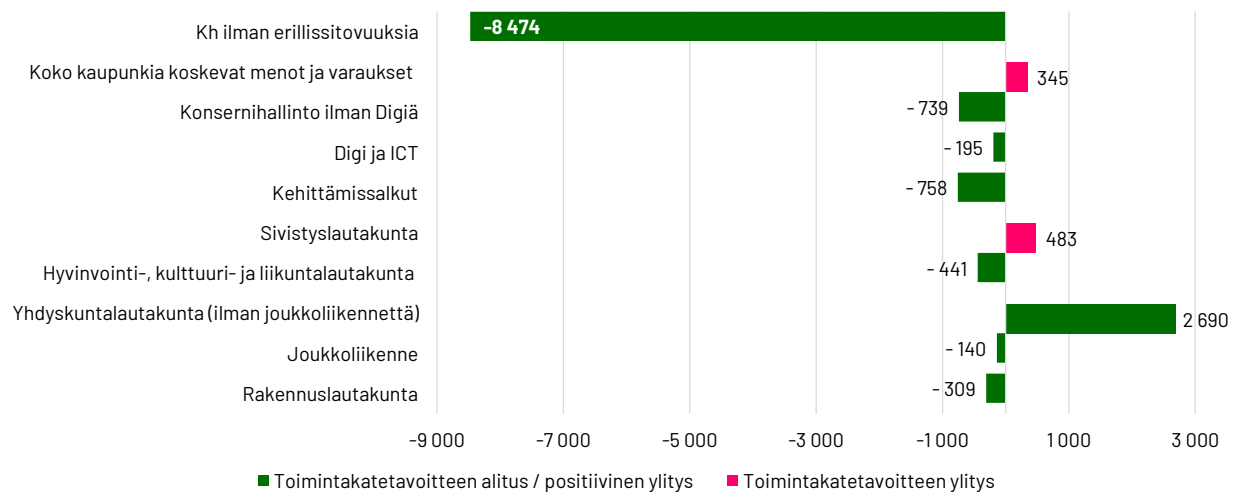
Hallintokunnat (peruskunta)

Valtuusto on asettanut hallintokuntien sitovat taloustavoitteet nettoperiaatteella eli tulojen ja menojen erotuksena (toimintakatteena). Sitovuuksissa menot ylittävät tulot (ovat negatiivisia), mutta yhdyskuntalautakunnalla (ilman joukkoliikennettä) tulot ovat menoja suuremmat (on positiivinen).

Vuoden 2025 aikana talousarvion käyttötalousosaan hyväksyttiin valtuustossa vain vähän lautakuntien esittämiä **muutoksia toimintakatteisiin** ja talousarviomuutokset poikkeuksellisesti **paransivat toimintakateodotusta** 3,8 miljoonalla eurolla.

Tilinpäätöksessä **kymmenestä sitovasta toimintakate-tavoitteesta seitsemän alittui ja kaksi ylittyi negatiivisesti ja yksi ylittyi positiivisesti. Ylitykset** talousarvion verrattuna toteutuivat sivistyslautakunnassa (0,5 M€) ja kaupunginhallituksen koko kaupunkia koskevissa menoissa (0,3 M€). Jos sivistyslautakunnan ylitystä verrataan alkuperäiseen talousarvioon, lautakunnan ylitys oli vain 0,25 % sen sitovasta toimintakatteesta. Arvioinnissa saadun tiedon mukaan sivistys- ja kulttuuripalveluissa toteutettiin kehityshanke, jossa on käyty laajasti läpi suunnittelua ja ennustamista. Näiden lisäksi yhdyskuntalautakunnan (ilman joukkoliikennettä) sitovuus ylittyi positiivisesti 2,7 miljoonaa euroa.

TOIMINTAKATETOTEUMA VERRATTUNA TOIMINTAKATETAVOITTEeseen, 1 000 €



Muut sitovuudet

Valtuusto on talousarviossa päättänyt sitoviksi määrärahoiksi myös joukon tulo-rahoitus- ja rahoituseriä. Näitä ovat verotulot, valtionosuudet, korkotulot, muut rahoitustulot, korkomenot ja muut rahoitusmenot. Näiden määrärahojen **sitovuuksia valtuusto muutti marraskuussa 2025**. Yhteensä muutokset verorahoituksessa ja rahoitustuotoissa ja -kuluissa heikensivät tulo-odotuksia 5,2 miljoonaa euroa. Sitovuudet toteutuivat yhteensä vielä 118 000 euroa muutettua talousarviota heikommin.

Oulun käyttämät Kuntaliiton veroennusteet heikkenivät vuoden varrella ja kävi selväksi, että **verotulot jäävät selvästi alle** talousarviossa odotetun. Verotulojen sitovuutta laskettiin marraskuussa 20,5 miljoonalla. Verotulot (509 M€) toteutuivat 1,7 miljoonaa euroa muutettua talousarviota heikommin, mutta kasvua oli kuitenkin vuoteen 2024 noin kolme miljoonaa euroa. Heikompaan toteumaan vaikutti myös joulukuun 2024 kunnallisveron positiivisen ryhmäoikaisun takaisinveloitus keväällä 2025 (Oulussa 7,3 M€).

Vuoden aikana talousarvion nähden **positiivisesti etenevät valtionosuudet ja rahoitustuotot**. Valtionosuudet (142 M€) ylittivätkin muutetun talousarvion 0,8 miljoonalla eurolla ja rahoitustuotot ja -kulut (16,1 M€) 0,8 miljoonalla eurolla. Positiivisia toteumia saatiin lähinnä osingoissa ja korkokulujen alituksessa.

Valtionosuusuudistus lykkäytyi. Selvityshenkilöiden tekemien laskelmien perusteella Oulu olisi saanut valtionosuutta vuosittain 13 miljoonaa euroa enemmän, jos vuoden aikana käsitelty uudistus olisi toteutettu.

Liikelaitokset ja rakennusomaisuuden taseyksikkö

Valtuusto on asettanut neljälle liikelaitokselle ja rakennusomaisuuden taseyksikölle vuodelle 2025 yhteensä kymmenen sitovaa taloustavoitetta. Tavoitteet koskevat liikeylitysmääriä, investointeja, tuloutusta kaupungille sekä rakennusomaisuuden taseyksikölle hyväksyttyä lainamäärää. Lisäksi BusinessOulu-liikelaitokselle on asetettu neljä erikseen sitovaa raportointitasoa, joiden

liikelyijäämätavoitteena on nolla. Raportointitasot kohdistuvat BusinessOulun elinkeinopalveluihin, viestintään ja markkinointiin sekä työllisyysalueen ja työllisyyspalvelujen eri toimintoihin.

Liikelaitosten ja rakennusomaisuuden taseyksikön kaikki sitovat taloustavoitteet toteutuivat. Liikelyijäämätavoitteet saavutettiin kaikissa liikelaitoksissa, ja liikelaitosten yhteenlaskettu tulos oli noin 4,6 miljoonaa euroa talousarviota parempi. Oulun Vesi ja rakennusomaisuuden taseyksikkö saavuttivat myös tuloutustavoitteensa,

ja kaupungille tuloutui yhteensä 15,2 miljoonaa euroa. Rakennusomaisuuden taseyksikön 30 miljoonan euron lainavaltuus käytettiin talousarvion mukaisesti.

Investointimäärärahat alittuivat kaikissa liikelaitoksissa ja rakennusomaisuuden taseyksikössä, yhteensä noin 11,3 miljoonaa euroa, ja investointien toteutumisaste oli 90,1 prosenttia. Alituksia selittivät pääosin hankkeiden viivästymiset, priorisointi, kilpailutusten ja toteutusten arvioitua alemmat kustannukset sekä toimintaympäristön muutokset, jotka vähensivät investointitarvetta.

SITOVIEN TALOUSTAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN ORGANISAATIOITTAIN



■ Tavoite toteutui (liikelyijäämä ylittyi tai toteutui tavoitteen mukaisesti, investoinnit alittuivat, tuloutus toteutui)

Kokonaisinvestoinnit

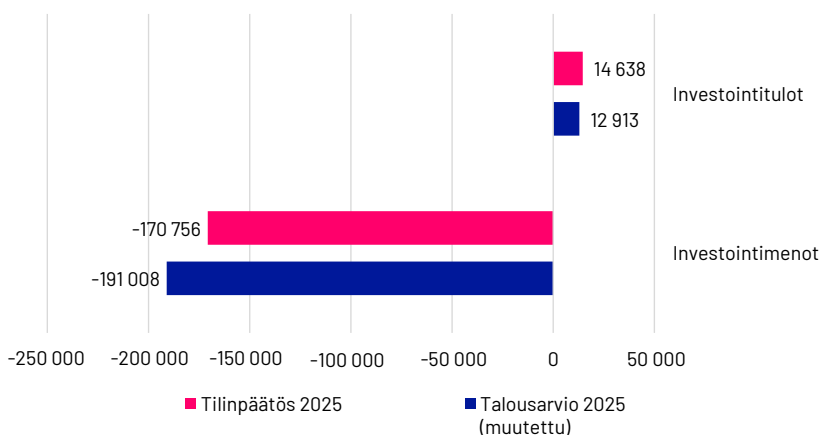
Valtuusto on asettanut talousarviossa useita investointien sitovuustasoja, jotka vaihtelevat kohteittain. Tarkastuslautakunta tarkastelee sitovuuksien toteutumisen sijaan investointien kokonaiskuvaa.

Investointimenot olivat 170,8 miljoonaa euroa, mikä oli 20,3 miljoonaa vähemmän kuin muutetussa talousarviossa ja 32,0 miljoonaa vähemmän kuin alkuperäisessä talousarviossa. Investointitasoa tarkistettiin vuoden aikana, mutta toteuma jäi tästä huolimatta selvästi alle muutetun tason. Alitus painottui rakennusomaisuuden taseyksikköön (10,8 M€) ja peruskuntaan (8,8 M€). Investointien määrä laski edelliseen vuoteen verrattuna 28,5 miljoonaa euroa, kun vuonna 2024 investoinnit olivat 199,2 miljoonaa euroa.

Investointimäärärahoista käytettiin 89,4 % talousarviosta. Alitus johtui pääasiassa hankkeiden aikataulu- muutoksista, vuodelle 2025 kohdistuneiden maksuerien vähentymisestä sekä hankintojen lykkäämisestä ja valmistelun myötä toteutetuista säästöratkaisuista.

Vuoden aikana rakennusomaisuuden taseyksikön investoinneissa valmistui sekä peruskorjaus- että uudiskohteita. Keskustakirjasto Saari valmistui peruskorjaushankkeena, kun taas Tuiran monitoimitalo ja Kontion koulun A-rakennus olivat uusia rakennuksia.

INVESTOINTIMENOJEN JA -TULOJEN TOTEUTUMINEN (1000 €)



Investointitulot olivat 14,6 miljoonaa euroa ja ylittivät talousarvion 1,7 miljoonalla eurolla. Ylitys muodostui sekä investointiavustuksista että investointimyyneistä. Avustuksia kertyi noin 1,0 miljoonaa euroa ja myyntituloja noin 0,7 miljoonaa euroa talousarviota enemmän. Suurin osa myyntitulojen ylityksestä muodostui kaupungin maaomaisuuden myyntituloista.

Investointien tulo-rahoitusprosentin lasku 49,5 prosentista 46,1 prosenttiin osoittaa, että kaupungin oma tulo-rahoitus kattoi vuonna 2025 aiempaa pienemmän osuuden investointimenoista. Tämän seurauksena inves-

tointien rahoituksessa korostui ulkoinen rahoitus ja kasvavarojen käyttö, mikä osaltaan näkyi 150 miljoonan euron suuruisuena uutena lainanottona.

Sitovien määrärahatavoitteiden toteutuminen 2023–2025

Tarkastuslautakunta on nostanut seuraavia havaintoja sitovien taloustavoitteiden ja kokonaisinvestointien toteutumisesta vuosina 2023–2025:

Vuosi	Havainnot
2025	Hallintokunnissa oltiin sitoutuneita suunnitelmalliseen tasapainotukseen. Säästötavoitteiden toteuttaminen eteni hyvin, määrärahojen muutoksia haettiin vähän ja valtuuston talousarviossa asettamat sitovuudet toteutuivat tuloksellisesti . Prosessia on johdettu tuloksellisesti. Investointimäärärahoista käytettiin 89 prosenttia eli 171 miljoonaa euroa.
2024	Kaikki hallintokuntien toimintakatteet toteutuivat tavoitetta paremmin. Valtuuston asettamat sitovat taloustavoitteet toteutuivat tuloksellisesti . Ainoastaan Oulun Infra -liikelaitos jäi viimeisen toimintavuotensa liikeylijäämätavoitteestaan 0,9 miljoonaa euroa. Muista sitovuuksista valtionosuudet jäivät 34 000 euroa alle talousarvion. Investointimäärärahoista käytettiin 91 prosenttia eli 199 miljoonaa euroa.
2023	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. Investointimäärärahoista käytettiin 93 prosenttia eli 183 miljoonaa euroa.

3.2 Kaupunkistrategian 2030 taloustavoitteiden toteutuminen

Arviointikysymys: Kuinka tuloksellisesti kaupunkistrategian talousmittarit toteutuivat vuonna 2025 ja miltä toteutuminen näytti kuutoskaupunkeihin verrattuna?

Nettomenokehitys

Talousarvion 2025 valmisteluvaiheessa nettomenokehityksen odotus oli noin 10 % vuoteen 2024 verrattuna. Kaupunkistrategian 2030 tavoite vuoden 2025 loppuun mennessä oli, että kasvu olisi maksimissaan 3,5 %. Nettomenoilla mittarissa tarkoitetaan toimintatuottojen ja toimintakulujen erotusta eli toimintakatteen kehitystä. Kaupunkistrategian mukaan toteutumista tarkastellaan, kun TE2024-palvelut ja -tehtävät ovat siirtyneet kaupungin hoidettavaksi. Uustarkastelua tavoitetasoon ei kuitenkaan ollut tehty.

Kaupunkistrategian tavoitetila ei toteutunut, kun nettomenojen kasvuksi eli heikkenemäksi **muodostui 8,6 %**. Sen sijaan **talousarviovaiheessa odotettu nettomenokasvu alitettiin selvästi**. Toimintakulut kasvoivat 38,2 miljoonaa ja toimintatuotot lisääntyivät 0,8 miljoonaa vuodesta 2024. **Ilman TE-uudistuksen 69,4 miljoonan vaikutusta toimintakatteeseen nettomenot** (toimintakate) **olisivat laskeneet 4,2 % (22,7 M€)** vuodesta 2024.

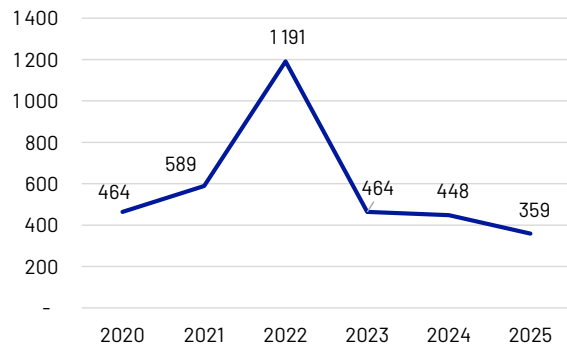
Toimintakatteen heikkeneminen Suomen kunnissa ja kuntayhtymissä oli 7,8 %. Toimintakuluja kasvatti TE-palvelu-uudistuksen lisäksi etenkin palkkojen sopimuskorotukset ja työttömyysturvan kuntaosuus (Kuntaliitto 3.2.2026).

Nettomenojen kasvu vaihteli kuutoskaupunkeissa Helsingin 18,5 heikkenemän ja Tampereen 5,4 heikkenemän välillä. Keskiarvoksi muodostui 7,5 %.

Kaupungin vuosikate euroa/asukas

Tunnusluvulla vuosikate euroa/asukas **ei ollut tavoitetila-arvoa** kaupunkistrategiassa 2030, vaan kyseessä on seurantamittari. **Tunnusluvun arvo laski** 89 euroa/asukas vuoden 2024 arvosta ja oli vuoden lopussa 359 euroa asukasta kohti. Vuosikate aleni 18,8 miljoonaa ja asukasluokajakaja kasvoi 1 362 asukkaalla. Vuoden 2022 huippu liittyi sote-kiinteistöjen myyntiin.

OULUN KAUPUNGIN VUOSIKATE EUROA/ASUKAS 2020-2025



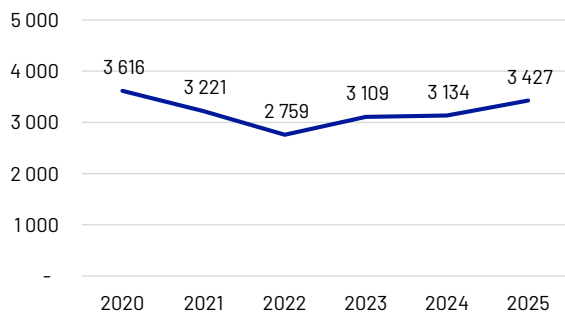
Oulun tunnusluvun arvo oli kuutoskaupunkeista kolmanneksi matalin. Kaikkien muiden kuutoskaupunkien vuosikate asukasta kohden heikkeni vuonna 2025, mutta Espoon nousi ja on nyt korkein. Arvo vaihteli välillä 138 (Vantaa) ja 968 (Espoo) euroa/asukas. Kuutoskaupunkien keskiarvo oli 479 euroa/asukas, mikä oli 260 euroa vähemmän kuin vuonna 2024.

Lainamäärä/asukas

Oulu rahoittaa lainalla vain investointeja. Talousarviovaiheessa uusia pitkäaikaisia lainoja arvioitiin tarvittavan yli 209 miljoonaa euroa, mutta uusia pitkäaikaisia lainoja otettiin 150 miljoonaa euroa. Lainatarvetta pienensi se, että investoinnit jäivät noin 20 miljoonaa alle talousarvion. Investointien kokonaismäärästä (171 M€) osa rahoitettiin käyttöomaisuuden myyntituloilla (12,7 M€), rahoitusosuuksilla investointeihin (2M€) ja konsernitilillä.

Kaupungin **tavoitetila** vuodelle 2025 oli, että **kaupungin lainamäärä/asukas ei ylitä Manner-Suomen kuntien lainamäärää/asukas**. Oulun **lainamäärä nousi** 293 euroa/asukas vuodesta 2024 ja oli vuoden 2025 lopussa 3 427 euroa asukasta kohti. Velkoja lyhennettiin normaalin lyhennysohjelman mukaan 23,9 miljoonaa euroa.

Kaupunkistrategian 2030 tavoitetila toteutui vuonna 2025. Manner-Suomen kuntien lainamäärä/asukas oli Kuntaliiton ennakkotietojen mukaan 3 547 euroa.

OULUN KAUPUNGIN LAINAT EURO/ASUKAS 2020-2025

Kuutoskaupungeista Oulun lainat/asukas tunnusluku oli kolmanneksi matalin, kuten viime vuonnakin. Tunnusluku oli matalin Helsingissä 1 643 ja korkein Turussa 5 342 euroa/asukas. Kuutoskaupunkien keskiarvo oli 3 516 euroa/asukas ja se nousi 339 euroa vuodesta 2024.



3.3 Konsernitavoitteiden toteutuminen

Talousarvion konsernitavoitteet

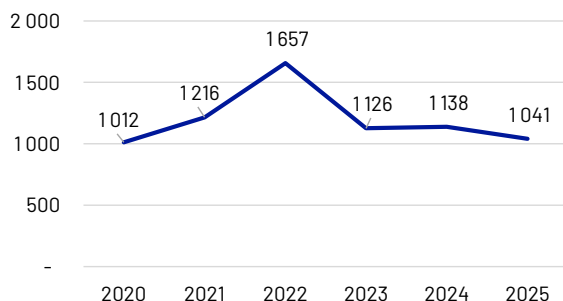
Konserniyhteisöille ei Oulussa ole pääsääntöisesti **asetettu** tavoitteita talousarviossa, joten vuositavoitteiden toteutumista ei tarkastuslautakunnassa voi arvioida. Tavoitekäytäntö eroaa muista kuutoskaupungeista.

Talousarviossa omistajan tahtotilana oli määritelty Oulun Energian tulouttavan omistajalle vuonna 2025 osinkona vähintään 5 miljoonaa euroa ja Oulun Sivakan osinkona 1,2 miljoonaa euroa. Osinkoarvot tarkentuvat tilinpäätöksen tilinpäätösvaiheen tarkastelun jälkeen 11,2 miljoonaan euroon.

Kaupunkistrategian 2030 mittari

Kaupunkistrategiassa 2030 oli yksi konsernin talouteen liittyvä talousmittari. Mittarille **konsernin vuosikate euroa/asukas ei ole asetettu tavoitearvoa**, vaan kyseessä on seurantamittari. Tunnusluvun arvo heikkeni 97 euroa/asukas vuodesta 2024 ja oli vuoden lopussa 1 041 euroa asukasta kohti. Vuosikate laski 19,6 miljoonaa euroa ja asukaslukujakaja kasvoi 1 362 asukkaalla.

OULU-KONSERNIN VUOSIKATE EUROA/ASUKAS 2020-2025



Kuutoskaupungeista Oulu-konsernin vuosikate euroa/asukas oli kolmanneksi korkein. Kaikkien kuutoskaupunkikonsernien tunnusluvun arvot laskivat. Muiden kaupunkien arvot vaihtelivat välillä 597 (Turku) ja 1 771 (Helsinki). Keskiarvo oli vuoden 2025 lopussa 1 070 euroa/asukas.

Kaupunkistrategia uudistui ja konsernitavoite poistui

Kaupunkistrategiassa Oulu 2035 on neljä talouden tasapainoa osoittavaa mittaria. Nykyiset mittarit poistuvat ja tilalle tulevat: käyttötalouden menojen kasvuun liitetty mittari, vuosikate on suurempi kuin poistot, valtuustosopimuksen sisältämä investointien vuoden 2029 tavoitetaso sekä Oulun osuus työttömyysturvan rahoituksesta. **Konsernitavoitteita tai mittareita ei uuteen strategiaan sisälly.**

Kuntalain 110 § mukaan talousarviossa ja -suunnitelmasa hyväksytään kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden tavoitteet.

Oulussa tytäryhteisöille asetetaan tavoitteita omistajajohdettavissa linjauksissa. Mittareilla on osin myös tavoitearvoja. Kaupungin talousarviossa esitetään merkittävimpien tytäryhteisöjen ja avustusta saavien tytäryhteisöjen tulevan toiminnan taloutta kuvaavat tulokset ja tunnusluvut. Ne ovat informatiivista tietoa yhtiön taloudellisesta tilanteesta. Kaupunkikonsernin talousseurannassa raportoidaan näiden tietojen kehitystä. Lisäksi talousarvioissa on jo useampana vuonna kahdelle yhtiölle ilmoitettu omistajan tahtotilana ennakoitua osinkomäärät.

3.4 Kestävän taloudenhoidon muut tavoitteet 2025

Kaupunkistrategiassa painopisteeksi määriteltyä kestäväää taloutta tavoiteltiin talousarviossa kuudella sitovalla toiminnan tavoitteella, jotka liittyivät toiminnan tehostamiseen digitalisaatiota hyödyntämällä, tilatehokkuutta parantamalla ja uusimalla hankintojen toimintamalli.

Tavoitteet toteutuivat arvioinnin mukaan pääosin. Digitalisaatiotavoitteet 2025 arvioitiin toteutuneen. Tarkastuslautakunta arvioi myös laajemmin digitalisaation

edistämisen toimintamallia ja tulokset on esitetty kapaleessa 4.3. Hankintojen uusi toimintamalli saatiin käyttöön kaikilla toimialoilla jo vuonna 2024 ja liikelaitos Oulun Veden taloustavoitteet toteutuivat. Tilatehokkuudessa tilakannan suhteellinen määrä (m²/asukas) kasvoi 2025 hie- man vuodesta 2024 ja oli 3,84 m²/asukas. Vuonna 2025 myyntiin kolme kohdetta ja purettiin kahdeksan. Vuonna 2024 oli valmisteltu 32 rakennuksen myyntiä.

3.5 Talouden toteumaan vaikuttaneita tekijöitä vuonna 2025

Tarkastuslautakunta arvioi joka vuosi kaupungin ja konsernin taloutta valitsemistaan näkökulmista. Tänä vuonna huomiota kiinnitettiin talouden tasapainotuksen etenemiseen, TE-uudistuksen talousvaikutuksiin sekä sote- ja pelastustoimen tilojen mahdollisiin talousvaikutuksiin.

Talouden tasapainotuksen eteneminen

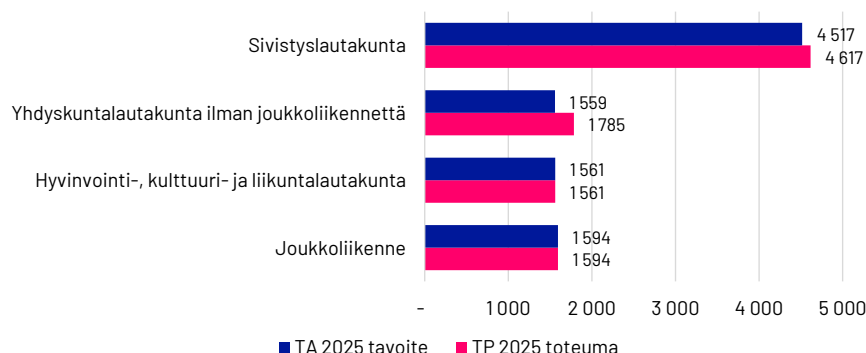
Talousarvioon 2025 ja -suunnitelmaan 2026–2027 sisältyi kaupungin **taloutta vahvistavia sopeutustoimia noin 30 miljoonaa euroa vuosille 2025–2027**. Tasapainotuksen toimenpiteistä raportoidaan seurannoissa ja tilinpäätöksessä.

Vuonna 2025 talouden määrärahoihin liittyviä sopeutustoimia sisältyi talousarvioon 9,6 miljoonaa euroa. **Raportoidut säästöt ylittivät tavoitteen:** säästöjä kertyi 10,9 miljoonaa euroa eli **1,3 miljoonaa enemmän kuin talous-**

arviossa. Suurimmat säästöt saavutettiin sivistyslautakunnassa ja yhdyskuntalautakunnassa (ilman joukkoliikennettä).

Kaupunginhallitus korosti vielä vuoden aikana suunniteluohjeessaan vuodelle 2026, että määrärahoja 2025 ei tule käyttää kokonaan, jos toiminnalle asetetut tavoitteet muutoin saavutetaan ja ilmoitti, että määrärahojen ylityksiä arvioidaan kriittisesti. Lisäksi se edellytti, että yksiköiden tuli esittää korjaavia toimenpiteitä talousarviossa pyysymiseksi.

KORKEIMMAT SÄÄSTÖTAVOITTEET JA TOTEUMAT 2025, 1000 EUROA



Kaupunginvaltuuston päätöksen mukaisesti **hankintoihin kohdistuu vähintään 5 % säästötavoite** kokonaishankinnoista 2025–2027 aikana. Summan on arvioitu olevan yhteensä 27 miljoonaa euroa. Vuoden 2025 talousarviovaiheessa hankintojen säästöinä tavoiteltiin 15,3 miljoonaa. Säästöjä toteutui yhteensä 19,4 miljoonaa eli **4,1 miljoonaa euroa suunniteltua enemmän**.

Vuoden aikana osana suunniteluohjettaan kaupunginhallitus edellytti hallintokunnilta kriittistä tarkastelua hankinnoissa niin, että harkitaan hankintojen siirtämistä tai niistä luopumista.

Hankintojen säästöjä raportoitiin toteutuneen sekä käyttötaloudessa että investoinneissa. Käyttötaloudessa merkittäviä säästöjä teki esimerkiksi joukkoliikenne (2,4 M€). Raportoinnin mukaan säästöjä toteutettiin muun muassa liikennöinnin tehostamisella ja sujuvoittamisella ja IT-palveluiden säästöinä, kun matkustajalaskennan **hanketta ei aloitettu**. Yhdyskuntalautakunta raportoi

säästäneensä investoinneissa 5,5 miljoonaa euroa **lykkääntyneistä hankkeista**. Rakennusomaisuuden taseyksikkö kertoo noin 6 miljoonan euron säästöistä ilman tietoa, mistä säästöt kertyivät.

Taseyksikkö raportoi lisäksi toimintakertomuksessa, että sen vastuulla olleista investointimäärärahoista jäi käyttämättä 10,8 miljoonaa. **Alitukseen sisältyi useita lykkääntyneitä tai yli vuodenvaihteen siirtyneitä kohteita.**

Tasapainotussuunnittelua jatkettiin myös vuoden aikana. Kaupunginhallitus käsitteli elokuussa 2025 konsernihallinnon laatimaa **hallinnon selvitystä**, jossa esitettiin 15 miljoonan euron säästötavoite, joka on valmisteltu osaksi **talousarviota 2026** ja taloussuunnitelmaa 2027–2028. Hallintokunnat päättävät kohdistamisesta henkilöstökustannusten, Monetran ostojen ja asiantuntijapalveluiden välillä. Hallitus otti käyttöön myös erityiset täyttöluvat hallinto- ja asiantuntijatehtäviä varten.

Yhteensä ajanjaksolla 2025–2028 kaupunki vahvistaa talouttaan jo linjatusti noin 73 miljoonan sopeutuksella, josta käyttötalouteen kohdistuu noin 60 miljoonaa euroa. Menojen vähentämisen lisäksi sopeutukseen liittyy tulojen lisäyksiä. Lisäksi investointitason hallittu lasku kuuluu tasapainotukseen. Valtuustopöytäkirjaan liittyneet valtuustoryhmät ovat sitoutuneet tavoittelemaan enintään 150 miljoonan euron vuotuista investointitasoa vuoteen 2029 mennessä.

TE-uudistuksen talousvaikutukset

Työvoimapaalvelut siirtyvät kuntiin vuoden 2025 alusta ja palveluiden rahoitukseen kunnat saavat yleiskatteellisen valtionosuuden. Oulu toimii vastuukuntana 11 kunnan muodostamalla Oulun seudun työllisyysalueella. Oulun kaupungin osuus työllisyysalueen kustannuksista on noin 80 %.

Vuonna 2025 Oulu sai työllisyyspalveluihin ja työttömyysturvan maksuosuuteen korotusta valtionosuuteen yhteensä 32,5 miljoonaa euroa. Valtion laskentaperusteet olivat vuodelta 2023 ja niiden perustana oli työttömyyden, työikäisten ja vieraskielisyyden määrät.

BusinessOulu -liikelaitoksen **työllisyyspalvelujen oma toiminta ja työttömyysetuuksien kuntarahoitusosuus** siirretään liikelaitokselle kaupunginhallituksen avustuksena. Avustukseen varattiin talousarviossa 61,1 miljoonaa euroa. Kaupungin avustus omasta toiminnasta ja kuntaosuudesta **toteutui 57,3 miljoonana eurona**, joten se alitti 3,8 miljoonalla eurolla. Muut kuin työttömyysetuuksien varat oman toiminnan menot alittuivat noin 6,5 miljoonaa. Alituksesta suurin osa muodostui ennakoitua pienemmistä henkilöstömenoista (2,4 M€).

Sen sijaan **kaupungin maksuosuus työttömyysturvasta (37,2 M€)** ylitti ennakoitun 3,2 miljoonaa euroa. Talousarviossa 2025 kuntaosuuteen varauduttiin 34 miljoonalla. Uudistus tapahtui aikana, jolloin työttömyysaste Oulussa 2024–2025 nousi 12,8 %:sta 13,9 %:iin. Uudistuksen myötä kuntien osuus työttömyysetuuksista laajeni siten, että kunta osallistuu kustannuksiin jo 100 työttömyyspäivän jälkeen (vastuu kasvaa portaittain 50 prosenttiin). Kasvu vuoteen 2024 oli Oulussa 56 % (13,4 M€). Vuonna 2025 Oulun rahoitusosuuteen saatiin 7,5 miljoonaa valtionosuuden korotusta. Kasvusta jäi 5,9 miljoonaa euroa kaupungin rahoitettavaksi.

Liikelaitoksen avustuksen lisäksi **työllisyysalueen** aloitusvuoden **Oulun osuuteen** varattiin talousarviossa 18,2 miljoonaa. Osuus toteutui **16,2 miljoonana eurona**.

Vuonna 2025 TE-palveluiden siirron tuottama **valtionosuuslisäys oli 25,1 miljoonaa. Valtionosuuden korotus kattoi osan menoista, mutta kaupungin muulla tavoin**

rahoitettavaksi jäi TE-palvelujen järjestämisvastuun siirron ensimmäisenä vuonna noin 12,5 miljoonaa euroa.

Kuntaliiton mukaan valtaosa kunnan rahoitusosuudesta aiheutuu edelleen pitkään työmarkkinatukea saaneiden pitkäaikaistyöttömien etuusmenoista. Nykyisessä rahoitusmallissa vain työllistyminen, siirtyminen opiskelemaan tai eläkkeelle poistaa kunnan rahoitusvastuun.

Kaupunkistrategiassa 2030 oli määritelty työllisyyteen liittyvien mittareiden tavoitetilat vuodelle 2025. Ne **eivät toteutuneet** (ks. kappale 2.1). Työttömyystilanne on heikentynyt. Kaupungin osuus työttömyysturvasta (entinen työmarkkinatuen kuntaosuus) laski tavoitteen mukaisesti vuosien 2021 ja 2024 välillä, mutta TE-uudistusvaikutusta ei ollut huomioitu tavoiteasetannassa.

Sote- ja pela -kiinteistöjen mahdolliset talousvaikutukset

Oulun kaupungilla oli keväällä 2026 menossa neuvottelut Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen kanssa noin 30:stä sen kaupungilta vuokraamasta sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä pelastustoimen kiinteistöistä (myöhemmin sote- ja pelakiinteistöt). Kyseiset kiinteistöt ovat alle kymmenen prosenttia kaupungin kiinteistökannasta (sisäinen ja ulkoinen vuokraus), mutta samalla tuottavat suurimman osan ulkoisista vuokratuloista.

Sote-uudistuksessa kuntien omistuksessa olleet kiinteistöt jäivät kuntien omistukseen ja hyvinvointialueet tulivat niihin vuokralle vuoden 2023 alusta lukien. Kuntien velvoite jatkaa kiinteistöjensä vuokrausta päättyi vuoden 2025 lopussa, mutta vuokrasopimuksia voitiin jatkaa yhdellä vuodella (2026 loppuun). Jos kunta tämän jälkeen jatkaa vuokranantajana, toiminta tulee yhtiöittää vuoden 2027 alusta.

Arviointikertomuksen valmistumistilanteessa oli tiedossa, että myymättömien pelastustoimialan kiinteistöjen määräaikaiset vuokrasopimukset jatkuvat vuoden 2028 loppuun saakka. Tilapalvelusta saadun tiedon mukaan muiden kiinteistöjen vuokrasopimukset jatkuvat 24.4. tiedon mukaan määräaikaisina 30.6.2026 saakka.

Kaupungeille talousvaikutuksia voi muodostua useasta tekijästä:

- **Muuttuvat vuokratulot:** Vuokratulojen taso ja vuokratavien neliöiden määrä voivat pienentyä. Oulussa vuokratulot vuonna 2025 olivat noin 10,5 miljoonaa euroa. Vuokra on määrytynyt sote-uudistuksen voimaantulon mukaan. Vuokratuloista on vähennettävä kiinteistöihin liittyvät menot, noin 5 miljoonaa euroa. Osavuokrauksissa kaupungille voi jäädä käyttämättömien osien kulut, ja tilojen myynti voi vaikeutua.

- **Kertaerät:** Mahdolliset kiinteistökaupat tuovat **myyntituloja**, mutta talouteen voivat vaikuttaa **myyntivoitto tai myyntitappio**, jotka kirjautuvat tulosvaikutteisesti. Myynti vähentää myös kaupungin ylläpidon ja investointien kuluja.

Oulu myi vuonna 2022 sotekiinteistöjä 165 miljoonalla eurolla ja myyntivoittoa kirjattiin 128,4 miljoonaa euroa. Markkinatilanne kiinteistömyynneissä on muuttunut. Nyt neuvotteluissa olevat tilat ovat pääsääntöisesti vuonna 2022 myytyjä tiloja pienempiä. Myös vuokrasopimusten pituudella voi olla vaikutusta ostajien ostohalukkuuteen.

Konsernijaosto teki jo 20.2.2024 laajan kiinteistöjä koskevan myyntiinasettamispäätöksen, joka koski myös sote- ja pelakiinteistöjä. Vuonna 2026 Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueelle myytiin kolme pelastustoimen kiinteistöä (Ruskon, Haukiputaan paloasemat ja Virpiniemen öljyntorjunta-asema) 3,4 miljoonalla eurolla ja niistä kirjattiin tulosvaikutteista myyntitappiota 312 000 euroa.

Oulun valtuustosopimukseen liittyneet valtuustoryhmät ovat sitoutuneet siihen, että Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueelle vuokratut toimitilat myydään tai siirretään kiinteistökehitykseen. Vaikka markkinatilanne on vuodesta 2022 muuttunut merkittävästi, Oulun jäljellä olevien sote-kiinteistöjen taseen menojäännökset ovat koko-

naisuutena selvästi pienempiä kuin niiden tekninen arvo. Tämä voi tarkoittaa parhaimmillaan myyntivoittoa.

- **Kiinteistökehityskulut:** Jos tiloja jää pois käytöstä tai myydään, myös ylläpito- ja investointimenot laskevat, mutta toisaalta kiinteistökehityksessä syntyy välivaiheen kustannuksia (purkukulut, tyhjen tilojen ylläpito, myyntikuntoon korjaaminen, mahdolliset kaavamuuтокset). Tilapäisesti strategiassa tavoiteltava tilatehokkuus voi laskea. Myös toinen vaihtoehto, uuteen käyttöön siirtäminen, voi vaatia peruskorjausta ja investointeja. Tilapalvelujen mukaan kyseessä olevat kiinteistöt ovat hankalasti jatko-käytettävissä.
- **Yhtiöittäminen:** Vuokraustoiminnan jatkaminen yhtiömuodossa edellyttää, että jatkovuokraus-sopimusten pitää olla yhtiön kannalta kannattavia ja tuottaa myös riskinkantokykyä yhtiölle. Vuokrauksen tulee jatkossa olla markkinaehtoista. Oulun omistajapoliittisissa linjauksissa Potential Toimitilat Oy:n omistususuudessa on linjaus: Lainsäädännön vaatiessa myymättömät sote-kiinteistöt, joista on vuokrasopimus Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen kanssa, siirtyvät Potential Toimitilat Oy:lle tai erikseen perustettavaan kiinteistöyhtiöön.

Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä talouden tavoitteiden toteutumisesta ja talouden toteumaan vaikuttaneista tekijöistä

Talousarvion 2025 sitovien talouden tavoitteiden toteutumisen arviointi

Arviointikysymys oli, kuinka tuloksellisesti valtuuston talousarviossa 2025 hallintokunnille asettamat sitovat talouden tavoitteet ja investoinnit toteutuivat. Lisäksi tarkasteltiin ajanjaksoa 2023–2025.

Arvioinnin tuloksena oli, että hallintokunnissa oltiin sitoutuneita suunnitelmalliseen tasapainotukseen. Talousarvioon sisällytynyt talouden tasapainotus eteni hyvin ja valtuuston talousarviossa asettamat sitovuudet toteutuivat tuloksellisesti. Tämä kertoo myös, että prosessia on johdettu hyvin. Investoinnit toteutuivat noin 20 miljoonaa euroa alle talousarvion ja toteumaprosentiksi muodostui 89, mikä on suhteellisen korkea viime vuosien keskiarvoon verrattuna.

Verotulojen toteuma jäi selvästi odotuksia heikommaksi, vaikka ylittikin vuoden 2024 kertymän. Mikäli verotulot olisivat toteutuneet talousarvion mukaisesti vuonna 2025, kaupungin tulos olisi ollut ylijäämäinen. Verotulojen kehitys on kaupungin tulorahoituksen isoin riski, joka liittyy työttömyyteen ja talouskasvun elpymiseen. Verotulojen kasvu oli selvästi pienempi kuin toimintakatteen kasvu.

Sitovien määrärahatavoitteiden toteutuminen 2023–2025

Tarkastuslautakunta tarkasteli lisäksi hallintokuntien sitovien taloustavoitteiden ja investointien kokonaisuutta ajanjaksolla 2023–2025 ja havaitsi, että valtuuston asettamat sitovuudet ovat ohjanneet tehokkaasti kaupungin toimintaa, kun hallintokuntien määrärahat ovat toteutuneet tuloksellisesti tai melko tuloksellisesti ja investointimäärärahojen toteumaprosentti on ollut korkea 89–93 prosenttia.

Kaupunkistrategian 2030 taloustavoitteiden toteutuminen

Arviointikysymys oli, kuinka tuloksellisesti kaupunkistrategian talousmittarit toteutuivat vuonna 2025 ja miltä toteutuminen näytti kuutoskaupunkeihin verrattuna?

Arvioinnin tuloksena oli, että kaupunkistrategian 2030 kaikki talousmittarit heikkenivät vuodesta 2024, mutta kuutoskaupunkeihin nähden tunnuslukujen arvot olivat keskiarvotasossa tai sen tuntumassa.

Kaupungin nettomenot kasvoivat eivätkä päässeet vuoden kaupunkistrategiassa vuodelle 2025 asetettuun 3,5 %:n tavoitteeseen – tosin ilman TE-uudistuksen vaikutusta nettomenot olisivat laskeneet 4,2 %.

Vuosikate asukasta kohden heikkeni sekä kaupungissa että konsernissa. Kaupungin vuosikate oli 2010-luvun alun tasoa ja kuutoskaupunkeihin verrattuna keskiarvon alapuolella. Se ei riittänyt kattamaan poistoja kuin noin 80-prosenttisesti. Jatkossa poistojen määrän odotetaan kasvavan noin 3 miljoonalla eurolla vuosittain. Oulu-konsernin vuosikate asukasta kohti laski, mutta pysyi silti kuutoskaupunkien kolmanneksi korkeimpana ja keskiarvon yläpuolella.

Kaupungin lainamäärä asukasta kohden jatkoi kasvua, mutta toteutti tavoitteet eli Manner-Suomen kuntien keskiarvon ja oli kuutoskaupunkien joukossa kolmanneksi matalin, toistaen vuoden 2024 tilanteen.

Uudesta kaupunkistrategiasta poistuu konsernin talousmittari. Oulussa ei ole myöskään taloustavoitteita konserniyhteisöille talousarviossa kahta osinkoennakointia lukuun ottamatta. Tarkastuslautakunta on jo vuoden 2022 arviointikertomuksessa pitänyt esillä, että konsernin merkitys kasvaa, kun hyvinvointiuudistus toteutui. Kannanottona se esitti, että ”lisäämällä konsernitunnuslukuja kaupunkistrategiaan ja talousarvioon voidaan vahvistaa konsernin ohjausta ja seurantaa”.

Havaintoja talouteen vaikuttavista tekijöistä

Vuoden 2025 talousarvioon ja 2026–2027 suunnitelmaan asetettu 30 miljoonan **talouden tasapainotustavoite** raportoitiin toteutuneen jo vuonna 2025. Hankintojen säästötavoite 5 % ylitettiin, mutta hankintojen säästöjen pysyvyys jäi toimintakertomusraportoinnin perusteella epäselväksi. Osa säästöistä oli lykkään-tyneitä hankintoja ja hankkeita, jotka realisoituvat lähitulevaisuudessa.

TE-palvelu-uudistuksen myötä kaupungin talous on aiempaa herkempi suhdanteille. Elinkeino- ja työllisyyspalveluilla tulee jatkossa olemaan yhä suurempi vaikutus kunnan talouteen. Työllisyyspalvelujen valtionosuuteen ja sen riittävyteen liittyy edelleen paljon epävarmuuksia, koska palvelut siirrettiin kuntien vastuulle alirahoitettuna ja valtion rahoitus perustuu kaksi vuotta vanhoihin tilastoihin. Siirtymävuonna 2025 kaupungille jäi TE-palveluista muulla tavoin rahoitettavaa (ei sisällä työmarkkinatuen kuntaosuutta) noin 12,5 miljoonaa euroa.

Neuvottelut Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen vuokraamista tiloista olivat arviointikertomuksen valmistumishetkellä kesken. Kaupungin omistaman sote- ja pelakiinteistökanan kokonaisuudesta ei tällä hetkellä ole nähtävissä isoa riskiä kaupunkitaloudelle, kun katsotaan tilannetta kokonaisuutena vuodesta 2022 lähtien.

Tarkastuslautakunnan suositukset

Tarkastuslautakunta suosittaa konsernihallinnolle ja kaupunginhallitukselle, että

- konsernin talousohjausta vahvistetaan talousarvioesityksissä nyt, kun kaupunkistrategiassa 2035 ei ole konserni-ohjausmittareita,
- hankintojen säästöt raportoidaan selvemmin ja kerrotaan, sisältyykö säästöihin siirtyviä kustannuksia ja
- valtuutetuille esitetään koottua seurantatietoa nykyisten sosiaali- ja terveystaloustalouden kiinteistöjen sekä pelastustoimen kiinteistöjen keskeisistä talousvaikutuksista osana toimintakertomusta tai muuta valtuustolle tuotavaa asiakirjaa.



4 Kaupunkistrategiasta johdetut ja muut arviointikohteet

4.1 Joukkoliikenteen rooli ilmastonmuutoksen hillinnässä

Arviointikysymys: Onko joukkoliikennettä kehitetty ilmastoystävälliseen suuntaan ja millainen rooli joukkoliikenteellä on ilmastonmuutoksen hillinnässä?

Tiivistelmä

Joukkoliikenne kytkeytyy kaupungin strategiaan tavoitteisiin etenkin hiilineutraaliustavoitteen, kestävä liikuttamisen ja kaupunkirakenteen kehittämisen näkökulmasta. **Oulun kaupunki vastaa joukkoliikenteen järjestämisestä seudullisena joukkoliikenneviranomaisena Oulun seudulla**, joka kattaa Iin, Kempeleen, Limingan, Lumijoen, Muhoksen, Oulun ja Tyrnävän kunnat.

Oulun seudun liikenne (OSL) vastaa joukkoliikennepalvelujen suunnittelusta, kilpailutuksesta ja viranomaisvalvonnasta. Joukkoliikennepalveluja tuottavat palvelun-

tarjoajat, ja toiminta rahoitetaan pääosin jäsenkuntien maksuosuuksilla sekä lipputuloilla, jotka kattoivat vuonna 2025 noin 33 prosenttia kustannuksista. Oulun seudun joukkoliikennejaosto vastaa operatiivisista linjauksista.

Joukkoliikenteen ympäristötavoitteet

Tarkastuslautakunta tarkasteli, onko joukkoliikenteelle asetettu ympäristötavoitteita ja miten ne tukevat ilmastonmuutoksen hillintää.

Joukkoliikenteelle ei ole asetettu ympäristötavoitteita talousarviossa, vaan niitä koskevat tavoitteet sisältyvät kaupungin strategiaan asiakirjoihin. **Kaupunkistrategiassa Oulu 2030** joukkoliikenteen kehittäminen kytkeytyy tavoitteeseen ”Oulu on hiilineutraali 2035”. Strategiseksi toimenpiteeksi on määritelty ilmastoystävälliseen joukkoliikenteeseen siirtymisen nopeuttaminen, ja toimenpiteen edistymistä seurataan muun muassa joukkoliikenteen matkamäärällä sekä päästöttömän joukkoliikenteen osuuden kasvulla. Lisäksi strategiaan sisältyy kestävien liikkumisen kulkutapojen edistäminen, jonka edistymistä seurataan myös joukkoliikenteen matkamäärällä. Toimintakertomuksen 2025 mukaan päästöttömän joukkoliikenteen osuus kasvoi, mutta matkamäärätavoite ei täysin toteutunut.

Myös kaupunkistrategian toteuttamisohjelmanä toimivassa **Ympäristöohjelmassa 2026**⁵ on joukkoliikenteeseen liittyviä toimenpiteitä. Ne sisältyvät painopisteeseen ”Kaupunkimme kehittyä kestävästi”. Joukkoliikenteen näkökulmasta keskeisiä tavoitteita ovat kestävä kaupunkisuunnittelu ja ympäristöystävällinen liikkuminen. Ohjelmassa korostetaan palvelujen ja asumisen sijoittamista joukkoliikenteellä hyvin saavutettaville alueille, joukkoliikenteen tarjonnan kehittämistä erityisesti alueilla, joilla on suurin matkustajapotentiaali, sekä tehokkaan joukkoliikenteen selvityksen laatimista.

Ympäristöohjelman tavoitteiden toteutumista seurataan useilla mittareilla, kuten joukkoliikenteen matkamäärällä ja matkamäärällä asukasta kohden, joukkoliikennepysäkkien saavutettavuudella, kestävien kulkutapojen osuudella sekä asukkaiden määrällä tehokkaan joukkoliikenteen kehittämiskäytävien ja runkolinjojen vaikutusalueilla. Ympäristöohjelman toteumaraportin 2025 mukaan kaikkien edellä mainittujen mittareiden arvot olivat kasvaneet, lukuun ottamatta kestävien kulkutapojen osuutta, joka oli pysynyt ennallaan.

Joukkoliikennettä koskevat tavoitteet sisältyvät siten kaupungin strategiaan ja ohjelmaston linjauksiin, mutta niitä **ei ole kohdennettu sille talousarviossa sitovina toiminnan tavoitteina**. Täten joukkoliikennettä koskevien ilmastotavoitteiden toteutumista ei ohjata eikä seurata talousarvion tavoitteiden kautta, vaan osana laajempia strategisia linjauksia. Arvioinnin mukaan joukkoliikenteeseen liittyvät **tavoitteet tukevat ilmastonmuutoksen hillintää osana kestävästä liikkumisesta ja kaupunkirakenteen kehittämistä**. Lisäksi tavoitteet edistävät joukkoliikenteen käyttöä ja kestävien kulkutapojen valintaa.

Joukkoliikenteen matkamäärät, kulkutapaosuus ja käyttäjäkokemukset

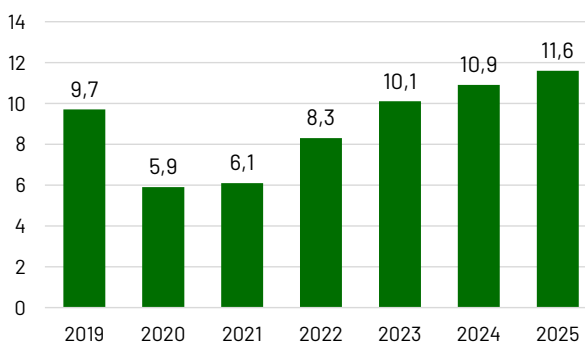
Tarkastuslautakunta selvitti, miten joukkoliikenteen matkamäärät, kulkutapaosuus ja käyttäjäkokemukset ovat kehittyneet viime vuosina.

Oulun seudun joukkoliikennestrategian⁶ tavoitteena on nostaa matkustajamäärä vuoden 2019 tasosta kaksinkertaiseksi, eli 18 miljoonaan vuoteen 2040 mennessä, sekä lisätä joukkoliikenteen osuutta liikkumisessa. Kestävä kaupunkiliikenteen suunnitelma (SUMP)⁷ pyrkii siihen, että kestävien liikennemuotojen, eli kävelyn, pyöräilyn ja joukkoliikenteen, osuus olisi 50 prosenttia ja joukkoliikenteen kulkutapaosuus 7 prosenttia vuoteen 2030 mennessä.

Matkamäärät

Oulun seudun joukkoliikenteen matkamäärät ovat kasvaneet pitkällä aikavälillä. Pandemia aiheutti selkeän notkahduksen matkustamisessa vuosina 2020–2021, mutta tämän jälkeen matkamäärät ovat palautuneet ja ylittäneet pandemiaa edeltäneen tason. Vuonna 2025 Oulun seudun joukkoliikenteessä tehtiin ennätyselliset 11,6 miljoonaa matkaa. Joukkoliikenteen matkoista 90 prosenttia on Oulun kaupungin sisäisiä matkoja.

MATKAMÄÄRÄT (MILJ.) 2019–2025



Matkamäärien kasvuun ovat Oulun seudun liikenteen mukaan vaikuttaneet erityisesti palvelutason ja maksujärjestelmien kehittäminen. Merkittävä muutos oli vyöhykehinnon poistaminen ja tasataksamalliin siirtyminen joulukuussa 2024. Mallin käyttöönoton jälkeen matkustaminen on lisääntynyt kaikilla vanhoilla vyöhykkeillä, ja kasvu on ollut voimakkainta pidemmillä matkoilla sekä seudun kunnista Oulun keskusta suuntautuvilla yhteyksillä.

⁵ [Ympäristöohjelma 2026](#)

⁶ [Joukkoliikennestrategia 2040](#)

⁷ [Oulun kestävästä kaupunkiliikenteen suunnitelma SUMP](#)

Joukkoliikenteen käytöstä on pyritty tekemään mahdollisimman helppoa. Oulun seudun liikenne on edistänyt matkamäärien kasvua kehittämällä palvelujen saavutettavuutta ja sujuvuutta sekä linjasto- ja aikataulusuunnittelua. Lisäksi käyttöä on pyritty lisäämään hinnoitteluun ja markkinointiin liittyvillä keinoilla, kuten tapahtumalipulla, sekä tavoittamalla uusia matkustajaryhmiä.

Kulikutapaosuus

Valtakunnallinen henkilöliikennetutkimus seuraa kulkutapojen osuuksien kehitystä tuottamalla vertailukelpoista tietoa eri kulkutapojen käytöstä eri alueilla. Traficom on tehnyt edelliset tutkimukset vuosina 2016 ja 2021⁸. Uusin tutkimus päättyi maaliskuun 2026 lopussa ja sen tuloksia voineen odottaa vuoden 2026 lopussa. Arvioinnissa käytettävissä olevat kulkutapaosuustiedot perustuvat siten aiempiin tutkimuksiin.

Käytettävissä olevien henkilöliikennetutkimusten perusteella **joukkoliikenteen kulkutapaosuus Oulun seudulla on ollut noin 2–3 prosenttia, ja Oulun kaupungin alueella noin 4 prosenttia**, eikä osuudessa ole tapahtunut suuria muutoksia pitkällä aikavälillä. Joukkoliikenteen osuus matkoista on pieni lyhyillä matkoilla, jotka kuljetaan pääosin jalan tai pyörällä, mutta kasvaa pidemmällä, varsinkin yli seitsemän kilometrin mittaisilla matkoilla. Henkilöautoilu on selvästi yleisin liikkumismuoto, ja suurin osa matkoista (55–67 %) tehdään henkilöautolla joko kuljettajana tai matkustajana.

Kestävien kulkutapojen yhteisöosuus on ollut Oulun seudulla verraten korkea, noin 40 prosenttia, ja Oulun kaupungissa hieman tätä suurempi, 43 prosenttia. Tästä kokonaisuudesta merkittävä osa muodostuu jalankulusta ja erityisesti pyöräilystä, jonka osuus on Oulussa valtakunnallisesti korkea.

KULKUTAPAJAKAUMA ALUEITTAIN (2021)

Alue	Jalankulku	Pyöräily	Joukkoliikenne	Henkilöauto, kuljettaja	Henkilöauto, matkustaja	Muu
Oulu	21 %	18 %	4 %	41 %	14 %	2 %
Seudun muut kunnat	13 %	14 %	2 %	52 %	15 %	4 %
Koko seutu	19 %	17 %	3 %	43 %	15 %	2 %

Joukkoliikenteen kulkutapaosuutta selittävät osaltaan useat rakenteelliset tekijät, kuten Oulun laaja aluerakenne, pitkät matkat sekä maankäytön suunnittelun ratkaisut. Joukkoliikenteen kehittämisessä korostuu alueiden tunnistaminen matkustajakysynnän ja -potentiaalın perusteella, sillä kaikilla alueilla joukkoliikenteen järjestäminen ei ole vähäisen kysynnän vuoksi yhtä tehokasta. Asumisen, palveluiden ja työpaikkojen sijoittuminen laajalle alueelle ja pitkät etäisyydet lisäävät henkilöautoilun tarvetta ja heikentävät joukkoliikenteen kilpailukykyä varsinkin reuna-alueilla. Kulkutavat ovat hitaita muuttamaan, ja samoin maankäytön suunnittelun vaikutukset kulkutapaalintoihin realisoituvat pitkällä aikavälillä.

Matka-aika on keskeinen kulkutapavalintaan vaikuttava tekijä. Oulussa joukkoliikenne on useilla yhteysväleillä henkilöautoa hitaampi vaihtoehto, mikä osaltaan selittää joukkoliikenteen matalaa kulkutapaosuutta. Joukkoliikenteen suhteellinen hitaus vaikuttaa erityisesti niillä alueilla ja yhteysväleillä, joilla henkilöauto tarjoaa selvästi nopeamman ja suuremman liikkumisvaihtoehdon.

Kaupunkiympäristöpalveluista saadun tiedon mukaan **joukkoliikenteen kulkutapaosuuden vahvistaminen kytketty tiiviisti maankäytön ja liikennejärjestelmän yhteensovittamiseen.** Kaupunkirakenteen tiivistäminen,

reittien suoristaminen, pysäkkien tarkoituksenmukainen sijoittelu sekä joukkoliikenneväylien kehittäminen voivat parantaa joukkoliikenteen matka-aikoja ja kilpailukykyä suhteessa henkilöautoiluun. Oulussa merkittävä joukkoliikenteen sujuvuutta heikentävä tekijä on keskustan alue, jossa joukkoliikenne kulkee pääosin samassa katutilassa muun liikenteen kanssa. Oulun keskeisen kaupunkialueen yleiskaavaa varten laadittavassa tehokkaan joukkoliikenteen selvityksessä arvioidaan keskusta-alueen läpäisevyyden parantamista ja joukkoliikenteen nopeuttamista. Selvityksen odotetaan valmistuvan vuonna 2026.

Oulun seudun liikennejärjestelmäsuunnitelman 2040⁹ liikennemallitarkastelussa on **arvioitu Oulun seudun kulkutapojen kehitystä sekä keinoja niiden ohjaamiseksi** kahdessa eri ennusteessa, jotka pohjautuvat vuoden 2016 henkilöliikennetutkimuksen mukaiseen liikennekäyttäytymiseen. Mallinnetun ennusteen mukaan, jossa oletuksena on tiiviimpi maankäyttö sekä kehittynyt joukkoliikenne, joukkoliikenteen kulkutapaosuus kasvaa hieman. Samalla henkilöautoilun osuus laskee jonkin verran, mutta säilyy edelleen selvästi suurimpana liikkumismuotona. Optioskenaariossa oletetaan, että yhdyskuntarakenne on hajautunut eikä joukkoliikennettä ole kehitetty. Tällöin joukkoliikenteen osuus kulkutavoista kasvaa vähemmän ja henkilöautojen käyttö kasvaa noin 64 prosenttiin.

⁸ [Seutujulkaisu-HLT2016-Oulun-seutu.pdf, HLT 2021 seuturaportti Oulun seutu](#)

⁹ [Oulun seudun liikennejärjestelmäsuunnitelma 2040](#)

Käyttäjäkokemukset

Joukkoliikenteen käytön lisääntymiseen ja kulkutapa- valintoihin vaikuttavat rakenteellisten tekijöiden lisäksi myös palvelun koettu laatu ja käyttäjäkokemus. Oulun seudun joukkoliikenne seuraa asiakastyytyvyyttä säännöllisesti kyselyiden ja palautekanavien kautta, ja tuloksia hyödynnetään palvelujen kehittämisessä.

Viimeisimpien kyselyiden perusteella **asiakastyytyväisyys on parantunut**, ja joukkoliikennettä suositellaan aiempaa useammin. Kehittämistarpeita on kuitenkin tunnistettu vuorotarjonnassa, matka-ajoissa, eri kulkumuotojen välisessä kilpailukyvyssä sekä turvallisuuteen ja esteettömyyteen liittyvissä kysymyksissä. Palvelua on kehitetty saadun palautteen perusteella, mutta monet käyttäjäkokemukseen vaikuttavat asiat johtuvat kaupunkirakenteesta ja liikennejärjestelmästä.

Joukkoliikenteen vähäpäästöinen ja päästötön kalusto

Tarkastuslautakunta tiedusteli, miten vähäpäästöisen ja päästöttömän kaluston määrän osuus Oulun seudun joukkoliikenteessä on muuttunut viime vuosina.

Kulkutapaavalintojen ohella joukkoliikenteen ilmastovaikutuksiin vaikuttaa käytettävän kaluston päästökehitys. EU-lainsäädäntö (puhtaiden ja energiatehokkaiden moottoriajoneuvojen edistäminen -direktiivi) ja kansallinen laki (740/2021) ohjaavat siirtymistä päästöttömään joukkoliikenteeseen. Vuonna 2021 voimaan tullut laki edellyttää, että **julkisten hankintayksiköiden on hankittava tietty osuus puhtaita ajoneuvoja**. Puhtaiksi linja-autoiksi katsotaan ajoneuvot, joiden käyttövoimana on vaihtoehtoinen polttoaine, kuten uusiutuva diesel, maakaasu, biokaasu, sähkö tai vety.

Vuoden 2025 loppuun mennessä vähintään 41 prosenttia uusista linja-autoista on oltava puhtaita, ja näistä vähintään puolet täyssähköbusseja. Oululle on kuitenkin, kaupunkiympäristöpalvelujen mukaan, asetettu matalampi tavoite täyssähköbusseille, eli vain 5 %. Vuoden 2026 alusta alkaen puhtaita ajoneuvoja on oltava 59 prosenttia ja täyssähköbusseja 10 prosenttia. Tavoitetta ei edellytetä toteutettavan yksittäisissä hankinnoissa, vaan tavoitettiin tulee päästä vuosien 2026–2030 aikana.

Oulun seudun liikenne on viime vuosina uudistanut kalustoaan vähäpäästöiseksi ja päästöttömäksi. Vuonna 2023 otettiin käyttöön ensimmäiset sähköbussit. Samana vuonna OSL kilpailutti lähes puolet liikenteestään, ja kilpailutuksissa korostuivat kaluston laatu ja ympäristöystävällisyys. Kesällä 2024 uusien sopimusten astuessa voimaan lähes puolet kalustosta vaihtui sähköbusseihin.

Vuonna 2025 Oulun seudun liikenteellä oli yhteensä 188 autoa, joista 86 (46 %) oli sähköbusseja, kolme biokaasubusseja, 25 biodieselbusseja ja loput 74 dieselbusseja.

Vuoden 2025 lopussa ja vuoden 2026 alussa tehtyjen kilpailutusten perusteella vuonna 2027 voimaan tulevissa sopimuksissa päästöttömän kaluston osuus tulee olemaan 73 prosenttia ja vähäpäästöisen 27 prosenttia. Tämän perusteella **Oulun seudun liikenne täyttää puhtaiden ajoneuvojen direktiivin vaatimukset jo vuonna 2027.**

Kaupunkiympäristöpalveluista saadun tiedon mukaan **kilpailutuksissa otetaan huomioon ajoneuvojen keskevä tuotantotapa**, ja lisäksi käytettyjä ajoneuvoja voidaan tarjota osana hankintaprosessia. Hankintojen **ympäristöarviointi perustuu kuitenkin ainoastaan bussien ajonaikaisiin päästöihin**, eikä kaluston valmistusvaiheen kokonaispäästöjä huomioida. Tämän vuoksi esimerkiksi ajoneuvojen ja akkujen valmistukseen liittyvät elinkaari-päästöt jäävät hankintapäätöksen laskelmien ulkopuolelle.

Joukkoliikenteen vaikutus tieliikenteen päästöihin

Tarkastuslautakunta tarkasteli, miten joukkoliikenteen kehittäminen on vaikuttanut Oulun tieliikenteen päästöihin.

Joukkoliikenteen omien päästöjen vähenemisen ohella arvioinnissa tarkasteltiin sen merkitystä osana koko tieliikenteen päästökehitystä.

Tieliikenteen kokonaispäästöt

Tieliikenne on Oulussa merkittävä kasvihuonekaasupäästöjen lähde ja sen päästökehitys on keskeinen tekijä kaupungin hiilineutraaliustavoitteen saavuttamisesta. Kaupungin kasvihuonekaasupäästöt asukasta kohti ovat toimintakertomuksessa 2025 ilmoitettujen ennakkotietojen mukaan laskeneet vuosien 2024 ja 2025 välillä (675,1 → 617,5 kt CO₂-ekv/asukas).

Tieliikenteen kokonaispäästöt ovat CO₂-raportin (2025)¹⁰ mukaan vähentyneet pitkällä aikavälillä vuodesta 1990 lähtien. Päästökehitystä raportissa seurataan tieliikenteen kokonaisuutena, eikä raportoinnissa eritellä erikseen joukkoliikenteen osuutta. Koska suurin osa matkoista tehdään edelleen henkilöautoilla, se ylläpitää liikenteen korkeaa päästötasoa. Joukkoliikenteen kehittämisen vaikutusta tieliikenteen kokonaispäästöihin tai henkilöautoliikenteen määrään ei ole arvioitu. Joukkoliikenteen vaikutusta liikenteen kokonaispäästöihin voidaan siten tarkastella vain epäsuorasti, lähinnä kulkutapaosuuden ja joukkoliikenteen oman päästökehityksen perusteella.

¹⁰ CO₂-raportti 2025

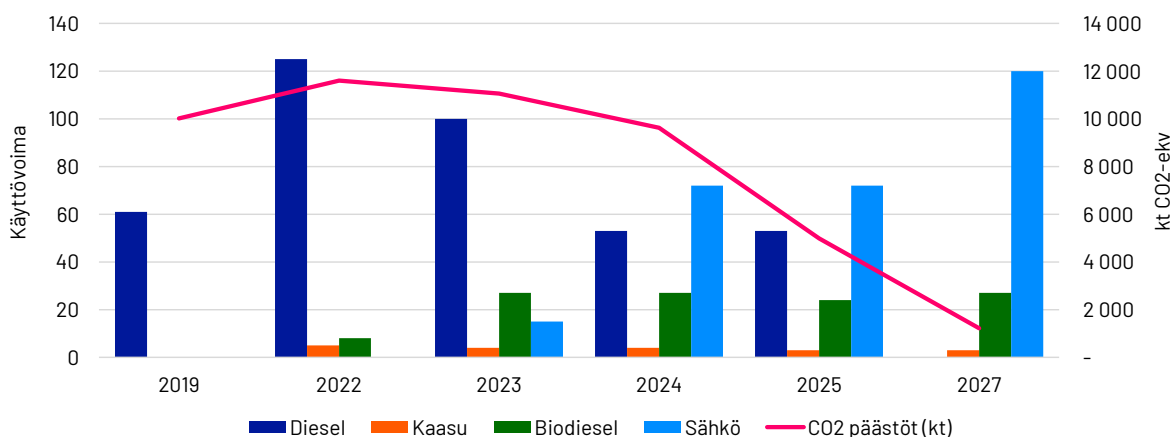
Kaupunkiympäristöpalvelujen mukaan merkittävin osa tieliikenteen päästöistä syntyy pitkistä, yli viiden kilometrin pituisista matkoista. Päästöjen vähentämisen kannalta keskeistä onkin kulkutapavalintoihin vaikuttaminen.

Joukkoliikenteen päästöt

Joukkoliikenteen osuus Oulun tieliikenteen kokonaispäästöistä on arviolta noin 4 prosenttia. Vuonna 2025

joukkoliikenteen päästöt olivat noin 5 000 tonnia CO₂-ekvivalenttia. Joukkoliikenteen omat päästöt ovat viime vuosina vähentyneet selvästi kaluston uusiutumisen myötä, vaikka joukkoliikenteen ajokilometrit ovat samanaikaisesti kasvaneet. Dieselbussien määrän väheneminen sekä biodieselin ja erityisesti sähköbussien lisääntyneet käyttö ovat kääntäneet päästökehityksen laskuun. Vuonna 2027 voimaan tulevien sopimusten myötä päästöttömän kaluston osuuden kasvu vahvistaa tätä kehitystä entisestään.

BUSSIEN KÄYTTÖVOIMAN JA PÄÄSTÖJEN KEHITYS



Joukkoliikenteen päästöillä on vaikutusta tieliikenteen kokonaispäästöihin erityisesti silloin, kun se **tarjoaa vaihtoehdon henkilöautolla tehtäville matkoille**. Viime vuosina joukkoliikenteen omia päästöjä on saatu vähennettyä pääasiassa kaluston uusiutumisen ja uusin käyttövoimien käyttöönoton myötä, ei henkilöautoilun korvaamisella. Kaupunkiympäristöpalvelujen mukaan joukkoliikenteen kehittämisen ensisijaisena tavoitteena ei ole henkilöautoilun vähentäminen, vaan toimivan liikku-mispalvelun tarjoaminen etenkin tiiviillä kaupunkialueilla. Ilmastovaikutukset syntyvät välillisesti silloin, kun joukko-liikenne ohjaa kulkutapavalintoja pois henkilöautoilusta.

Rooli hiilineutraaliustavoitteessa

Joukkoliikenteen päästöistä suuri osa syntyy pitkistä, seudullisista matkoista, kun taas lyhyillä matkoilla yksittäiset päästöt ovat pieniä. Joukkoliikenteen vaikutusta liikenteen päästökehitykseen on tarkasteltu myös liikennemallien ja skenaariotarkastelujen perusteella. Oulun seudun liikennejärjestelmäsuunnitelman 2040¹¹ **liikennemallitarkastelussa on vuonna 2016 arvioitu seudun tieliikenteen päästökehitystä pitkällä aikavälillä**. Ennusteet on laadittu oletuksella, että autokanta säilyy sen hetkisen

kaltaisena, eikä niissä ole huomioitu autokannan sähköistymistä, raskasta liikennettä tai ruuhkautumisesta aiheutuvia päästöjä. Tämän vuoksi liikennemallien tuloksia tulee tulkita suuntaa antavina, eivätkä ne sellaisenaan kuvaa nykyisen kaluston tai liikennejärjestelmän kehityksen täysimääräisiä ilmastovaikutuksia.

Mallinnetun ennusteen mukaan **joukkoliikenteen kehittäminen ja maankäytön tiivistäminen hillitsevät hieman liikenteen päästöjen kasvua**. Optioskenaariossa, jossa joukkoliikennettä ei kehitetä ja yhdyskuntarakenne hajautuu, päästöt kasvavat merkittävästi.

Kaupunkiympäristöpalvelujen mukaan **joukkoliikenne edistää kaupungin hiilineutraaliutta, mutta sen vaikutus päästöjen vähentämiseen on rajallinen**, koska suurin osa matkoista tehdään edelleen henkilöautoilla ja joukkoliikenteen kulkutapaosuus on melko pieni. Suurin potentiaali päästövähennystavoitteiden saavuttamiseksi on joukkoliikenteen kulkutapaosuuden kasvattamisessa pitkillä matkoilla, joita Oulun seudulla tehdään joukkoliikenteellä paljon.

11 [Oulun seudun liikennejärjestelmäsuunnitelma 2040](#)

Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä joukkoliikenteen roolista ilmastonmuutoksen hillinnässä

Arviointikysymys oli, onko joukkoliikennettä kehitetty ilmastoystävälliseen suuntaan ja millainen rooli joukkoliikenteellä on ilmastonmuutoksen hillinnässä.

Arvioinnin tulos oli, että Oulun seudun joukkoliikennettä on kehitetty ilmastoystävällisempään suuntaan etenkin kaluston uusimisella ja palvelutason parantamisella. Joukkoliikenteen rooli ilmastonmuutoksen hillinnässä on tärkeä, mutta jää nykyisellä kulkutapaosuudella rajalliseksi.

Joukkoliikenteen matkamäärät ovat pandemian jälkeisinä vuosina kasvaneet ja ylittäneet aiemman tasonsa, erityisesti pidemmillä ja seudullisilla matkoilla. Tästä huolimatta sen kulkutapaosuus on pysynyt matalana. Arviot kulkutapaosuuden kehityksestä perustuvat aiempaan tutkimustietoon, eivätkä ehkä vielä kailta osin kuvaa viime vuosina kasvanutta joukkoliikenteen käyttöä.

Kulkutapaosuuden pysymistä matalana selittävät Oulun seudun laaja aluerakenne, pitkät etäisyydet sekä joukkoliikenteen kilpailukykyyn vaikuttavat matka-ajat. Myös keskustan alueen liikennejärjestelyt vaikuttavat merkittävästi joukkoliikenteen sujuvuuteen.

Joukkoliikenteen kalusto on uusiutunut selvästi vähäpäästöisempään ja päästöttömään suuntaan, mikä on vähentänyt joukkoliikenteen omia päästöjä ja tukee kaupungin ilmastotavoitteita. Päästöttömän kaluston osuus kasvaa edelleen, ja vuonna 2027 voimaan tulevien sopimusten myötä Oulun seudun joukkoliikenne käyttää päästötöntä ja vähäpäästöistä kalustoa ja täyttää puhtaiden ajoneuvojen direktiivin vaatimukset.

Joukkoliikenteen kehittämisen vaikutusta Oulun tieliikenteen kokonaispäästöihin tai henkilöautoliikenteen määrään ei ole kaupungissa arvioitu. Joukkoliikenteen rooli liikenteen päästökaiketyksessä jää kokonaisuutena rajalliseksi nykyisen pienen kulkutapaosuuden vuoksi. Ilmastovaikutuksia syntyy ennen kaikkea niissä tilanteissa, joissa joukkoliikenne korvaa henkilöautoilua, erityisesti pidemmillä matkoilla.

Joukkoliikenteen kehittäminen yksin ei riitä kaupungin hiilineutraaliustavoitteen saavuttamiseen, vaan ratkaisevassa asemassa ovat myös maankäytön ratkaisut, liikkumistottumusten muutokset ja henkilöautokannan sähköistyminen.

Tarkastuslautakunnan suositukset

Tarkastuslautakunta suosittaa, että kaupunkiympäristöpalvelut

- jatkaa yli viiden kilometrin matkojen joukkoliikenteen kehittämistä, joilla joukkoliikenteellä on suurin potentiaali korvata henkilöautoilua ja vaikuttaa tieliikenteen päästöihin.
- kiinnittää joukkoliikenteen hankinnoissa ja kehittämistoimissa huomiota siihen, että päätöksenteon tueksi on kokonaiskuva joukkoliikenteen ilmastovaikutuksista, mukaan lukien kaluston elinkaaren aikaiset päästöt.
- jatkaa työtä joukkoliikenteen suosion kasvattamiseksi ja uusien käyttäjäryhmien houuttelemiseksi.

4.2 Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen valtionosuuden lisäosa (HYTE-kerroin)

Arviointikysymys: onko kaupungissa määritelty toimintatapa sille, miten HYTE-kertoimen perusteella saatu valtionosuuden lisärahoitus käytetään kaupunkilaisten hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen?

Rajaus: Arviointi koskee kaupungin HYTE-pisteisiin perustuvaa rahoitusosuutta (Hyte-kerroin), joka on otettu käyttöön vuonna 2023.

Tiivistelmä

ARVIINNISSA KÄYTETYT KESKEISET KÄSITTEET

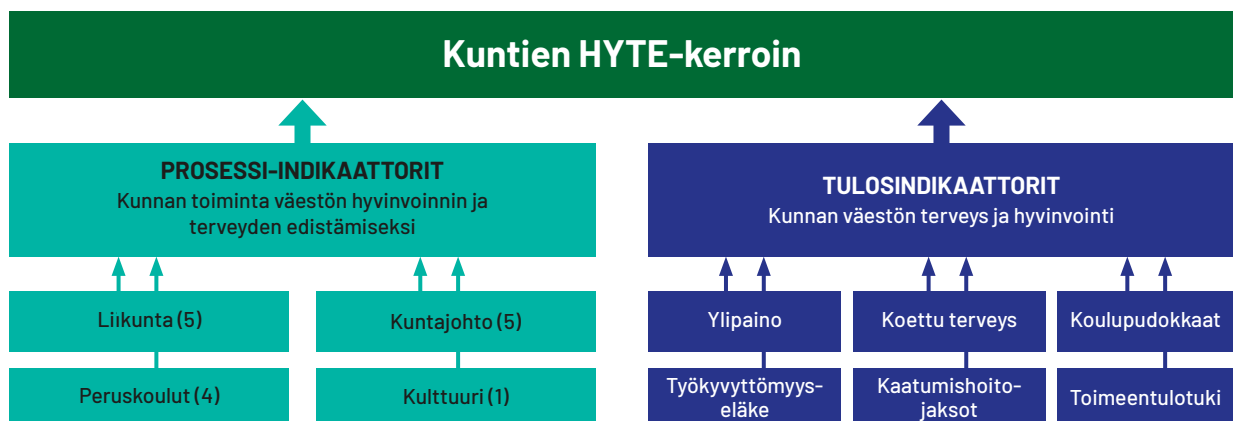
Käsite	Tarkastuslautakunnan arviointi
HYTE-kerroin	Kunnan hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä kuvaava kerroin, jonka perusteella osa kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta määräytyy valtakunnallisten indikaattorien perusteella.
HYTE-lisäosa (valtionosuuden lisäosa)	Valtionosuuteen sisältyvä yleiskatteellinen lisärahoitus, jonka euromäärä määräytyy HYTE-kertoimen perusteella; kunta päättää itse sen kohdentamisesta talousarviossa.
Kohdennettu HYTE-raha (Oulu)	Oulussa talousarviossa päätetty osuus HYTE-lisäosasta, joka kohdennetaan hyvinvointisuunnitelman toimeenpanoon.
Prosessi-indikaattorit	Indikaattorit, jotka kuvaavat kunnan HYTE-työn rakenteita ja toimintatapoja (esim. johtaminen, käytännöt ja palvelujen järjestäminen).
Tulosindikaattorit	Indikaattorit, jotka kuvaavat väestön hyvinvoinnin ja terveyden kehitystä; vaikutukset näkyvät tyypillisesti viiveellä.

HYTE-kerroin on **valtionosuusjärjestelmän kannustin**, jonka perusteella kunnille myönnetään lisärahoitusta sen mukaan, kuinka tuloksellisesti ne edistävät asukkaiden hyvinvointia ja terveyttä. Rahoitus on kunnille **yleiskatteellista** (ei korvamerkittyä), joten kunta voi kohdentaa sen omien tarpeidensa mukaisesti.

HYTE-kertoimen pistemäärä muodostuu valtakunnallisista **prosessi-indikaattoreista** (johtamisen ja toiminnan rakenteet ja käytännöt) sekä **tulosindikaattoreista** (väestön hyvinvoinnin kehitys). Indikaattorit raportoidaan Sotkanet-palveluun, ja rahoituksen määrä perustuu perushintaan, kunnan asukaslukuun sekä kunnan HYTE-kertoimeen suhteessa koko maan tasoon. Vuonna 2025 kunnille jaettavan lisäosan suuruus oli noin **111 miljoonaa euroa**.

Kunta voi **vaikuttaa** HYTE-kertoimeen vahvistamalla prosessi-indikaattoreissa kuvattuja rakenteita ja toimintakäytäntöjä sekä kohdentamalla toimenpiteitä tulosindikaattorien tavoitealueille, vaikka vaikutukset näkyvät väestötasolla yleensä viiveellä.

Arviointikysymyksen näkökulmasta tarkastellaan ensisijaisesti sitä, onko kaupungissa määritelty selkeä toimintatapa HYTE-lisäosan kohdentamiselle ja seurannalle. Koska rahoitus on kunnalle yleiskatteellista, arvioinnissa selvitetään, tukeeko nykyinen toimintamalli **valtuuston ohjausta** ja kohdentuvatko varat kaupungin hyvinvointitavoitteisiin.



HYTE-lisäosan huomioiminen talouden suunnittelussa ja toimeenpanossa

Tarkastuslautakunta kysyi, miten HYTE-kertoimen perusteella saatava valtionosuuden lisäosa (*HYTE-lisäosa*) on huomioitu kaupungin talouden ja toiminnan suunnittelussa ja tukeeko se hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä.

Havaintojen mukaan kaupungissa HYTE-kertoimen perusteella saatavasta valtionosuuden lisäosasta (*HYTE-lisäosa*) on päätetty kohdentaa osa erillisenä kokonaisuutena kaupunkilaisten hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen (*kohdennettu HYTE-rah*). Rahoituksella on toteutettu ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä ja vahvistettu asukkaiden osallisuutta, mikä tukee HYTE-tavoitteita.

HYTE-lisäosan huomioiminen talouden ja toiminnan suunnittelussa

Oulun HYTE-lisäosa on ollut **4,2 miljoonaa euroa** vuonna 2024 ja **4,4 miljoonaa euroa** vuonna 2025. Vuodelle 2026 sen arvioidaan olevan edelleen **4,4 miljoonaa euroa**¹². Kokonaisuudesta **1,5 miljoonaa euroa** on päätetty osoittaa erillisenä kokonaisuutena hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen talousarviossa näkyvän *kohdennetun HYTE-raham* kautta.

Rahoitus kohdennetaan erityisesti **hyvinvointisuunnitelman toteuttamiseen**¹³. Tämä kytkee sen suoraan kaupunkistrategiaan, sillä hyvinvointisuunnitelma on yksi strategian toteuttamisohjelmista. Hyvinvointisuunnitelman painopisteet (yhteisöllinen ja turvallinen elinympäristö, sujuva arki ja pärjäävyys sekä hyvinvointia tukeva elämäntapa) ovat sisällöllisesti linjassa Oulun kaupunkistrategia 2030:n tavoitteiden kanssa, ja HYTE-lisäosan kohdentaminen tukee näiden tavoitteiden toteutumista käytännön toimissa. Hyvinvointisuunnitelma on näin otettu aktiiviseen käyttöön, eikä se ole jäänyt pelkäksi muodolliseksi dokumentiksi.

HYTE-lisäosan merkitys kaupungin taloudessa

HYTE-lisäosan merkitys kaupungin kokonaisrahoituksessa on suhteellisen pieni (vuonna 2025 noin 0,9 % verotuloista, 3,1 % valtionosuudesta ja 0,7 % verorahoituksesta), mutta on katsottu, että kohdennettu 1,5 miljoonaa tekee työstä näkyvämpää ja ohjaa sitä suunnitelmallisesti hyvin-

voinnin ja terveyden edistämiseen ja on siten strategisesti merkittävä.

Kun tarkastellaan Oulun kaikkia hyvinvointia edistäviä toimia yhtenä kokonaisuutena Oulun HYTE-menot olivat vuonna 2024 noin **135 miljoonaa euroa** eli **623 € per asukas**. Kohdennettu 1,5 miljoonan euron rahoitus muodostaa vain osan laajemmasta HYTE-kokonaisuudesta¹⁴.

Kohdennetun HYTE-raham käyttö

Vuosi 2024 oli kohdennetun HYTE-rahoituksen ensimmäinen varsinainen toteutusvuosi. Rahoitusta (1,5 milj. €) käytettiin laajasti hyvinvoinnin edistämiseen. Sitä suunnattiin muun muassa alueellisiin hyvinvointitapahtumiin, järjestöyhteistyöhön, liikunnanohjauksen vahvistamiseen ja kuntouttavan työtoiminnan liikunnan edistämiseen, kuten erilaisiin lajikokeiluihin. Lisäksi rahoitusta käytettiin puistoruokailuun, matalan kynnyksen kulttuuri- ja taide-toimintaan eri ikäryhmille sekä vanhemmuuden tukeen ja kiusaamisen vastaiseen työhön. Hyvinvoinnin edistämisen johtajan mukaan erityisesti alueellisen idearahan (10 000 €/alue) vaikutuksista saatu palaute on ollut erittäin myönteistä, mikä vahvistaa matalan kynnyksen, alueperustaisen toiminnan merkitystä.

Vuosien **2025 ja 2026** kohdennetun HYTE-raham käyttökohteet on eritelty talousarvion liitteessä 5. Vuonna 2025 HYTE-raham on varattu erityiskohteisiin 1,5 miljoonaa euroa ja vuonna 2026 yhteensä 1,3 miljoonaa euroa. Rahoitus kohdentuu mm. hyvinvoinnin edistämisen alueellisiin asiantuntijaresursseihin ja toimintarahaan, yhteisötoimintaan (myös avustuksiin), liikunnan edistämiseen, nuorison toimiin (ml. kesäpuistoruokailu), varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen kohteisiin, kulttuuriin ja Business Ouluun sekä konsernihallinnon kohteisiin (mm. osallistuva budjetointi ja ikäihmisten opas/viestintä).

Kohdennetulle HYTE-rahalle on oma **kirjanpidossa käytettävä tunniste**, jonka avulla rahoituksen käyttöä voidaan kirjata ja seurata. Arvioinnin perusteella rahoituksen käyttöä pystyttiin arvioimaan luotettavasti vain sivistys- ja kulttuuripalveluissa, joissa kohdennettu HYTE-rah oli budjetoitu erikseen ja sen käyttöä oli seurattu johdonmukaisesti. Muissa **hallintokunnissa kirjaamiskäytännöt olivat vaihtelevia**, minkä vuoksi koko kaupunkia koskevaa arviota kohdennetun HYTE-raham käytöstä ei voitu tehdä. Käytettävissä olevien tietojen perusteella ei siten voitu myöskään arvioida kattavasti, missä määrin rahoitus kohdentui talousarviossa määriteltyihin käyttökohteisiin.

¹² Valtiovarainministeriö (VM). Valtionosuuslaskelmia: Valtionosuuslaskentatiedot vuodelle 2024 (kesäkuu 2024), vuodelle 2025 (kesäkuu 2025) ja vuodelle 2026 (joulukuu 2025; ennakkotieto). Saatavilla: <https://vm.fi/valtionosuuslaskelmia> (viitattu 5.2.2026)

¹³ Oulun **hyvinvointisuunnitelma** on kaupungin virallinen, valtuustokaudeksi laadittava asiakirja, joka ohjaa, johtaa ja kehittää koko kaupungin hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen työtä. Se on kaupunkistrategian toteuttamisohjelma, ja sen avulla varmistetaan, että hyvinvoinnin edistäminen on suunnitelmallista, tavoitteellista ja eri toimialojen välistä yhteistyötä.

¹⁴ Palveluluokakohtainen tarkastelu [HYTE-raportti \(Kuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kustannukset\) - Tutkihallintoa.fi](#). Palveluluokilla tarkoitetaan tässä yhteydessä eri hallintokuntien ja palvelualueiden toimintaa, jotka vaikuttavat asukkaiden hyvinvointiin – kuten liikunta-, kulttuuri-, koulutus- ja yhteisöpalvelut.

Toimintamalli kohdennetun HYTE-rahan ohjaukseen ja seurantaan

Tarkastuslautakunta arvioi, onko valtionosuuden lisäosan käytölle ja seurannalle määritelty toimintatapa, joka ohjaa rahoituksen käyttöä.

Arvioinnin perusteella Oulussa on määritelty selkeä **toimintamalli** sille **osalle valtionosuuden yleiskatteellista lisärahoitusta**, joka kohdennetaan erikseen hyvinvointisuunnitelman toteuttamiseen (*kohdennettu HYTE-raha*). Lisärahoituksen jäljellä oleva osa ohjataan kunnan muihin toimintoihin talouden ja toiminnan suunnittelun yhteydessä.

Toimintamallin luominen

Vuonna 2023 aloite kohdentaa HYTE-rahaa **hyvinvointisuunnitelman toimeenpanoon** tuli hyvinvointi-, kulttuuri- ja liikuntalautakunnalta. Hyvinvoinnin edistämisen johtaja kokosi eri vastuualueilta ehdotukset rahan käytöstä koko kaupungin tasolla, ja sivistys- ja kulttuurijohtaja valmisti talousarvioesityksen, jota lautakunta osaltaan evästi.

Poikkihallinnollinen päätöksentekoprosessi määriteltiin tuolloin ja liitettiin osaksi kaupunginjohtajan talousarvioesitystä ja kaupungin talousarviota. Malli on sittemmin vakiintunut osaksi talouden ja toiminnan suunnittelua; kohdennukset kirjataan talousarvioon ja toimialojen käytösuunnitelmiin. Hyvinvoinnin edistämisen johtajan mukaan malli on herättänyt kiinnostusta myös muissa kunnissa.



Ohjaus, vastuut ja seuranta

Vastuut jakautuvat toimialoille, jotka nimeävät **omat vastuhenkilönsä**. Näin ollen jokaisella vastuualueella on oma roolinsa ja vastuunsa kokonaisvaltaisessa hyvinvoinnin edistämässä. Kokonaisuutta koordinoi hyvinvoinnin edistämisen johtaja, joka yhteensovittaa poikkihallinnollista valmistelua ja seuraa HYTE-kertoimen indikaattoreita.

Seuranta tehdään kahdella tasolla

- **Talouden seuranta:** *kohdennetun HYTE-rahaman* käyttöä seurataan kirjanpidossa omalla tunnisteella, mikä tekee seurannasta läpinäkyvää.
- **Toiminnan seuranta:** Toimien eteneminen raportoidaan vuosittain osana lakisääteistä hyvinvointiraportointia, jolloin valtuustolla on kokonaiskuva kohdennetun HYTE-rahoituksen vaikutuksista. Indikaattoriseuranta perustuu HYTE-kertoimen prosessi- ja tulosindikaattoreihin, joita seurataan ja hyödynnetään HYTE-kuntakorteissa.

Havaintojen mukaan toimintamalli on **johdonmukainen ja läpinäkyvä**: ohjaus on kytketty talousarvioon, vastuut on nimetty, ja seuranta on suunniteltu sekä talouden että toiminnan tasolla.

Toimintamallin haasteet ja kehittäminen

Toimintamallin alkuvaiheen haasteena oli vastuiden epäselvyys; vastuualueet tarvitsivat tukea organisoinnissa ja toimeenpanossa. Vuoden 2024 alussa kirjanpilotunnisteen (47) käyttö oli vielä vähäistä ohjeistuksen keskenkäisyyden vuoksi, mutta käyttö parani selvästi ennen vuoden 2025 seuranta, mikä vahvisti talouden ja toiminnan seuranta. Koska *kohdennettu HYTE-rahaman* on kunnissa uusi toimintamalli, sitä kehitetään edelleen vuoden 2025 seurantatulosten pohjalta, jotta ohjaus, seuranta ja raportointi tukevat mahdollisimman vaikuttavaa ja suunnitelmallista hyvinvoinnin edistämistä.

HYTE-KERROIN, OULUN INDIKAATTORIT 2022–2025

Indikaattori	2022	2023	2024	2025
HYTE-kerroin, euroa/asukas	19,5	19,6	19,5	20,2
HYTE-kerroin, 0-100 (pistetaso)	69	70	63	66
HYTE-kerroin, 1 000 euroa	4 092,6	4 159,6	4 187,2	4 355,5
Prosessi-indikaattoreiden keskiarvo	86	86	83	83
Tulosindikaattoreiden keskiarvo	52	53	43	48

Lähde: © THL / Sotkanet.fi, *HYTE-kerroin, Oulun indikaattorit 2022–2025*

Havaintojen mukaan tässä vaiheessa kehittämisen kannalta keskeistä on myös kokeilun etenemisen ja tulosten aktiivinen ja ymmärrettävä viestintä. Kun mallin tuloksista kerrotaan selkeästi, hyvät käytännöt ja opit ovat näkyvästi esillä, ja päätöksentekijöillä on paremmat edellytykset arvioida, miten mallia kannattaa jatkaa ja kehittää.

HYTE-kertoimen kehitys, indikaattorit ja vaikuttavuuden arviointi

Tarkastuslautakunta selvitti, miten Oulun HYTE-kerroin on kehittynyt ja miten se vertautuu muihin suuriin kaupunkeihin. Lisäksi tarkasteltiin, mitkä HYTE-indikaattorit kuvaavat Oulun vahvuuksia ja kehittämiskohteita sekä tehdäänkö HYTE-toimenpiteiden vaikuttavuuden arviointia.

Havaintojen mukaan Oulun HYTE-kerroin on vaihdellut vuosina 2022–2025: vuonna 2024 nähtiin selvä notkahdus, ja vuonna 2025 pistetaso¹⁵ sekä eurot/asukas jäivät kuutoskaupunkien keskitason alapuolelle, vaikka suunta kääntyi jälleen nousuun. HYTE-toimien vaikutukset näkyvät tyypillisesti viiveellä, minkä vuoksi laajempi vaikuttavuusarviointi toteutetaan vuonna 2026.

Oulun HYTE-kertoimen kehitys 2022–2025

HYTE-kerroin koostuu **21 indikaattorista**, joista

- **15 on prosessi-indikaattoreita** (kuvaavat rakenteita ja toimintatapoja)
- **6 on tulosindikaattoreita** (kuvaavat väestön hyvinvoinnin kehitystä)¹⁶.

15 HYTE-kertoimen pistetaso kertoo, kuinka paljon pisteitä kunta saa valtion määrittämistä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävistä. Mitä enemmän pisteitä kunta saa, sitä paremman HYTE kertoimen se saa – ja tämä vaikuttaa siihen, kuinka paljon valtionosuutta kunta saa hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen.

16 Pistelasku lyhyesti: Prosessi-indikaattorit pisteytetään kyllä/ei periaatteella (kyllä = 100, ei = 0; puuttuva tieto = 0), ja tulosindikaattorit pisteytetään muutoksesta skaalaten kunnan kehitys indikaattorikohtaiseen min-max väliin (paras = 100, heikoin = 0; tavoitetaso saavutus = 100). Kunnan HYTE-piste on prosessi ja tulos pisteiden 50/50 keskiarvo.

Prosessi-indikaattorit ovat pysyneet havaintojen mukaan Oulussa **korkeina ja melko tasaisina**, mikä kertoo siitä, että kaupungin HYTE-rakenteet ja toimintatavat ovat vakaalla pohjalla. Tulosindikaattoreissa taas on **enemmän heilahtelua**, mikä on tyyppillistä, koska väestötason muutokset tapahtuvat hitaasti ja useiden eri tekijöiden yhteisvaikutuksena.

Oulu kuutoskaupunkien vertailussa

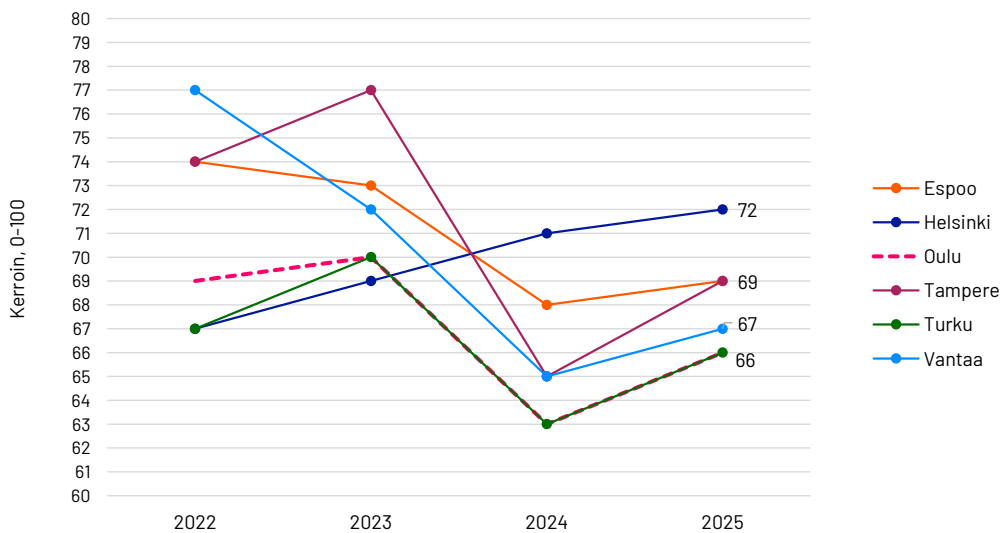
Kuutoskaupunkivertailu osoittaa että kaupunkien välillä on selviä eroja sekä HYTE-kertoimen pistetasossa että HYTE-rahoituksen määrässä asukasta kohti. Vertailu antaa hyvän kokonaiskuvan Oulun asemasta suhteessa

muihin suuriin kaupunkeihin, mutta tuloksia on tulkittava huomioiden kaupunkien erilaiset lähtökohdat – esimerkiksi väestörakenteen, palvelurakenteen ja raportointikäytäntöjen erot vaikuttavat olennaisesti vertailtaviin tuloksiin.

Kuutoskaupunkien kehitys 2022–2025 sekä pistetaso vuonna 2025

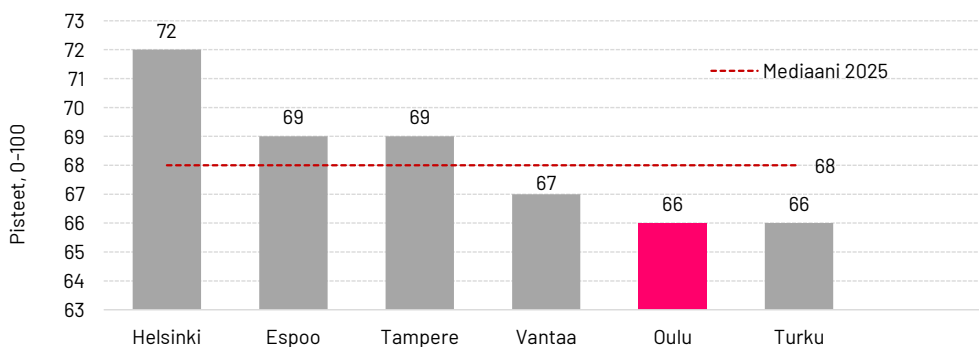
Kuutoskaupunkien vuosien 2022–2025 kehityksessä **vuoden 2024 HYTE-kertoimen heikkeneminen** näkyi useissa suurissa kaupungeissa, joten yksittäisen vuoden tuloksia on syytä tulkita varoen. HYTE-kerrointa onkin tarkoituksemukaista tarkastella useamman vuoden kokonaisuutena.

HYTE-KERROIN (0–100), KUUTOSKAUPUNGIT 2022–2025



Lähde: [Kuutoskaupungit Hyte-kerroin 0-100, 2022-2025](#); Y-akseli alkaa arvosta 60, ei nolasta.

HYTE-KERROIN (0–100) KUUTOSKAUPUNGEISSA, VUOSI 2025



Lähde: [Kuutoskaupungit Hyte-kerroin \(0-100\), vuosi 2025](#), Huom.: Y-akseli alkaa arvosta 63, ei nolasta.

Vuonna 2025 Oulun **HYTE-kertoimen pistetaso** jäi hieman kuutoskaupunkien keskitason alapuolelle. Pistetason yläpäähän sijoittuneet kaupungit olivat selvästi edellä, ja vaikka vuoden 2024 notkahdusta seurasi nousu, se ei vielä riittänyt nostamaan Oulua kärkitasolle.

Kuutoskaupunkien HYTE-rahoitus 2025

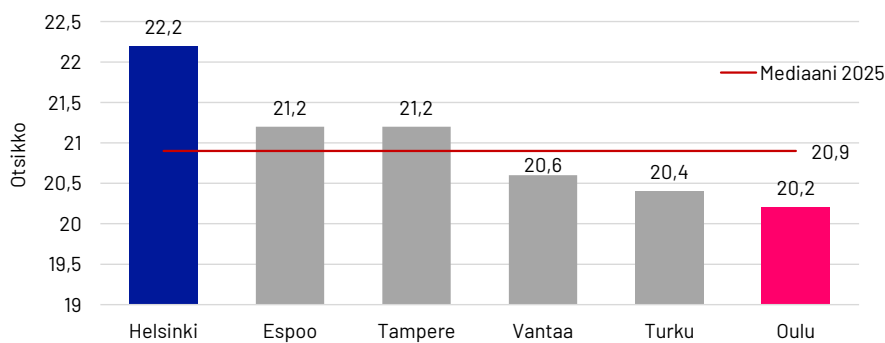
Vuoden 2025 **HYTE-kertoimen asukaskohtaisessa vertailussa** Oulu on hieman kuutoskaupunkien keskitason (20,9 €/asukas) alapuolella, mutta lähellä koko ryhmän keskitasoa.

Asukaskohtainen vertailu on mielekkäämpi kuin euromääräinen kokonaisrahoitus, koska asukasmäärä vaikuttaa merkittävästi kaupungin saamaan summaan. Esimerkiksi:

- Helsingin HYTE-lisäosa 2025 oli noin **15 miljoonaa euroa**
- Oulun HYTE-lisäosa 2025 oli noin **4,2 miljoonaa euroa**

Ero johtuu pääosin asukasluvun suuresta erosta.

HYTE-KERROIN €/ASUKAS KUUTOSKAUPUNGEISSA, VUOSI 2025



Lähde: [Kuutoskaupungit Hyte-kerroin €/asukas, 2025](#) Huom.: Y-akseli alkaa arvosta 19 €, ei nollost.

Tulosten tulkinta

HYTE-kertoimen tulokinnassa on hyvä huomioida seuraavat asiat:

- **Pistetaso on skaalattu valtakunnallisesti (min-max).** Tämä tarkoittaa, että Oulu voi saada paremman pistetason vain, jos se kehittyy suhteellisesti paremmin kuin muut kunnat.
- **Tulosindikaattorit reagoivat hitaasti muutokseen.** Esimerkiksi kouluterveyskysely tehdään kahden vuoden välein, joten muutokset näkyvät viiveellä.
- **HYTE-rahoituksen kokonaissumma vaihtelee vuosittain** (vuonna 2025 noin 111 M€). Yksittäisen kunnan saama HYTE-lisäosa määräytyy kaavalla: perushinta × asukasluku × kunnan kerroin / koko maan kerroin.

Tämän vuoksi Oulun saama HYTE-rahoitus ei riipu pelkästään Oulun omasta kehityksestä, vaan myös siitä, miten muut kunnat kehittyvät samaan aikaan.

HYTE-indikaattorit Oulussa

Prosessi-indikaattoreiden vahvuudet ja kehittämiskohteet

Oulun **vahvuudet** näkyvät erityisesti prosessi-indikaattoreissa eli mittareissa, jotka kuvaavat käytössä olevia rakenteita, toimintatapoja ja palvelujen saatavuutta. Näissä indikaattoreissa Oulu saa monin paikoin **erittäin korkeat pistemäärät (usein 100)**¹⁷. Tämä kertoo siitä, että kaupungin rakenteet ja toimintamallit hyvinvoinnin edistämiseksi ovat pääosin kunnossa ja luotettavalla tasolla. Hyvin toimivat rakenteet antavat hyvän perustan sille, että väestön hyvinvointi voi parantua pitkällä aikavälillä.

Kehittämiskohteet löytyvät niistä prosessi-indikaattoreista, joissa Oulu on saanut **matalan pistetason (0)** tai joissa tulos on **heikentynyt**. Näitä indikaattoreita ovat erityisesti:

- **kouluruokailua koskeva indikaattori** (*Kouluissa noudatetaan Valtion ravitsemusneuvottelukunnan kouluruokailusuositusta koululounaan ja välipalojen järjestämisessä*).

17 [Oulun Prosessi-indikaattorit vuosilta 2021-2025](#). Vuonna 2025 yhteensä 10 indikaattoria 15:stä saavutti pistetason 100 (66,7 %).

- **liikuntaseurojen ja yhdistysten yhteiskokousta koskeva indikaattori**
- **pitkien liikuntavälituntien indikaattori**, jossa tulos on laskenut (92 → 86)
- **oppilaiden poissaolojen seurannan indikaattori**, jossa pistetaso on myös heikentynyt (78 → 75)

Hyvinvoinnin edistämisen johtajan mukaan nämä kehittämiskohteet eivät välttämättä kerro todellisista sisällöllisistä puutteista. Ongelmat liittyvät enemmänkin:

- indikaattorien tulkinnanvaraisuuteen
- suurten kaupunkien rakenteellisiin erityispiirteisiin (esim. koulukoko ja toiminnan laajuus)
- yksittäisiin virheisiin tiedon ilmoittamisessa

Esimerkiksi kouluruokailun prosessi-indikaattori ei mittaa ruoan laatua, vaan toiminnan järjestämistä: ruokailun tulle sijoittua klo 11–12 välille, kestää vähintään 30 minuuttia ja aikapoiikkeama voi olla enintään 15 minuuttia. Suurissa kaupungeissa, kuten Oulussa, ruokailujen porrastus tekee indikaattorista **herkästi yksittäisistä poikkeamista riippuvaisen** ja yhdenkin koulun tilanne voi laskea koko kaupungin pistettä. Oulun näkemyksen mukaan indikaattori ei kaikilta osin vastaa suurten kaupunkien toimintaympäristöä, ja asiaan on pyritty vaikuttamaan yhdessä muiden kuutoskaupunkien kanssa.

Tulosindikaattorien myönteiset suunnat ja kehittämiskohteet

Tulosindikaattorit kuvaavat sitä, miten väestön hyvinvointi ja terveys todellisuudessa kehittyvät. Oulussa ne näyttävät sekä **myönteisiä muutoksia** että **selkeitä kehittämistarpeita**¹⁸. Tämä korostaa sitä, että vaikuttavuuden arviointi on aina pitkäjänteistä ja että toimenpiteet kannattaa kohdistaa niihin teemoihin, joissa tarve on suurin.

Useat hyvinvoinnin keskeiset indikaattorit osoittavat **myönteistä** kehitystä:

- **Nuorten kokema terveydentila on parantunut:** osuus, joka arvioi terveydentilansa keskinkertaiseksi tai huonoksi, on laskenut 29 %:sta 22 %:iin (viimeisin tieto vuodelta 2025).
- **Koulutuksen ulkopuolelle jääneiden 17–24-vuotiaiden osuus on pienentynyt** 5,7 % → 5,3 % (2024).
- **Pitkäaikaisesti toimeentulotukea saavien 25–64-vuotiaiden määrä on vähentynyt** 2,0 → 1,9 (2024).
- **Työkyvyttömyyseläkkeellä olevien osuus on jatkanut loivaa laskua** 6,5 → 6,4 (2024).

Nämä indikaattorit viittaavat siihen, että ennaltaehkäisevät ja tukevat toimenpiteet ovat olleet oikeassa suunnassa ja mahdollisesti vaikuttaneet hyvinvoinnin kehitykseen.

Indikaattoreiden mukaan **ikäntyneiden kaatumisiin ja putoamisiin liittyvien hoitajaksojen (65 +) lisääntyminen on selvä huolenaihe**. Taso laski vuoden 2021 **350,3**:sta arvoon **292,4** (2022), mutta kääntyi nousuun **332,6**:een (2023) ja edelleen **348,5**:een (2024), eli lähes takaisin vuoden 2021 korkealle tasolle. Se on merkittävä riski sekä ihmisten hyvinvoinnin että kaupungin talouden kannalta. Taustalla voi olla useita samanaikaisia syitä:

- ikääntyvien toimintakyvyn heikentyminen
- kotona tapahtuvat tapaturmat
- väestörakenteen muutos

Arviointitilaisuudessa todettiin, että Oulun liikuntapalvelut ovat jo reagoineet tilanteeseen: **vuosi 2026 on nimetty kaatumisten ehkäisyn teemavuodeksi**. Tämä kertoo, että indikaattorien tuottamaa signaalia on hyödynnetty päätöksenteossa.

Arvioinnissa **muut esiin nousseet huomiot** liittyivät siihen, että kaikki keskeiset hyvinvointihaasteet eivät näy nykyisissä tulosindikaattoreissa. Esimerkiksi:

- **ylipainoa koskevaa ajantasaista tietoa ei ole kaikilta osin mukana**, mikä korostaa tarvetta täydentää seuranta paikallisilla mittareilla
- **valtionalouden viime vuosien sopeutustoimien vaikutukset eivät vielä näy tulosindikaattoreissa**, mikä lisää epävarmuutta tulevista kehityksistä

Tämä vahvistaa sitä, että Oulun tulee seurata hyvinvointia ennakoivasti ja pitkäjänteisesti. Tulosindikaattorit tukevat samaa johtopäätöstä kuin prosessi-indikaattorit: kehittämisen tärkein painopiste on **vaikuttavuuden vahvistamisessa**, ei yksittäisten vuosimuutosten tulkinnessa.

Vaikuttavuuden arviointi 2026

Laajempi **vaikuttavuusarviointi** *kohdennetun HYTE-raham* käytöstä on suunnitelmassa toteuttaa vuonna 2026, alustavasti keväällä. Arvioinnin perusteella päätetään kohdennetun HYTE-mallin jatkosta ja mahdollisista kehittämistoimista. Ensimmäinen täysi toteutusvuosi oli 2024, ja ennaltaehkäisevän työn vaikutukset näkyvät indikaattoreissa tyypillisesti viiveellä, joten kolmen vuoden kokeilujakso tarjoaa vasta rajallisen näkymän mallin pitkäaikaisiin vaikutuksiin.

Arviointiin vaikuttaa myös se, että vuoden 2024 kirjaimis- ja raportointikäytännöt olivat vielä osin hajanaisia, erityisesti kirjanpitoluonnoksen käytön alkuvaiheen vuoksi, mikä heikentää osaltaan varhaisvaiheen tiedon vertailtavuutta.

Hyvinvointi-, kulttuuri- ja liikuntalautakunnan päätöksen (14.6.2023 § 39) mukaisesti tehtävien tuloksellisuutta ja

18 [Oulun tulosindikaattorit vuosilta 2021–2025](#)

vaikuttavuutta seurataan vuosittain sekä koetun hyvinvointitiedon että indikaattoritiedon perusteella. Vuonna

2026 raportoidaan ensimmäinen kokonaisvaikuttavuusarvio, jonka perusteella päätetään tehtävien jatkosta.

Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen valtiosuuden lisäosasta (HYTE-kerroin)

Arviointikysymyksenä oli, onko kaupungissa määritelty toimintatapa sille, miten HYTE-kertoimen perusteella saatu valtiosuuden lisärahoitus käytetään kaupunkilaisten hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen.

Arvioinnin tuloksena oli, että kaupungissa on määritelty selkeä toimintatapa sille osalle valtiosuuden yleiskatteellista lisärahoitusta, joka kohdennetaan hyvinvointisuunnitelman toimeenpanoon. Rahoituksen jäljelle jäävä osuus sisältyy kaupungin yleiseen toimintaan. HYTE-lisäosa on tarkastelujaksolla ollut noin 4 miljoonaa euroa (2024:4,2 M€; 2025:4,4 M€), josta 1,5 miljoonaa euroa budjetoidaan erillisinä, *kohdennettuna HYTE-rahana*. Kohdennetun rahoituksen käytöstä päätetään kaupunginvaltuuston hyväksymässä talousarviossa.

Rahoituksen seuranta on kytketty hyvinvointisuunnitelman vuosittaiseen raportointiin, ja talousseuranta tehdään kirjanpidon omalla tunnisteella. Toimintamalli on kokeiluluonteinen, ja sen toimeenpanoa sekä käytäntöjen yhtenäisyyttä kehitetään edelleen. Laajempi vaikuttavuusarviointi on tarkoitus toteuttaa vuonna 2026, minkä perusteella päätetään mallin jatkosta ja mahdollisista kehittämistoimista. Koska valtakunnalliset HYTE-indikaattorit kattavat vain osan hyvinvoinnista, arviointia on täydennettävä paikallisilla seurantatiedoilla ja muilla lähteillä.

Vaikka *kohdennettu HYTE-rahana* on otettu osaksi talouden suunnittelua, kirjaamis- ja seurantakäytännöt eivät ole kaikilta osin yhtenäisiä. Kirjanpidon avulla tehtävä seuranta ei kokeiluluonteensa ja vaihtelevien kirjauskäytäntöjen vuoksi mahdollista rahoituksen käytön kattavaa tarkastelua koko kaupungin tasolla. Rahoituksella on kuitenkin toteutettu laaja kokonaisuus hyvinvoinnin edistämisen toimia, mikä luo perustaa vaikuttavuuden arvioinnille.

Poikkihallinnollinen yhteistyö on myös tuonut HYTE-toimintaan merkittävää lisäarvoa, sillä rahoitus on tukenut vastuualueiden yhteistä suunnittelua ja toteutusta, ja jokainen vastuualue on voinut edistää hyvinvointia omalta osaltaan. Arviointi kuitenkin osoittaa, että rahoituksen vaikutusten näkyvyyttä, kokeilun etenemisen viestintää sekä päätöksentekijöille tuotettavan tiedon selkeyttä tulee parantaa, jotta HYTE-toiminnan seuranta ja ohjattavuus vahvistuvat.

Arvioinnin perusteella Oululla on toimiva, mutta yhä kehittyvä malli HYTE-lisäosan hyödyntämiseen. HYTE-lisäosa määreytyy valtakunnallisen kaavan mukaan, ja sen osuus kaupungin taloudessa on vähäinen, mutta kohdennettu 1,5 miljoonaa euroa on tehnyt työstä suunnitelmallisempaa ja näkyvämpää. Vuonna 2024 HYTE-menot olivat Oulussa noin 135 miljoonaa euroa (623 euroa/asukas), joten 1,5 miljoonaa euroa muodostaa kokonaisuudesta vain pienen osan.

Tarkastuslautakunnan suositukset

Tarkastuslautakunta suositaa, että hyvinvointi-, kulttuuri- ja liikuntalautakunta

- varmistaa suunnitelmallisen viestinnän Oulun kohdennetun HYTE-rahoituksen kokeilun etenemisestä ja tuloksista sekä
- huolehtii siitä, että kaupungin sisäinen toimintatapa kohdennetussa HYTE-rahoituksessa pysyy hallinnollisesti kevyenä, koska rahoituksen määrä on pieni suhteessa kaupungin hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kokonaiskustannuksiin.

4.3 ICT ja talouden kestävyys – digitalisaation edistämisen toimintamallin arviointi

Arviointikysymys: Onko konsernihallinnon Digi ja ICT-ryhmä onnistunut ohjaamaan ja tukemaan hallintokuntia digitalisaation hyödyntämisessä, erityisesti prosessien tehostamisessa ja säästöjen saavuttamisessa?

Tiivistelmä

Arviointi perustuu **kaupunginvaltuuston asettamaan taalousarvion 2025 sitovaan toiminnan tavoitteeseen: Toimintaa tehostetaan digitalisaatiota hyödyntämällä.** Priorisoidaan toimet, jotka tehostavat prosesseja ja tuovat kustannussäästöjä tai asiakashyötyjä parempana laatuena. Tässä arvioinnissa tarkasteltiin erityisesti prosessien tehostumista, kustannussäästöjä ja Digi ja ICT-ryhmän hallintokunnille antamaa tukea osana kaupungin **digitalisaation edistämisen toimintamallia**. Toimintamallin tarkoituksena on tukea hallintokuntia palvelujen, tehtävien ja prosessien uudistamisessa osana normaalia toiminnan kehittämistä.

Arvioinnissa hyödynnettiin **tarkastuslautakunnan hallintokunnille ja liikelaitoksille suunnattua kyselyä digitalisaation edistämisestä** sekä **Digi ja ICT-ryhmän kokoamaa aineistoa** hallintokuntien digitalisointitoimista ja Digi ja ICT-ryhmän tukitoimista vuosilta 2024–2025.

Miten digitalisaatio tukee talouden kestävyyttä?

Digitalisaatio voi tukea kaupungin talouden kestävyyttä, jos se **tehostaa prosesseja, vähentää manuaalista työtä ja parantaa tiedon hyödyntämistä päätöksenteossa**. Tekoälyllä on tässä kasvava merkitys. Sitä voidaan käyttää työn tukena, rutiinitehtävien automatisoinnissa, tiedon käsittelyssä ja päätöksenteon valmistelussa. Digitalisaatiossa ei ole kyse vain uusista teknologioista, vaan myös toimintatapojen ja prosessien uudistamisesta.

Oulussa **digitalisaatio on edennyt laajasti sekä kuntalaispalveluissa että kaupungin sisäisessä toiminnassa**. Kaupungilla on käytössään yli 230 digitaalista palvelua, ja digitaalinen asiointi on tarjolla lähes kaikissa siihen soveltuvissa palveluissa. Kaupungin toimintaa tukee laaja järjestelmäkokonaisuus, johon kuuluu yli 250 tietojärjestelmää ja noin kymmenen älykaupunkiratkaisua. Tekoälyä hyödynnetään osana henkilöstön työtä, ja OuluBot palvelee kuntalaisia vuorokauden ympäri.

Arviointitilaisuudessa saatujen tietojen mukaan palvelujen digitalisointi on edennyt kokonaisuutena hyvin, mutta prosessien uudistaminen on vielä osin kesken. Monis-

sa palveluissa digitaalinen asiointi toimii, mutta taustalla olevia **työvaiheita ei ole kokonaan uudistettu**. Tämä voi hidastaa toiminnan tehostumista ja säästöjen syntyä.

Kaikkia kaupungin tehtäviä ei voida digitalisoida kokonaan. Osa tehtävistä edellyttää edelleen fyysistä läsnäoloa, vuorovaikutusta tai aistihavaintoja, kuten varhaiskasvatuksen hoivatehtävät, valvonta- ja tarkastuskäynnit sekä nuorisotyön kohtaamiset. Näihin tehtävään kokonaisuuteen sisältyy kuitenkin hallinnollisia ja muita tukitehtäviä, joissa digitalisaatiota voidaan hyödyntää.

Digi ja ICT-ryhmä ja digitalisaation edistämisen toimintamalli

Digi ja ICT-vastuualue aloitti toimintansa vuonna 2023, kun Oulun Digi -liikelaitoksen tehtävät siirrettiin konsernihallintoon kaupunginvaltuuston päätöksellä. Vastuualue järjestää kaupungin ICT-palvelut ja vastaa digitalisaation strategisesta ohjauksesta sekä kaupunkitasoisesta tietohallinnosta.

Digi ja ICT-ryhmän tehtäviin kuuluvat päätelaite- ja tietojärjestelmäpalvelut, ICT-infrastruktuuri ja tietoturva, yhteisten järjestelmien hallinta sekä tiedolla johtamisen ja uusien teknologioiden kehittäminen. Konsernihallinnon toimintaohjeen mukaan ryhmä **ohjaa ja tukee hallintokuntia digitalisaatiossa**. Hallintokunnat vastaavat digitalisaation käytännön toteutuksesta ja prosessien uudistamisesta. Kokonaisuutta johtaa tietohallintojohtaja yhteistyössä toimialojen kanssa.

Digitalisaation edistämisen toimintamalli perustuu viiteen Digi ja ICT-ryhmän määrittelemään kokonaisuuteen. Niillä ohjataan ja tuetaan hallintokuntien digikehittämistä. **Digiasiantuntijat** tukevat toimialojen arkea, ja **digikehityssuunnitelmissa** määritellään hallintokunnittain digitalisoinnin tavoitteet ja toimet. Toimintamalliin kuuluvat lisäksi **säännölliset tapaamiset** digiasiantuntijoiden ja tietohallintojohtajan kanssa, joiden avulla seurataan etenemistä ja sovitetaan kehittämistä kaupungin tavoitteisiin. Etenemistä seurataan **digitalisaatiokartassa**, joka kuvaa palvelujen ja prosessien digitaalisuuden tilaa.

Työtä ohjaa myös digitalisaation vuosikello. Siihen kuuluvat tavoitteiden asettaminen, toimien seuranta ja raportointi osana vuosittaista johtamisprosessia. Kaupunki määrittelee vuosittain myös digitalisaation painopisteet (tekoälyn hyödyntäminen, prosessien digitalisointi ja tiedolla johtaminen), jotka suuntaavat kehittämistyötä. Toimintamalli mahdollistaa myös **uusien teknologioiden kokeilun** ennen laajempaa käyttöönottoa.

Digitalisaation edistämisen toimintamallin vaikutus talouden kestävyteen

Tarkastuslautakunta arvioi, miten digitalisaation edistämisen toimintamalli on tukenut kaupungin talouden kestävyttä ja säästötavoitteita digitalisaation avulla, ja missä se on onnistunut tai tarvitsee kehittämistä.

Arvioinnissa tehtyjen havaintojen mukaan digitalisaation edistämisen toimintamalli on tukenut kaupungin talouden kestävyttä luomalla yhteiset käytännöt digitalisaation ohjaukseen ja tukemalla toiminnan tehostamista. Vaikutukset näkyvät erityisesti työn sujuvoitumisena, rutiinimaisen työn vähenemisenä ja yksittäisinä säästöinä. Kokonaisvaikutuksista ja niiden pysyvyydestä ei kuitenkaan ole vielä käytettävissä kattavaa tietoa.

Digitalisaation edistämisen toimintamalli talouden kestävyden tukena

Toimintamalli on tukenut talouden kestävyttä kokoaamalla kaupungin digitalisaatiotyölle yhteiset tavoitteet, painopisteet ja seurantakäytännöt sekä suuntaamalla digitalisaatiota toiminnan tehostamiseen, kustannusten hallintaan ja tiedolla johtamisen vahvistamiseen.

ICT-investointien valmistelussa on arvioitu kustannusten lisäksi myös **vaikutuksia ja hyötyjä**, kuten henkilöstövaikutuksia, resurssitarpeita, toteutettavuutta ja odotettuja hyötyjä. Lisäksi digitalisaatio on edistänyt talouden kestävyttä tehostamalla prosesseja automaation, tekoälyn ja muiden digitaalisten ratkaisujen avulla.

Toimintamallissa **painopiste on siirtynyt digitaalisten palvelujen ja yksittäisten toimien määrän seurannasta vaikutusten arviointiin**. Aiemmat määrittämismittarit osoittautuivat ongelmallisiksi, koska hallintokuntien lähtötilanteet vaihtelivat eikä toimien määrä kuvannut niiden laajuutta tai vaikuttavuutta. Siksi digitalisaation onnistumista tarkastellaan säästöjen, asiakas- ja työntekijäkokemuksen sekä kaupunkibrändin kannalta.

Vaikutukset eivät kuitenkaan synny pelkästään keskittelyn ohjauksen avulla. Prosessien uudistaminen ja hyötyjen saavuttaminen riippuvat myös **hallintokuntien omasta muutosjohtamisesta, työajasta ja sitoutumisesta**.

Säästöt ja niiden toteutuminen

Tietohallintojohtajan mukaan digitalisaation ja ICT-toiminnan säästöjä tarkastellaan sekä **suorina kustannusleikkauksina** että **toiminnan tehostumisesta syntyvinä hyötyinä**. Digitalisaatiolta odotetaan strategian mukaisesti säästöjä ja tuottavuuden paranemista. Osa hyödyistä näkyy kuitenkin välillisesti esimerkiksi työajan vapautumisena, hallinnollisen työn vähenemisenä, paperi- ja postituskulujen pienenemisenä sekä tila- ja matkakustannusten alentumisena. Jos vapautunutta työaikaa voidaan kohdentaa muuhun tarkoituksenmukaiseen työhön, kyse voi olla myös tuottavuushyödyistä, vaikka vaikutus ei näkyisi suorana kustannussäästönä.

Vuonna 2025 hankintojen 5 %:n säästötavoitetta konkretisoitiin Digi ja ICT-ryhmässä 0,8 milj. euron euromääräisenä tavoitteena. Tavoite ylittyi selvästi, sillä **hankintasäästöjä kirjattiin noin 2,3 milj. euron edestä**. Havaintojen mukaan säästöjä muodostui erityisesti ICT-investointien alituksista, opetuksen työvälinehankintojen ja muiden ICT-hankintatarpeiden uudelleenarvioinnista sekä siitä, että osa hankinnoista toteutui arvioitua pienemmillä kustannuksilla. Säästöjä kertyi lisäksi ulkoisten palveluiden ostoista ja loppukäyttäjäpalveluiden IT-tarvikkeiden ostoista. Tämän vuoksi säästöjä ei voida yksiselitteisesti tulkita digitalisaation tuottamiksi pysyviksi prosessitehostumisiksi.

Digitalisaation taloudellisten hyötyjen arviointia vaikeuttaa tietohallintojohtajan mukaan se, ettei prosessien **lähkustannuksia ole mitattu yhtenäisesti eikä hallintokuntien omia prosessisäästöjä seurata keskitetysti**. Osa hyödyistä näkyykin ensin laadullisina parannuksina, kuten työn sujuvoitumisena, virheiden vähenemisenä ja päätöksenteon nopeutumisena, ennen kuin ne mahdollisesti näkyvät kustannussäästöinä. Lisäksi voimakas säästöpaino voi hidastaa digitalisaation etenemistä, jos kehittämiseen ja kokeiluihin käytettävät resurssit vähenevät.

Onnistumiset digitalisaatiossa

Arviointiaineiston perusteella **digitalisaatio on tuottanut kaupungissa selviä hyötyjä erityisesti työn sujuvoitamisessa, toistuvien työvaiheiden vähentämisessä ja yksittäisten prosessien uudistamisessa**. Hallintokunnissa on digitalisoitu useita aiemmin manuaalisia työvaiheita, kuten avustusten hakemista, ympäristöselvitysten käsittelyä, lautakuntaraportointia, työajanseurainta, puheluiden ohjausta ja sähköistä allekirjoittamista. Tämä on vapauttanut työaikaa, keventänyt hallinnollista kuormitusta ja tuonut ajansäästöä.

Tekoäly- ja automaattoratkaisut ovat tehostaneet toimintaa. OuluBot on vähentänyt asiakasneuvojille siirtyvien yhteydenottojen määrää, ja ohjelmistorobotiikka on korvannut aiemmin käsin tehtyjä työvaiheita esimerkiksi laskutuksessa, kesätyökelpoisuuksien tarkistamisessa ja yritysdataprosesseissa. OuluCard-mobiilimaksamisen käyttöönotto mahdollisti 30 päätelaitteen poistamisen ja arviolta 25 000 euron vuosisäästön. Myös keskitetty hallinnoitu verkkosivustoalusta on vähentänyt erillisten sivustohankintojen tarvetta sekä pienentänyt ylläpito- ja tietoturvariskejä.

Toimintamalli on vahvistanut myös tiedolla johtamista. Raportointi- ja analytiikkaratkaisut sekä uusi raportoinnin ja tietovarastoinnin alusta ovat automatisoineet tiedonkeruuta ja lisänneet ajantasaisen raportoinnin saatavuutta. Digi ja ICT-ryhmän tukitoimet, kuten Copilot-koulutukset, tekoälypilotit, digiasiantuntijoiden tuki ja tiedolla johtamisen kehittäminen, ovat edistäneet henkilöstön osaamisen kehittymistä ja tukeneet uusien työvälineiden käyttöönottoa.

Missä digitalisaatio tarvitsee vielä tukea?

Digi ja ICT-ryhmältä saatujen tietojen perusteella digitalisaatiotyössä on edelleen kehittämistarpeita. Niitä liittyy erityisesti **prosessien kokonaisvaltaiseen uudistamiseen, vaikutusten arviointiin sekä uuden teknologian käyttöönoton tukeen.** Useita toimia on tehty aiempien manuaalisten tai hajautettujen käytäntöjen tilalle, mutta prosesseja ei ole aina tarkasteltu kokonaisuutena ennen uusien ratkaisujen käyttöönottoa.

Hyötyjen todentaminen on myös alue, joka vaatii kehittämistä. Taloudellisia vaikutuksia ei pystytä monissa tapauksissa osoittamaan vertailukelpoisesti ja tehostuminen näkyy usein työajan uudelleen kohdentumisena eikä suorina säästöinä.

Toimeenpanoa vaikeuttavat lisäksi muutosten läpivienien resurssit ja vastuiden epäselvyys. Digi ja ICT-ryhmällä ei ole resursseja vetää hallintokuntien prosessi uudistuksia, vaan niiden eteneminen edellyttää hallintokunnilta omaa työaika, osaamista ja muutosjohtamista. Kehittäminen jää helposti yksittäisiksi parannuksiksi, jos tehtäviä ja prosesseja ei tarkastella järjestelmällisesti.

Hyötyjen laajempaa toteutumista hidastaa myös se, ettei **hallintokunnilla ole aina riittävästi aikaa tai tukea uusien teknologioiden ja digitaalisten työvälineiden käyttöönottoon.** Tämä korostaa tarvetta vahvistaa henkilöstön digiosaamista, tukea tekoälyn, ohjelmistorobotiikan ja raportointiratkaisujen käyttöönottoa sekä ylläpitää hallittua kokeilukulttuuria.

Digi- ja ICT-ryhmän tuki ja hallintokuntien aktiivisuus

Tarkastuslautakunta selvitti, onko digitalisaation edistämisen toimintamalli tarjonnut hallintokunnille riittävästi tukea digitalisaation edistämiseen, ja kuinka aktiivisesti hallintokunnat ovat tehneet toimenpiteitä tavoitteiden toteuttamiseksi.

Tarkastuslautakunnan kyselyn perusteella digitalisaation edistämisen toimintamalli on tarjonnut hallintokunnille pääosin riittävää ja merkityksellistä tukea digitalisaation edistämiseen, mutta tuen toimivuus ei ole ollut kaikissa hallintokunnissa yhtä vahvaa. Hallintokunnat ovat olleet melko aktiivisia tavoitteiden toteuttamisessa, vaikka eteneminen on vaihdellut ja sitä ovat hidastaneet erityisesti ajan, osaamisen, rahoituksen ja käytännön tuen puutteet.

Tarkastuslautakunta selvitti toimintamallin tarjoaman tuen riittävyttä kyselyllä, joka lähetettiin 23 kehittämistä vastaavalle kaupungin asiantuntija- ja johtotehtävissä toimivalle viranhaltijalle. Vastauksia saatiin 13, joten **vastausprosentti oli 56,5 %.** Tulokset kuvaavat vastaajien kokemuksia eivätkä välttämättä koko organisaation tilannetta. Vastaukset painoutuivat erityisesti kaupunkiympäristöpalveluihin ja sivistys- ja kulttuuripalveluihin.

Digi ja ICT-ryhmän tarjoama tuki

Kyselyn tulosten perusteella **digitalisaation edistämisen toimintamalli koettiin kokonaisuutena melko toimivaksi kaupungin digikehittämisen tukena.** Toimintamallin saama yleisarvio oli keskimäärin 7,85/10 (vaihteluväli 5–10), mikä osoittaa, että mallia pidettiin pääosin toimivana, vaikka kokemukset eivät olleet kaikilta osin yhtenäisiä.

Hallintokunnat pitivät **toimintamallin vahvimpina osina digiasiantuntijoiden tukea, digitalisaation tekemiseen käytettäviä työkaluja ja säännöllisiä tapaamisia.** Digiasiantuntijoiden tuki arvioitiin käytännönläheiseksi ja tärkeäksi erityisesti ongelmatilanteissa, hankinnossa, uusien digitaalisten ratkaisujen käyttöönotossa sekä ratkaisujen ideoinnissa. Myös työkalut koettiin pääosin käytettäviksi, mutta niiden hyödyt toteutuivat parhaiten silloin, kun niiden käyttöön oli saatavilla riittävästi osaamista, aikaa ja tukea. Säännöllisten tapaamisten hyöty puolestaan vaihteli sen mukaan, kuinka hyvin ne kytkeytyivät yksiköiden arjen tarpeisiin ja tuottivat yhteistä tilannekuvaa.

Digikehityssuunnitelma nähtiin hyödyllisenä kehittämisen raamittajana, mutta sen ohjaava vaikutus arjen tekemiseen vaihteli. Kyselyn perusteella suunnitelman vaikuttavuus riippui siitä, kuinka hyvin se oli jalkautettu käytännön työhön ja kytketty resursointiin.

DIGITALISAATION EDISTÄMISEN TOIMINTAMALLIN TUKIKEINOJEN ARVIOT (ASTEIKKO 1-5, N=13).

Toimintamallin keino	Keskiarvo (1-5)	Tulos ja merkitys / Perustelu kyselyn perusteella
Digiasiantuntijoiden tuki	3,69	Korkein keskiarvo – keskeinen arjen tuki (vastausten vaihteluväli 2-5) Tuki kuvataan käytännönläheiseksi ja tarpeelliseksi erityisesti ongelmatilanteissa, hankinnoissa, käyttöönotossa ja ratkaisujen ideoinnissa. Useissa vastauksissa korostuu, että ilman tukea kehittäminen hidastuisi tai osa kehittämisestä jäisi toteutumatta.
Työkalut digitalisaation tekemiseen (ohjelmisto-robotiikka, eAsiointi, Copilot, Therefore, kaikki tietojärjestelmät)	3,69	Korkea keskiarvo – työkalut tukevat toteutusta (vastausten vaihteluväli 2-5) Työkalujen koetaan olevan pääosin käytettävissä, mutta niiden hyödyn toteutuminen riippuu osaamisesta, ajasta ja saatavilla olevasta tuesta.
Säännölliset tapaamiset	3,62	Korkea keskiarvo – hyöty vaihtelee (vastausten vaihteluväli 1-5) Tapaamiset koetaan hyödyllisiksi silloin, kun ne kytkeytyvät yksiköiden arjen tarpeisiin ja tuottavat yhteistä tilannekuvaa; kokemukset vaihtelevat tapaamisten sisällön ja hyödyn osalta.
Digikehityssuunnitelma	3,46	Keskitaso – ohjaavuus vaihtelee (vastausten vaihteluväli 2-5) Suunnitelma toimii kehittämisen raamina, mutta sen ohjaavuus arjen tekemiseen vaihtelee; vaikuttavuus kytkeytyy jalkautumiseen ja resursointiin.
Mahdollisuus kokeilla uusia teknologioita	3,31	Keskitaso – edellytyksissä vaihtelua (vastausten vaihteluväli 2-5) Kokeilujen merkitys tunnustetaan, mutta etenemistä rajaavat rahoitus-, lisenssi- ja hankintakäytännöt sekä resurssipula; kokeilujen käynnistäminen ei näyttäyty kaikissa yksiköissä sujuvana.
Ohjeet ja toimintamallit teknologian hyödyntämiseen (esim. linjaukset ja tietoturvaliitteet, toimintamallit esim. hankinnoissa, ohjeet ja videot)	3,08	Matalahko – ohjeistus kehittämiskohde (vastausten vaihteluväli 2-4) Vastauksissa toistuu tarve selkeämmille ohjeille, omistajuuksille ja "mistä saa apua" -rakenteille. Epäselvyys lisää selvittelyä ja voi hidastaa käyttöönottoja ja kehittämistä.
Digitalisaatiokartta-työkalu	3,00	Matalin – käyttö ja koettu hyöty vaihtelevat (vastausten vaihteluväli 1-4) Työkalu ei näyttäyty kaikille tutuna tai arjessa hyödyllisenä; sen kytkentä päätöksentekoon ja seurantaan koetaan puutteelliseksi.

Heikoimmat arviot saivat ohjeet ja toimintamallit teknologian hyödyntämiseen sekä digitalisaatiokartta-työkalu. Avoimissa vastauksissa korostui, että ohjeiden, vastuiden ja omistajuuksien epäselvyys lisäsi selvittelytyötä ja hidasti ratkaisujen käyttöönottoa. Digitalisaatiokartta puolestaan ei näyttäytynyt kaikille hallintokunnille tutulta tai arjessa hyödylliseltä työkalulta, ja sen kytkentä päätöksentekoon ja seurantaan koettiin osin puutteelliseksi.

Hallintokunnat pitivät Digi ja ICT-ryhmän tukea yleisesti merkityksellisenä, ja tuen merkitys digitalisaation edistämässä arvioitiin korkeaksi, keskimäärin **4,31/5** (vaihteluväli 2-5). Useissa vastauksissa todettiin, että ilman keskitettyä tukea digitalisaation edistäminen hidastuisi selvästi tai jäisi osin toteutumatta. Tuen merkitys korostui erityisesti niissä yksiköissä, joissa omaa kehittämisresursseja on vähän.

Hallintokuntien aktiivisuus digitalisaation edistämässä

Kyselyn mukaan hallintokunnat ovat varsin **sitoutuneita digitalisaation edistämiseen.** Sitoutumisen taso sai keskimäärin arvosanan **4,31/5** (vaihteluväli 4-5), mikä viittaa siihen, että digitalisaation tarve ja merkitys tunnustetaan hallintokunnissa hyvin.

Digikehityssuunnitelman **toimien toteuttamisen aktiivisuus** arvioitiin keskimäärin hyväksi (3,62/5, vaihteluväli 2-5), mutta vastaukset osoittivat myös selviä eroja hallintokuntien välillä. Osa hallintokunnista on edennyt digitalisaatiossa systemaattisesti ja pitkälle, kun taas toisissa eteneminen on ollut hitaampaa.

Toteutetut toimet liittyivät erityisesti raportoinnin ja mitaroinnin kehittämiseen, sähköiseen asiointiin, lomakkeiden ja asiakirjojen digitalisointiin, automaatioon, tekoälyn kokeiluihin sekä digitaalisiin asiakaspalvelukanaviin. Vastauksista välittyy, että digitalisaatiota on edistetty hallintokunnissa monin eri tavoin, mutta kehittämisen painopisteet vaihtelevat toiminnan luonteen ja lähtötilanteen mukaan.

Vastaukset osoittivat, että **hallintokunnissa on tahtoa edistää digitalisaatiota,** mutta etenemisen vauhti riippuu siitä, kuinka hyvin kehittämiselle on varattu aikaa, osaamista, rahoitusta ja käytännön tukea.

Tuen toimivuus ja kehittämistarpeet

Kyselyn perusteella **Digi ja ICT-ryhmän tuki koettiin hallintokunnissa tärkeäksi,** mutta kokemukset tuen

riittävydestä ja toimivuudesta vaihtelivat hallintokunnittain. Tuki nähtiin hyödyllisimpänä silloin, kun se auttoi käytännön kehittämistyössä, vähensi yksiköiden omaa selvittelytyötä ja toi käyttöön ratkaisuja, jotka sopivat kaupungin yhteisiin toimintatapoihin.

Vastausten perusteella tuki oli **hyödyllisintä erityisesti raportoinnin ja tiedolla johtamisen kehittämisesssä, ICT-hankinnoissa sekä ratkaisujen ideoinnissa ja teknisessä sparrauksessa**. Tällainen tuki koettiin arvokkaaksi, koska se auttoi löytämään tarkoituksenmukaisia ratkaisuja ja edisti kehittämistä tilanteissa, joissa hallintokunnilla ei ollut vastaavaa osaamista omasta takaa.

Kysely osoitti kuitenkin, että **tuen käytännön toimivuudessa oli kehitettävää**. Vastaajat toivoivat enemmän tietoa siitä, mistä apua saa, mitkä ratkaisut ovat kaupungin suositteluja ja kuka vastaa mistäkin kokonaisuudesta. Osa vastaajista koki tuen myös ruuhkautuneeksi tai liian etäiseksi suhteessa arjen tarpeisiin.

Keskeisiksi kehittämistarpeiksi nousivat ohjeiden, teknologian hyödyntämistä koskevien käytäntöjen ja omistajuuksien selkeyttäminen, tuen parempi jalkautuminen sekä se, että sekä Digi ja ICT-asiantuntijoilla että hallintokunnilla on riittävät ajalliset ja osaamiseen liittyvät edellytykset kehittämistyöhön. Lisäksi vastauksissa nousi esiin tarve ratkaista kokeiluihin ja lisensseihin liittyviä rahoituskysymyksiä, koska ne vaikeuttavat erityisesti uusien ratkaisujen pilotointia ja pienempiä kehittämistarpeita. Vastaajat toivoivat myös nykyistä jämäkämpää ohjausta ja synergiahyötyjen vahvistamista, jotta kehittäminen ei etenisi liikaa erillisinä ratkaisuina.

Digitalisaation **kehittämisen etenemistä hidastivat** vastaajien mukaan erityisesti se, että kehittämiseen käytävissä oleva **aika ja resurssit** olivat rajallisia. Osa vastaajista kuvasi resurssipaineita myös keskitetyn Digi ja ICT-asiantuntijatuon saatavuudessa, mikä saattoi viivästyttää toimenpiteiden valmistelua ja käyttöönottoja. Lisäksi esiin nousivat muutosten läpiviennin käytännön edellytysten puutteet, työvälineiden kuormittavuus sekä tietoturvaan ja tietosuojaan liittyvät vaatimukset. Kyselyn perusteella **suurin este ei ollut haluttomuus**, vaan käytännön edellytysten puute.

Miten vaikutuksia ja säästöjä seurataan?

Kyselyn perusteella digitalisaatiotoimenpiteiden **vaikutusten ja mahdollisten kustannussäästöjen seuranta on hallintokunnissa epäyhtenäistä**. Osa vastaajista kertoi, ettei seuranta tehdä lainkaan tai että sen käytännöistä ei ole tietoa, kun taas osa kuvasi seuranta tehtävän esimerkiksi asiakaspalautteen, prosessien läpimenoaikojen, johdolle raportoinnin ja erilaisten käytännön mittareiden avulla. Käytännön mittareina mainittiin yksittäisissä

vastauksissa esimerkiksi tukipalvelun sujuvuus, laitteiden ja työvälineiden toimivuus sekä ostopalveluiden määrä.

Vaikutusten ja säästöjen mittaaminen koettiin kuitenkin usein **vaikeaksi**. Syinä mainittiin erityisesti hyötyjen viiveellinen näkyminen, syy- ja seuraussuhteiden todentamisen vaikeus sekä se, ettei prosessien lähtökustannuksia ole aina mitattu vertailukelpoisesti.

Vastausten perusteella hallintokunnissa olisi **tarve yhteiselle ja yksinkertaiselle seurantamallille**. Sen avulla voitaisiin määritellä nykyistä selkeämmin, mitä vaikutuksia seurataan, kuka seurannasta vastaa ja miten tietoa hyödynnetään päätöksenteossa.

Miten prosesseja on tehostettu ja säästöjä tavoiteltu?

Tarkastuslautakunta arvioi, onko tavoite prosessien tehostamisesta ja kustannussäästöjen saavuttamisesta kaupungin strategisten linjausten mukaisesti toteutunut.

Arvioinnin perusteella tavoite prosessien tehostamisesta ja kustannussäästöjen saavuttamisesta on toteutunut osittain. Digitalisaation avulla on tehostettu useita prosesseja, kevennetty toistuvia työvaiheita ja parannettu tiedon saatavuutta, mutta kustannussäästöjen kokonaisvaikutuksesta ei ole käytettävissä sellaista koottua ja vertailukelpoista tietoa, jonka perusteella tavoitteen täysimääräinen toteutuminen voitaisiin osoittaa.

Arvioinnissa hyödynnettiin **Digi ja ICT-ryhmän kokoamia aineistoja** hallintokuntien vuosien 2024–2025¹⁹ digitalisaatiotoimenpiteistä sekä hallintokunnille tarjotuista digitalisaatiota tukevista toimenpiteistä.

Digitalisaation avulla tehostuneet prosessit kaupungin tasolla

Kaupungissa on vuosina 2024–2025 toteutettu monia digitalisaatioon perustuvia toimenpiteitä, joilla on sujuvoitettu prosesseja, vähennetty käsin tehtäviä työvaiheita ja yhtenäistetty toimintatapoja. Toimet ovat kohdistuneet erityisesti hallinnon sisäisiin tukiprosesseihin sekä asiakas- ja asiointiprosesseihin. Tyypillisiä kehittämiskohteita ovat olleet:

- avustus- ja hakemusprosessien siirtäminen paperi- ja pdf-pohjaisesta käsittelystä sähköisiin järjestelmiin
- sähköisen allekirjoituksen käyttöönotto päätöksenteossa ja sopimusmenettelyissä

¹⁹ Osa toimenpiteistä on koostettu yhdeksi kokonaisuudeksi. Lisäksi hallintokunnat ovat tehneet muita pienempiä toimenpiteitä, joita ei olla raportoitu tässä dokumentissa.

- maksamisen ja myyntiprosessien keskittäminen ja automatisointi
- asiakaspalvelun tukeminen itsepalveluratkaisuilla (esim. chatbotit, asiointikioskit)
- talous- ja strategiatiedon raportoinnin ja tiedolla johtamisen kehittäminen

Prosessien tehostumista on kuvattu pääasiassa **toiminnallisina muutoksina**, joissa aiempi hajautettu, manuaalinen tai päällekkäinen työ on korvattu digitaalisella ja yhdenmukaisemmalla toimintatavalla.

Tehostumisen mittaaminen perustuu pääosin:

- käyttöönotettuihin uusiin järjestelmiin tai toimintamalleihin
- arvioituun tai toteutuneeseen työmäärän kevenemiseen (esim. työtunnit/vuosi)
- prosessien läpimenoajan lyhenemiseen
- raportointikyvykkyyden paranemiseen (esim. BI-raportit, strategisten tavoitteiden seuranta)

Mittarit eivät ole kaikissa toimenpiteissä yhdenmukaisia, mutta useissa tapauksissa **tehostumista on pyritty kuvaamaan joko ajallisilla tai toiminnallisilla tunnusluvuilla.**

Säästöt ja niiden toteutuminen digitalisaation näkökulmasta

Aineiston perusteella toimenpiteiden yhteydessä on monin paikoin raportoitu myös kustannussäästöjä tai säästöpotentiaalia. **Säästöt** on esitetty joko euromääräisinä arvioina tai yhdistelmänä ajallisia ja rahallisia vaikutuksia. Tyypillisesti **säästöpotentiaali** liittyy toistuvien työvaiheiden vähenemiseen, päällekkäisten työvaiheiden poistumiseen sekä prosessien keskittämiseen, mutta vaikutus toteutuu kustannussäästöinä vasta, jos vapautuva työaika voidaan kohdentaa uudelleen. Aineistossa on joitakin selviä euromääräisiä esimerkkejä.

Raportoidut **säästöt vaihtelevat** yksittäisistä sadoista euroista useisiin tuhansiin euroihin prosessia kohden. Aineistossa esitetään esimerkiksi OuluCard-mobiilisovelluksen laajentamiseen liittyvä noin 25 000 euron vuotuinen säästö sekä BusinessOulun kuntalisäprosessin digitalisoinnista arvioitu noin 5 000 euron kustannussäästö. Lisäksi useissa avustus- ja hakemusprosesseissa on raportoitu pienempiä kustannussäästöjä, joihin on usein liittynyt merkittäviä työaikasäästöjä, kuten kymmenien tai satojen työtuntien väheneminen vuositasolla.

Joissakin tapauksissa **säästöjen** on todettu olevan vielä ennakoituja tai todennäköisiä, erityisesti silloin, kun



prosessi on ollut käyttöönoton alkuvaiheessa tai kun aiempaa kustannusrakennetta ei ole ollut mahdollista tarkasti eritellä. Tietojen perusteella **ei muodostu yhtenäistä kokonaiskuvaa** siitä, miten yksittäiset säästöt suhteutuvat kaupungin tai hallintokuntien asetettuihin säästötavoitteisiin. Säästöjen raportointi on paikoin hajanaista, eikä kaikista toimista ole esitetty vertailukelpoisia mitta-reita tai seurantatietoa. Tämä rajoittaa mahdollisuuksia arvioida säästöjen toteutumista suhteessa strategiaan tai talousarvion tavoitteisiin.

Kytkeä kaupungin strategiaan linjauksiin

Digitalisaatiotoimet **kytkeytyvät** selkeästi **kaupungin strategiaan linjauksiin**, erityisesti tuottavuuden parantamiseen, toiminnan sujuvuuteen ja palvelujen laadun kehittämiseen. Useissa toimenpiteissä strateginen yhteys on kuvattu joko suoraan tai epäsuorasti toimintamallin muutoksen kautta.

Prosessien tehostaminen tukee strategisia tavoitteita muun muassa:

- vähentämällä hallinnollista työtä ja vapauttamalla henkilöstöresursseja muihin tehtäviin
- parantamalla prosessien ennakoitavuutta ja läpinäkyvyyttä
- nopeuttamalla asioiden käsittelyä ja parantamalla asiakaskokemusta
- mahdollistamalla ajantasaisemman tiedolla johtamisen ja strategisten tavoitteiden seurannan

Arvio strategisesta kytkeytymisestä perustuu aineistossa tehtyihin kuvauksiin. Vaikutuksia ei ole systemaattisesti arvioitu strategiatason mittareilla, mutta **toimenpiteiden suunta ja kohdentuminen ovat linjassa kaupungin strategisten tavoitteiden kanssa.**

Digi ja ICT-ryhmän tukitoimet

Arviointiaineiston mukaan Digi ja ICT-ryhmä on toteuttanut laajasti kaupungin **strategisten linjausten mukaisia tukitoimia**, joilla on edistetty prosessien uudistamista, työn tehostamista ja digitalisaation hyödyntämistä hallintokunnissa. Aineistoon kootut tukitoimet ovat painotuneet koulutuksiin, työpajoihin, demoihin, johdon infotilaisuuksiin, digitukeen, tiedolla johtamisen foorumeihin, Copilot-koulutuksiin, ohjelmistorobotiikan esittelyihin sekä sähköisen asioinnin ja raportoinnin käytännön tukeen. Näiden tavoitteena on ollut lisätä osaamista, vahvistaa uusien työkalujen käyttöä ja tukea hallintokuntien omia kehittämistoimia.

Osa Digi ja ICT-ryhmän tukitoimista on **kohdistunut** myös **ICT-kustannusten hillintään**. Tietohallintojohtajan mukaan ryhmän tehtävänä on ollut tunnistaa kaupunkitasoisia ICT-kustannusten säästötoimenpiteitä siten, etteivät ne ole heikentäneet prosessien ja tehtävien digitalisointia. Säästöjä on toteutettu muun muassa pidentämällä päätelaitteiden elinkaaria ja lisäämällä niiden kierrätystä, vähentämällä lisenssityyppejä sekä lakkauttamalla vähäiselle käytölle jääneitä tietojärjestelmiä ja sovelluksia. Näillä toimenpiteillä ei hänen mukaansa ole ollut kielteisiä vaikutuksia digitalisoinnin edellytyksiin.

Digi ja ICT-ryhmän tukitoimet ovat luoneet edellytyksiä prosessien uudistamiselle ja kustannusten hillitsemiselle yhteisten digitaalisten ratkaisujen ja työvälineiden avulla. Varsinainen toiminnan tehostuminen ja mahdolliset kustannussäästöt ovat kuitenkin syntyneet pääosin hallintokuntien omissa toimenpiteissä, joissa vaikutukset tosiasiallisesti realisoituvat.

Tarkastuslautakunnan johtopäätökset digitalisaation edistämisen toimintamallin arvioinnista

Arviointikysymyksenä oli, onko konsernihallinnon Digi ja ICT-ryhmä onnistunut ohjaamaan ja tukemaan hallintokuntia digitalisaation hyödyntämisessä, erityisesti prosessien tehostamisessa ja säästöjen saavuttamisessa.

Arvioinnin tuloksena oli, että Digi ja ICT-ryhmä on onnistunut luomaan kaupungille yhteisen toimintamallin ja tukemaan hallintokuntia digitalisaation edistämässä, mutta vaikutukset näkyvät selvemmin prosessien tehostumisena kuin säästöjen osoittamisena.

Digitalisaation edistämisen toimintamalli on vahvistanut kaupungin kykyä ohjata kehittämistä yhteisillä tavoitteilla, painopisteillä ja seurantakäytännöillä. Sen merkitys näkyy erityisesti tiedolla johtamisen, sähköisen asioinnin, automaation ja tekoälyn käytön vahvistumisena sekä työn sujuvuuden paranemisena ja rutiinomaisen työn vähenemisena. Taloudellisten hyötyjen kokonaisarviointia vaikeuttaa kuitenkin se, että lähtötietoja ei ole koottu yhtenäisesti eikä vaikutuksia seurata kaikilta osin vertailukelpoisesti.

Tarkastuslautakunnan tekemän kyselyn perusteella Digi ja ICT-ryhmän tuki on ollut hallintokunnille tärkeää, mutta tuen toimivuus ja hyödynnettävyys eivät ole olleet kaikissa hallintokunnissa samanlaisia. Käytännönläheinen asiantuntijatuki, digitalisaation työkalut ja säännöllinen vuoropuhelu ovat auttaneet hallintokuntia kehittämistyössä. Samalla kuitenkin havaittiin, että ohjeet, vastuut ja tukirakenteet eli esimerkiksi tieto siitä, mistä saa apua, mitä ratkaisuja suositellaan ja kuka vastaa mistäkin, eivät ole kaikille riittävän selkeitä. Hallintokunnissa on tahtoa edistää digitalisaatiota, mutta eteneminen riippuu myös muutosjohtamisesta, käytettävissä olevista resursseista ja kyvystä viedä uudistuksia käytäntöön.

Prosessien tehostumisesta on useita esimerkkejä, ja digitalisaatiolla on saatu aikaan työn sujuvuutta, ajansäästöä ja toimintatapojen yhtenäistymistä. Sen sijaan kustannussäästöistä käytettävissä oleva tieto on hajanaista. Yksittäisiä säästöjä ja työaikahyötyjä on raportoitu, mutta niiden perusteella ei voida muodostaa kaupungin tasolla kattavaa kuvaa säästöjen määrästä, pysyvyydestä tai siitä, miten ne suhteutuvat prosessien tehostamista, kustannussäästöjä ja asiakashyötyjä koskeviin tavoitteisiin.

Kokonaisuutena tarkastuslautakunta katsoo, että Digi ja ICT-ryhmä on onnistunut luomaan digitalisaation edistämiseksi yhteisen suunnan ja tukirakenteet. Toimintamalli on tukenut prosessien tehostumista, mutta säästöjen kokonaistoteutumista ei voida käytettävissä olevien tietojen perusteella arvioida kattavasti.

Tarkastuslautakunnan suositukset

Tarkastuslautakunta suositaa, että konsernihallinnon Digi ja ICT-ryhmä

- selkeyttää yhdessä hallintokuntien kanssa teknologian hyödyntämiseen liittyviä käytännön ohjeita, vastuita ja yhteyshenkilöitä.

Tarkastuslautakunta suositaa, että hallintokunnat

- varmistavat, että palveluja ja prosesseja uudistetaan kokonaisvaltaisesti siten, että uudistuksissa huomioidaan myös palvelujen laatu ja asiakasvaikutukset eikä kehittäminen jää yksittäisiksi parannuksiksi.
- kiinnittävät huomiota muutosjohtamiseen ja muutosprojektien läpivientiin digitalisaatiota edistävässä uudistuksissa.

4.4 Työhyvinvointi varhaiskasvatuksessa

Arviointikysymys: Onko kaupungin varhaiskasvatuksessa työhyvinvointia kehitetty niin, että se tukee kaupungin strategista tavoitetta olla vetovoimainen kaupunkityöpaikka?

Rajaus: Arviointi kohdistuu kaupungin omiin varhaiskasvatuksen yksiköihin (asiakaskysely poikkeuksena). Yksityiset päiväkodit vastaavat itse henkilöstöasioistaan.

Tiivistelmä

Arvioinnissa hyödynnettiin tarkastuslautakunnan pyytämiä varhaiskasvatuksen työsuojeluvaltuutettujen näkemyksiä henkilöstön työhyvinvoinnista sekä vuoden 2025 varhaiskasvatuksen asiakaskyselyn tuloksia, jotka täydentävät kuvaa palvelun laadusta, vuorovaikutuksesta, turvallisuudesta ja arjen toimivuudesta.

Strateginen tavoite:

Vetovoimainen kaupunkityöpaikka

Kaupunginvaltuusto on asettanut **strategiseksi tavoitteeksi "Olemme vetovoimainen kaupunkityöpaikka"**. Tavoitteen toteutumista seurataan mittareilla, jotka kuvaavat työhyvinvointia, johtamista ja työkykyä sekä kehittämistoimien määrää:

- **Kunta10-yhteenvetomittarit (työ, työyhteisö, johtaminen):** tulokset paranevat edelliseen kyselyyn verrattuna
- **Kunta10 tulosten pohjalta kirjattujen kehittämistoimien määrä:** määrä kasvaa
- **Kokonaistyökyvyttömyyskustannukset per HTV:** taso ei nouse edellisestä vuodesta
- **Sairauspoissaoloprosentti (kaupunkitaso):** enintään 4,0 %

Kunta10-mittarit ja kehittämistoimien määrä kuvaavat vetovoimaa lähimmin, koska ne liittyvät henkilöstön kokemuksiin ja työnantajan toimenpiteisiin niiden pohjalta. Työkyvyttömyyskustannukset ja sairauspoissaolot täydentävät kokonaiskuvaa, mutta kuvaavat vetovoimaa vähemmän, sillä niihin vaikuttavat myös muut kuin työstä johtuvat tekijät. **Arvioinnissa tarkastellaan, miten strateginen vetovoimatavoite toteutuu varhaiskasvatuksen työhyvinvoinnin kehittämisessä**, ja muodostetaan valtuustolle kokonaisarvio työhyvinvoinnin tilasta, keskeisistä kehittämistarpeista ja niiden yhteydestä vetovoimatavoitteeseen.

Henkilöstön työhyvinvoinnin lähtökohdat varhaiskasvatuksessa

Vuoden 2025 lopussa Oulun varhaiskasvatuksessa oli **10 519 lasta**, joista noin 73 % oli kaupungin omissa ja 27 % yksityisissä palveluissa. Palveluja käyttävien lasten lukumäärä väheni 274 lapsella, mutta palvelun laajuus ja osallistumisaste säilyivät korkeina. Varhaiskasvatuksen kokonaispeittävyys oli 88 % 1–6-vuotiaista, ja yli 4-vuotiaista lapsista 96 % osallistui varhaiskasvatukseen, mikä ylittää EU:n tavoitetason.

Vuonna 2025 kaupungin varhaiskasvatuksessa työskenteli **noin 2 100 työntekijää**, joista valtaosa oli lastenhoitajia ja varhaiskasvatuksen opettajia, ja henkilöstön kelpoisuusvaatimusten täyttyminen oli korkea (88 % koko henkilöstöstä ja 94 % opettajista).

Toimintaympäristön jatkuvat muutokset lisäävät **työkuormitusta** varhaiskasvatuksessa. Muutokset lapsimäärissä, ryhmärakenteissa, tiloissa ja henkilöstörakenteessa haastavat arjen sujuvuutta ja johtamista. Työhyvinvoinnin keskeisiä kuormitustekijöitä ovat runsaat sairauspoissaolot, fyysinen ja psyykinen kuormitus sekä väkivalan kokemukset, joilla on vaikutuksia työkykyyn ja työssä pysymiseen.

Henkilöstörakenteen muutos kohti vuoden 2030 lakita-voitetta (67 % opettajia ja sosionomeja, 33 % lastenhoitajia) **edellyttää merkittäviä ja pitkäjänteisiä toimenpiteitä**. Elokuussa 2025 opettajien ja sosionomien osuus oli noin 51 % ja lastenhoitajien 49 %. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää noin 16 prosenttiyksikön muutosta henkilöstörakenteessa, mikä vastaa arviolta noin 221 henkilötyövuotta vuoteen 2030 mennessä.

Arjen kuormitusta kuvaa myös se, että tammi-marraskuussa 2025 VakaPro-järjestelmään²⁰ **tehtiin 487 ilmoitusta varhaiskasvatuksen epäkohdista**, joista valtaosa (**348 ilmoitusta, 71,5 %**) koski **lapsen aggressiivista**

²⁰ **Vakapro-järjestelmä** on varhaiskasvatuksen epäkohdista ja niiden uhista tehtävien ilmoitusten kanava, jossa työntekijät tekevät ilmoitukset ja lähiesihenkilöt käsittelevät ne; ilmoitusvelvollisuus perustuu varhaiskasvatukseen (857a–b).

käytöstä. Ilmoitusmääriä tulkittaessa on kuitenkin huomioitava, etteivät ne ole suoraan verrannollisia lasten lukumäärään, sillä samasta lapsesta on voitu tehdä useita ilmoituksia. Ilmoituksia tehtiin myös mm. henkilöstömitoituksesta, tilojen turvallisuudesta sekä muista epäkohdista. Lisäksi **toimintaa kuormittavat** viime vuosien **lukuisat lainsäädäntömuutokset**, jotka ovat lisänneet muutosjohtamisen ja osaamisen kehittämisen tarvetta

Strateginen henkilöstöjohtaminen sivistys- ja kulttuuripalveluissa

Sivistys- ja kulttuuripalveluiden **henkilöstöjohtaminen** perustuu kaupunkitason strategiseen ohjaukseen ja talousarvion seurantaan. Toimintaa ohjaavat henkilöstöohjelma ja sivistysohjelma sekä varhaiskasvatuksessa lainsäädännön kelpoisuus-, mitoitus- ja henkilöstörakentevaatimukset.

Ohjaus jäsentyy kaupunkitasolta vastuualueille ja edelleen yksikötasolle henkilöstöjohtamisen toimintasuunnitelmien kautta. Läpileikkaavana painotuksena korostuu toimintakulttuurin kehittäminen, erityisesti vuorovaikutus ja yhdessä tekeminen.

Varhaiskasvatuksessa painotukset konkretisoituvat vuoden 2025 **henkilöstöjohtamisen toimintasuunnitelmassa** rakenteellisina kehittämiskokonaisuuksina, kuten johtamisjärjestelmän ja esihenkilötyön vahvistamisena, henkilöstörakenteen muutoksen tukemisena sekä veto- ja pitovoimaa edistävinä rekrytointitoiminna. Toimenpitei-

den toteutumista seurataan myös sisäisten auditointien avulla²¹.

Strategisten henkilöstötavoitteiden toteutuminen

Tarkastuslautakunta arvioi, kuinka hyvin kaupungin strategiset tavoitteet työhyvinvoinnin edistämiseksi ovat toteutuneet varhaiskasvatuspalveluissa.

Arvioinnin perusteella tavoitteet ovat toteutuneet osittain: kehittämistä on tehty suunnitelmallisesti ja kytketty strategiseen ohjaukseen, mutta työhyvinvoinnin kehitys on ollut vaihtelevaa, ja yksikkökohtaista vaihtelua sekä kuormitustekijöitä esiintyy edelleen.

Kunta10 toteuma ja seurantamittarit

Kunta10 tulokset vuosilta 2022 ja 2024 osoittavat kokonaiskuvan kehittyneen myönteisesti. Työ on vahvin osa-alue ja johtamisen tulokset ovat parantuneet, kun taas työyhteisö on edelleen heikoin, mikä kohdentaa kehittämistarvetta työyhteisön toimivuuteen. **Kehittämistoi- mien määrän kasvu** viittaa siihen, että yksiköissä on reagoitu saatuihin tuloksiin, mutta sairauspoissaolot ovat pysyneet kaupunkitason tavoitetta korkeammalla. **Työkyvyttömyyden kokonaiskustannuksia** ei voida eritellä varhaiskasvatukseen, mikä rajoittaa kehittämistoimenpiteiden vaikuttavuuden arviointia kustannusnäkökulmasta.

VETOVOIMAINEN KAUPUNKITYÖPAIKKA – VARHAISKASVATUKSEN SEURANTAMITTARIT 2022 JA 2024

Mittari & kaupunkitason tavoite	Tilanne varhaiskasvatuksessa	Arviointi
Kunta10 – työ, työyhteisö, johtaminen: tulokset paranevat edelliseen kyselyyn verrattuna	Alueittain: kokonaissijoitus 46 → 56; työ 58 → 68; työyhteisö 38 → 46; johtaminen 42 → 53. Vastausprosentti 69 % → 75 % (N=1239 → 1436) Keskitettyt palvelut: kokonaissijoitus 47 → 59; työ 43 → 50; työyhteisö 51 → 62; johtaminen 46 → 66. Vastausprosentti: 76 % → 77 % (N=38 → 37)	Toteutunut – kaikki osa-alueet paranivat. Alueittain: kokonaissijoitus +10, työ +10, työyhteisö +8 ja johtaminen +11. Työyhteisö on matalin osa-alue (46). Keskitettyt palvelut: kokonaissijoitus +12, työ +7, työyhteisö +11 ja johtaminen +20. Työ on matalin osa-alue (50). Kehittämistarve painottuu alueittain työyhteisöön ja keskitettyjen palvelujen osalta työn sujuvuuteen ja työn hallinnan tukeen.
Kunta10-pohjaiset kehittämistoimenpiteet: toimenpiteiden määrä kasvaa	Alueittain on vuoden 2024 kyselyn jälkeen kirjattu 209 kehittämistoimenpidettä (2022: 137), joista 93 oli toteutuksessa, 85 suunnitellussa ja 31 päättynyt. Keskitettyissä palveluissa vuonna 2024 oli kirjattu 21 kehittämistoimenpidettä (2022: 9).	Toteutunut Kehittämistoimenpiteiden määrä kasvoi sekä alueittain (+72) että keskitetyissä palveluissa (+12).

21 **Sisäinen auditointi** = päiväkotikohtainen, vuosittain toteutettava laatu- ja työarvio, jossa kaupungin auditointijat havainnoivat ryhmän toimintaa (mm. vuorovaikutus, turvallinen oppimisympäristö, tiimin toiminta ja pedagogiset järjestelyt), käyvät palautekeskustelun ja tuottavat kirjallisen arvioon, jonka havainnot kootaan kaupunkitasolle ja hyödynnetään kehittämisessä

Mittari & kaupunkitason tavoite	Tilanne varhaiskasvatuksessa	Arviointi
Kokonaistyökyvyttömyyskustannukset per HTV: kokonaistyökyvyttömyyskustannukset eivät kasva edellisestä vuodesta	Varhaiskasvatuksesta ei ole käytettävissä erillistä kustannustietoa.	Ei arvioitavissa – kustannukset raportoidaan kaupunkitasolla (Keva), eikä varhaiskasvatuksen erittelyä ole saatavilla.
Sairauspoissaoloprosentti: sairauspoissaoloprosentti kaupunkitasoisesti on enintään 4 %	Kumulatiivinen sairauspoissaoloprosentti oli vuonna 2025 6,0 % ja vuonna 2024 6,3 %.	Ei toteutunut suhteessa kaupunkitasoiseen tavoitteeseen (≤ 4,0 %). Varhaiskasvatuksen oman arvion mukaan 4 %:n tavoite on toiminnan luonne huomioiden epärealistinen.

Keskeiset havainnot Kunta10-työhyvinvointikyselystä vuonna 2024

Kunta10 tulokset tarkentavat kokonaiskuvaa varhaiskasvatuksen työhyvinvoinnista. Henkilöstön kokemuksissa korostuvat seuraavat havainnot:

- **Työhön sitoutuminen on vahvaa:** työ koetaan mielekkääksi, eikä sitoutumisessa ole suurta muutosta eri vuosina.
- **Työpaineita koetaan kohtuullisesti**, mutta **työn hallinnan tunne on matala**, mikä lisää työstressiä. Työ koetaan myös **palkitsevaksi**, mikä puolestaan vähentää stressikokemusta.
- **Työmäärä koetaan suureksi**, mutta työmäärien lisääntyminen yli sietokyvyn on vähentynyt edelliseen mittaukseen verrattuna.
- **Työstä palautuminen on heikentynyt:** vain noin 30 % palautuu hyvin työpäivän rasituksesta.
- **Eettinen kuormitus on ennallaan:** noin puolet henkilöstöstä pohtii eettisesti haastavia tilanteita työssään.
- **Väkivallan tai uhkatilanteen kohtaaminen on yleistyntyt:** 74,6 % henkilöstöstä on kokenut väkivaltaa tai sen uhkaa; havainto on myös kansallinen.
- **Psykologinen turvallisuus on vahva (74,5 %)**, ja yli puolet arvioi jatkavansa työssä eläkeikään asti.
- **Eroja on alueiden ja erityisesti yksiköiden välillä**, vaikka yleiskuva on yhdenmukainen; johtamisella ja työyhteisön toimintakulttuurilla on olennainen vaikutus tuloksiin.
- **Kehittämistoimenpiteitä on kirjattu ja toteutettu aktiivisesti** (209 toimenpidettä)

Havaintojen perusteella **työ koetaan varhaiskasvatuksessa mielekkääksi ja työhön sitoutuminen on vahvaa**, mutta työn hallinnan ja palautumisen haasteet ovat edelleen näkyvissä. Turvattomuuden kokemukset ovat yleisiä, ja niiden ennaltaehkäisyyn on kohdennettu kehittämistoimia.

Kunta10-yhteenvetomittarit alueittain: työ, työyhteisö ja johtaminen

Kunta10-kyselyn tuloksia tarkasteltiin myös alueittain.

Tarkastelu kattoi kaupungin varhaiskasvatuksen neljä aluetta (eteläinen, itäinen, keskinen ja pohjoinen), mikä mahdollisti kokonaiskuvan muodostamisen erilaisissa toimintaympäristöissä toimivien yksiköiden henkilöstökokemuksista.

Tulokset vaihtelivat neljän alueen välillä melko laajoilla vaihteluväleillä (asteikolla 0–100):

kokonaissijoitus 50–63, työn osa-alue 62–72, työyhteisö 37–56 ja johtaminen 45–62. Tämä kertoo, että henkilöstökokemuksissa on **ra-kenteellista ja toimintaympäristöihin liittyvää vaihtelua**, joka voi selittyä esimerkiksi alueiden erilaisilla yksikkömäärillä (päiväkotien lukumäärä ja koko), ryhmäjakaumalla (ikä- ja tukitarpeiltaan erilaisten ryhmien painottumisella), henkilöstötilanteella ja tilaratkaisuilla. Vastausaktiivisuus oli korkea (71–78 %) ja vastaajien määrä suuri (324–383).

Kunta10 tulosten pohjalta kirjattujen kehittämistoimenpiteiden kokonaismäärä kasvoi merkittävästi vuosien 2022 ja 2024 välillä (137 → 209), ja kasvu näkyi kaikilla alueilla.

Toimenpiteet kohdistuivat erityisesti työhyvinvoinnin vahvistamiseen: kuormituksen ja työstressin hallintaan, palautumisen tukemiseen, työn hallittavuuden parantamiseen, yhteisöllisyyden ja yhteistyön kehittämiseen sekä esihenkilötyön, perehdytyksen ja haastavien tilanteiden ennakoinnin vahvistamiseen. Toimenpiteet laaditaan työyhteisöissä Kunta10 tulosten perusteella, niiden etene mistä seurataan yksikkötasolla, ja aktiivista kehittämistyötä palkitaan, mikä tukee toimenpiteiden toimeenpanoa ja jatkuvuutta.

Kokonaistyökyvyttömyyskustannukset per HTV

Kokonaistyökyvyttömyyskustannuksia ei voida eritellä varhaiskasvatukseen. Tämän vuoksi vaikuttavuuden arviointi perustuu varhaiskasvatuksesta saatavilla oleviin työkykyä ja sairauspoissaoloja koskeviin tietoihin, jotka osataan kuvaavat kaupunkitason kustannuskehitystä.

Havaintoja varhaiskasvatuksen työkyvyttömyysriskiennusteesta:

- **Lyhyet ja keskipitkät poissaolot ovat yleisiä**, ja toistuvat lyhyet sairauspoissaolot kytkeytyvät työkyvyttömyysriskin kasvuun; pitkät sairauspoissaolot ovat maltillisempia.
- **Varhaiskasvatuksessa työkyvyttömyysriski korostuu ikärakenteen myötä**, erityisesti yli 50-vuotiailla ja selkeimmin yli 55-vuotiaiden ryhmässä; vakinaisen henkilöstön korkea keski-ikä (47,7 v) lisää riskiä etenkin sairauspoissaolojen toistuessa.
- **Lastenhoitajien työkyvyttömyysriski on korkea** (Oukan ammattiryhmistä toiseksi suurin 3,9 %); hälytysrajat²² ylittyvät varhaiskasvatuksessa suhteellisen alhaisilla sairauspoissaolopäivien määrillä.
- **Väkivalta- ja uhkatilanteet ovat yleisiä**: Kunta10 havaintojen mukaan yli 70 % henkilöstöstä on kokenut väkivaltaa tai sen uhkaa.
- **Tapaturmista johtuneet poissaolot olivat korkealla tasolla vuoteen 2024 asti ja laskivat vuonna 2025**; valtaosa tapaturmapoissaoloista liittyy vapaa-ajan tapaturmiin.

Varhaiskasvatuksessa hyödynnetään monipuolisia työkyvyn tuen prosesseja ja tiivistä työterveysyhteistyötä (esim. varhainen tuki, osa-aikatyö ja työn muokkaus). Vuonna 2026 tarjotaan lisäksi vapaaehtoinen sähköinen terveystarkastus yli 55-vuotiaille lastenhoitajille. Vaikka työkyvyttömyyden kokonaiskustannuksia ei voida eritellä varhaiskasvatukseen, poissaoloihin, ikärakenteeseen ja työkykyriskien tunnistamiseen liittyvät havainnot viittaavat siihen, että työkyvyttömyyden riski voi varhaiskasvatuksessa korostua tietyissä henkilöstöryhmissä ja siten osaltaan heijastua kaupunkitasolla raportoituviin kustannuksiin.

Sairauspoissaoloprosentti

Sairauspoissaolojen vähentäminen on ollut keskeinen tavoite, mutta varhaiskasvatuksessa **4 prosentin tavoitetasoa** pidetään työn luonteen vuoksi epärealistisena. Sairauspoissaolot ovat pysyneet **noin 6 prosentissa**, ja alueiden väliset erot ovat pieniä. Varhaiskasvatukselta saadun tiedon mukaan sairauspoissaoloprosentit ovat **samalla tasolla kuin muissa kuutoskaungeissa** (Turku, Espoo, Tampere, Helsinki, Vantaa). Poissaoloissa korostuvat lyhyet ja keskipitkät jaksot; syksyllä 2025 suunta on ollut myönteinen, mutta **poissaolojen kasautuminen viikon alkuun ja kokonaisuutena korkea taso** lisäävät edelleen sijaisjärjestelyjen tarvetta. Poissaolojen hallintaan on kohdennettu toimenpiteitä (influenssarokotepilotti, desinfiointikaappien ja ilmanpuhdistimien kokeilut), ja

työterveysyhteistyötä on vahvistettu osana työkykyjohtamista.

Onnistumiset ja kehittämistarpeet strategian näkökulmasta

Tarkastuslautakunta selvitti, missä asioissa varhaiskasvatuspalveluissa on onnistuttu kaupungin strategisten tavoitteiden näkökulmasta ja missä ovat suurimmat kehittämistarpeet.

Havaintojen mukaan strategisten tavoitteiden näkökulmasta varhaiskasvatuksessa on nähtävissä myönteistä kehitystä erityisesti johtamisen ja toimintakulttuurin kehittämässä, samalla kun henkilöstön arkea kuormittavat ilmiöt ja yksikkökohtainen vaihtelu muodostavat keskeiset kehittämishaasteet. Arvio perustuu viranhaltijoiden ja työsuojeluvalluutettujen näkemyksiin sekä vuoden 2025 asiakaskyselyn tuloksiin.

Viranhaltijoiden arviot: onnistumiset ja kehittämiskohteet

Viranhaltijoiden mukaan varhaiskasvatuksessa **on edistetty erityisesti johtamisen, toimintakulttuurin ja henkilöstöjohtamisen rakenteiden kehittämässä**. Johtamisjärjestelmää on selkeytetty ja esihenkilötyötä vahvistettu (mm. roolien ja vastuiden täsmentäminen, valmennukset ja PRIDE-lähestymistapa²³), ja esihenkilöiden hallinnollista kuormitusta on kevennetty (Monetran keskitetyt tukipalvelut). Kehittämistyö näkyy myös Kunta10 tuloksissa johtamisen osa-alueen myönteisenä kehityksenä. Henkilöstön saatavuutta ja pitovoimaa on tuettu palkkaus- ja henkilöstösuunnitteluratkaisuilla sekä osaamisen kehittämisellä (esim. tasopalkkajärjestelmä, oppilaitosyhteistyö ja valmennuspolut).

Kehittämistarpeita on tunnistettu erityisesti työhyvinvoinnin kuormitustekijöissä ja työarjen ennakoitavuudessa. Sairauspoissaolot ovat edelleen melko korkealla tasolla, ja esihenkilön avulla poissaoloissa on havaittu maanantaipainotteisuutta. Seurantaa vaikeuttaa se, että esihenkilön myöntämien poissaolojen syyt eivät kaikilta osin kerry järjestelmiin, minkä vuoksi ilmiön seurantaa ja vertailua on varhaiskasvatusjohtajan mukaan tarpeen tarkentaa esimerkiksi HR-raportoinnissa.

Strategian kannalta keskeisenä riskinä korostuvat varhaiskasvatuksen turvallisuuteen liittyvät tilanteet.

²² **Hälytysraja** = sairauspoissaolopäivien raja, jonka ylittyminen kertoo Kevan riskiennusteen mukaan kohonneesta työkyvyttömyysriskistä (raja vaihtelee ammattiryhmittäin).

²³ **PRIDE** viittaa positiivisen organisaation viitekehikseen, joka jäsentää työhyvinvointia ja innostusta edistäviä tekijöitä. PRIDE-mallissa korostuvat myönteiset käytännöt (P), vuorovaikutus ja yhteistyö (R), vahvuuksien tunnistaminen ja hyödyntäminen (I), oman työn ja itsensä johtaminen (D) sekä myönteiset tunteet ja ilmapiiri (E).

Vaikka väkivalta- ja uhkatilanteita koskevien ilmoitusten (Wpro²⁴) kokonaismäärä oli tammi-lokakuussa 2025 vähentynyt edellisvuoteen verrattuna (2025: 831; 2024: 960), ilmoitukset koskevat edelleen pääosin fyysisiä väkivalta- ja uhkatilanteita. Fyysisiin tilanteisiin liittyviä ilmoituksia oli 632, mikä vastaa noin 76 prosenttia kaikista ilmoituksista ja kuvaa ilmiön merkittävää laajuutta.

Toimenpiteitä kohdennetaan **turvallisten toimintamallien ja ennaltaehkäisyn vahvistamiseen**, kuten pienryhmätöimintaan, tunne- ja vuorovaikutustaitojen vahvistamiseen sekä henkilöstön kouluttamiseen haastavien tilanteiden ennakointiin ja rauhoittamiseen sekä myönteiseen ja ennakoiwaan ryhmänhallintaan. **Esihenkilöiden kuormitus-ta on pyritty vähentämään** kehittämällä johtamisraken-teita (esim. apulaisjohtajuuden pilotointi). Pitkän aikavälin haasteena on myös vuoteen 2030 ulottuva henkilöstöra-kenteen muutos, joka edellyttää **rekrytoinnin, sisäisen urakehityksen ja koulutusratkaisujen jatkokehittämistä**. Lisäksi tilat, sisäilma ja palveluverkon muutokset muodostavat paikallisia kuormitustekijöitä, joiden vaikutuksia seurataan ja joihin pyritään reagoimaan korjaavin toimin.

Työsuojeluvaltuutettujen näkemykset: vahvuudet ja kuormitustekijät

Työsuojeluvaltuutettujen mukaan varhaiskasvatuksen työhyvinvoinnissa on sekä selkeitä vahvuuksia että merkittäviä kuormitustekijöitä. Vahvuuksina korostuvat toimivat tiimit ja työyhteisöt, esihenkilötyön laatu sekä työn merkityksellisyys, jossa lapset koetaan keskeiseksi työn mielekkyyttä lisääväksi tekijäksi. Osaamista tukevat kehittämispäivät ja koulutukset, ja Smartum-edut, työterveyspalvelut, varhaisen tuen malli sekä työfysioterapian palvelut koetaan pääosin myönteisinä. Johtamisessa esihenkilöiden tuki, hyvä ilmapiiri ja jaetun johtajuuden malli nähdään toimivina.

Samanaikaisesti esiin nousee useita **kuormitustekijöitä**. Näitä ovat erityisesti runsaat lyhytalkaiset poissaolot ja niihin liittyvät sijaisjärjestelyt, joiden koetaan vaikeuttavan perehdytystä ja arjen sujuvuutta. Kuormitusta lisää myös lasten väkivaltaisuus aikuisia ja toisia lapsia kohtaan, tiedonkulun puutteet, säästötoimien vaikutukset, sisäilmaongelmat sekä muutosten lisäämä hallinnollinen työ. Lainsäädäntömuutokset ja palveluverkkouudistus ovat lisänneet kuormitusta, ja nuorten työntekijöiden tuen sekä kuulluksi tulemisen kokemuksen vaihtelu korostavat osallistavien käytäntöjen vahvistamisen tarvetta.

Kehittämistarpeina työsuojeluvaltuutetut nostavat esiin poissaolojen hallinnan, työnohjauksen, työkierron ja työyhteisösovittelun, lapsiryhmien mitoituksen huomioimisen haasteiden mukaan sekä mahdollisuuden resursoida yli lakisääteisen perusmitoituksen, samoin kuin matalan

kynnyksen mielen hyvinvoinnin tuen. Lisäksi korostuu tarve tukea ikääntyviä työntekijöitä esimerkiksi osa-aikatyön mahdollisuuksilla.

Asiakaskokemus 2025: vahvuudet ja riskit vetovoiman kannalta

Asiakaskyselyn 2025 tulokset ja vertailu vuoden 2023 kyselyyn antavat välillistä tietoa siitä, miten varhaiskasvatuksen arjen laatu ja huoltajille näkyvät käytännöt – kuten vuorovaikutus ja turvallisuuden kokemus – kytkeytyvät vetovoimatavoitteeseen. Kyselyyn vastasi 2007 huoltajaa, ja **tulokset ovat edelleen yli 90 prosentin tasolla**, vaikka keskeisissä teemoissa, kuten vuorovaikutuksessa, turvallisuudessa ja oikeudenmukaisessa kohtelussa, näkyy lieviä laskuja vuoden 2023 tuloksiin verrattuna.

Yleinen tyytyväisyys varhaiskasvatus- ja esiopetuspalveluihin oli 4,2 vuonna 2025 (asteikko 1–5), ja varhaiskasvatuksen arki näyttäyty useilla keskeisillä osa-alueilla hyvin toimivana. Lapsen ja henkilökunnan välinen vuorovaikutus koetaan pääosin lämpimäksi ja sensitiiviseksi, ja huoltajista lähes kaikki kuvaavat vuorovaikutusta myönteiseksi. Turvallisuuden tunne on vahva (noin 96 % kokee lapsen olon turvalliseksi), mihin vaikuttavat erityisesti pysyvät aikuiset, selkeät rutiinit ja aikuisten aktiivinen läsnäolo. Oikeudenmukainen kohtelu ja tuen käynnistyminen arvioidaan edelleen pääosin myönteisiksi, vaikka avovastauksissa toivotaan tuen arjen toteutuksen johdonmukaisempaa näkyvyyttä. Perusprosessit, kuten tutustuminen sekä varhaiskasvatus- ja esiopetussuunnitelmakeeskustelut, ovat olleet käytössä laajasti.

Asiakaspalautteissa esiin nousevat kehittämisteemat liittyvät erityisesti henkilöstön pysyvyyteen, kiireeseen ja resurssien riittävyyteen, joilla on vaikutusta lapsen turvallisuuden kokemukseen ja arjen sujuvuuteen. Huoltajat kuvaavat vaihtelua toimintatavoissa ja tiedonkulussa sekä huolta aikuisten läsnäolon riittävyydestä. Kehittämistarpeet kohdistuvat viestinnän ja sähköisen asioinnin (eVaka) sujuvuuteen sekä henkilöstön hyvinvointiin ja saatavuuteen. Vahvuudet painottuvat pedagogiikkaan, vuorovaikutukseen ja turvalliseen arkeen, kun taas kehittämishavainnot kytkeytyvät henkilöstötilanteeseen ja toimintatapojen yhtenäisyyteen.

Työhyvinvointituloksiin perustuvat jatkotoimet ja henkilöstön osallisuus

Tarkastuslautakunta kysyi, onko työhyvinvoinnin tulosten pohjalta laadittu kehityssuunnitelmia tai jatkotoimenpiteitä, ja miten henkilöstön näkökulma on niissä huomioitu?

24 Wpro on Oulun kaupungin järjestelmä, jota käytetään työtapaturmien, vaaratilanteiden sekä väkivalta- ja uhkatilanteiden ilmoittamiseen.

Saatujen tietojen perusteella työhyvinvointitulosten pohjalta on laadittu kehityssuunnitelmia ja käynnistetty jatkotoimia, ja niiden etenemistä seurataan osana vakiintuneita käytäntöjä. Henkilöstön näkökulma huomioidaan tulosten käsittelyssä työyhteisöissä sekä osallistavissa kehittämisprosesseissa ja palautekanavissa, ja henkilöstön edustajien havainnot täydentävät kehittämisen tilannekuva.

Kehityssuunnitelmat, jatkotoimet ja henkilöstön osallisuus

Työhyvinvoinnin tulosten perusteella määritellyt kehittämis- ja jatkotoimet kirjataan Kunta10 tulosportaaliin, mikä luo edellytykset niiden seurannalle. Kehittämisen ohjaus kytkeytyy talousarvioon, jossa painotetaan toteutettujen toimien näkyväksi tekemistä, Kunta10-mittareiden kehittymistä sekä strategisen työkyky- ja työhyvinvointijohtamisen vahvistamista, mukaan lukien pulssikyselyjen hyödyntäminen. **Varhaiskasvatuksen henkilöstöjohtamisen toimintasuunnitelma** kokoaa arvioinnin pohjalta tunnistetut kehittämisasteemat ja **tukee niiden toimeenpanoa**, jota vahvistetaan myös kannustimilla.

Henkilöstön näkökulmaa huomioidaan työhyvinvointikyselyjen (Kunta10) lisäksi osallistavissa kehittämisprosesseissa ja palautekanavissa. Esimerkkinä tästä on päiväkotien johtamisjärjestelmän kehittämisprojekti ja siihen liittynyt esihenkilövalmennus. Osallistumista toteutetaan myös tiimi- ja työyhteisötasolla muun muassa työyhteisövalmennuksilla, esihenkilötilaisuuksilla ja kehittämisspäivillä, joiden sisällöt rakentuvat esiin nousseiden tarpeiden pohjalta. **Osallisuutta tukevat** lisäksi sisäiset auditoinnit palautekeskusteluineen sekä henkilöstön edustajien ja HR-porinoiden kautta välittyvä palaute, jota voidaan antaa myös anonyymisti ja joka **näkyi kehittämistoimien sisällöissä**.

Kunta10 vaikuttavuuden seurantamittarina

Tarkastuslautakunta selvitti, miten Kunta10-tutkimuksen tulokset kuvaavat varhaiskasvatuksen henkilöstön kokemaa työhyvinvoinnin kehitystä ja tehtyjen toimenpiteiden vaikuttavuutta.

Havaintojen mukaan vuosien 2022 ja 2024 vertailu osoittaa useissa teemoissa myönteistä kehitystä, erityisesti kuormituksen hallinnassa, työyhteisön toimivuudessa ja johtamisen kokemuksissa, vaikka palautumiseen, turvallisuuteen ja työn hallinnan kokemukseen liittyvät tulokset

eivät ole kehittyneet samassa määrin tai ovat osin heikentyneet.

Henkilöstön kokema työhyvinvoinnin kehitys Kunta10 vertailussa (2022–2024)

Työhön liittyvissä tuloksissa **työn mielekkyys ja työhön kiinnittyminen ovat säilyneet vahvoina**, ja kuormitusta kuvaavissa mittareissa näkyi osin myönteistä muutosta (työmäärän koetaan aiempaa harvemmin ylittävän sietokyvyn). Samalla työstä palautumisen kokemus on heikentynyt lievästi, **työn hallinnan kokemus pysyy matalana** ja turvallisuuteen liittyvien tilanteiden (väkivalta- ja uhkatilanteet) kokeminen on yleistynyt.

Työn hallintaa koskevaa tulkintaa tukevat myös arviointitilaisuudessa esiin tuodut havainnot. Esimerkkinä mainittiin **itseohjautuvan työvuorosuunnittelun elementit**, joiden on **arvioitu tukevan työn hallinnan kokemusta**. Vaikutusten todettiin kuitenkin näkyvän viiveellä, sillä yhteisöohjautuvuuden opettelu on vaatinut aikaa eikä se poista päiväkodinjohtajan vastuuta työvuorosuunnittelusta.

Työyhteisöä koskevat Kunta10-tulokset osoittavat myönteistä kehitystä työyhteisön toimivuudessa, erityisesti innovatiivisuudessa, toiminnan kehittämisessä ja työyhteisön tuessa esihenkilötyölle. Samalla syrjinnän ja työpaikkakiusaamisen omakohtaisissa kokemuksissa näkyi lievää heikentymistä, mikä viittaa tarpeeseen seurata ilmapiiiriin ja yhdenvertaisuuteen liittyviä teemoja myönteisen kokonaiskehityksen rinnalla.

Johtamista koskevat henkilöstökokemukset ovat kehittyneet myönteisesti: päätöksenteko koetaan aiempaa oikeudenmukaisemmaksi, lähiesihenkilötyön tuki on vahvistunut ja myös valmentavaa johtamista kuvaavissa tuloksissa näkyi myönteistä kehitystä.

Työssä jatkamista koskevat tulokset tukevat pitovoiman vahvistumista: suositteluhalu kasvaa ja on korkealla tasolla, samalla kun työnantajan vaihtoaikheet vähenevät, vaikka usko työssä jatkamiseen eläkeikään saakka heikkenee hieman. Kokonaiskuva täydentävät arviointitilaisuudessa esiin tuodut havainnot rekrytointitilanteen paranemisesta.

Kunta10 tulokset antavat siten osittaista näyttöä siitä, että **kehittämistoimet ovat tukeneet erityisesti kuormituksen hallintaa ja johtamisen kokemusta**. Sen sijaan palautumisen ja turvallisuuden teemoissa vastaavaa myönteistä kehitystä ei ole havaittavissa. Tulokset osoittavat yksikkökohtaisia eroja sekä johtamisen ja toimintakulttuurin tärkeyden, mikä puoltaa kohdennettua kehittämistä.

Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä työhyvinvoinnista varhaiskasvatuksessa

Arviointikysymyksenä oli, onko kaupungin varhaiskasvatuksessa työhyvinvointia kehitetty niin, että se tukee kaupungin strategista tavoitetta olla vetovoimainen kaupunkityöpaikka.

Arvioinnin tuloksena oli, että strateginen vetovoimatavoite on varhaiskasvatuksessa työhyvinvoinnin näkökulmasta toteutunut osittain. Kaupungin varhaiskasvatuksessa työhyvinvointia on kehitetty suunnitelmallisesti ja kehittäminen on kytketty strategiseen seurantaan ja ohjaukseen, mikä tukee kaupungin strategista tavoitetta olla vetovoimainen kaupunkityöpaikka. Kehittämistyö perustuu Kunta10-tuloksiin ja on kytketty talousarvion ohjaukseen sekä varhaiskasvatuksen henkilöstöjohtamisen toimintasuunnitelmaan. Kehittäminen näkyy erityisesti johtamisen ja toimintakulttuurin vahvistumisena, aktiivisina kehittämistoimina sekä henkilöstön osallistumisen ja työkyvyn tuen rakenteina.

Samalla arviointi osoittaa, että työhyvinvoinnin kehitys ei ole yhtenäistä kaikilla vetovoimatavoitteen kannalta keskeisillä osa-alueilla. Kunta10 tuloksissa kokonaiskuva on kehittynyt myönteisesti, mutta työhyvinvoinnin osa-alue jää edelleen heikoimmaksi. Sairauspoissaolot ovat pysyneet tavoitetasoa korkeammalla, kaupunkitasoisen 4,0 %:n tavoitteen saavuttamista pidetään varhaiskasvatuksessa työn luonteen vuoksi vaikeana, ja työstä palautuminen on edelleen heikkoa. Lisäksi väkivalta- ja uhkatilanteiden kokeminen on yleistä, sillä turvallisuuteen liittyvät havainnot korostuvat sekä henkilöstökyselyissä että väkivalta- ja uhkatilanneilmoituksissa. Työkyvyttömyyden kustannuksia ei voida eritellä varhaiskasvatukseen, mutta tunnistetut riskitekijät voivat vaikuttaa kustannuskehitykseen. Näiden kuormitustekijöiden vuoksi kehittämistoimien vaikutus ei vielä näy riittävän vahvasti arjessa eikä kaikissa seurantamittareissa. Tähän vaikuttaa myös se, että osa strategisista mittareista on kaupunkitasoisia ja siksi vain osin sovellettavissa varhaiskasvatukseen.

Kaupungin uudessa strategialuonnoksessa henkilöstön halukkuus suositella työnantajaa nähdään vetovoiman keskeisenä mittarina. Varhaiskasvatuksessa tähän liittyvät Kunta10-tulokset ovat kehittyneet myönteisesti, mikä viittaa vetovoiman ja pitovoiman vahvistumiseen. Seuraava Kunta10-kysely toteutetaan vuonna 2026, mikä antaa mahdollisuuden seurata kehityssuunnan jatkumista.

Yhteenvetona tarkastuslautakunta toteaa, että työhyvinvoinnin kehittämistä on varhaiskasvatuksessa vietty eteenpäin strategian suuntaisesti. Vetovoimatavoitteen kannalta keskeistä on, että kehittämisen vaikutukset näkyvät aiempaa selvemmin arjessa ja mittareissa, erityisesti turvallisuuden vahvistamisessa, työstä palautumisen tukemisessa ja sairauspoissaolojen vähentämisessä. Lisäksi yksikkökohtaiset erot, henkilöstön kuulluksi tuleminen kokemukset sekä perehdytyksen ja mentoroinnin käytännöt korostavat tarvetta kohdentaa kehittämistä niihin toimintayksiköihin, joissa kuormitus ja riskit ovat suurimmat. Asiakaskyselyn perusteella huoltajien arviot varhaiskasvatuksen arjesta ovat pääosin myönteisiä, ja esiin nousseet kehittämisteemat henkilöstön pysyvyydestä, kiireestä ja arjen viestinnästä täydentävät työhyvinvoinnin kehittämistarpeiden kokonaiskuvaa.

Tarkastuslautakunnan suositukset

Tarkastuslautakunta suositaa, että sivistyslautakunta

- Seuraa vetovoimatavoitteen edistymistä varhaiskasvatukseen soveltuvilla mittareilla, jotka täydentävät kaupungin strategista mittaristoa ja mahdollistavat varhaiskasvatuksen oman vetovoimakehityksen arvioinnin.
- Huomioi turvallisuuden, erityisesti väkivalta- ja uhkatilanteet, työhyvinvoinnin kehittämisen keskeisenä painopisteenä, koska turvallisuuteen liittyvät havainnot korostuvat sekä henkilöstökyselyissä että varhaiskasvatuksen väkivalta- ja epäkohtailmoituksissa.
- Kiinnittää huomiota työkyvyn ja sairauspoissaolojen tavoite- ja seurantakäytäntöihin, jotta niiden kehitystä voidaan arvioida, ja henkilöstön työstä palautumista tukea.

4.5 Hankintasopimusten valvonta

Arviointikysymys: Onko kaupungin solmimien arviointiin valittujen hankintasopimusten valvonta järjestetty asianmukaisesti?

Arviointiin valittiin kaupungin ja VRJ Etelä-Suomi Oy:n välinen voimassa oleva katu- ja viheralueiden kunnossapidon palvelusopimus sekä infrarakentamisen puitesopimus ja siihen liittyvät kohdekohtaiset urakkasopimukset.

Tarkastuslautakunnan arviointiperiaatteiden mukaan arvioinnin kohteena voi olla kaupungin oma toiminta tai kaupungin toiminta palvelujen järjestäjänä (KuntaL 6.2 §).

Arviointia varten hankittiin tietoja ulkoisen tarkastuksen yksikössä tehdyllä tarkastuksella. Sopimusten valvonnan lisäksi tarkasteltiin kuntalaispalautteita katu- ja viheralueiden kunnossapidon palvelun toteutumisesta.

Tiivistelmä

Arviointiin valittujen hankintasopimusten taustalla on kaupunginvaltuuston päätös 22.5.2023. Valtuusto päätti, että Oulun kaupungin omana työnä tekemä infrarakentaminen tukitoimintoineen sekä katu- ja viheralueiden kunnossapito kilpailutetaan ulkoisilta markkinoilta siten, että palvelutuotannon henkilöstö siirtyy kokonaisuudessaan liikkeenluovutuksella palveluntuottajalle.

Tehdyn kilpailutuksen voitti VRJ Etelä-Suomi Oy, jonka tarjouksen yhden vuoden kokonaisvertailuhinta oli noin 17,45 miljoonaa euroa. Tarjousten arvioinnissa painotettiin hintaa (69 %), laatulupauksia (1 %) sekä haltuunotto-suunnitelmaa ja siirtyvän henkilöstön työhyvinvointia ja -tyytyväisyyttä (30 %).

Arvioinnin kohteena oli kaksi toisistaan erillistä sopimusta, joilla on eri tarkoitus ja sisältö: katu- ja viheralueiden kunnossapidon palvelusopimus sekä infrarakentamisen puitesopimus.

Katu- ja viheralueiden kunnossapidon palvelusopimus koskee Oulun kaupungille kuuluvien keskustan alueen katu- ja viheralueiden hoitoa ja kunnossapitoa. Lisäksi palveluun sisältyy näiden töiden edellyttämät valmistavat apu-, liikenteenohjaus- sekä muut tukityöt

Infrarakentamisen puitesopimus kattaa Oulun kaupungin alueella kaupungin investointiohjelman mukaisesti toteutettavat rakentamistyöt. Sopimuksen piiriin kuuluvat muun muassa katujen uudisrakentamis- ja peruskorjauskohteet, vesihuoltotyöt, ulkoliikuntapaikkojen sekä ympäristörakentamisen rakennuskohteet. Puitesopimukseen sisältyvän rakentamisen vuotuinen työkananta on vähintään 8,1 miljoonaa euroa 12 kuukauden ajanjaksolla. Summaan

sisältyvät kaupungin kaikkien hallintokuntien tekemät tilaukset. Kaupunki päättää vuosittain puitesopimuksen perusteella tilattavista rakennuskohteista. Ajanjaksolla 23.10.2024–22.1.2026 kaupunki on tilannut VRJ Etelä-Suomi Oy:ltä tämän puitesopimuksen perusteella 25 kohdekohtaista urakkaa. Useat rakennusurakat toteutetaan yhteistyössä kaupunkiympäristöpalvelujen sekä Oulun Vesi -liikelaitoksen tai liikuntapalveluiden kanssa.

Sopimukset ovat voimassa ajalla 1.10.2024–1.10.2029 ja niihin sisältyy kahden vuoden optiokausi. Optiokauden käyttöönoton edellytyksenä on, että hankinnalle asetettu tavoite hankkia mahdollisimman laadukkaita palveluita ja urakoita kustannustehokkaasti toteutuu. Lisäksi liikkeenluovutuksena siirtyneen henkilöstön asema ja hyvinvointi on toteuduttava valtuuston päätöksen ja palveluntuottajan tarjouksen mukaisesti.

Lokakuun 2024 ja joulukuun 2025 välisenä aikana on tehty palvelu- ja urakkahankintoja sopimusten perusteella. Katu- ja viheralueiden kunnossapitoa koskevan palvelusopimuksen hankintojen arvo on ollut noin 9,1 miljoonaa euroa, ja infrarakentamisen puitesopimuksen arvo noin 10,2 miljoonaa euroa.

Oulun Infra-liikelaitoksen toiminnasta vuonna 2022 tehdyn selvityksen mukaan toimintojen ulkoistamisella arvioitiin saavutettavan vuosisatasolla noin 1,9 miljoonan euron kustannussäästöt. Kaupunginhallitus arvioi keväällä 2024 tekemässään hankintapäätöksessä, että katujen ja viheralueiden kunnossapidon kilpailuttaminen tuo arviolta 1,39 miljoonan euron vuotuiset säästöt verrattuna kaupungin omaan tuotantoon vuoden 2023 tasolla. Infrarakentamisen kilpailutuksessa voittanut tarjous oli puolestaan noin 0,4 miljoonaa euroa kalliimpi kuin kaupungin oma tuotanto. Hintaeron katsottiin johtuvan ensisijaisesti

uudisalueen rakentamiseen liittyvästä malliurakasta sekä liikkeenluovutus- ja toiminnan haltuunotto-prosessien aiheuttamista lisäkustannuksista. Liikkeenluovutuksesta syntyi lisäksi säästöjä ja tuloja muun muassa kaluston myynnistä ja varikkotilojen vuokrauksesta. Näiden tekijöiden yhteisvaikutuksena ulkoistuksen arvioitiin tuottavan noin 1,4 miljoonan euron vuotuiset kokonaiskustannussäästöt sopimuskauden aikana.

Kaupunginvaltuustolle tammikuussa 2026 annetun informaation mukaan ensimmäisenä toimintavuonna (1.10.2024–30.9.2025) **katujen ja viheralueiden kunnossapidon palvelun toteutunut säästö oli 1,43 miljoonaa euroa. Infrarakentamisen kustannustaso on ylittänyt arviot**, ja yksikköhinnat ovat paikoin liikelaitoksen hintatasoa korkeampia. Tällä hetkellä muut erikseen kilpailutetut infrarakentamisen urakat ovat olleet puitesopimuksen urakoita edullisempia, ja merkittävimpien kustannusvaikeutusten arvioidaan syntyvän vasta puitesopimuksen päätyttyä, kun infrarakentaminen kilpailutetaan kokonaisuudessaan uudelleen.

Sopimusten valvonnan vastuut, valvontamenettelyt ja niiden toteutuminen

Tarkastuslautakunta tarkasteli, miten sopimusten valvontavastuut ja -menettelyt on määritelty sekä miten näitä menettelyjä on toteutettu käytännössä. Lisäksi tarkastuslautakunta tiedusteli, onko havaittuihin sopimuspoikkeamiin tai -rikkomuksiin reagoitu asianmukaisesti.

Katu- ja viheralueiden kunnossapidon palvelusopimuksessa sekä infrarakentamisen puitesopimuksessa ja sen perusteella tehdyissä kohdekohtaisissa urakkasopimuksissa **on määritelty sopimuksen valvonnan vastuut** ja nimetty tilaajan ja palveluntuottajan vastuuhenkilöt sekä sopimusasioihin että työsuoritukseen liittyvissä kysymyksissä.

Sopimusten laadun toteutumista arvioidaan ensisijaisesti sopimukseen sisältyvien vähimmäislaatuvaatimusten sekä palveluntuottajan määrittelemien laatulupausten perusteella. Toteutuminen varmistetaan tilaajan suorittamalla työnaikaisella ja sopimusehtoihin perustuvalla valvonnalla.

Sopimuksissa on määritelty useita toisiaan täydentäviä valvontakeinoja, joilla sopimuksen toteutumista voidaan seurata. Valvontaa on tehty monin tavoin, kuten pitämällä päivittäin työmaapäiväkirjaa, laatimalla erilliskirjanpidon raportteja, järjestämällä aloitus- ja vastaanottokatselmuksia sekä työmaakokouksia, hyödyntämällä reaaliaikaisia seurantajärjestelmiä ja toteuttamalla kaupungin omaa

maastovalvontaa. **Infrarakentamisen puitesopimuksen toteutumista on lisäksi ohjannut ja seurannut erikseen perustettu ohjausryhmä**, joka seuraa vuosittain tilattavaa työkantaa, budjetin toteutumista sekä kohdekohtaisien urakoiden etenemistä.

Sopimuksissa asetettujen vaatimusten **poikkeamiin on reagoitu sopimusehtojen mukaisesti**. Havaituista laatu-poikkeamista on laadittu poikkeamaraportteja, joissa on kuvattu poikkeamat, tehdyt korjaavat toimenpiteet sekä toimenpiteet poikkeamien toistumisen ehkäisemiseksi. **Kaupunki on tarvittaessa antanut huomautuksia ja määrännyt sopimusten mukaisia sopimussakkoja**. Poikkeamien käsittely ja niihin liittyvät toimenpiteet on dokumentoitu osana sopimusvalvontaa. Laadunseurantamennettelyt, kuten laatulupausten seuranta, ovat toteutuneet sopimusten edellyttämällä tavalla.

Arvioinnissa todettiin molemmissa sopimuksissa **puutteita kustannusten yhdenmukaisessa kohdentamisessa**, minkä vuoksi sopimuskokonaisuuksien kustannusten kattava ja vertailukelpoinen seuranta ei kaikilta osin onnistu.

Ulkoistamisen vaikutusten raportointi

Tarkastuslautakunta selvitti, onko kaupunginhallitusta informoitu ulkoistamisen vaikutuksista palveluiden laatuun sekä työntekijöiden työhyvinvointiin ja -tyytyväisyyteen.

Kaupunginvaltuuston päätöksen yhteydessä vuonna 2023 hyväksyttiin ponsiesitys. Sen mukaan **ulkoistamisen vaikutuksista palveluiden laatuun sekä työntekijöiden työhyvinvointiin ja -tyytyväisyyteen informoidaan kaupunginhallitusta** kerran vuodessa ja raportointia jatketaan kolme vuotta liikkeenluovutuksen jälkeen.

Kaupunginhallitus on saanut tietoa ulkoistamisen vaikutuksista siirtyneiden henkilöiden työhyvinvointiin ja -tyytyväisyyteen marraskuussa 2025. Lisäksi tammikuussa 2026 on kaupunginhallitukselle informoitu katu- ja viheralueiden kunnossapidon ensimmäisenä toimintavuotena (1.10.2024–30.9.2025) toteutuneesta laadusta. Infrarakentamisen puitesopimuksista ei ole erikseen informoitu, mikä johtuu osittain sopimuksen luonteesta. Infrarakentaminen ei sisällä erillistä laatu-arviointia, vaan rakentamisessa noudatetaan rakentamisen yleisiä laatuvaatimuksia.

Valtuustokyselyn perusteella **valtuustolle annettiin tietoa ulkoistamisen vaikutuksista** katu- ja viheralueiden kunnossapidon palvelusopimuksen sekä infrarakentamisen puitesopimuksen kustannuksiin. Tieto esiteltiin tammikuussa 2026 pidetyssä valtuuston kokouksessa.

Laadun ja henkilöstön huomioiminen sopimusvalvonnassa

Tarkastuslautakunta tarkasteli, onko sopimusvalvonnassa huomioitu valtuuston päätöksen mukaisesti palvelun laatu, laadunvalvonta sekä henkilöstön asema ja hyvinvointi.

Kaupunginvaltuuston 22.5.2023 tehdyn ulkoistamis päätöksen yhteydessä korostettiin, että Oulun Infra-liikelaitoksen toiminnallisen osan liikkeenluovutuksessa tulee **kiinnittää erityistä huomiota palvelun laatuun, laadun valvontaan sekä henkilöstön asemaan ja hyvinvointiin**. Hankinnan laadun arviointi suoritettiin kunnossapidon laatulupausten sekä liikkeenluovutuksen haltuunotto-suunnitelman ja työhyvinvoinnin ja -tyytyväisyyden perusteella. Seuraavassa tarkastellaan, miten sopimusvalvonnassa on huomioitu palvelun laatu sekä henkilöstön asema.

Laatulupausten toteutuminen

Katu- ja viheralueiden kunnossapidon palvelusopimus sisältää **vähimmäislaatuvaatimusten lisäksi palveluntuottajan antamat palvelun laatulupaukset**, jotka ovat voimassa koko sopimuskauden ajan, mukaan lukien optiovuodet. Laatulupaukset ovat lisäsitoumuksia, jotka ylittävät sopimuksessa asetetut vähimmäisvaatimukset. Tarjouspyynnössä esitetyt laatulupaukset koskevat palvelun tuottamista, laadunhallintaa ja laadunvalvontaa, ympäristövastuullisuutta, asiakastarpeiden huomiointia, toiminnan kehittämistä sekä sosiaalisen työllistämisen edistämistä. Asiakastarpeiden huomioimista koskevan laatulupausten mukaan palveluntuottaja kerää, tilastoi ja analysoi asiakaspalautteita säännöllisesti sekä hyödyntää analyysin tuloksia toiminnan kehittämisessä.

Laatulupaukset on kytketty bonus- ja sanktiojärjestelmään. Palveluntuottajalle maksetaan vuosittain 1 000 euron bonus kutakin toteutettua laatupistettä kohden. Mikäli lupauksia ei toteuteta, seuraa siitä sopimuksen mukainen 2 000 euron sanktio laatupistettä kohden. Osaa annetuista laatulupausten ei ole seurattu ensimmäisenä toimintavuotena, eikä niistä tämän vuoksi ole muodostunut bonusta tai sanktiota. Työssä käytettäviä välineitä, kunnossapitotöiden jatkuvaa parantamista sekä ekologista ja kestävästä kehitystä koskevia laatulupauksia ei ole otettu mukaan ensimmäisen vuoden seurantaan.

VRJ Etelä-Suomi Oy lupasi tarjouksessaan 100 maksimipisteen laatulupausten 59. Lupaukset koskevat palvelun tuottamiseen liittyviä toimintatapoja, kuten laadunvalvonnan toteuttamista, henkilöstön ja alihankkijoiden osallistamista laadunhallintaan, sään ja kelin ennakoimista,

asiakaspalautteen analysoimista sekä ympäristövastuun huomioimista kalustossa ja työmenetelmissä. Lisäksi palveluntuottaja on sitoutunut osallistumaan kunnossapidon kehittämiseen sopimuskauden aikana tilaajan määrittelemissä kehittämissuunnitelmissa.

Laatulupausten toteutumista seurataan kuukausittain ja niihin liittyvät bonukset sekä sanktiot käsitellään vuosittain palveluntuottajan kanssa. **Ensimmäisen toimintavuoden aikana (1.10.2024–30.9.2025) VRJ Etelä-Suomi Oy toteutti laatulupausten noin 78 %.** Toimintavuoden laatulupausten toteutumista maksettiin 42 650 euron bonus. Kaupunkiympäristöpalvelujen mukaan toteuma oli tyydyttävä ja laatulupausten toteutumisen arvioinnissa on huomioitava vaihtelevat sää- ja keliolosuhteet. Talviolosuhteet voivat olla hyvin erilaisia vuodesta toiseen, joten lupauksien toteutumista on tarkasteltava pitkällä aikavälillä.

Henkilöstön asema ja työhyvinvointi

Liikkeenluovutuksessa siirtyneen henkilöstön aseman ja työhyvinvoinnin seurannasta vastaa kaupungin henkilöstöhallinto. Seuranta toteutetaan haltuunotto-suunnitelman mukaisessa mentorointiryhmässä. Ryhmässä on edustajia VRJ Etelä-Suomi Oy:stä ja kaupungin henkilöstöryhmästä. Lisäksi mukana on asiantuntijoita työterveyshuollosta ja eläkeyhtiöstä. Mentorointiryhmä on koordinoinut siirtyneen henkilöstön työhyvinvoinnin toteutumista sekä työyhteisön tilaa ja varmistanut, että henkilöstön hyvinvointi on otettu huomioon muutoksen aikana.

Liikkeenluovutuksen yhteydessä kaupungilta siirtyi VRJ Etelä-Suomi Oy:n palvelukseen 85 henkilöä. VRJ Etelä-Suomi Oy lupasi muun muassa, ettei ketään irtisanota tuotannollisista tai taloudellisista syistä. Näin ei olekaan tehty, mutta muutama työntekijä on irtisanoutunut omasta aloitteestaan. VRJ Etelä-Suomi Oy on noudattanut ulkoistamis päätöksen yhteydessä sovittuja velvoitteita, kuten henkilöstön osaamiskartoituksia ja perehdytystä.

VRJ Etelä-Suomi Oy on mitannut henkilöstön työhyvinvointia ja -tyytyväisyyttä viidellä eri kyselyllä. Näitä ovat työyhteisövirekysely, työkykykysely, NPS-kysely, palautekyselyt ja varhaisentuen kysely. Osa kyselyistä on otettu käyttöön heti henkilöstön siirtymän jälkeen.

Kyselyjen tulokset ovat kehittyneet siirtymän jälkeen pääosin myönteisesti. Kehityksen arvioidaan liittyvän henkilöstön kotiutumiseen ja uuden toimintatavan omaksumiseen. Infrarakentamisen henkilöstön työvirekyselyn tuloksissa näkyi vuoden 2025 lopussa hieman laskua lomautustiedon vuoksi. Tätä pidettiin mentorointiryhmässä kuitenkin luonnollisena reaktiona tilanteeseen. Huolestuttavaa kehitystä kyselyjen tuloksissa ei ole havaittu, eikä sopimussakkoihin ole ollut tarvetta.

Kuntalaisten näkemys katu- ja viheralueiden kunnossapidosta osana laadun seurantaa

Tarkastuslautakunta tiedusteli, millaista palautetta kuntalaiset ovat antaneet katu- ja viheralueiden kunnossapidosta.

Palvelun laatua seurataan sopimusvalvonnassa useilla eri menettelyillä, ja seurantaa täydentää kuntalaisten antama palaute. Arviointiin valittujen sopimusten laadun ensisijainen seuranta perustuu tilaajan toteuttamaan operatiiviseen, tekniseen ja sopimusehtoihin perustuvaan valvontaan. **Kuntalaisten antama palaute ja laadun arviointia koskevat kyselyt tuottavat tietoa palvelun toimivuudesta ja koetusta laadusta kuntalaisten näkökulmasta.** Palautetieto kuvaa muun muassa katujen ja viheralueiden kunnossapidon koettua toimivuutta kuntalaisten arjessa.

Katujen ja viheralueiden kunnossapitoa koskevat palautteet ohjautuvat sekä kaupunkiympäristöpalveluille että VRJ Etelä-Suomi Oy:lle, ja palveluntuottajan on vastattava oman palvelualueensa palautteisiin kolmen vuorokauden kuluessa. Kaupunkiympäristöpalvelujen mukaan saapuneisiin palautteisiin on vastattu sopimuksen mukaisessa ajassa.

Kaupungin palautepalvelun käytön yleistyminen on lisännyt katu- ja viheralueiden kunnossapitoa koskevien palautteiden määrää. Palautemääriin vaikuttavat lisäksi sää- ja keliolosuhteet. Liikkeenluovutuksen jälkeinen tal-

vikausi 2024–2025 poikkesi edeltävistä talvista olosuhteistaan, minkä vuoksi palautemäärien perusteella ei voida tehdä johtopäätöksiä palveluntuottajan vaihdoksen vaikutuksista lyhyellä tarkastelujaksolla. Viheralueiden kunnossapitoa koskevien palautteiden määrää on lisännyt myös valokuitukaapeleihin liittyvät kaivuutyöt. Katujen ja viheralueiden kunnossapidon palautemäärien kehitystä sekä niiden tarjoamaa tietoa palvelun laadusta voidaan arvioida luotettavasti vasta pidemmällä aikavälillä.

Katu- ja viheralueiden kunnossapidon palvelun toteutunutta laatua on tarkasteltu myös FCG:n toteuttaman **Yhdyskuntatekniset palvelut -kyselytutkimuksessa.** Viimeisin tutkimus tehtiin touko-kesäkuussa 2025. Kyselyssä kuntalaiset arvioivat kunnossapitopalvelua useiden mittareiden avulla, jotka kuvaavat palvelun koettua lopputulosta arjessa. Mittarit koskivat muun muassa keskustan katujen puhtautta ja siisteyttä, asuinkatujen sekä jalankulku- ja pyöräteiden kuntoa, lumenaurasta ja liukauden torjuntaa eri katu- ja väylätyypeillä sekä keskustan puistojen hoitoa ja leikkipaikkojen siisteyttä ja varusteiden kuntoa.

Kyselyn alueelliset tulokset olivat hieman heikentyneet edellisvuoteen verrattuna. Yhdeksästä mittarista viiden tulos oli laskenut. Laskua havaittiin keskustan katujen puhtaudessa ja siisteydessä, asuinkadun kunnossa, liukauden torjunnassa jalankulku- ja pyöräteillä sekä katujen ajoradoilla sekä keskustan puistojen hoidossa. Kaupunkiympäristöpalvelujen mukaan tulokset ovat kokonaisuutena kuitenkin hyvällä tasolla, kun huomioidaan tarkastelujakson poikkeavat sää- ja keliolosuhteet.



Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä hankintasopimusten valvonnasta

Arviointikysymys oli, onko kaupungin solmimien arviointiin valittujen hankintasopimusten valvonta järjestetty asianmukaisesti. Arviointi kohdistui kahteen erilliseen sopimuskokonaisuuteen: katu- ja viheralueiden kunnossapidon palvelusopimukseen sekä infrarakentamisen puitesopimukseen ja sen perusteella tehtyihin kohdekohtaisiin urakoihin.

Arvioinnin tulos oli, että kaupungin ja VRJ Etelä-Suomi Oy:n välisen katu- ja viheralueiden kunnossapidon palvelusopimuksen sekä infrarakentamisen puitesopimuksen ja siihen liittyvien kohdekohtaisten urakkasopimusten valvonta on pääosin järjestetty asianmukaisesti.

Sopimusten valvontavastuut ja valvontamenettelyt on määritelty selkeästi, ja valvontaa toteutetaan käytännössä useilla toisiaan täydentävillä menetelmillä. Valvonta on ollut aktiivista, ja havaittuihin poikkeamiin on reagoitu sopimusten edellyttämällä tavalla.

Arvioinnissa ei havaittu palvelun laadun toteutumisessa sellaisia puutteita, jotka kyseenalaistaisivat sopimuksille asetettujen tavoitteiden saavuttamisen. Palvelun laatua seurataan sopimuksissa asetettujen vähimmäislaatuvaatimusten ja palveluntuottajan antamien laatulupausten perusteella sekä tilaajan toteuttaman sopimus- ja työnaikaisen valvonnan keinoin. Nämä menettelyt kohdistuvat ensisijaisesti palvelun laadun tuottamiseen liittyviin prosesseihin, toimintatapoihin ja teknisiin vaatimuksiin, ja niiden avulla voidaan todentaa sopimusehtojen täyttyminen.

Sopimusvalvonnassa on mahdollista hyödyntää sopimusta täydentävää tietoa palvelun toteutumisesta kuntalaisen näkökulmasta. Kuntalaisten antama suora palaute sekä ulkopuolisten toteuttamat kyselyt kuvaavat palvelun koettua lopputulosta arjessa, joka ei kaikilta osin tule esiin sopimusperusteisen valvonnan kautta. Kuntalaiskokemusta kuvaavaa tietoa hyödynnetään sopimusten laadun seurannassa erillisenä ja täydentävänä tiedonlähteenä, mutta sitä ei ole kytketty sopimukseen perustuviin laadun mittareihin, vaan se tukee ensisijaisesti toiminnan kehittämistä.

Arvioinnissa todettiin, että liikkeenluovutuksena siirtyneen henkilöstön aseman ja työhyvinvoinnin seuranta on toteutunut suunnitelmallisesti. Seuranta toteutetaan haltuunotto suunnitelman mukaisesti, ja kaupungin henkilöstöhallinto vastaa seurannan koordinoinnista. Saatujen tietojen perusteella henkilöstön aseman ja työhyvinvoinnin toteutumisessa ei ole havaittu sellaisia puutteita, jotka edellyttäisivät sopimuksellisia toimenpiteitä.

Arvioinnissa havaittiin kehittämistarpeita hankintasopimusten kustannusten seurannassa. Kustannusten kohdentaminen ei ollut yhdenmukaista, mikä vaikeuttaa sopimusten kattavaa taloudellista seurantaa ja kokonaiskuvan muodostamista.

Tarkastuslautakunnan suositukset

Tarkastuslautakunta suosittaa, että kaupunkiympäristöpalvelut

- kehittää ja yhdenmukaistaa hankintasopimusten kustannusten seurantaa, sillä arvioinnissa havaittiin puutteita kustannusten kohdentamisessa, mikä heikentää kustannusten läpinäkyvyyttä ja päätöksenteon tietopohjaa.
- kehittää tulevia kilpailutuksia niin, että sopimukseen sisällytetään kuntalaiskokemusta kuvaavia mittareita osaksi palvelun laadun seurantaa.

4.6 Oulun Kaupunginteatteri Oy ja sen omistajaohjaus

Arviointikysymys: Kuinka hyvin Oulun Kaupunginteatteri Oy on saavuttanut omistajapoliittisissa linjauksissa tai muissa päätöksissä kaupunginvaltuuston sille asettamat tavoitteet vuosina 2023–2025 sekä onko kaupungin omistajaohjaus yhtiöön toiminut?

Tiivistelmä

Oulun Kaupunginteatteri on yksi Suomen suurimmista kaupunginteattereista, ja se on toiminut yhtiömuodossa vuodesta 2012 lähtien kaupungin 100-prosenttisessä omistuksessa.

Tytäryhtiöiden toimintaa arvioidaan tarkastuslautakunnassa valtuustotavoitteiden näkökulmasta. Tarkastuslautakunnan arviointirooli ja tietojensaantioikeus on todettu valtuuston päättämässä konserniohjeessa ja hallintosäännössä.

Kaupunginvaltuuston yhtiölle asettamien omistajapoliittisten tavoitteiden toteutuminen

Tarkastuslautakunta arvioi, kuinka tuloksellisesti Oulun Kaupunginteatteri Oy:n valtuustotasoiset tavoitteet ovat toteutuneet vuosina 2023–2025.

Valtuuston omistajapoliittiset linjaukset

Kaupungin omistajapoliittiset tavoitteet on määritelty kaupunginvaltuuston päättämässä omistajapoliittisissa linjauksissa. Valtuusto on hyväksynyt linjaukset joulukuussa 2021 ja uusimmat 30.3.2026.

Linjauksissa kaupunginteatterin toimialaksi todetaan yleishyödyllisellä tavalla ylläpitää ja harjoittaa teatteritoimintaa Oulun kaupungissa. Yhtiö voi harjoittaa ravintola-, catering-, kokous- ja kongressipalveluliiketoimintaa sekä tila- ja vuokraustoimintaa.

Omistajapoliittisissa linjauksissa 2021 ja 2026 kaupunginteatteri kuuluu ryhmään matkailu- ja kulttuuriliiketoimin-

ta. Sen strateginen merkitys on määritelty arvolla 3 Oulun konsernissa (skaala 1–5, jossa 5 tärkein). Linjauksissa on määritelty, että yhtiö säilyy kaupungin tytäryhtiönä.

Omistajapoliittisissa linjauksissa **asetetuista tavoitteista raportoidaan** kaupunginhallitukselle **kerran vuodessa tytäryhteisöraportissa**. Raportti tulee tiedoksi myös valtuustolle. Lisäksi kaupungin täysin omistamien tytäryhtiöiden on sitouduttava toteuttamaan omistajapolitiikan taustalla olevaa kaupungin visiota ja strategiaa.

Lisäksi konserniyhteisöjen **taloustietoja raportoidaan** valtuustolle **neljännesvuosiseurantojen yhteydessä sekä tilinpäätöksessä**. Konserniyhteisöille ei Oulussa yleensä ole asetettu tavoitteita talousarviossa, joten **vuositavoitteiden toteutumista ei tarkastuslautakunnassa voi arvioida**.

Teatterin tavoitteiden raportointi

Omistajapoliittisissa linjauksissa ei odoteta yhtiön tuottavan voittoa. Yhtiöjärjestyksen mukaan se ei jaa osinkoa. Teatterin odotetaan kehittävän toimintaansa mm. tilojen aktiivisella hyödyntämisellä ja esitysten korkealla kokonaiskäyttöasteella sekä olemalla taloudellisesti kannattava. Kaupungin toiminta-avustuksilla pyritään konserniohjeen mukaan mahdollistamaan kohtuuhintaiset lippujen hinnat.

Omistajapoliittisissa linjauksissa yhtiölle on asetettu **neljä tavoitetta**, joista sen on raportoitava. **Tavoitteilla ei ole tavoitearvoja. Myös** tilikauden **yhteiskuntavastuun kohokohdat** tulee raportoida omistajalle. Arvioinnissa oli käytössä tytäryhteisöraportit 2024 ja 2025, joissa raportoitiin edellisen vuoden tiedot.

**TARKASTUSLAUTAKUNNAN ARVIOINTI OULUN KAUPUNGINTEATTERI OY:N
OMISTAJAPOLIITTISTEN LINJAUSTEN TOTEUTUMISESTA VUOSINA 2023-2025**

Vihreä toteutunut, keltainen osittain toteutunut, punainen ei toteutunut.

2023-2025	Arviointi	Perusteluja
1. Vetovoimaista, vastuullista ja uusiutuvaa teatteritaidetta		
Yleisötyö on toimijoiden järjestämää omaa toimintaa, jonka tavoitteena on löytää uusia yleisöjä, vahvistaa jo syntyneitä suhteita katsojiin ja/tai taustoittaa teoksia ja syventää esitysten vastaanottoa (Tinfo)		
<ul style="list-style-type: none"> yleisötyön kehittäminen eri-ikäisten oululaisten kanssa 		<ul style="list-style-type: none"> Teatteri järjestää erityistapahtumia lapsille, nuorille ja ikäihmisille. Esimerkiksi vuonna 2025 painopisteenä oli monikulttuurisen yleisön tavoittaminen. Tilaisuuksia järjestettiin vuosina 2023-2025 vuosittain 234-277, ja osallistujamäärä vaihteli noin 15 500-17 100 välillä. Yleisötyön määrällä se sijoittui valtakunnallisten kärkitoimijoiden joukkoon. (3.-4. vuosina 2022-2024)
<ul style="list-style-type: none"> yhteistyön kehittäminen eri kulttuuritoimijoiden kanssa 		Yhteistyö kattaa muut taiteenalat sekä kasvatuksen, opetuksen ja kolmannen sektorin toimijat. Yhteistyötä on myös valtakunnallisesti.
2. Tilojen luova hyödyntäminen		
Teatterilla on käytössään vuonna 1972 rakennettu kiinteistö, joka peruskorjattiin ja laajennettiin vuosina 2002-2004. Omistajan intressissä on kaupunkilaisten rahoittaman tilan mahdollisimman tehokas käyttö.		
<ul style="list-style-type: none"> hyödynnetään tiloja aktiivisesti sekä teatterin sisä- että ulkopuolella 		Tilavuokrauksen määrä on vaihdellut vuosittain 33-62 tilaisuuden välillä. Vuonna 2025 vuokrausta vähensi lisääntynyt esitys- ja harjoitustoiminta. Ravintolatoiminnan oma tuotanto on laajentanut tapahtumasisäiltöä.
<ul style="list-style-type: none"> kehitetään uusia yhteistyötä mahdollistavia tuotantomalleja 		Esimerkiksi <ul style="list-style-type: none"> Flow Production -yhteistyö PikiTalk-keskustelutilaisuudet Moninaisuuden näyttämön produktiot Lasten ja nuorten teatterifestivaalit Nuorten Open Stage -tilaisuudet Ikäihmisten omat esitykset Näyttämöraadit Produktioihin liittyvät keskustelutilaisuudet, taiteilijatapaamiset ja työpajat Kinky Boots -produktio yhteistyössä MD Companyn kanssa
3. Asiakaslähtöinen, kilpailukykyinen ja taloudellisesti kannattava toiminta		
<ul style="list-style-type: none"> asiakastytyväisyys/-kokemus 		Asiakastytyväisyyttä ei ole säännöllisesti mitattu. Asiakaspalautemahdollisuus on verkkosivuilla. Katsojamäärä on noussut ja esitysten täyttöaste on korkea (2025 82,1 %). Vuonna 2026 mennään mukaan Suomen Teatterit ry:n toteuttamaan asiakastutkimukseen. Raportointi tytäryhteisöraporteissa on puutteellista.
<ul style="list-style-type: none"> esitysten kokonaistäyttöaste (%) 		On noussut 74 %:sta 84 %:iin.
4. Kilpailukykyinen ja taloudellisesti kannattava toiminta		
<ul style="list-style-type: none"> liikevaihdon kehittyminen 		On kasvanut 2,1 miljoonasta 3,4 miljoonaan.
<ul style="list-style-type: none"> liikevaihdon (lipputulot ja vuokratulot) osuus kokonaistuloista 		Liikevaihdon osuus kasvanut kokonaistuloista 24 %:sta 33 %:iin. Raportointi tytäryhteisöraportissa 2025 puutteellista.
<ul style="list-style-type: none"> kumulatiivinen tulos 		On kasvanut tarkasteluajanjaksolla lähes 500 000 euroon. Raportointi tytäryhteisöraporteissa puutteellista.
<ul style="list-style-type: none"> omavaraisuusaste 		On ollut 43-51 %. Yli 35 %:n lukema tulkitaan yleisesti hyväksi tasoksi.
Muut		
<ul style="list-style-type: none"> Yhteiskuntavastuu 		Teatterin yhteiskuntavastuu on etenkin sosiaalista vastuuta, kun se tuottaa nykymaailmassa kiinni olevaa, keskustelua herättävää, empatiaa kasvattavaa ja ihmisiä yhteen tuovaa teatteritaidetta. Teatterin tasa-arvon ja yhdenvertaisuussuunnitelman näkyminen teatterin ohjelmistossa ja toiminnassa. Kaupungin rasismin vastaisen suunnitelman edistäminen. Henkilökunnan työhyvinvointiin vaikuttaminen mm. yksiosaisen työpäivän toimintamalli. Ympäristövastuullisuuden edistäminen laitteita uusimalla ja energiaa säästämällä. Korkea jätteiden kierrätysaste. Ympäristönäkökulma laajemmin ymmärrettynä on tuleva kehittämis-kohde. Yhteiskuntavastuun raportointi tytäryhteisöraportissa 2024 on puutteellista.
<ul style="list-style-type: none"> Kaupunkistrategia teatterin toiminnassa 		Teatterin johdon mukaan teatterin strategiassa ja toiminnassa on sitouduttu kaupungin arvoihin sekä veto- ja pitovoimaan, sivistykseen ja hyvinvointiin liittyviin painopisteisiin. Teatteri myös palvelee laajaa aluetta ja rakentaa Oulun brändiä. Teatteri on uusimassa strategiaansa. Arvioinnissa havaittiin, että kaupunkiteatterin verkkosivuilta löytyy lyhyesti sen strategia, mutta ei esimerkiksi tilinpäätöstä tai toimintakertomusta.

Arvioinnin perusteella voi yhteenvetona todeta:

- Yhtiö on edistänyt kaupungin vetovoimaa teatteritoiminnan yhteisöllisyydellä ja kehittänyt yhteistyötä eri kulttuuritoimijoiden kanssa sekä uusia tuotantomalleja. Sen yleisötyö kaupunkilaisten kanssa on laajaa.
- Omistajan intressissä on veroeuroilla rakennettujen tilojen aktiivinen hyödyntäminen. Vuonna 2025 tilavuokrauksen määrä hieman laski.
- Asiakastytyväisyyttä ei tarkasteluajanjaksolla ole mitattu, mutta teatterin täyttöaste antaa viitteitä tyytyväisyydestä. Vuonna 2026 on tulossa asiakastytyväisyysmittaus.
- Kaikki yhtiön ohjaamisessa käytetyt taloudellisen kannattavuuden mittarit ovat kehittyneet positiivisesti tarkastellulla ajanjaksolla 2023–2025.
- Yhteiskuntavastuuta teatteri kantaa etenkin näyttämötaiteen sisällön kautta. Ympäristövastuun kehittäminen on teatterin seuraavia painopisteitä.

Lisätietoa taloudellisesta kannattavuudesta

Teatterin kannattavuuteen vaikuttaa etenkin valtionosuudet, avustukset, tilavuokratulot, ravintola- ja oheismyynti, henkilöstökulut, esitysten tuotantokustannukset, kiinteistökulut, tekniikan ja kaluston investoinnit, markkinointi ja viestintä sekä välilliset kulut. Taustalla vaikuttavat täyttöaste, yleisösuhteet ja asiakaskokemukset.

Teatterin kokonaistulot olivat vuonna 2025 11,4 miljoonaa euroa. Lipputulot ovat tarkastelujaksolla nousseet

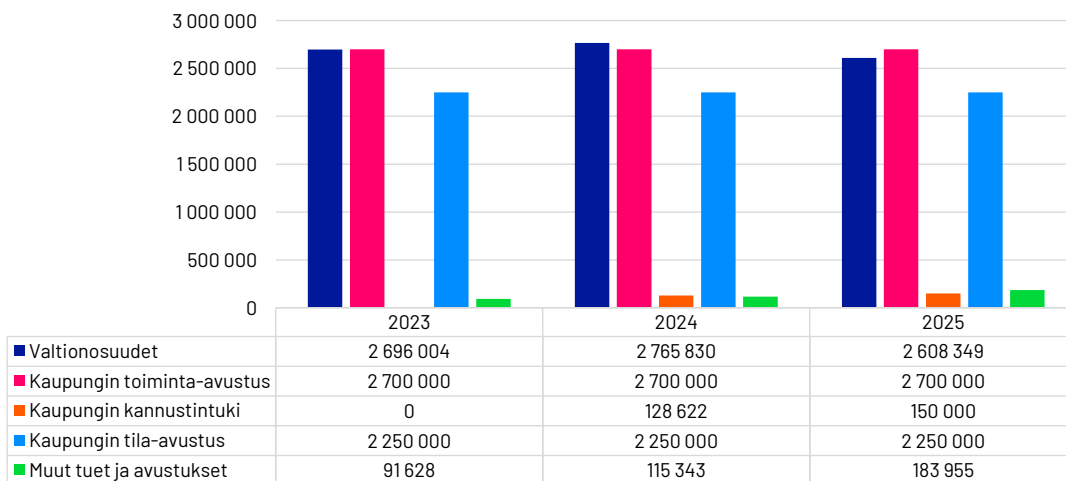
1,86 miljoonasta 2,55 miljoonaan. Katsojamäärä oli 79 428 kappaletta vuonna 2025, siitä lähes 31 000 katsojaa keräsi musikaali.

Oulun Kaupunginteatterin korkein lipunmyyntilukumäärä sijoittuu ajanjaksolta 1973–1985, jolloin lippuja omiin esityksiin myytiin 110 000–145 000 kappaletta vuodessa (Lähde: Tinfon lippudata, jossa ei ole ilmaislippuja eikä vierailuesitysten lippuja). Lippujen hintoja on nostettu 2024–2026 osassa lippuryhmiä, mutta arvonlisäverojen nosto vähensi tulovaikutusta. Myös myyntiin ja markkinointiin on panostettu.

Kannattavuuteen lipputulosta enemmän vaikutusta on valtionosuuksilla ja kaupungin avustuksilla. Kaupungin avustukset muodostuvat toiminta-avustuksesta ja tilavuokrusta. Yhtiöittämisvaiheessa vuonna 2012 kaupunginteatterin toiminta-avustus oli 3,0 miljoonaa euroa ja tilavuokrusta 2,250 miljoonaa euroa. Vuonna 2017 avustusta leikattiin 300 000 eurolla. Tilavuokrusta on tarkasteluvuosina kattanut vuokran, mutta ei kata vuonna 2026, jolloin vuokra nousee noin 120 000 euroa, joka johtuu rakennuksen perusparannuksen vaikutuksesta pääomavuokraan.

Kaupungin tuki päätetään talousarviovuosittain. Vuonna 2024 kaupunkiomistaja otti käyttöön kannustintuen, joka on maksimissaan 150 000 euroa ja jonka maksamisen ehtona on, että teatterin tulot kasvavat lipunmyynnin, tilavuokrauksen ja ravintolatoiminnan ansiosta vähintään vastaavalla summalla 1:1-suhteella.

OULUN KAUPUNGINTEATTERIN VALTIONOSUUDET JA AVUSTUKSET 2023–2025, EUROA



Valtiontuki on keskeinen teattereiden rahoituslähde. Valtionosuus on yleensä ollut indeksidottua, kaupungin tuki taas ei. Muiden tukien osuus on ollut pieni, tarkasteluajanjaksolla 1–2 prosenttia kaikista tuloista. Muita avustuksia on saatu muun muassa Jane ja Aatos Erkon rahastosta ja Kevalta. Muu rahoitus on pääosin hankesidonnaista.

Teatterin omarahoitusosuus, johon ei lasketa kaupungin ja valtion avustuksia, on vuosina 2023–2025 noussut 25 prosentista 33 prosenttiin kokonaistuloista. Viime vuosina palkat ovat nousseet ja inflaatio on vaikuttanut muihin menoihin niitä kasvattavasti. Henkilöstömenojen osuus on noin 56 % kokonaiskuluista. Omassa rahoituksessa lipputulot ovat lisääntyneet ja muiden tulojen osuus vähentynyt.

Verrokkitietoja

Vuoden 2024 luvuilla (lähde: Tinfo) Oulun teatterin katsojamäärä on selvästi pienempi kuin Suomen suurimmilla Helsingin, Tampereen (Tampereen työvänteatteri ja Tampereen teatteri) ja Turun teattereilla, mutta suurempi kuin monilla muilla kaupunginteattereilla.

Kaupunginteattereista Helsingin ja Turun Kaupunginteatterien tuet kaupungeilta olivat suurimmat 9,2 miljoonaa ja 6,6 miljoonaa euroa vuonna 2024. Seuraavina tulivat Lahden ja Oulun Kaupunginteatteri, joiden tuki kaupungilta oli samaa 5 miljoonan euron luokkaa. Vuonna 2025 Lahden kaupunki tasapainotti teatterinsa taloutta 0,5 miljoonalla eurolla. Molemmilla tukeen liittyy ison teatterikiinteistön vuokratuki

Valtionosuuksissa Oulun teatterin saama avustus oli vuonna 2024 seitsemänneksi suurin (2,8 miljoonaa) kaikista valtionosuutta saavista teattereista. Valtionosuuden määräytymisessä merkittävää on henkilötöyvuosien määrä. Lipputuloja ja vuokratuloja Oulun teatteri keräsi neljänneksi eniten.

Lahden Kaupunginteatteria on pidetty volyymiltään verrokkina Oulun Kaupunginteatterille. Teatteri on Lahdessa taseyksikkö, joka kuuluu hallinnollisesti elinvoiman palvelualueelle. Teatterin liiketulos oli vuonna 2023 alijäämäinen noin 591 000 euroa ja 785 000 euroa vuonna 2024 (tavoite 0). Vuonna 2025 se teki noin 110 000 ylijäämän. Teatterin taseessa on alijäämää vielä 1,4 miljoonaa euroa. Katsojamäärä on laskenut vuosien 2023–2025 välillä ja oli vuonna 2025 hieman alle 50 000. Lahti on palkannut konsultin, joka on antanut raportin teatterin tilanteesta (Yle 12.3.2026).

Omistajaohjauksessa käytetyt keinot

Tarkastuslautakunta arvioi, onko kaupungin omistajaohjaus yhtiön toiminut tarkoituksenmukaisesti ja vaikuttavasti.

Kaupungin tytäryhtiöiden toiminta on osakeyhtiölain mukaan järjestettyä. Konsernin omistajaohjausrooli tytäryhtiön toimintaan on määritetty kuntalaissa.

Omistajaohjauksella on huolehdittava siitä, että kunnan tytäryhteisön toiminnassa otetaan huomioon **kuntakonsernin kokonaisuus sekä kunnan tahto ja tavoitteet**. Omistajaohjauksella tarkoitetaan toimenpiteitä, joilla kunta omistajana myötävaikuttaa yhtiön hallintoon ja toimintaan. Tytäryhteisöjen johto toimii konsernin emoyhteisön eli kunnan luottamuksen varassa.

Kaupunginhallitus vastaa kaupunkikonsernin ohjauksesta ja konsernivalvonnan järjestämisestä. **Oulussa konser-**

nijaosto ohjaa ja valvoo, että tytäryhteisöt toimivat kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen asettamien tavoitteiden mukaisesti sekä huolehtii konsernivalvonnan toteuttamisesta. Viranhaltijaorganisaatiossa omistajaohjaus kuuluu kaupunginjohtajalle ja konsernijohtajalle.

Kaupunginteatterin omistajaohjauksessa käytännön **keinoista olivat käytössä** vuonna 2023–2025 seuraavat

- Konsernijaosto nimesi yhtiön ehdokkaat yhtiön hallintoelimiin.
- Konsernijaosto ohjeisti yhtiökokoukseen nimetyn edustajan.
- Konsernijaosto kävi vuosittain omistajaohjauskustelun yhtiön hallituksen puheenjohtajan ja toimitusjohtajan kanssa.
- Konsernijaosto antoi yhden neuvotteluvaihtoehdon mukaisen ennakkokäsityksen (2023), joka liittyi ravintolatoimintaan. Teatteri otti ravintolatoiminnan omaksi toiminnakseen.
- Yhtiö on osallistunut uusien omistajapoliittisten linjauksen valmisteluun keväällä 2025, mutta ei antanut lausuntoa linjauksista.

Omistajaohjauksessa **eivät olleet käytössä** seuraavat keinot, koska omistajaohjauksen mukaan keinojen käytölle ei ole ollut tarvetta:

- Yhtiöjärjestykseen vaikuttaminen.
- Talouden seurantatietojen, yhteiskuntavastuureportoinnin tai muiden omistajapoliittisten tavoitteiden perusteella reagointi yhtiön suuntaan.
- Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnon raportoinnin perusteella reagointi yhtiön suuntaan.
- Kaupunkistrategiasta yhtiölle johdetut toiminnalliset tavoitteet kaupungin talousarviossa.
- Hyvän hallinto- ja johtamistapa suositusten ja sisäisen valvonnan ja riskienhallinnon raportoinnin perusteella reagointi yhtiön suuntaan.

Kaupunginvaltuusto päättää kuntalain mukaisesti myös konserniohjeesta. Yhtiössä sitovuus syntyy, kun esimerkiksi yhtiön hallitus, on hyväksynyt konserniohjeen yhteisöä sitovaksi. Konserniohjeen toteutumista ei arviointinissa tarkasteltu, koska kaupungin sisäinen tarkastus on vuonna 2025 tarkastanut yhtiötä. Tarkastuksessa todettiin, että yhtiön hallitus on hyväksynyt konserniohjeen ja noudattaa sitä toiminnassaan. Tarkastuksessa annettiin muutama suositus sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämiseen. Suositusten toteuttaminen on vielä kesken.

Erityiset havainnot

Tarkastuslautakunta kiinnitti arviointikertomuksessa 2017 huomiota siihen, että kaupunginhallitus on 28.11.2011 tehnyt päätöksen, jonka mukaan Oulun Kaupunginteatteri tuottaa vuodesta 2012 lähtien oopperaproduktion. Kyse ei ole varsinaisesta omistajaohjauksesta vaan

yksittäispäätöksestä. Rahoitus sisältyy kaupungin toiminta-avustukseen. Päätös on tehty ennen teatterin yhtiöittämistä. Teatteri on toteuttanut päätöstä tuottamalla joka kolmas vuosi oopperan ja lähes kaikkina muina vuosina musikaaleja tai operetteja. Suurilla produktioilla voi olla merkittävä vaikutus liikevaihtoon, mutta ne lisäävät myös taloudellista riskiä.

Omistajapoliittiset linjaukset uudistuivat

Kaupunginvaltuuston maaliskuussa 2026 päättämässä omistajapoliittisissa linjauksissa uutena lisäyksenä on yhtiöiden hallitusten osaamisvaatimukset.

Oulun teatteriyhtiön **ohjaaminen taloudellisesti kannattavaan toimintaan painottuu uudella tavalla ulkopuoliseen rahoitukseen**. Liikevaihdon kehittyminen ja liikevaihdon (lipputulot ja vuokratulot) osuus kokonaistuloista poistui raportoitavista tavoitteista ja tilalle tuli ”muun kuin Oulun kaupungilta tulevan ulkopuolisten tulojen osuus kokonaistuloista”. Mittarilla ei ole tavoitearvoa. Muu kuin kaupungin osuus teatterin tulovirrasta on vuosina 2023–2025 ollut 5,2–6,3 miljoonaa. Ilman valtionosuutta summa on ollut tarkasteluaajakaksolla 2,5–3,7 miljoonaa euroa.

Uusi ohjaus on tulojen näkökulmasta samansuuntainen kuin yhtiöittämisvaiheessa, jossa ”tavoite oli, että ”kunnan toiminta-avustus ei kasva, jolloin kustannusnousu katetaan tuottavuutta parantamalla sekä toimintaa ja yhteistyökumppanuuksia kehittämällä”(Kh 29.11.2010: ”Kaupunginteatterin hallintomuodon jatkoselvitystyöryhmän loppuraportti 25.10.2010”).

Vuorovaikutus ja näkemysten yhteneväisyys omistajan ja tytäryhtiön välillä

Kaupungin omistajaohjauksen on määritelty omistajapoliittisissa linjauksissa olevan **johdonmukaista ja mahdollisimman avointa**. Tavoitteena on, että omistajaohjausta hoidetaan tavalla, joka mahdollistaa toimijoiden ja omistajan yhteydenpidon parhaalla ja tuloksellisimmalla tavalla.

Konsernijaosto käy merkittävimpien tytäryhteisöjen kanssa vuosittain **omistajaohjauskeskustelut**. Kaupunginteatteriyhtiön kanssa keskustelut on käyty tarkastelu-vuosina 2023–2025. Niissä on käsitelty mm.: yhtiön toimintaympäristön tilannekatsaus, strategia, taloudellinen tilanne, tilannekatsaus omistajapoliittisissa linjauksissa asetettuihin tavoitteisiin, yhteiskuntavastuun kohokohdat, merkittävimmät riskit sekä niiden hallintakeinot ja -yhtiön hallitustyöskentelyn tilannekatsaus.

Keskustelunyhdyden katsotaan molempien osapuolten näkemyksen mukaan olevan hyvä ja luottamuksen toimivan (tarkastuslautakunnan järjestämä arviointitilaisuus 2.12.2025). Teatterin johto toi arviointitilaisuudessa esiin seuraavat näkemykset:

- Teatterin tavoitteiden tulisi sisältää myös laadullisia mittareita, sillä esimerkiksi täyttöprosentti ei aina kuvaa esitysten laatua eikä teatteritaiteen merkitystä tai vaikutusta.
- Tilojen vuokrauksen merkitys teatterin taloudessa on ollut liian suuri, ja sen lisääminen nähdään haittaavan teatterin ydintoimintaa. Kannustintuen kytkeminen laajemmin teatterin toiminnan uudistamiseen voisi tukea uudistamistyötä nykyistä paremmin.
- Kaupungin tuki tulisi sitoa indeksiin ja linjata pidemmälle ajalle kuin vuodeksi. Valtion rahoitus toteutuu kuuden vuoden kausissa ja teatterin ohjelmistosuunnittelua ja -sitoumuksia valmistellaan noin kolmeksi vuodeksi eteenpäin.
- Kulttuuriosaamisen hyödyntämisessä on kehitettävää. Teatterin ja liike-elämän yhteistyöstä olisi hyötyä molemmille.

Arviointitilaisuudessa saadun tiedon mukaan omistajan ja yhtiön välillä on alkamassa keskustelu kiinteistöön liittyvistä investoinneista ja laiteinvestoinneista. Investointien kuulumisesta kiinteistöön tai teatteritoimintaan on olemassa vastuurajataulukko. Omistajankin mukaan haasteena on tulevat kunnossapitoremontit ja teatterin esityskaluston vanheneminen. Aiemmin päättäytymön pyörivän osan teatteri on uusinut kaupungin lainalla.

Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä arvioinnista Oulun Kaupunginteatteri Oy ja sen omistajaohjaus

Arviointikysymys oli, kuinka hyvin Oulun Kaupunginteatteri Oy on saavuttanut omistajapoliittisissa linjauksissa tai muissa päätöksissä kaupunginvaltuuston sille asettamat tavoitteet vuosina 2023–2025 sekä onko kaupungin omistajaohjaus yhtiöön toiminut.

Arvioinnin tulos oli, että Oulun Kaupunginteatteri Oy on toteuttanut kaupunginvaltuuston sille asettamat tavoitteet tuloksellisesti. Omistajaohjaus on toiminut hyvin, koska on käytetty monipuolisia omistajaohjauksen keinoja vuosiprosessin mukaisesti ja tavoitteiden tuloksellisen toteutumisen lisäksi yhtiön raportointi kaupungille on ollut pääosin toimivaa. Arvioinnissa nousi kuitenkin esiin kehittämistarpeita valtuustotavoitteiden seurannassa ja raportoinnissa.

Kaikki yhtiön ohjaamisessa käytetyt taloudellisen kannattavuuden mittarit ovat kehittyneet positiivisesti tarkastellulla ajanjaksolla 2023–2025. Teatteriyhtiön taloudellisena riskinä on muun muassa produktioiden epäonnistuminen. Epäonnistuminen voi kahdentua taloudellisesti siinä tapauksessa, että se laskee lipputulojen lisäksi kaupungin kannustintukea.

Oulun kaupungin 5,1 miljoonan euron tuki oli neljänneksi suurin tuki kaupunginteattereille Suomessa ja oli 45 % yhtiön kokonaistuloista vuonna 2025. Yhtiön tulojen lisäämismahdollisuuksista arvioinnissa havaittiin:

- esitysten täyttöaste on tällä hetkellä korkea,
- yksittäisellä produktiolla voi olla iso merkitys katsojamääriin,
- lippujen hintoja on nostettu useammassa lippuryhmissä vuosina 2024–2026 ja
- tilojen vuokraamisen lisäämisen koetaan haittaavan teatterin toimintaa.

Omistajapoliittisten linjausten mukaan yhtiön taloudesta seurataan jatkossa *muun kuin kaupungin rahoituksen* kehitystä. Kuitenkin muu ulkopuolinen rahoitus kuin valtionosuus on liittynyt lähinnä hankkeisiin. Valtion talouden tasapainottamisessa kulttuurialan valtiontukien mahdolliset leikkaukset ovat jatkossa riski teattereiden taloudelle. Oulussa valtionosuus oli 23 % teatterin kokonaistuloista vuonna 2025.

Erityiseen yhtiön ohjaukseen ei tarkasteluajanjaksolla ole ilmennyt tarvetta yhtä ennakkokäsitystä lukuun ottamatta (ravintolatoiminnan omaksi otto).

Omistajaohjauksen olisi tullut huolehtia, että yhtiön raportointi tytäryhtiöraportoinnissa kattaa kaikki omistajapoliittisissa linjauksissa raportoitaviksi määritetyt kohdat. Lisäksi raportoitavaksi mittariksi määritellystä asiakastytyväisyydestä ei saatu tuloksia, koska teatterin asiakastytyväisyyden mittausta ei ole ollut systemaattista.

Tarkastuslautakunta teki jo vuoden 2017 arvioinnissa havainnon, että vuonna 2011 on tehty kaupunginhallituksen päätös, joka ohjaa operatiivisesti teatterin oopperatuotantoa.

Omistajaohjauksen ja kaupunginteatterin vuorovaikutuksesta todettiin sen olevan toimivaa, mutta teatterin investoinneista on tarpeen keskustella ja teatterin johto toivoi kulttuuriosaamista käytettävän nykyistä enemmän elinkeinopolitiikan kehittämässä.

Tarkastuslautakunnan suositukset

Tarkastuslautakunta suosittaa, että kaupunginteatteri

- lisää avoimuutta yhtiön viestintään julkaisemalla toimintakertomuksensa ja laajat tilinpäätöstiedot yhtiön verkkosivuilla. Tällä hetkellä tietoa verkkosivuilla on niukasti.

ja että omistajaohjaus

- selkiyttää ja kehittää investointien vastuujakoa,
- edesauttaa yhteistyötä kaupungin elinkeinotoimijoiden ja kaupunginteatterin välillä ja
- esittää kaupunginhallitukselle oopperatuotantoon liittyvän päätöksen (2011) kumoamista liian operatiivisena yhtiön ohjauksena.



5 Tarkastuslautakunnan suositusten etenemisen seuranta


Tarkastuslautakunta seuraa suositustensa vaikuttavuutta ja esittää havaitse-
miaan toimenpiteitä, joilla suosituksia on edistetty sekä arvionsa suositustensa
etenemisestä.

Tarkastuslautakunta on valinnut seurantaan osan suosituksista arviointikertomuksista vuosilta 2022–2024.

Tietoja seurantaan on saatu kaupunginhallituksen kaupunginvaltuustolle antamista suosituksiin liittyneistä lausunnoista sekä kevään 2026 aikana kerätyistä lisätiedoista.

	Tarkastuslautakunnan suositusten etenemisestä
➔	asia on edennyt merkittävästi suosituksen suuntaan
➡	tarkastuslautakunta on havainnut joitakin toimia suosituksen suuntaan
➡	tarkastuslautakunta ei ole havainnut toimia suosituksen suuntaan

TARKASTUSLAUTAKUNNAN VUOSIEN 2022–2024 SUOSITUKSIEN VAIKUTTAVUUDEN SEURANTA

Tarkastuslautakunnan suositus	Tarkastuslautakunnan havaitsemia toimenpiteitä	Eteneminen
<p>2022: OuluBotin vaikuttavuus: Keinojen lisääminen OuluBotin tunnetuksi tekemisessä</p>	<p>Konsernihallinnosta saadun tiedon mukaan OuluBotin tunnettuutta ja näkyvyyttä lisättiin ouka.fi-verkkosivustolla, erilaisissa tapahtumissa ja BusinessAsemalla sijaitsevan puheohjattavan infonäytön välityksellä. Opiskelijoille jaettiin OuluBot- aiheisia haalarimerkkejä, ja lisäksi julkaistiin paperiset esitteet sekä suomeksi että englanniksi. Botin uusista ominaisuuksista ja mahdollisuuksista tiedotettiin organisaation sisällä ja marraskuussa 2025 botti otettiin käyttöön Pohteen digitaalisessa sote-keskuksessa nimellä PohdePotti.</p> <p>Vuonna 2025 keskustelujen määrä oli 52 798, mikä oli kaksi kertaa enemmän kuin vuonna 2024, jolloin keskustelujen määrä oli 26 112.</p>	
<p>2023: Perusopetuksen psykologi- ja kuraattoripalvelujen toteutuminen Luotettavan tiedon saanti psykologi- ja kuraattoripalvelujen lakisääteisten määräraajojen ja henkilöstömitoituksen toteutumisesta.</p>	<p>Tietoja palveluihin pääsystä ei voida toimittaa kunnittain eriteltyinä, koska käytössä olevien tietojärjestelmien rajoitteet eivät mahdollista kuntatasoista raportointia.</p> <p>Tietoja on saatu kuraattori- ja psykologipalvelujen henkilöstömitoituksen toteutumisesta vuonna 2025 Oulun kaupungissa.</p> <p>Pohteen opiskeluhoitopalvelujen henkilöstömitoitus:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Terveystoimijat (THL suositus): perusaste 48,9 (suositus 49,5) ja lukiot 8 (suositus 10,6) • Kuraattorit (lakisääteinen OhL, 9§): perusaste 36 (mitoitus 35,3) ja lukiot 9 (mitoitus 9,1) • Koulupsykologit (lakisääteinen OhL, 9§): perusaste 18 (mitoitus 32) ja lukiot 6 (mitoitus 7,8) <p>Esiopetuksen oppilaiden osalta em. tietoja ei saatavilla.</p>	
<p>2024: Sitovat toiminnan tavoitteet Tehostetaan sitovien toiminnan tavoitteiden kokonaiskoordinaatiota. Vuonna 2024 tavoitteet olivat osittain epäselviä ja mittareita oli paljon. Kokonaisia kaupunkistrategian toteuttamisohjelmia ei aseteta sitoviksi toiminnan tavoitteiksi.</p>	<p>Vuoden 2025 talousarviosta puuttui yhä useiden sitovien toiminnan tavoitteiden mittareita selkeä tavoitearvo tai -suunta. Tavoitteiden määrä oli hieman laskenut edellisvuoteen verrattuna: vuoden 2024 talousarviossa sitovia niitä oli 113, kun taas vuonna 2025 vastaava luku oli 107.</p> <p>Sitovina toiminnan tavoitteina talousarviossa 2025 oli edelleen kokonaisia kaupunkistrategian toteuttamisohjelmia, kuten sivistysohjelma ja hyvinvointisuunnitelma.</p>	
<p>2024: Talous Ennustamisen laadun parantaminen hallintokunnissa Digitalisaation hyödyntäminen toiminnan tehostamisessa Laaditaan nykyistä vaikuttavampia ja innovatiivisempia vuositaavoitteita. Vuoden 2024 tavoitteet keskittyivät vain palveluiden ja prosessien jatkokehittämiseen.</p>	<p>Hallintokunnat, kuten sivistys- ja kulttuuripalvelut, ovat toteuttaneet hankkeita, joiden tavoitteena on parantaa ennustamisen laatua. Konsernihallinto on osallistunut näihin hankkeisiin. Talous- ja rahoitusjohtajan mukaan myös joukkoliikenteen ennustaminen on kehittynyt.</p> <p>Vuoden 2025 vuositaavoite on selvästi laajempi. Kehittämistoimenpiteissä priorisoidaan mm. lakisääteisyttä, kustannussäästöjä ja asiakaslaatua. Uusissa palveluissa tavoitellaan yhteisten palvelualueiden käyttöä ja palvelujen jatkuvuutta tavoitellaan tietoturvaohjelmien hallinnalla. Konsernihallinnon Digi ja ICT edistää digitalisaatiota hallintokuntien kanssa ja etenemistä pyritään seuraamaan järjestelmällisesti.</p>	
<p>2024: Työllistymisen tukeminen kuntouttavan työtoiminnan keinoin Vuoropuhelun ja tiedonvaihdon vahvistaminen hyvinvointialueen kanssa, mikä parantaa palvelujen sisältöä, asiakastietojen seuranta ja vaikuttavuuden arviointia Työllisyyspalveluiden kehittäminen tukemaan paremmin kuntouttavan työtoiminnan jälkeistä polkua</p>	<p>Työllisyysjohtajan mukaan kaupunki on vahvistanut yhteistyötä hyvinvointialueen kanssa strategisella tasolla (yhteiset linjaukset ja tavoitteet), operatiivisella tasolla (arjen käytännön yhteistyö ja yhteiset prosessit) sekä taktisella tasolla (toimintatapojen ja vastuiden täsmäntäminen). Yhteistyö näkyy säännöllisinä tapaamisina, yhteisinä käytäntöinä ja yhtenäistettynä tiedonkulkuna työikäisten palvelujen tarpeisiin. Tämä parantaa saadun tiedon mukaan edellytyksiä seurata asiakastietoa ja kehittää palvelujen sisältöä, vaikka haasteita on edelleen erityisesti hyvinvointialueen palvelujen tarjonnassa ja saatavuudessa.</p> <p>Työllisyyspalveluissa on aloitettu työllistymistä edistävän palvelukokonaisuuden valmistelu, jonka tavoitteena on selkeyttää ja vahvistaa kuntouttavan työtoiminnan jälkeistä polkua. Kokonaisuus hyödyntää keskeisiä palveluja, kuten työkyvyn kartoitusta, koulutusta, työhön- ja työnhakuvalmennusta, työkokeiluja sekä opinnollistamista, ja sen tarkoituksena on varmistaa asiakkaiden oikea-aikainen ohjautuminen vaikuttaviin palveluihin. Palvelun toteutuksessa tehdään yhteistyötä työllisyyspalvelujen lisäksi mm. ostopalvelujen ja eri sidosryhmien kanssa, ja tavoitteena on parantaa työnhakijoiden työllistymisedellytyksiä kokonaisvaltaisesti.</p>	

Tarkastuslautakunnan suositus	Tarkastuslautakunnan havaitsemia toimenpiteitä	Eteneminen
<p>2024: Tapahtumaystäväallinen Oulu</p> <p>Sitovien tavoitteiden toteutumista seurataan säännöllisesti ja mahdolliset muutostarpeet valmistellaan valtuuston käsiteltäväksi.</p> <p>Tapahtumayksikön tiedolla johtamisen vahvistaminen</p>	<p>Tavoite kulttuuripääkaupunkivuoden tulosten juurruttamiseen tarkoitettun yhteistyömallin valmistumisesta asetettiin vuodelle 2024. Valmistelu alkoi kuitenkin vasta vuonna 2025, eikä tavoitetta korjattu valtuustolle. Kyse oli yksittäisestä virheestä, ja saadun selvityksen mukaan tavoitteiden ja mit-tareiden tarkistamista vahvistetaan uuden kaupunkistrategian valmistelun yhteydessä, jotta vastaavat tilanteet voidaan jatkossa ehkäistä.</p> <p>Tiedolla johtamista on kehitetty yhteistyössä Oulun kaupungin tietohallinnon, BusinessOulun ja VisitOulun kanssa. Vuonna 2025 tapahtumayksikkö loi tapahtumien tiedolla johtamisen suunnitelman ja aloitti Tapahtuma-alan tilastokatsauksen kokoamisen PowerBI -alustalle. Tapahtumayksikön mukaan tapahtuma-alan keskeiset toimijat on tunnistettu sekä työpaik-kojen että liikevaihdon perusteella. Lisäksi yksikkö on ilmoittanut, että BusinessOulu alkaa huhtikuusta 2026 lähtien hankkia tapahtuma-alan suhdannetietoja automatisoidusti Tilastokeskukselta. Vuonna 2025 toteutettiin kävijätutkimukset kuudelle eri tapahtumalle.</p>	<p style="text-align: center;">➔</p>
<p>2024: Asuntomessut 2025 -hankkeen edistymisen ja riskien raportointi</p> <p>Hallintokunnat vaikuttavat viestinnällä ja markkinoinnilla asuntomes-sujen kävijämäärään</p>	<p>Kaupungin hallintokunnat edistivät Asuntomessujen näkyvyyttä kattavalla viestinnällä ja markkinoinnilla eri kanavissa jo hyvissä ajoin ennen messuta-pahtumaa. Kesällä 2025 järjestetty kampanja toi esiin sekä Asuntomessut että Kuninkuusravit, ja sen kohderyhmänä olivat oululaiset, lähiseudun asukkaat sekä kaupungissa vierailevat. Kampanjan avulla Oulun kaupungin sosiaalisen median kanavat tavoittivat yhteensä 95 000 käyttäjää. Asunto-messujen kokonaiskävijämäärä oli noin 66 000, mikä jäi alle odotetun 100 000 kävijän tavoitteen.</p>	<p style="text-align: center;">➔</p>
<p>2024: Kulttuuripääkaupunki Oulu 2026 -hankkeen edistymisen ja riskien raportointi</p> <p>Omistajaohjauskeskustelujen säännöllinen toteuttaminen sekä kulttuurisäätiön riskienarvioinnin tukeminen</p> <p>Kaupungin edustuksen vahvistami-sen arviointi säätiön hallituksessa, toiminnanohjauksen ja riskienhal-linnan parantamiseksi</p>	<p>Vuonna 2024 omistajaohjauskeskustelut eivät toteutuneet tarkoituksen-mukaisella tavalla, ja keskustelujen väli venyi poikkeuksellisen pitkäksi, jopa 1 vuoden ja 8 kuukauden mittaiseksi. Vuonna 2025 omistajaohjauskes-kustelu on toteutunut 18.8.2025 (edellinen keskustelu 18.11.2024), jolloin väli oli 9 kuukautta. Omistajaohjauskeskusteluissa on käsitelty kulttuurisäätiön toimintaan liittyviä riskejä osana keskustelua.</p> <p>Konsernihallinnon mukaan säätiön hallituksen kokoonpanoa arvioidaan toukokuussa 2026 nykyisen kaksivuotistoimikauden päättyessä.</p>	<p style="text-align: center;">↗</p> <p style="text-align: center;">➔</p>
<p>2024: Hiilinielujen kasvattamisen tavoitteisto</p> <p>Kaupungin hiilinielujen nykytilan selvittäminen</p> <p>Kaupunkistrategiaan sisältyvän hiilinielujen kasvattamistavoitteen seurantajärjestelmän kehittäminen</p>	<p>Kaupunkiympäristöpalvelujen mukaan kaupungilla on käytössään Foresta metsätietojärjestelmä, johon voidaan liittää hiilinielujen laskentamoduuli. Tällä moduulilla voidaan vuosittain seurata hiilinielujen ja hiilivaraston kehitystä. Moduulin hankintaa suunnitellaan vuodelle 2026.</p> <p>Seurantajärjestelmän kehittämistä, joka varmistaa, että kaupungin toimintaa ohjaavat asiakirjat tukevat hiilinielujen kasvattamiseen liittyvää strategista tavoitetta, käsitellään ympäristöohjelman ja kaupunkiympäris-töohjelman valmistelun yhteydessä.</p>	<p style="text-align: center;">➔</p>

Tarkastuslautakunnan suositus	Tarkastuslautakunnan havaitsemia toimenpiteitä	Eteneminen
<p>2024: Ehkäisevä päihdetyö – nuoret</p> <p>Vahvistetaan lakisääteistä päihdeolojen seurantaa ja tiedottamista määrittelemällä mitattavat tavoitteet nuorten ehkäisevälle päihdetyölle sekä kehittämällä viestintää monikanavaisiksi ja vuorovaikutteiseksi.</p> <p>Varmistetaan, että nuorisopalveluiden ehkäisevän päihdetyön tavoitteet kytkeytyvät kaupungin kokonaisuuteen ja ohjaavat suunnitelmallista toimintaa.</p> <p>Vahvistetaan nuorisopalveluiden ja koulujen yhteistyötä sekä koko kouluyhteisön sitoutumista ehkäisevään päihdetyöhön</p>	<p>Hyvinvoinnin edistämisen johtajan mukaan valmistelutyö on aloitettu. Pohteen kanssa toteutetun päihdetilannekartoituksen Oulun tulokset on analysoitu hyvinvoinnin edistämisen palveluissa. Hyvinvointisuunnitelman valmistelu on parhaillaan käynnissä, ja myös tätä analyysia hyödynnetään valmistelutyössä. Tavoitteena on tuoda hyvinvointisuunnitelma valtuuston päätettäväksi touko-kesäkuussa 2026.</p> <p>Myös ehkäisevään päihdetyöhön liittyvän sisällön tuottaminen on aloitettu osana Hyvinvoinnin kokonaisuutta. Ehkäisevä päihdetyö Hyvinvoinnin edistäminen Oulun kaupunki</p> <p>Nuorisopäällikön mukaan EPT-kokonaisuus on toteutunut hyvin ja integroitu kaupungin yhteisiin EPT-rakenteisiin: yksikkökohtaiset toimintasuunnitelmat ovat käytössä, ja nuorisopalvelujen oma EPT-suunnitelma on otettu käyttöön ja sitä tarkastellaan säännöllisesti suhteessa kaupungin kokonaisuuteen. Toiminnanohjausjärjestelmä Kompassiin rakennettava EPT-mittaristo mahdollistaa työn seurannan ja arvioinnin, ja vuoden 2026 painopisteenä on mittariraportoinnin vakiinnuttaminen osaksi vuosikelloa sekä yksikkökohtaisten suunnitelmien vähimmäissisällön ja päivityssyklin yhdenmukaistaminen.</p> <p>Nuorisopalveluiden ja koulujen yhteistyö ehkäisevässä päihdetyössä on vahvistunut, ja toiminta on entistä suunnitelmallisemmin koko koulu-yhteisön kanssa toteutettua. Päihdeporinat on otettu käyttöön uutena toimintamallina, ja vapaa-ajan toiminnan rooli EPT-työn tukena on aiempaa selkeämmin tunnistettu. Näppihaukka- ja Pullopois-toimintamalleja tarkastellaan yhteistyössä Pohteen ja poliisin kanssa, ja samalla toiminnan näkyvyyttä sekä viestintää vahvistetaan. Vuonna 2026 toimenpiteet kohdistetaan yhteisen EPT-vuosikellon täysimääräiseen käyttöön ottoon koulujen kanssa sekä tavoitteiden ja mittareiden (osallistujakattavuus, palaute, puuttumistilanteet) järjestelmälliseen seurantaan.</p>	<p style="text-align: center;">→</p> <p style="text-align: center;">↗</p> <p style="text-align: center;">↗</p>
<p>2024: Kaupunkilaisten digituen järjestäminen</p> <p>Lisätään digitukipalvelujen viestintää kaupunkilaisille</p> <p>Tietojärjestelmähankinnoissa korostetaan helppokäyttöisyyttä. Sähköisiä lomakkeita kehitetään palvelumuotoilulla niin, että digituen tarve minimoituu.</p>	<p>Digitukipalvelusta on julkaistu esite ja tietoa on lisätty ikäihmisten palveluoppaaseen. Oulu10 on tarjonnut digitukea useissa tapahtumissa. Oulu10:iin on avattu 3,26 digituen palvelupiste yhdessä OSAO:n kanssa. Digituen palveluihin ohjaa myös Lukevin kaupunki -kampanjaan sisältyvä Digikuntoon-haaste.</p> <p>Tietojärjestelmähankinnoissa määritellään käytettävyyssuhteet mutta valmishohjelmiin on vaikeampi vaikuttaa. Konsernihallinnon mukaan kaikkiin sähköisiin lomakkeisiin kaupunki ei myöskään voi vaikuttaa. Lisäksi kehittämisresurssit rajoittavat palvelumuotoilun käyttöä.</p>	<p style="text-align: center;">→</p> <p style="text-align: center;">→</p>
<p>2024: Sivakka ja sen omistajaohjaus</p> <p>Määritellään Sivakan nykyinen rooli vanhusten ja erityisryhmien asumisen tukemisessa</p> <p>Omistajapoliittisten linjausten tehtävämääritykseen on lisättävä toimistorakennukset, jos yhtiö jatkossakin niitä rakentaa.</p>	<p>Määrittely ei sisälly uusiin omistajapoliittisiin linjauksiin.</p> <p>Uusissa omistajapoliittisissa linjauksissa tehtävämääritys on muutettu muotoon: Sivakka-konserni rakentaa ja vuokraa kohtuuhintaisia toimitiloja Oulu-konsernin käyttöön Oulun kaupungin alueella.</p>	<p style="text-align: center;">→</p>

