

Oulun kaupungin tarkastuslautakunta  
**Arviointikertomus**

**2017**



**OULU**

**Oulu** Capital  
of Northern  
Scandinavia





Oulun kaupungin tarkastuslautakunta

# **Arviointikertomus 2017**

---

**Graafinen suunnittelu:** Niina Teräslahti, Oulun kaupunki, Viestintä  
Tiina Haataja, Painatuskeskus, Monetra Oy

**Paino:** Monetra Oy, Painatuskeskus, 2018

**Kuvat:** Oulun kaupungin mediapankki

**Kansikuva:** Studio Juha Sarkkinen

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

# Sisältö

<b>Puheenjohtajan katsaus</b> .....	<b>7</b>
<b>1 Tarkastuslautakunta arviointitoiminta</b> .....	<b>9</b>
<b>2 Talousarvion sitovien tavoitteiden toteutumisen arviointi</b> .....	<b>11</b>
2.1 Toimialojen sitovien tavoitteiden toteutumisen arviointi.....	11
2.1.1 Kaupunginhallitus ja konsernihallinto.....	11
2.1.2 Hyvinvointilautakunta.....	12
2.1.3 Sivistys- ja kulttuurilautakunta.....	13
2.1.4 Yhdyskuntalautakunta.....	14
2.2 Liikelayosten sitovien tavoitteiden toteutumisen arviointi.....	15
2.3 Tytäryhtiöiden, kuntayhtymien ja säätiöiden tulostavoitteiden toteutumisen arviointi.....	17
<b>3 Kaupungin ja kaupunkikonsernin talouden arviointi</b> .....	<b>19</b>
3.1 Talousarvion toteutuminen Oulun kaupungissa.....	19
3.2 Kaupungin ja kaupunkikonsernin talouden tila.....	22
3.2.1 Kaupunkistrategian talousindikaattoreiden toteutuminen.....	22
3.2.2 Oulun talouden analyysiä.....	22
<b>4 Erityiset arviointikohteet</b> .....	<b>29</b>
4.1 Kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet.....	29
4.2 Hoitoon pääsyn turvaaminen terveydenhuollossa.....	37
4.3 Tuloksellisuuden mittaaminen ja arviointi perusopetuksessa.....	49
4.4 Toimitilojen käytön tehostaminen ja kiinteistökehitys.....	59
4.5 Oulun Tietotekniikka liikelaitoksen tuloksellisuus.....	66
4.6 Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitoksen tuloksellisuus.....	75
4.7 Oulun Kaupunginteatteri Oy ja yhtiön omistajaohjaus.....	84
4.8 Kiertokaari Oy ja yhtiön omistajaohjaus.....	89
<b>5 Tarkastuslautakunnan kannanottojen vaikuttavuuden seuranta</b> .....	<b>95</b>
Allekirjoitukset.....	97



## Puheenjohtajan katsaus



Uuden tarkastuslautakunnan työ alkoi poikkeuksellisesti kesäkuun alussa uuden vaaliajankohdan vuoksi. Edellisen tarkastuslautakunnan hyvin tehtyä arviointityötä oli helppo jatkaa. Kuntalain 121 § ja Oulun kaupungin hallintosäännön tarkastuslautakunnalle asettamat tehtävät edellyttävät tarkastuslautakunnalta vastuullisen työnsä hallitsemista. Uusi tarkastuslautakunta varajäsenineen aloitti kautensa perehtymällä tehtäväänsä ja osallistumalla mahdollisuuksien mukaan ulkopuolisiin koulutuksiin, muun muassa kuuden suurimman kaupungin järjestämään tarkastuslautakuntien koulutukseen. Myös kaupunginvaltuuston seminaareihin osallistuminen koettiin tärkeäksi. Tarkastuslautakunnan ensimmäisiä tehtäviä oli laatia ja hyväksyä tarkastuslautakunnan arviointiperiaatteet kaudelle 2017–2021, työohjelma 2017–2018 ja arviointisuunnitelma 2017–2021. Arviointisuunnitelma tarkentuu vuosittain. Arviointivuonna lähtökohtana ovat olleet voimassa olevan kaupunkistrategian tavoitteet elinvoimasta, elinkeinoelämän uudistamisesta ja kilpailukyvästä, kuntalaisten hyvinvoinnin paranemisesta, ympäristön kestävydestä, yhdyskuntarakenteen eheydestä, talouden tasapainosta sekä henkilöstön hyvinvoinnista.

Tarkastuslautakunnalla on hallintosäännön 5 § mukaan mahdollista asettaa keskuudestaan jaostoja ja päättää niiden valmistelutehtävistä. Tarkastuslautakunta nime-

si kaksi puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan vetämää jaostoa valmistelutehtäviin. Lautakunnan jäsenet voivat osallistua myös toisen jaoston arviointitilaisuuksiin. Käytännössä näin toimittiinkin. Molemmilla jaostoilla on oma valmisteleva kaupunkitarkastaja. Koko lautakunnan arviointikohteiden valmistelija on kaupunginrevisori.

Lautakunnan oman toiminnan kehittäminen edellyttää sekä itsearviointia että ulkopuolista arviointia. 2017–2018 kehittämistoimenpiteitä ovat jaoston toimintatapojen uudistaminen, lautakunnan toiminnan itsearviointi ja lautakunnan vuorovaikutustapojen määrittäminen.

Lautakunnan uusi kuntalain edellyttämä tehtävä on valvoa luottamushenkilöiden ja johtavien viranhaltijoiden sidonnaisuuksia. Muistuttamisten jälkeen sidonnaisuusilmoituksia tehtiin kiitettävästi.

Uuden valtuuston ensimmäistä puolta vuotta virittivät kaupungin tehtäviin tulevat muutokset. Maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelu ja sen aiheuttamat muutokset vaikuttivat kaupungin toimintaan ja päätöksentekoon. Muutosohjelma 2020, kaupunkistrategian valmistelu, omistajapolitiittisten linjausten valmistelu sekä sivistys- ja kulttuuripalvelujen palveluverkko näistä keskeisimpinä.

Kasvavan kaupungin talouden ja toiminnan tasapaino, ja tulevan maakuntaudistuksen tuomien riskien huomiointi, edellyttävät viranhaltijoilta ja luottamushenkilöiltä selkeitä suunnitelmia ja toimenpiteitä. Henkilöstö, muutosten toteuttajana, edellyttää hyvin johdettua henkilöstöpolitiikkaa. Kaupungin työttömyys, erityisesti nuoriso- ja pitkäaikaistyöttömyys, on edelleen korkea. Paljon tai useita terveyspalveluja käyttävien kuntalaisten palvelujen koordinaatio ei ole riittävää. Kertavaikutteisten tuloerien vaikutuksesta kaupungin tilinpäätös oli reilusti positiivinen. Käytännössä kaupungin velka edelleen kasvaa tulevina vuosina.

Tarkastuslautakunnalla on arviointityössään ollut käytettävissä laaja tietoaaineisto: viralliset asiakirjat, raportit ja arviointitilaisuuksien yhteyksissä käydyt keskustelut.

Valittujen tarkastuskohteiden arviointi on kattavaa. Jokaisen arviointikohteen päätteeksi on tarkastuslautakunnan kannanotot arvioitavasta asiasta. Arviointikertomus on tulos hyvästä yhteistyöstä. Kiitos kaikille työssä mukana olleille. Tarkastuslautakunnalle kiitos tehtäväänsä paneutuvasta ja hyvästä yhteistyöstä.

Arviointikertomus 2017 tukee ja ohjaa tulevaa luottamushenkilö- ja viranhaltijatyötä.

*Marja-Leena Kemppainen  
tarkastuslautakunnan puheenjohtaja*





# 1 Tarkastuslautakunta arviointitoiminta

## Tarkastuslautakunnan tehtävät

Tarkastuslautakunta on kaupunginvaltuuston asettama lakisääteinen lautakunta, jonka tehtävänä on kuntalain 121 § mukaan arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet ja onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla.

Tarkastuslautakunnan arviointityön tulokset kootaan vuosittain Arviointiraporttiin 30.6. tilanteesta ja Arviointikertomukseen, joka käsitellään valtuustossa yhtä aikaa tilinpäätöksen kanssa.

Tarkastuslautakunnan arviointi tuottaa kaupunginvaltuustolle objektiivista arviointitietoa toiminnan ja talouden ohjausta sekä päätöksentekoa varten. Arviointikertomus ja siitä laadittu kuntalaistiivistelmä ovat hyödynnettävissä myös kaupungin verkkosivuilla.

*Tuloksellisuusarvioinnissa* Oulun tarkastuslautakunta käyttää kestävän kuntatuottavuuden ja tuloksellisuuden mittaamisen käsikirjan (Valtiovarainministeriö 2014) sekä kuntatyönantajan ja kunta-alan

pääsopijajärjestöjen tuloksellisuuskampanjan 2011–2014 määrittämiä tuloksellisuuden osa-alueita: 1) tuottavuus ja taloudellisuus sekä prosessien sujuvuus, 2) vaikuttavuus, 3) palvelujen laatu ja 4) työelämän laatu ja henkilöstön aikaansaannoskyky. *Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa* lautakunta arvioi, ovatko toimenpiteet olleet esimerkiksi yhteiskunnan, kustannusten, saavutettujen vaikutusten, kuntalaisten tai asiakkaiden näkökulmasta tarkoituksenmukaisia. Tällekin arvioinnille lautakunta asettaa kriteerit joko arviointiperiaatteissaan tai yksittäisen arvioinnin yhteydessä.

Jos kaupungin taseessa on kattamatonta alijäämää, tarkastuslautakunnan tehtävänä on arvioida talouden tasapainotuksen toteutumista tilikaudella sekä voimassa olevan taloussuunnitelman riittävyttä. Lisäksi lautakunta jättää vuosittain tilinpäätöksen tilintarkastuskertomukseen kunnanvaltuuston käsiteltäväksi ja tekee esityksen siitä, voidaanko tilinpäätös hyväksyä ja tilivelvollisille myöntää vastuuvapaus. Sen lakisääteisiä tehtäviä on myös sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuuden noudattamisen valvonta.

Arviointityön lisäksi lautakunta valmistelee valtuuston päätettäväksi tilintarkastuspalvelujen hankinnan. Kaupungin ja konsernin tytäryhteisöiden nykyinen tilintarkastusyhteisö oli BDO Oy. Kaupungin päävastuullinen tilintarkastaja on JHT, KHT Tiina Lind. Tarkastuslautakunta seuraa tilintarkastussopimuksen toteutumista.

## Tarkastuslautakunnan kokoonpano

### Varsinaiset jäsenet

Marja-Leena Kempainen, puheenjohtaja  
 Tanja Tiainen, varapuheenjohtaja  
 Matti Alatalo  
 Janne Koskela  
 Pertti Kutilainen  
 Anna-Kaisa Lepistö  
 Matti Lukka  
 Kari Myllyniemi  
 Krista Silégren  
 Kaisu Tuomi

### Varajäsenet

Taisto Vähäaho  
 Pirjo Kuisma  
 Kirsi Karppinen  
 Julia Haaranieniemi  
 Heidi Hietalahti  
 Eeva-Maarit Valkama  
 Helena Lotvonen  
 Niko Pesola  
 Aki Lehtola  
 Tuomas Aarni



*Takana vasemmalta: Janne Koskela, Matti Alatalo, Matti Lukka, Pertti Kuttilainen, Kari Myllyniemi  
Keskellä vasemmalta: Tanja Tiainen, Anna-Kaisa Lepistö  
Edessä: Krista Silegren, Kaisu Tuomi, Marja-Leena Kemppainen*

Lautakunta toimii myös jaostoina. Jaostojen puheenjohtajat ovat Marja-Leena Kemppainen ja Tanja Tiainen.

Tarkastuslautakunnan alaisessa ulkoisen tarkastuksen yksikössä lautakunnan Arviointikertomusta valmistelevat kaupunkitarkastajat Pirjo Kiviniemi ja Heli Mäkelä sekä kaupunginreviisori Pirjo Mäkinen, joka on myös lautakunnan esittelijä. Yksikössä tehdään myös toiminnan ja talouden tarkastuksia tilintarkastussopimuksen ja lautakunnan hyväksymän työohjelman mukaisesti.

#### **Arvioinnin tietoa**

Tarkastuslautakunta käyttää keskeisenä tietoa kaupunkistrategiaa, kaupungin toimintakertomusta ja tilinpäätöstä, kaupungin neljännesvuosiseuranta- ja kuukausiseurantaraportteja, valtuustotason asiakirjoja ja valtuustolle annettavaa muuta informaatiota.

Lisäksi tarkastuslautakunta järjestää arviointikohteisiin ja teemoihin liittyviä arviointitilaisuuksia peruskunnassa ja tytäryhteisöissä, joihin se kutsuu teemakohtaisesti lauta- ja johtokuntien, yhtiöiden hallitusten puheenjohtajia, kaupungin johtoa, toimialojen ja liikelaitosten sekä tytäryhteisöjen johtoa sekä muita asiantuntijoilta. Tilaisuuksista saadaan sekä suullista, että kirjallista tietoa.

Tietoa kertyy myös ulkoisen tarkastuksen yksikön tekemistä haastatteluista, analysoimista asiakirjoista, kaupungin tietojärjestelmistä, valtakunnallisista vertailutiedoista sekä tilintarkastajan asiakirjoista ja yksikössä tehtävistä tarkastuksista. Tarkastuslautakunta voi hankkia tietoa myös esimerkiksi tekemällä kyselyjä.

## 2 Talousarvion sitovien tavoitteiden toteutumisen arviointi

### 2.1 Toimialojen sitovien tavoitteiden toteutumisen arviointi

**Tarkastuslautakunta arvioi** kaupunginvaltuuston talousarviossa 2017 toimialojen ja liikelaitosten sitovien tavoitteiden toteutumista sekä tytäryhtiöiden tavoitteiden toteutumista. Sitovien tavoitteiden tulisi lähtökohtaisesti toteutua niille asetettujen mittareiden mukaisesti eikä epäselvää raportointia saisi olla lainkaan. Arvioinnin tulosta on visualisoitu liikennevaloin. Sanallisesti esitetään tietoa erityisesti toteutumissa olevista poikkeamista.

Hallintokuntien sitovien taloustavoitteiden arviointi on esitetty taulukkona kappaleessa 3.1.

#### 2.1.1 Kaupunginhallitus ja konsernihallinto

Kaupunginvaltuustoon nähden sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteutumisen arviointi

Toiminnallinen tavoite	Mittareita	Toteutunut	Toteutunut osittain/ ei voi arvioida	Ei toteutunut
Konsernitason kansainvälisen toiminnan johtamisen ja ohjauksen vahvistaminen Oulun arktisen aseman vahvistaminen alueellisessa vuorovaikutuksessa painopisteinä: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kasvu, kilpailukyky ja houkuttelevuus</li> <li>• Infrastruktuuri ja saavutettavuus</li> <li>• Arktinen älykkyyys</li> <li>• Yksi ääni Arktisen puolesta</li> </ul>	4	4		
Innovatiivisen kaupunkikehittämisen kytkeminen kansainvälisiin kumppanuuksiin, verkostorakenteisiin sekä resursseihin painopisteinä: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kestävä, energiatehokas ja älykäs rakennettu ympäristö</li> <li>• Elävä ja monimuotoinen kaupunki</li> <li>• Asiakaslähtöiset ja vaikuttavat palvelut</li> <li>• Digitaalisuus</li> </ul>	2	2		
Asiakaspalvelumallin hallinnan linjaukset konsernihallinnon ja palvelualueiden yhteistyönä	1		1	
Tiedolla johtamisen toimintamallin jatkokehitys; prosessin liittyminen kunnan muihin ohjausprosesseihin sekä tulevaisuuden kuntaan varautuminen	2		2	
Taloussuunnittelu- ja seurantaprosessin kehittäminen	1	1		
Kaupunki asettaa omistuksilleen selkeät sekä mitattavat tavoitteet ja valvoo niiden toteutumista	2	1	1	
Osallistuminen esimiespassikoulutukseen sekä oppisopimusrahoitteisiin johtamisen erikoisammattitutkintoon ja lähiesimiestutkintoon	1			1
Eläköitymisen hyödyntäminen	1	1		
<b>Yhteensä</b>	<b>14</b>	<b>9</b>	<b>4</b>	<b>1</b>
<b>Toteumaprosentti</b>		<b>64%</b>	<b>29%</b>	<b>7%</b>

Konsernihallinnon sitovat toiminnalliset tavoitteet toteutuivat hyvin, sillä vain yksi jäi toteutumatta. Muutama tavoite oli raportoitu mittariin/tavoitetasoon nähden epäselvästi tai toteutui vain osittain.

Sitovista **taloudellisista tavoitteista** kaupunginhallituksen menot toteutuivat 3,9 miljoonaa euroa talousarviota pienempänä (7 %). Merkittävin alitus oli kaupunginhallituksen avustuksissa, kun BusinessOulun avustusta jäi käyttämättä 1,8 miljoonaa euroa. Tulot jäivät alle noin puoli miljoonaa euroa. Konsernihallinnon sitova taloustavoite toteutui talousarviota parempana. Toimintakatetavoite oli 13,8 miljoonaa euroa, ja se toteutui 1,9 miljoonaa euroa pienempänä.

**Tarkastuslautakunta toteaa, että** konsernihallinnon tavoitteista toteutui lähes 65 %. Toteutumatta jäi vain yksi esimieskoulutuksen osallistujamäärän liittynyt tavoite.

Kaupunginhallituksen ja konsernihallinnon taloustavoitteet toteutuivat kaupunginhallituksen 6 %:n tulojen alitusta lukuun ottamatta. Kaupunginhallituksen menomääräraha alittui 7 % ja konsernihallinnon toimintakatetavoite toteutui 87-prosenttisesti.

## 2.1.2 Hyvinvointilautakunta

Hyvinvointipalveluilla oli yhdeksän sitovaa yhdeksän sitovaa toiminnallista tavoitetta, mittareita on kymmenen.

Kaupunginvaltuustoon nähden sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteutumisen arviointi

Toiminnallinen tavoite	Mittareita	Toteutunut	Toteutunut osittain	Ei toteutunut
Painopistettä siirretään ennaltaehkäiseviin ja kevyempiin palveluihin	1			1
Kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten osuus laskee	1			1
Kotona asuvien 75 vuotta täyttäneiden osuus kasvaa	1		1	
Sähköisesti tehtyjen ajanvarausten määrä kasvaa edellisvuodesta	1	1		
Avataan uusia sähköisiä palveluita kuntalaisten käyttöön	1	1		
Asukaskohtaisten kustannusten kasvu hidastuu	1			1
Sairauspoissaolot vähenevät	1			1
KuntaIO-tulosten huomioiminen kehittämisessä	1	1		
Toteutuneen työpanoksen osuus (HTV) maksimityöpanoksesta nousee vuodesta 2016	2	1		1
<b>Yhteensä</b>	<b>10</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>5</b>
<b>Toteumaprosentti</b>		<b>40 %</b>	<b>10 %</b>	<b>50 %</b>

Toimenpiteet, joita on tehty painopisteen siirtämiseksi **avohoidon- ja avohuollon palveluihin** eivät riittäneet, sillä punaisen eli raskaamman palvelun osuus kasvoi (50,9 %) edellisen vuoden vastaavaan aikaan verrattuna (49,9 %). Kasvuun on vaikuttanut lisääntynyt palvelutarve erikoissairaanhoidossa, lastensuojelussa ja kehitysvammaisten palveluissa. Lasten ja nuorten raskaimmissa palveluissa kasvua edelliseen vuoteen oli jopa 11,7 %. Tavoitteena oli, että raskaamman palvelun osuus vähenee vuodesta 2016. Palvelurakennetasoissa keltaisen palvelun osuus oli 45,3 ja vihreän 3,8 %.

Lastensuojelussa **kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten prosenttiosuus väestöstä hieman lisääntyi**. Keskiarvo oli 1,42 % kun tavoite oli 1 %. Prosenttiosuus on laskenut vuodesta 2014 lähtien, mutta kääntyi nyt nousuun, takaisin vuoden 2014 tasolle.

**Asukaskohtaiset menot** kasvoivat 1,9 % (1,0 % vuonna 2016), kun tavoitteena oli kasvun hidastuminen. Hyvinvointipalveluissa on tarkasteltu tilinpäätöksessä nettomenoja asukasta kohden ja todettu menojen kasvun olleen edellistä vuotta maltillisempaa, jopa hieman edellisvuotta pienempää.

Henkilöstön **sairauspoissaolot** kasvoivat edellisestä vuodesta. Tavoitetasoksi oli asetettu 5,1 % ja vuonna 2017 sairauspoissaolot kasvoivat 5,5 %:in (5,2 % vuonna 2016). Sairauspoissaolopäiviä oli 65 744 (61 790 vuonna 2016). Suurinta kasvu oli sosiaalipalvelujen sairauspoissaoloissa vuodesta 2016 (4,5 %) vuoteen 2017 (5,3 %). Edellisten vuosien tapaan sairauspoissaolot olivat korkeimmat ikäihmisten hyvinvointipalveluissa (6,8 %). Sairauspoissaolojen kasvu ja palvelutarpeen lisääntyminen ovat myös vaikuttaneet siihen, että **palkallinen työpanos** kasvoi sen sijaan että olisi vähentynyt.

**Taloudessa** menot ilman erikoissairaanhoitoa ylittyivät muutettuun talousarvioon verrattuna 0,8 miljoonaa euroa, mutta erikoissairaanhoidon menot alittuivat noin miljoonan euron verran. Erikoissairaanhoidon määrärahoihin tehtiin vuoden aikana 6 ja toimintakatteeseen (ilman erikoissairaanhoitoa) 4,7 miljoonan euron lisäys.

**Tarkastuslautakunta toteaa, että** hyvinvointipalveluille asetetuista tavoitteista toteutui kokonaan 40 %, osittain 10 % ja toteutumatta jäi 50 %. Toteuma on lähes edellisen vuoden kaltainen, jolloin tavoitteista toteutui puolet ja puolet jäi toteutumatta.

Talous toteutui lähes muutetun talousarvion mukaisesti. Hyvinvointilautakunnan sitova toimintakate ylittyi, mutta erikoissairaanhoito pysyi talousarviossa kuntien välillä tehdyn kalliin hoidon laskutustasauksen johdosta. Lisämäärärahaa tarvittiin erityisesti lastensuojeluun, vammais- ja maahanmuuttajapalveluihin, hoitotarvikkeisiin ja kotihoitoon erikoissairaanhoidon lisäksi.

### 2.1.3 Sivistys- ja kulttuurilautakunta

Sivistys- ja kulttuuripalveluilla oli neljä valtuustoon nähden sitovaa toiminnallista tavoitetta, joissa oli yhteensä kymmenen mittaria.

Kaupunginvaltuustoon nähden sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteutumisen arviointi

Toiminnallinen tavoite	Mittareita	Toteutunut	Toteutunut osittain	Ei toteutunut
Nuorisotakuun toteutuminen	3	3		
Sivistys- ja kulttuuripalvelut on aktiivinen ja tavoiteltu kaupunkikulttuurin kehittäjä ja kumppani	3	3		
Hyvinvointikoulumallin vahvistaminen ja laajentaminen	1	1		
Kuntalaisten aktiivisuus ja hyvinvointi paranevat	3	1		2
<b>Yhteensä</b>	<b>10</b>	<b>8</b>		<b>2</b>
<b>Toteumaprosentti</b>		<b>80 %</b>		<b>20 %</b>

**Sivistys- ja kulttuuripalvelut -toimialalla sitovat toiminnalliset tavoitteet toteutuivat hyvin.** Ainoastaan kuntalaisten aktiivisuuden parantamista mittaavassa TEA-viisarissa on hieman hajontaa. Tavoitteena on, että Oulu on kaikilla osa-alueilla liikunta, perusopetus ja lukiot kuntien parhaassa neljänneksessä (pistemäärä >75). Tavoite saavutettiin ainoastaan liikunnassa, jossa pisteitä oli 92. Perusopetuksessa pisteitä oli 72, mikä on hieman alle tavoitteen. Lukiossa pistemäärä oli laskenut viimeksi mitatusta 72:sta 67:ään. TEA-viisarin tietoja ei päivitetä vuosittain ja toteuma on THL:n aineistosta huhtikuulta 2018, jossa liikunnan ja lukion tiedot ovat vuodelta 2016 ja perusopetus vuodelta 2015.

**Taloudessa tavoitteet toteutuivat ennakoitua paremmin, vaikka tavoitteiden saavuttaminen näytti keväällä ja vielä alkusyksyllä huonommalta.** Jopa lisämäärärahaesitys ehdittiin käsitellä lautakunnassa, mutta sitä ei koskaan viety hallitukselle ja valtuustoon. Tilinpäätöksen mukaan toimintakate, joka on sitova tavoite, alittui 1,1 miljoonalla eurolla.

**Tarkastuslautakunta toteaa, että** sivistys- ja kulttuuripalveluille asetetuista tavoitteista toteutui kokonaan 80 % ja toteutumatta jäi 20 %. Toiminnalliset tavoitteet toteutuivat samalla tavoin kuin edellisenä vuonna.

Talouden toteuma oli poikkeuksellisen hyvä ja toiminta pystyttiin toteuttamaan valtuuston myöntämän alkuperäisen määrärahan puitteissa.

## 2.1.4 Yhdyskuntalautakunta

Yhdyskunta- ja ympäristöpalveluille oli asetettu neljä sitovaa tavoitetta ja näille neljä mittaria.

Kaupunginvaltuustoon nähden sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteutumisen arviointi

Toiminnallinen tavoite	Mittareita	Toteutunut	Toteutunut osittain	Ei toteutunut
Varmistetaan riittävä ja monipuolinen tonttituotanto	1	1		
Joukkoliikenteen saavutettavuus ja palvelutaso nousee	1	1		
Käyttötalous tasapainossa	1	1		
Investoinnit talousarvion mukaiset	1	1		
<b>Yhteensä</b>	<b>4</b>	<b>4</b>		
<b>Toteumaprosentti</b>		<b>100 %</b>		

**Taloudessa** yhdyskuntalautakunnan muutettu toimintakatetavoite ilman joukkoliikennettä ylittyi 8,2 miljoonaa euroa ja joukkoliikenteen muutettu toimintakatetavoite 0,9 miljoonaa euroa.

Investointeja on käsitelty kohdassa 3.1 Talousarvion toteutuminen.

**Tarkastuslautakunta toteaa, että** kaikki yhdyskunta- ja ympäristöpalveluille asetetut toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteutuivat.

Matkamäärien kasvu ja onnistuneet kilpailutukset paransivat joukkoliikenteen toimintakatetta. Yhdyskuntalautakunnan (ilman joukkoliikennettä) tulojen ylitykseen vaikuttivat erityisesti maanmyyntivoitot ja maankäyttösopimustulot joista osa kertaluonteisia.

## 2.1.5 Rakennuslautakunta

Rakennuslautakunnan kolmelle kaupunginvaltuustoon nähden sitovalle tavoitteelle oli määritelty seitsemän mittaria.

Kaupunginvaltuustoon nähden sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteutumisen arviointi

Toiminnallinen tavoite	Mittareita	Toteutunut	Toteutunut osittain	Ei toteutunut
Kestävä, ympäristöystävällinen uudisrakentaminen	3	2	1	
Korjausrakentamisen ohjauksen työkalujen kehittäminen, ohjaus/aktivointi ja käynnistyneet hankkeet	3	3		
Rakennusten esteettömyys	1	1		
<b>Yhteensä</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	
<b>Toteumaprosentti</b>		<b>86 %</b>	<b>14 %</b>	

Kestävää ympäristöystävällistä rakentamista koskeva tavoite toteutui vain osittain, sillä uusiutuvien energioiden käyttöä kuvaavan E-luvun taso jäi tavoitteesta.

**Taloudellisesti** vuosi toteutui erinomaisesti. Muutettu sitova toimintakate 213 000 euroa ylittyi lähes 1 357 000 euroa. Poikkeama koostuu 439 000 euron suuruisesta menojen alituksesta ja 918 000 euron tulojen ylityksestä. Rakennuslupia myönnettiin vuoden 2017 aikana 3 035 asunnolle, mikä on 1 048 asuntoa (53 %) enemmän kuin vertailujaksolla 2015–2016.

**Tarkastuslautakunta toteaa, että** toiminnallisista tavoitteista toteutui kokonaan 86 % ja osittain 14 %. Toteuma-aste oli nyt suurempi kuin edellisenä vuonna, jolloin 14 % jäi kokonaan toteutumatta.

Talouden toteuma oli vilkkaana jatkuneen rakentamisen ansiosta parempi kuin talousarviossa ja myös parempi kuin edellisenä vuonna.

## 2.2 Liikelaitosten sitovien tavoitteiden toteutumisen arviointi

Alla olevaan taulukkoon on koottu liikelaitosten sitovien taloustavoitteiden sekä liikevaihdon ja yli-/alijäämän toteumat. Sitovia tavoitteita olivat liikeylijäämä, tuloutus, investoinnit ja lainojen enimmäismäärä. Liikelaitoksilla ei ollut oikeutta korottaa hintoja.

Liikelaitosten taloustavoitteet ja niiden toteutuminen, 1 000 euroa

LIKELAITOS	Liikevaihto		Liikeylijäämä		Yli-/alijäämä		Tuloutus	Investoinnit		Lainat enintään	
	TA	TP	TA + muutos	TP	TA	TP	TP	TA + muutos	TP	TA+ muutos	TP
Oulun Vesi	37 200	36 637	10 665	12 024	4 929	6 813	5 511	17 890	17 701	0	0
BusinessOulu 1)	30 013	27 068	0	0	0	0					
Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitos	32 661	33 418	32	1 325	1	1 314		0	4		
Oulun seudun ympäristötoimi	4927	4 456	0	0	0	0					
Oulun Tietotekniikka	16 800	17 340	-110	1 117	-208	1 018	98	4 000	4 222		
Oulun tekninen liikelaitos	56 330	54 641	849	1 894	571	1 612	279	1 000	663		
Oulun Serviisi	34 600	35 264	513	488	493	466	20	50	49		
Oulun Tilakeskus	113 470	112 039	16 932	19 594	9 149	12 934	9 886	39 796	33 334	0	0
<b>Liikelaitokset yhteensä</b>	<b>326 001</b>	<b>320 863</b>	<b>28 881</b>	<b>36 442</b>	<b>14 935</b>	<b>24 157</b>	<b>15 794</b>	<b>62 736</b>	<b>55 973</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

1) Liikevaihto sisältää BusinessOulun kaikki tuotot.

Seuraavassa taulukossa arvioidaan liikelaitosten edellä esitettyjen sitovien taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden toteutumista tilinpäätösraportoinnin perusteella ja todetaan toteutumiin liittyvät keskeiset havainnot.

Liikelaitosten taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden toteutumisen arviointi liikennevaloin

Liikelaitos	Taloudelliset tavoitteet		Toiminnalliset tavoitteet		Keskeiset havainnot
	Toteutui	Ei toteutunut	Toteutui	Ei toteutunut/kesken	
Oulun Vesi	3	1	3	2	Investoinnit alittuivat 189 t€, koska hankkeita siirtyi vuodelle 2018. Typenpoiston lupaehtoon ei päästy, ja asiakastytyväisyyden kehityksestä toisiin laitoksiin nähden ei raportoitu.
BusinessOulu	1	0	0	0	Taloudellinen liikeylijäämätavoite 0 toteutui.
Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitos	1	1	3	2	Maakuntaudistukseen liittyvä tavoite ei toteutunut, koska uudistus siirtyi vuodelle eteenpäin. Nettoinvestointien määrä ylittyi hieman.
Oulun seudun ympäristötoimi	1	0	3	2	Asiakaslähtöisiin palveluihin liittyvä tavoite toteutui vain osittain, sillä ympäristöluvista käsiteltiin tavoiteajassa puolet, ja ympäristönsuojelun valvontasuunnitelman toteuma-aste oli 61 % (tavoite 90 %).
Oulun Tietotekniikka	2	1	0	0	Taloudellisesti vuosi sujui suunniteltua paremmin. Taloudelle asetetut tavoitteet toteutuivat lukuun ottamatta investointien 0,2 milj.€ ylitystä. Toiminnallisia tavoitteita liikelaitokselle ei ole asetettu.
Oulun tekninen liikelaitos	2	1	2	0	Investointimääräraha alittui 0,3 milj.€, koska meneillään olevan omistajapolitiikan tarkastelun vuoksi osa suunnitelluista tilamuutoksista jätettiin tekemättä.
Oulun Serviisi	2	1	1	1	Liikeylijäämä jäi tavoitteesta 25 t€. Ruokaohjelmaluonnos valmistui 12/2017 eikä sitä ehditty viedä päätöksentekoon vuonna 2017.
Oulun Tilakeskus	3	1	2	1	Investointien kokonaismäärä jäi tavoitteesta ja sitova korjausmääräraha 14 milj. € ylittyi 2,8 milj. €:lla. Toiminnallisista tavoitteista toinen henkilöstön hyvinvointiin liittyvä tavoite ei toteutunut.
<b>Yhteensä</b>	<b>15</b>	<b>6</b>	<b>14</b>	<b>8</b>	
<b>Toteumaprosentti</b>	<b>71 %</b>	<b>29 %</b>	<b>64 %</b>	<b>36 %</b>	

## Johtopäätökset

Liikelaitosten **taloudellisista tavoitteista** toteutui 15 (71 %) ja toteutumatta jäi kuusi (29 %). Edellisenä vuonna taloustavoitteista toteutui 77 %.

Puolen vuoden seurannassa liikelaitokset ennustivat toteuttavansa talousarviotavoitteensa pääosin.

Kaikki liikelaitokset toteuttivat **tuloutustavoitteensa**, yhteensä 15,8 miljoonaa euroa. Tuloutuksen lisäksi Oulun Veden edellisten tilikausien ylijäämistä siirrettiin 5,0 miljoonaa euroa peruskunnan edellisten tilikausien ylijäämätilille.

Valtuusto päätti vuoden aikana yhteensä 3,3 miljoonan euron muutoksista **liikelylijäämätavoitteisiin**: Oulun Tietotekniikan liikealijäämätavoitetta muutettiin -518 000 eurosta -110 000 euroon ja Oulun Tilakeskuksen liikealijäämätavoitetta 14,0 miljoonasta eurosta 16,9 miljoonaan euroon. Tietotekniikan muutos perustui kasvaneeseen liikevaihtoon ja Tilakeskuksen muutos pienentyneisiin kuluihin. Kaikkiaan toteutunut liikealijäämä oli 36,4 miljoonaa euroa, 10,9 euroa alkuperäistä ja 7,6 miljoonaa muutettua talousarviota parempi. Serviisi jäi 25 000 euroa tavoitteestaan, kaikki muut ylittivät tavoitteensa.

Liikelaitosten **investointien** toteuma oli yhteensä 56,0 miljoonaa euroa, mikä oli 30,6 miljoonaa euroa (35,4 %) vähemmän kuin alkuperäisessä talousarviossa. Valtuusto päätti pienentää Oulun Veden investointimäärärahaa 10,9 ja Tilakeskuksen 13,8 miljoonaa euroa, koska hankkeita siirtyi vuodelle 2018. Molempien liikelaitosten investointien toteuma alitti muutetunkin talousarvion. Myös Teknisen liikelaitoksen investoinnit toteutuivat talousarviota pienempinä, koska tilamuutoksia jätettiin tekemättä.

Oulun Tietotekniikan investointimäärärahaa valtuusto korotti 0,85 miljoonaa euroa asiakkaiden kasvaneiden laitehankintojen ja laitteiden kirjauskäytäntöjen vuoksi. Korotettu määräraha ylittyi 0,2 miljoonaa euroa.

Koska investointeja jäi tekemättä, Oulun Vesi ja Tilakeskus eivät tarvinneet lainkaan **lainaa**. Valtuusto teki päätökset sitovien lainatavoitteiden muutoksista. Veden ja Tilakeskuksen investointien ja lainanoton jääminen alle talousarvion oli nähtävissä jo puolen vuoden seurannassa.

Kahdeksasta liikelaitoksesta kolmen **liikevaihto** ylittyi (Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitos, Oulun Tietotekniikka ja Oulun Serviisi), muilla se jäi alle. Kokonaisuutena yhteenlasketut liikevaihdot jäivät 5,1 miljoonaa euroa alle muutettujen talousarvioiden (BusinessOulun liikevaihtoon on tässä laskettu kaikki tuotot). Liikevaihto ei ollut sitova tavoite, ei myöskään tilikauden **ylijäämä**, joka oli kaikilla positiivinen tai 0 ja Serviisiä lukuun ottamatta parempi kuin talousarviossa.

Liikelaitosten toiminnallisista **tavoitteista** toteutui 14 (64 %) ja toteutumatta jäi kahdeksan (36 %). Edellisenä vuonna tavoitteista toteutui noin 60 % ja toteumatta jäi noin 40 %.

Kaupunkistrategiassa oli useita elinkeinoelämään ja työllisyyteen liittyviä tavoitteita, joihin BusinessOulu liikelaitoksen toiminnalla on vaikutusta. Työpaikkojen nettolisäystavoite jäi yli 30 % tavoitteesta ja oli 1 500 työpaikkaa. Pääomasijoitukset Ouluun toteutuivat 55 miljoonana euron (v. 2016) ja näin ollen 50 miljoonan euron tavoitetaso toteutui. Työttömyysaste 14,9 toteutti 15 %:n tavoitteen. Muista tavoitteista yritysten määrän kasvu ja T&K -menot Oulun seudulla kehittyivät positiivisesti edelliseen vuoteen verrattuna, mutta eivät toteuttaneet tavoitetasoa.

Edellisenä vuonna liikelaitoksina toimivat vielä Oulun Konttori ja Oulun Työterveys (nyt Työterveys Virta Oy).

**Tarkastuslautakunta toteaa, että** liikelaitosten sitovista taloustavoitteista toteutui 71 % ja toiminnallisista tavoitteista 64 %. Vuonna 2016 toteutumisprosentti oli taloustavoitteissa parempi 77 % ja toiminnallisissa tavoitteissa heikompi 61 %.

Valtuusto päätti joulukuussa 2017 kuuden Tilakeskuksen investointihankkeen määrärahojen pienentämisestä yhteensä 13,8 miljoonaa euroa. Muutosten perusteluiksi liikelaitosten johtokunta ilmoitti muun muassa päätöksenteon viivästymisen ja Oulun Tilakeskus liikelaitoksen omien resurssien puutteen. Konsernihallinnon ja Tilakeskuksen tulee selvittää, miten jatkossa turvataan talousarvion varattujen investointien eteneminen suunnitellussa aikataulussa.



## 2.3 Tytäryhtiöiden, kuntayhtymien ja säätiöiden tulostavoitteiden toteutumisen arviointi

Talousarviossa 2017 on asetettiin taloudellisia tulostavoitteita 11 tytäryhtiölle, yhdelle kuntayhtymälle ja kahdelle säätiölle sekä Oulun Energia ja Sivakka -konserneille. Tavoitearvot määrittivät liikevaihtoa, liikevoittoa, tilikauden tulosta, taseen loppusummaa, investointien määrää, sijoitetun pääoman tuotto prosenttia ja omavaraisuusastetta. Lisäksi Oulun Energia Oy:lle on yhtiöittämisessä asetettu tuloutustavoite (lähipiirikorkomenot, osingot, pääoman palautus omistajalle ja pääomalainan lyhennys).

Tytäryhtiöille, kuntayhtymälle ja säätiöille asetetut tavoitteet perustuvat kaupunginvaltuuston vuonna 2013 hyväksymiin omistajapoliittisiin linjauksiin ja ne valmistellaan valtuustolle omistajan ja yhtiön johdon kanssa yhdessä keskustellen.

Seuraavassa esitetään tarkastuslautakunnan arviointiloket tulostavoitteiden toteutumisesta tilinpäätösraportoinnin ja tytäryhtiöraportoinnin perusteella sekä keskeiset havainnot yhtiöittäin.

### Tytäryhtiöt

	Kpl	Toteutunut	Ei toteutunut	Ei voida arvioida	Keskeiset havainnot
<b>Oulun Energia-konserni</b>					
Oulun Energia-konserni	7	3	3	1	Konsernin liikevaihto 281,8 milj. € jäi hieman tavoitteesta. Sähkön myyntituotot laskivat edelliseen tilikauteen nähden. Osakkuusyhtiötä koskeva investointi siirtyi eteenpäin, ja omavaraisuusaste (60,3 %) jäi tavoitteesta vain vähän. Sijoitetun pääoman tuotto prosentti 5,8 oli tavoitetta parempi. Taseen loppusumman lievää alittumista ei voitu arvioida käytettävissä olevilla tiedoilla.
Oulun Energia Oy (emoyhtiö)	7	2	4	1	Oulun Energia Oy raportoi konsernina, joten emoyhtiön poikkeamien syistä ei ole saatavissa täsmällisiä tietoja. Toteutumatta jäivät liikevaihtotavoite ja tilikauden tulos, vaikka kaukolämmön myyntituotot kasvoivat 4,5 % edelliseen vuoteen nähden. Myös investoinnit ja omavaraisuusaste jäivät hieman tavoitteesta. Taseen loppusumman lievää alittumista ei voitu arvioida käytettävissä olevilla tiedoilla.
OE:n yhtiöittämisessä asetettu tuloutustavoite yhtiölle	4			4	Tuloutustavoitteesta ei raportoitu.
<b>Muut yhtiöt</b>					
Oulun Satama Oy	7	5	1	1	Liikevaihto oli 16 % tavoitetta parempi. Investoinnit ylittivät tavoitteen, koska syväväylän ruoppausmassoja varten rakennettiin läjitysaltaita ja rautatieinvestointia laajennettiin. Taseen loppusumman alittumista ei voitu arvioida käytettävissä olevilla tiedoilla.
Kiertokaari Oy	7	5	2		Liikevaihto ja liikevoitto ylittivät selkeästi tavoitteen, mutta investoinnit alittivat sen. Palaneen rakennuksen korvaavan tilan rakentaminen aloitettiin ja muita investointeja lykättiin. Sipo-% jäi tavoitteesta.
Nallikari Seaside Oy	7	5	1	1	Liikevaihto ylitti tavoitteen 15 %. Investoinneissa oli O-tavoite, mutta toteuma oli 236 t€, sillä alueelle rakennettiin kesäkäyttöisiä mökkejä ja kunnostettiin matkailuajoneuvoalue. Taseen loppusumman alittumista ei voitu arvioida käytettävissä olevilla tiedoilla.
Työterveys Virta Oy	7	5	2		Toiminta käynnistyi vuoden 2016 aikana (ensimm. tilikausi 18 kk). Liikevaihto jäi 5,1 % alle tavoitteen ja investoinnit toteutuivat 168 000 € budjetoitua suurempina (toimipisteiden kalusteet ja muutostyöt).
Sivakka-konserni	7	6		1	Sivakan liikevoitto oli yli 30 % ja investoinnit 6,5 milj.€ odotettua suuremmat. Taseen loppusumman alituksen merkitystä ei voitu arvioida käytössä olleilla tiedoilla.
Haukiputaan Kehitys Oy	7	6	1		Liikevaihto ei toteutunut vaan jäi 4 % alle tavoitteen. Syynä oli yhden teollisuushallin myynti.

	Kpl	Toteutunut	Ei toteutunut	Ei voida arvioida	Keskeiset havainnot
<b>Muut yhtiöt</b>					
Oulun Pysäköinti Oy	7	6		1	Liikevaihto oli 23 % parempi kuin odotettiin ja liikevoitto selkeästi positiivinen (660 t€). Investointitavoitteen toteutumista ei voitu arvioida käytössä olleilla tiedolla.
Oulun Kaupunginteatteri Oy	7	4	3		Liikevaihto kasvoi 6,5 % edellisestä vuodesta, mutta jäi 7 % tavoitteesta. Investoinnit toteutuivat yli tavoitteen, mutta olivat tarpeellisia. Kaupunki vähensi avustustaan, joten avustukset jäivät alle tavoitteen.
Oulun Aikuiskoulutuskeskus Oy	7	7			Yhtiön koulutustoiminta on siirtynyt osaksi Osekk:ia 1.1.2018. Yhtiö jatkaa kiinteistöyhtiönä.
Oulun Ammattikorkeakoulu Oy	7	6		1	Liikevaihto ylitti tavoitteen 7 % ja liikevoitto oli 1,6 milj.€. Taseen loppusumma kasvoi tavoitteesta (3,9 M€), mutta tilannetta ei voitu arvioida käytössä olleilla tiedoilla.
Monetra Oy	7	5	1	1	Liikevaihto oli 8 % tavoitetta suurempi ja kaksinkertainen verrattuna vuoteen 2016, sillä peruskaupungista siirrettiin uusia palveluja 1.1.2017 ja yhtiö perusti kaksi uutta toimipistettä. Omavaraisuusaste ei toteutunut. Taseen loppusumman ylityksen merkitystä ei voitu tulkita käytettävissä olleilla tiedoilla.
Scanlab Oy	7	3	4		Negatiivinen tulos ja liiketappio johtuivat kehittämismenoista. Omavaraisuusaste on edelleen hyvä, vaikka laski. Sijoitetun pääoman tuotto laski negatiiviseksi.
<b>Yhteensä</b>	<b>102</b>	<b>68</b>	<b>22</b>	<b>12</b>	
<b>Toteumaprosentti</b>		<b>67 %</b>	<b>21 %</b>	<b>12 %</b>	

## Kuntayhtymät ja säätiöt

	Kpl	Toteutunut	Ei toteutunut	Ei voida arvioida	Keskeiset havainnot
Oulun seudun kouluskuntayhtymä	7	3	3	1	Valtion rahoitus jäi 2 % (11 miljoonaa) alle odotetun ja vähäni 12 % edellisvuotisesta. Vaikka kulut jäivätkin 4,5 miljoonaa euroa alle, sillä henkilöstömenot vähenivät edelleen, toimintakate- ja vuosikatetavoitteet jäivät tavoitellusta n. 4 %. Taseen loppusummaa ei voitu tulkita käytettävissä olleilla tiedoilla.
Oulun Palvelusäätiö	7	6		1	Taseen loppusumman toteutumista ei voitu arvioida, koska tavoitetasoa ei oltu määritetty.
Oulun Musiikkijuhlasäätiö	7	4	3		Vaikka toimintatuotot toteutuivat, kulut nousivat 4 % yli tavoitteen, jolloin tilikausi jäi alijäämäiseksi (5000 euroa).

**Tarkastuslautakunta toteaa, että** tytäryhtiöille asetuista 102 tulostavoitteesta toteutui 67 % ja toteutumatta jäi 21 %. Edellisenä vuonna taloudellisista tavoitteista toteutui 69 %, toteutumatta jäi 26 %. 14 tulostavoitteen toteutumista ei pystytty raportointipuutteiden vuoksi arvioimaan.

Suosittelavaa on, että kunnan toiminnan kannalta tärkeimmille yhtiöille asetetaan talousarviossa taloudellisten tavoitteiden lisäksi toiminnallisia tavoitteita. Uusien omistajapoliittisten linjauksien tavoitteissa on huomioitu talousarvion tulostavoitteita paremmin kunkin yhtiön toimiala ja liiketoiminta.

Talousarviossa tulostavoitteita ei ole asetettu riittävän selvästi. Tavoitteiden tulee kertoa, onko kyseessä minimi vai maksimi. Erityisesti tulkintaongelmaa on investointitavoitteessa ja taseen loppusummatavoitteessa.

Tavoitteiden tulee olla sellaisia, joiden toteutumiseen voidaan myös omistajaohjauksen keinoilla vaikuttaa.

## 3 Kaupungin ja kaupunkikonsernin talouden arviointi

Suomen talous kasvoi vuonna 2017 (BKT:n kasvu 3 %). Myös vienti alkoi vetää. Työllisyystilanne parani (työllisyysaste 69,6 %). Kuntatalouden tila kohentui yleisesti. Myös Oulun alueen työpaikkojen määrä kasvoi ja työttömyys laski.

Oulussa maakuntauudistukseen valmistauduttiin Muutosohjelma Oulu 2020:llä. Kaupunkistrategiaa 2026 ja omistajapolitiittisten linjausten uusimista valmisteltiin.

### 3.1 Talousarvion toteutuminen Oulun kaupungissa

#### Tilikauden tulos

Vuosi 2017 toteutui kaupungin taloudessa suunniteltua paremmin. Tilikauden ylijäämä oli 43 miljoonaa euroa, kun talousarvion alijäämäksi arvioitiin 33 miljoonaa euroa ja vielä puolen vuoden tilanteessakin odotettiin alijäämäistä tulosta, mutta 30,9. ennustettiin jo ylijäämää. Talouden kääntymiseen ylijäämäiseksi vaikuttivat olennaisesti kertavaikutteiset erät, joita ilman olisi päädytty lähelle nolaa (n. + 3 milj. €). Edelliset ylijäämäiset tilinpäätökset saavutettiin 2014 ja 2015.

Verotulot ja valtionosuudet olivat yhteensä noin 1 034 miljoonaa euroa (kasvu 1,7 % vuodesta 2016). Verotulot olivat 764,6 miljoonaa euroa. Ne kasvoivat 20,9 miljoonaa euroa vuodesta 2016 ja ylittivät alkuperäisen talousarvion 18,8 miljoonaa eli alle 2,5 %. Veroprosentit säilyivät ennallaan lukuun ottamatta osaa kiinteistöveroprosenteista. Kiinteistöveron tuotto nousikin 23 % edellisestä vuodesta (10,6 milj. €) ja yhteisöveron tuotto 26 % (8,8 milj.€). Kunnallisvero kertyi sen sijaan vain 0,2 % (1,5 milj. €) enemmän kuin vuonna 2016. Kasvu oli pienempi kuin edellisen vuoden kasvu (1,7 %). Verotettavaan palkkasummaan vaikutti mm. kilpailukyky sopimus. Kokonaisuudessaan verorahoitus kehittyi positiivisesti, kun kasvu oli 22 miljoonaa euroa verrattuna alkuperäiseen talousarvioon.

Valtionosuudet olivat 269,9 miljoonaa euroa ja laskivat 3,5 miljoonaa euroa vuodesta 2016 (-1,3 %) ja ylittivät alkuperäisen talousarvion 1,2 % (3,12 milj. €). Kilpailukyky sopimuksen negatiivinen vaikutus oli n. 13,2 miljoonaa euroa.

Oulun kaupungin ulkoiset toimintakulut laskivat hieman (0,02%, -250 000 €) vuodesta 2016, kun edellisenä vuonna kasvuprosentti oli 1,1 %. Tilinpäätöksen toimintakulut olivat n. 2 % suuremmat kuin alkuperäisessä talousarviossa. Lukuun vaikuttaa kuitenkin perustoimeentulotuen siirto Kelalle, ilman sitä vertailukelpoinen toimintakulujen kasvu olisi ollut 18,7 miljoonaa euroa. Ulkoiset toimintatuotot kasvoivat 2,3 % eli 6,5 miljoonaa euroa edellisestä vuodesta. Tilinpäätöksen toimintatuotot olivat n. 4 % suuremmat kuin alkuperäisessä talousarviossa.

Vuosikatetta käsitellään kappaleessa 3.2.

#### Keskeisten sitovien määrärahojen toteutuminen

Talousarviossa 2017 edellistä vuotta tiukempia sitovia määrärahoja asetettiin lähinnä hyvinvointilautakunnalle. Talousarvion muutoksia vuoden aikana tehtiin sekä koroittamalla määrärahoja (taulukossa punaisella) että tällä kertaa myös muuttamalla määrärahatavoitetta kaupunkitalouden kannalta positiiviseen suuntaan (taulukossa vihreällä, kohta määrärahamuutokset).

Sitovien määrärahojen toteumat, 1 000 euroa

Toimiala	Sitovuus	Valtuustoon nähden sitovat tavoitteet				Tilinpäätöstiedot		Poikkeamat	
		Tilinpäätös 2016	Alkuperäinen TA 2017	Erotus TA 2017 -TP 2016 (-) TA pienempi kuin TP 2016(+) TA suurempi kuin TP 2016	Määräraha muutokset	Muutettu TA 2017	TP 2017	Alkuperäiseen talousarvioon verrattuna (+) ylitys (-) alitus	Muutettuun talousarvioon verrattuna (+) ylitys (-) alitus
<b>Kh, menot ilman konshall, työll ja koko kaupunkia koskevia varauksia</b>	Bruttositova	-37 947	-44 045	6 098	-12 089	-56 134	<b>-52 222</b>	-8 177	-3 912
<b>Kh, ed. tulot</b>	Bruttositova	8 939	8 547	-392	-646	7 901	<b>7 410</b>	-1 137	-491
<b>Kh, koko kaupunkia koskevat menot ja varaukset</b>	Bruttositova	-5 386	-10 452	5 066	2 300	-8 152	<b>-7 424</b>	-3 028	-728
<b>Kh, ed. tulot</b>	Bruttositova	749	15	-734	0	15	<b>186</b>	171	171
<b>Kh, työllistäminen (31.7.2017 asti)</b>	Toimintakate (nettositova)	-30 535	-33 800	3 265	15 158	-18 615	<b>-18 615</b>	-15 185	0
<b>Konsernihallinto</b>	Toimintakate (nettositova)	-14 616	-14 732	116	919	-13 813	<b>-11 954</b>	-2 778	-1 859
<b>Hyvinvointilautakunta (ilman erikoiss)</b>	Toimintakate (nettositova)	-339 181	-330 383	-8 798	-4 733	-335 116	<b>-335 920</b>	5 537	804
<b>Erikoissairaanhoido</b>	Bruttositova	225 448	226 446	998	6 000	232 446	<b>231 496</b>	5 050	-950
<b>Sivistys- ja kulttuurilautakunta</b>	Toimintakate (nettositova)	-393 069 *	-396 175	1 447	-481	-396 656	<b>-395 581</b>	-594	-1 075
<b>Yhdyskuntalautakunta (ilman joukkoliikennettä)</b>	Toimintakate (nettositova)	16 508	13 483	-3 025	7 500	20 983	<b>29 227</b>	15 744	8 244
<b>Joukkoliikenne</b>	Toimintakate (nettositova)	-6 998	-9 575	2 577	1 200	-8 375	<b>-7 441</b>	-2 134	-934
<b>Rakennuslautakunta</b>	Toimintakate (nettositova)	997	224	-773	-11	213	<b>1 570</b>	1 346	1 357

\* Kuntalaisvaikuttaminen ja yhteisötoiminta on siirtynyt Sivistys- ja kulttuuripalveluihin 11.2017 alkaen eikä tämä sisälly vuoden 2016 tilinpäätöslukuihin

Toimialojen sitovien tavoitteiden toteutumisen arviointi on esitetty kappaleessa 2.1, valtuuston liikelaitoksille asettamien sitovien tavoitteiden toteutumisen arviointi kappaleessa 2.2 ja tytäryhteisöjen tulostavoitteiden arviointi kappaleessa 2.3.

## Kaupungin investointien toteutumisesta

**Kaupungin investointimenot alittuivat ja investointitulot ylittyivät.** Investointimenot sisäiset erät mukaan lukien olivat 113,3 miljoonaa euroa, 9,7 miljoonaa euroa vähemmän kuin muutetussa ja 39,0 miljoonaa euroa vähemmän kuin alkuperäisessä talousarviossa. Edelliseen vuoteen verrattuna investoinnit olivat 12,3 miljoonaa euroa pienemmät sisäiset erät mukaan lukien.

Investointimenot vuosina 2016–2017, 1 000 euroa (ei sitovuustasolla)

Investointikohteet	TP 2016	Alkuperäinen TA 2017	Määräraha-muutokset (-) lisäys (+) vähennys	Muutettu TA 2017	TP 2017	Alkuperäiseen talousarvioon verrattuna (-) ylitys (+) alitus	Muutettuun talousarvioon verrattuna (-) ylitys (+) alitus
Osakkeet ja osuudet	-1 665	-3 400		-3 400	-1 720	1 680	1 680
Irtain käyttöomaisuus	-6 446	-5 296		-5 296	-4 896	400	400
Maan hankinta	-5 207	-6 000	-6 700	-12 700	-12 595	-6 595	105
Kiinteät rakenteet ja laitteet	-42 293	-48 227	12 080	-36 147	-35 747	12 480	400
<b>Peruskunta yhteensä</b>	<b>-55 611</b>	<b>-62 923</b>	<b>5 380</b>	<b>-57 543</b>	<b>-54 958</b>	<b>7 965</b>	<b>2 585</b>
Tilakeskuksen erillisinvestoinnit ja suunnittelu	-30 929	-39 596	13 801	-25 795	-16 438	23 158	9 357
Tilakeskuksen korjausrakentamissuunnitelma	-13 107	-14 000		-14 000	-16 896	-2 896	-2 896
Muut sisäiset liikelaitokset	-4 821	-4 200	-850	-5 050	-4 934	-734	116
Kehittämisrahasto	-3 907	-1 914		-1 914	-1 632	282	282
<b>Sisäiset liikelaitokset ja rahastot yhteensä</b>	<b>-52 764</b>	<b>-59 710</b>	<b>12 951</b>	<b>-46 759</b>	<b>-39 900</b>	<b>19 810</b>	<b>6 859</b>
Oulun Vesi liikelaitos	-14 709	-28 790	10 900	-17 890	-17 701	11 089	189
Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitos brutto	-2 535	-800		-800	-723	77	77
<b>KAIKKI YHTEENSÄ</b>	<b>-125 619</b>	<b>-152 223</b>	<b>29 231</b>	<b>-122 992</b>	<b>-113 282</b>	<b>38 941</b>	<b>9 710</b>

Ilman sisäisiä eriä vuoden 2016 investoinnit olivat 125,3 miljoonaa euroa ja vuoden 2017 investoinnit 112,8 miljoonaa euroa.

Merkittävimmät menomäärärahojen muutokset talousarvioon olivat maanhankinnan määrärahan lisäys 6,7, valtatie 4:n määrärahan vähennys 13,0, Oulun Veden puhdistamohankkeen määrärahan vähennys 10,9 ja Tilakeskuksen erillisinvestointimäärärahan vähennys 13,8 miljoonaa euroa.

Tilakeskuksen korjausrakentamissuunnitelman määräraha ylittyi 2,9 miljoonaa euroa Kauppahallin, Pohjankartanon ja hallintotilojen korjaushankkeiden vuoksi. Erillisinvestointihankkeiden määrärahat puolestaan alittuivat yhteensä 9,3 miljoonaa euroa muutettuun talousarvioon verrattuna. Suurin poikkeama, 7,3 miljoonaa euroa, johtui monitoimikeittiö Löökistä: se myytiin keskeneräisenä Tuotantokeittiö Oy:lle, joka vastasi hankkeen saattamisesta loppuun. Laivakankaan koulun määräraha alittui 1,4 miljoonaa euroa, koska rakentamisen aloitus siirtyi vuodelle 2018. Kiinteisiin rakenteisiin sisällystyistä investoinneista Pohjoisen alikulun vuoden 2017 määräraha ylittyi 1,5 miljoonaa euroa, sillä kustannuksia siirtyi edelliseltä vuodelta ja hanke oli ennakoitua kalliimpi.

**Investointituloja** kertyi yhteensä 37,1 miljoonaa euroa, noin 6,6 miljoonaa euroa enemmän kuin edellisenä vuonna. Tuloista luovutustuottoja oli 34,8 ja rahoitusosuuksia

investointeihin 2,3 miljoonaa euroa. Alkuperäisessä talousarviossa tulot olivat 20,9 ja muutetussa 32,6 miljoonaa euroa, sillä valtuusto oli vuoden aikana päättänyt osakkeiden ja osuuksien 9,8 ja maanhankinnan 1,9 miljoonan euron tulomäärärahojen korotuksista.

Muutettuun talousarvioon verrattuna tulojen ylitys oli noin 4,4 miljoonaa euroa. Merkittävimmät syyt talousarvion poikkeamiin olivat maanhankinnan myyntitulojen ylitys 5,8 ja avustukset liikuntapaikkojen ja kunnallistekniikan rakentamiseen 1,1 miljoonaa euroa. Toisaalta Tilakeskuksen myyntituloihin oli varattu 10,6 miljoonaa euroa Löökikeittiön myynnistä, mutta tulot jäivät 3,0 miljoonaan euroon, koska hanke myytiin keskeneräisenä Tuotantokeittiö Oy:lle.

### Rahoitusosan toteutumisesta

Talousarviossa 2017 pitkäaikaisten lainojen lisäys oli arvioitu olevan 171,7 miljoonaa ja lainojen vähennys noin 80,9 miljoonaa. Lainat kuitenkin vähenivät 38,5 miljoonaa euroa, kun pitkäaikaisia lainoja lyhennettiin 77,5, mutta lyhytaikaisten lainojen muutos vaikutti toiseen suuntaan 39,0 miljoonaa euroa.

## 3.2 Kaupungin ja kaupunkikonsernin talouden tila

Käytetyt käsitteet: Oulun kaupunki: Peruskunta ja kahdeksan liikelaitosta. Konserni: Oulu-konserniin sisältyy 2017 tilinpäätöksessä Oulun kaupungin lisäksi 22 tytäryhtiötä, 13 osakkuusyhtiötä, 3 kuntayhtymää ja 2 säätiötä.

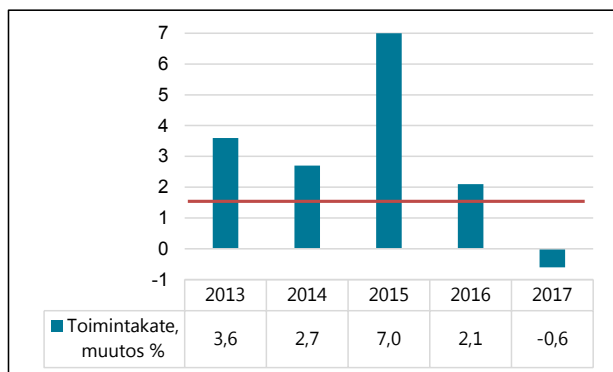
### 3.2.1 Kaupunkistrategian talousindikaattoreiden toteutuminen

Vuonna 2017 voimassa olleessa kaupunkistrategiassa strategisena painopistevalintana oli, että *tasapainoinen talous turvaa laadukkaat palvelut*. Strategian linjauksena on, että Oulun kaupungin vuosikate ja nettoinvestoinnit ovat tasapainossa keskipitkällä aikavälillä. Linjausta ohjattiin neljällä mittarilla.

Kaupunkistrategian talousindikaattoreiden toteutuminen liikennevaloilla

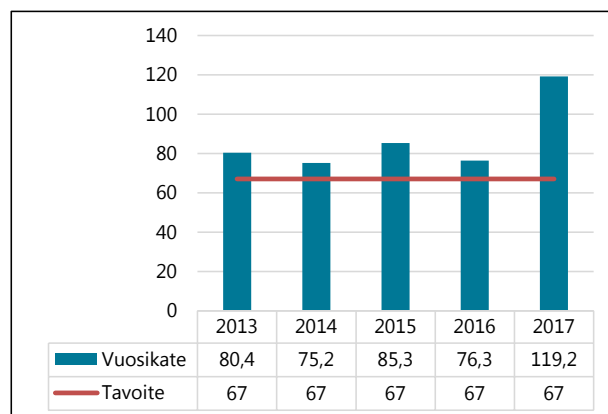
Indikaattori	Tavoitetila	Toteutuma 31.12.2017
Toimintakatteen kasvuprosentti	1,7 %	-0,6 %
Vuosikate, milj. €	67	120
Lainakatto, milj. €	740	633
Investointikatto	v. 2014–2016 yht. enintään 380 M€	Tavoiteaika ohi, ei voitu raportoida

Toimintakate, muutos%, Oulun kaupunki 2013–2017



**Toimintakate osoittaa veronmaksajan osuuden toiminnan kuluista.** Toimintakatteen kasvun enimmäistavoite toteutui. Toimintatuottojen ja toimintakulujen erotuksen kasvu oli vuosien 2016 ja 2017 tilinpäätösten välillä miinusmerkkinen (-0,6 %), mutta tilanteeseen vaikutti merkittävästi perustoimeentulotuen siirto Kelalle ja kilpailukykysojimus. Vertailukelpoinen kasvuprosentti on n. 0,3 %, joka oli sekin pienin tarkasteluajanjaksolla.

Vuosikate Oulu 2013–2017, miljoonaa euroa



#### Vuosikate ylitti strategian tavoitetason vuonna 2017.

Se kertoo kunnan tulorahoituksen, joka jää käytettäväksi investointeihin, sijoituksiin ja lainan lyhennyksiin. Kertavaikutteiset erät ovat vaikuttaneet positiivisesti Oulun vuosikatteeseen viime vuosina. Ilman kertavaikutteisia eriä vuosikate olisi vuonna 2017 ollut n. 79 miljoonaa euroa, joka sekin olisi ylittänyt strategian tavoitteen. Edellisinä vuosina ilman kertavaikutteisia eriä olisi jääty n. 45 (2015) ja n. 60 miljoonan euron (2016) vuosikatteeseen. Vaikutusta oli myös verotuloilla, jotka kehittyivät positiivisesti (20,9 milj. €).

**Strategian lainakattotavoitteen maksimi ei ylittynyt** vuoden 2017 lopussakaan kuten ei koko tarkasteluajanjaksolla 2013-2017.

### 3.2.2 Oulun talouden analyysiä

Kuuden suurimman kaupungin tiedot kertovat niiden taloudesta vain tässä esitetyillä mittareilla ja tunnusluvulla. Tietojen käyttö ei ole varsinaista vertailua, koska siihen ei sisälly kaupunkien toimintaympäristöjen ja lukujen taustalla olevien tekijöiden erojen analyysiä.

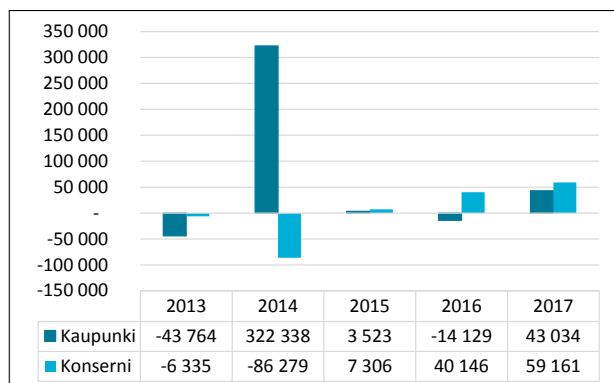
Kaupungin talouden tavoite on turvata rahoituksen riittävyys oululaisten tarvitsemiin palveluihin, elinvoimatehtävän toteuttamiseen sekä niihin liittyviin investointeihin.

## Kirjanpidollisesta tasapainosta

### Kaupungin ja konsernin yli- ja alijäämät

Uuden Oulun aikana kaupungilla on ollut sekä ylijäämäisiä että alijäämäisiä vuosia. Tason vaihtelua ovat selittäneet myös kertavaikutteiset erät. Vuonna 2017 kaupungin ylijäämä oli 43 miljoonaa euroa. Konsernin ylijäämä oli 59 miljoonaa.

Kaupungin ja konsernin yli-/alijäämät 2013–2017, 1 000 euroa



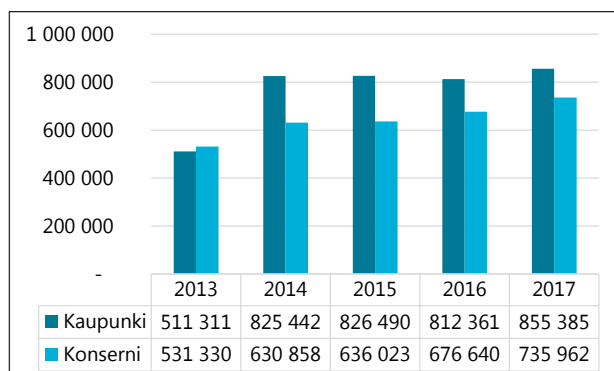
Vuonna 2017 kaupungin tulokseen vaikuttaneet kertavaikutteiset erät olivat lähes vuoden 2015 tilinpäätöksen luokkaa. Niiden positiivinen vaikutus oli n. 40,5 miljoonaa euroa. Eristä merkittävimmät olivat valtionosuuden kompensatio 6,6, osingot 28,6 (merkittävin Partnera Oy 26,3 milj. €), Pateniemen rannan asemakaava-aluetta koskenut kaupungin ja Stora Enso Oyj:n ja Aalto Construction Oy:n välillä tehtyyn maankäyttösopimukseen kuulunut sopimuskorvaus 3,6 ja Medipolis GMP myyntivoitto 1,2 miljoonaa euroa Tilakeskus liikelaitoksen tuloksessa.

Kiinteistöveroprosentteja korotettiin vuodelle 2017 ja kiinteistövero tuotti noin 10 miljoonaa euroa vuotta 2016 enemmän. Muutkin verotulot kehittyivät positiivisesti (+10,3 milj. €).

### Kaupungin ja konsernin kertynyt ylijäämä

Vuosien aikana syntyneet yli- ja alijäämät kootaan kirjanpidossa taseen omaan pääomaan. Tässä on käytetty lukuja, joissa on mukana myös vuoden 2017 ylijäämä.

Kaupungin ja konsernin kertynyt ylijäämä, 1 000 euroa



**Kertynyt ylijäämä kasvoi jälleen** vuonna 2017 ja antaa liikkumavaraa tulevina vuosina. Sen määrää on kuitenkin tarkasteltava yhdessä lainamäärän kanssa. Kaupungin kertynyt ylijäämä taseessa on kasvanut vuosina 2013–2017, poikkeuksena vuoden 2016 alijäämä, joka heikensi tilannetta. Oulu-konsernille ei ylijäämää ole kertynyt yhtä paljon kuin kaupungille. Tilanne on tyypillinen kunnissa yleensäkin (Kuntaliiton koordinoiman Arttu2-tutkimusohjelman julkaisu 3/2016).

Oulun kaupungin kertynyt ylijäämä euroa/asukas vuoden 2017 lopussa on 4 227 ja konsernissa 3 637 euroa.

## Rahoituksellisesta tasapainosta

### Vuosikate ja investoinnit

**Tulorahoitus riitti poistoihin vuonna 2017** eli oli ylijäämäinen. Tunnusluku vuosikate/poistot % oli 147,8, mutta ilman kertavaikutteisia eriä se olisi ollut 98,3 %. Myös Oulu-konsernissa vuosikate (216 milj. €) kattoi poistot (147,3 %). Tunnusluvut kehittyivät positiivisesti verrattuna edelliseen vuoteen.

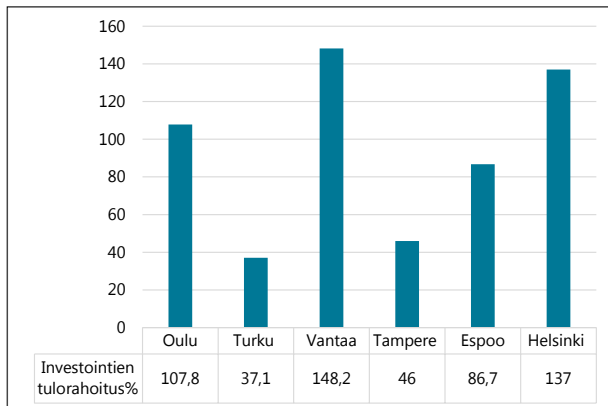
**Uutta lainaa ei nostettu vuonna 2017. Vuosikate 119,2 miljoonaa euroa riitti nettoinvestointeihin**, jotka olivat 110,6 miljoonaa euroa. Vuoden 2017 investointitaso oli edelleen korkea, vaikka investointeihin käytettiin 12,5 miljoonaa euroa vähemmän kuin vuonna 2016.

Vuosikatteen määrä riitti Oulussa vuonna 2017 ensimmäisen kerran nettoinvestointeihin ajanjaksolla 2013–2017. Vuosikate asukasta kohden oli 589. Vuosikatteen euroa/asukas vaihtelivat kuudessa suurimmassa kaupungissa 2017 tilinpäätöksissä 206 (Turku)–1 300 (Helsinki) välillä. Oulun tuloveroprosentti oli vertailukaupunkien suurin. Myös palvelutuotannon järjestämistavat vaikuttavat vaihteluun.

### Investointien tulorahoitus

**Tulorahoitus riitti investointeihin.** Investointien tulorahoitus% -tunnusluku kertoo, kuinka paljon investointien omahankintamenoista (= investointimenot - rahoitusosuudet) on rahoitettu tulorahoituksella (vuosikate). Oulun tulorahoituksen tilanteen paraneminen näkyy myös tässä tunnusluvussa, joka on yli 100 (108 %). Vuonna 2016 arvo oli 61 %. Ilman kertavaikutteisia eriä vuosikate olisi riittänyt investointeihin vain 71,4-prosenttisesti. Myös Oulu-konsernin vuosikate riitti nettoinvestointeihin ja tunnusluvun arvo oli 104 %.

Investointien tulorahoitus% 2017, kuusi suurinta kaupunkia

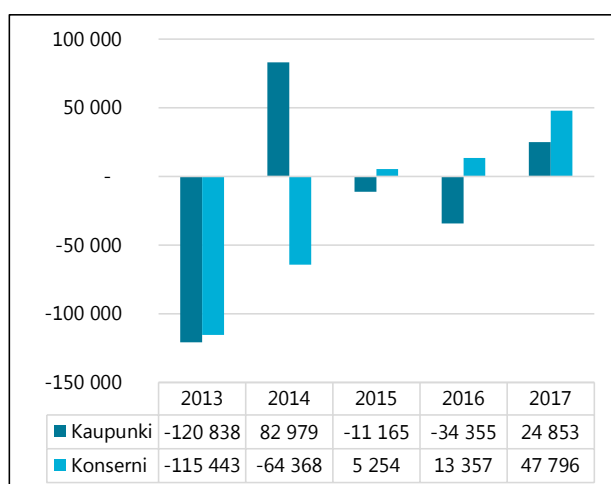


Suurten kaupunkien investointien tulorahoitus ylitti Oulun lisäksi arvon 100 myös Vantaalla ja Helsingissä, mutta muissa kaupungeissa vuonna 2017 investointien omahankintamenoa on rahoitettu lainalla, omaisuuden myyntivoitoilla tai kassavaroista.

#### Kaupungin ja konsernin toiminnan ja investointien rahavirta

Rahoituslaskelman toiminnan ja investointien rahavirta muodostuu käyttöomaisuuden investointimenoista, rahoitusosuuksista sekä myyntituloista. Jos tunnusluku on negatiivinen (alijäämäinen), se ilmaisee, että menoja joudutaan kattamaan joko kassavaroja vähentämällä tai lisäämällä lainalla.

Kaupungin ja konsernin toiminnan ja investointien rahavirta 2013–2017, 1 000 euroa



Oulun kaupungissa toiminnan ja investointien rahavirta on ollut alijäämäinen vuodesta 2013 lähtien vuosia 2014 ja 2017 lukuun ottamatta. Konsernissa se on ollut kolmena viime vuonna ylijäämäinen.

**Investointien omarahoitus ei toteutunut keskipitkällä ajanjaksolla.** Toiminnan ja investointien rahavirtaa tarkastellaan yleensä tilinpäätösvouden ja neljän edellisen vuoden kertymällä. Kaupungin kertymä oli -58,5 miljoonaa ja Oulu-konsernin kertymä oli -113,4 miljoonaa euroa. Kaupungin kertymä oli myös vuonna 2016 alijäämäinen. Kertymä ei saisi olla pysyvästi negatiivinen.

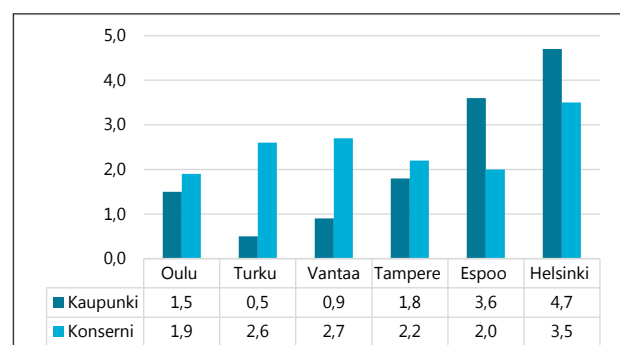
Kaupungin tulorahoitus ei ollut riittävä vuonna 2017, jos vuosikatetta tarkastellaan suhteessa vuosien 2013–2017 keskimääräiseen vuotuiseseen investointitasoon, joka on noin 150 miljoonaa vuodessa. Sen sijaan, jos tarkastellaan viimeisen kolmen vuoden tasoon (n. 120 milj. €) vuoden 2017 vuosikatetaso oli riittävä.

Oulun kaupungilla on merkittävästi korjausvelkaa. Rakennusten laskennallinen korjausvelka oli vuonna 2016 noin 109 miljoonaa euroa ja laskennallinen perusparannustarve 240 miljoonaa euroa. Oulun korjausvelka on muihin kaupunkeihin verrattuna alle keskitason mutta perusparannustarve keskimääräistä tasoa korkeampi.

#### Lainanhoitokate

**Lainanhoitokate heikkeni.** Tunnusluku kertoo kunnan tulorahoituksen riittävyyden lainojen korkokulujen ja lyhennysten maksuun. Tulorahoitus riittää, jos tunnusluvun arvo on 1 tai sitä suurempi. Oulun tunnusluku on parantunut puolen vuoden ennusteen arvosta 1 arvoon 1,5. Arvo heikkeni viime vuodesta ja laski hyvästä tyydyttävälle tasolle. Samoin kävi Oulu-konsernin tunnusluvussa, joka laski arvosta 2,4 arvoon 1,9. Korot ovat tällä hetkellä alhaiset ja lähivuosina korkojen odotetaan nousevan. Korkorisikiä on pienennetty korkosuojuuksilla.

Lainanhoitokate tilinpäätöksissä 2017, kuusi suurinta kaupunkia



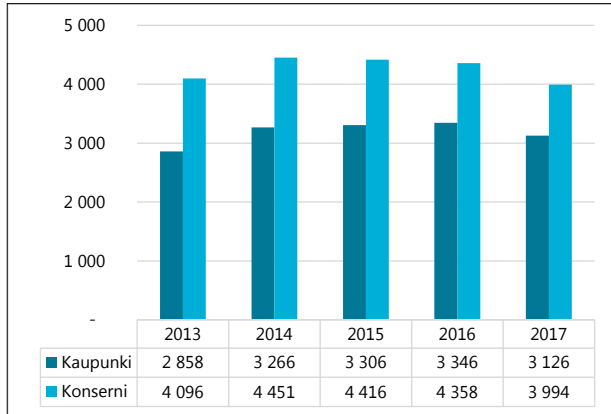


Oulun kaupungin lainanhoitokate oli suurten kaupunkien keskitasoa ja konsernin lainanhoitokatteen tunnusluku heikoin.

## Rahoitusasemasta

### Lainojen määrä

Kaupungin ja konsernin lainat 2013-2017, €/asukas\*)



\*) tilinpäätöksissä käytetty asukasluku

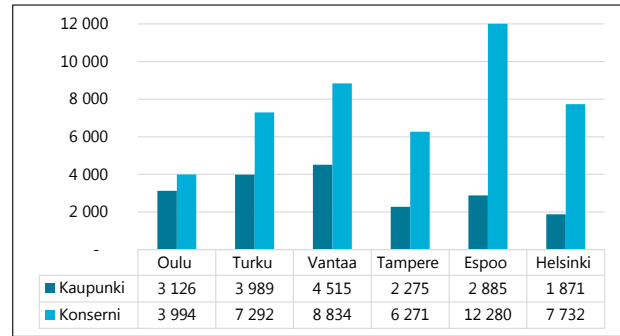
**Uutta pitkäaikaista lainaa ei nostettu vaan pitkäaikaisia lainoja lyhennettiin** 77,5 miljoonaa euroa. Nostamattomuuteen saattoi vaikuttaa myös se, että lainaa otettiin 50 miljoonaa euroa aivan vuoden 2016 lopussa. Lainat vähenivät vuonna 2017 edelliseen vuoteen verrattuna 220 euroa/asukas (lainakanta -6 %). Yli 100 000 asukkaan kunnissa lainamäärä aleni myös yli 5 prosenttia, kun se muissa kuntakokoluokissa kasvoi (Kuntaliitto 2,2018).

Oulun kaupungin lainojen määrä on kasvanut vuodesta 2013 vuoteen 2017 loppuun n. 17 % (n. 92 milj. €) ja lainakanta oli vuoden 2017 lopussa 3 126 euroa/asukas. Lainojen määrä olisi olennaisesti suurempi ilman noin 64 miljoonan euron Oulun Energian lainan takaisinmaksua vuonna 2015. Vuosittaisten korkomenojen kasvu vuosien 2013 ja 2017 tilinpäätösten välillä on n. 1,8 miljoonaa euroa (+17 %). Kaupungin lainojen otto ei ole ajanjaksolla 2013–2017 ollut ns. syömävelkaa, kulutukseen käytettyä lainaa, sillä kaupungin vuosikate on pysynyt positiivisena. Velan kasvua selittää korkea investointitaso.

Vuoden 2017 lopussa Oulu-konsernilla oli lainaa 3 994 euroa/asukas, joka on 364 vähemmän kuin vuonna 2016.

Seuraavan kuvion tunnusluvut antavat käsitystä kuuden suurimman kaupungin lainamäärästä. Oulun kaupungin lainat euroa/asukas on kolmanneksi suurin, mutta Oulu-konsernin vastaava tunnusluku oli edelleen suurten kaupunkien pienin.

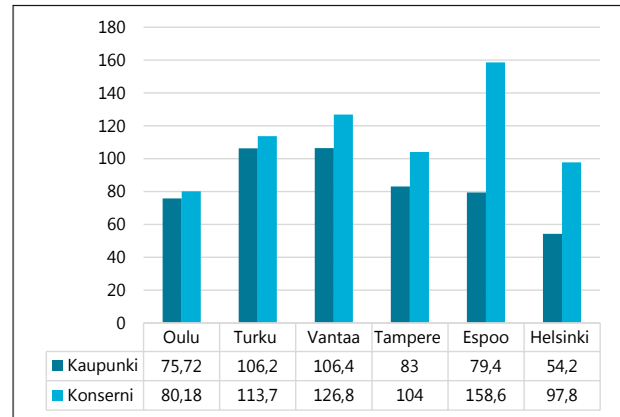
Kaupungin ja konsernin lainat tilinpäätöksessä 2017, kuusi suurinta kaupunkia, €/asukas\*)



\*) tilinpäätöksissä käytetty asukasluku

Vuoden 2017 tilinpäätöksessä otettiin käyttöön uusi tunnusluku velat ja vastuut prosenttia käyttötuloista. Tunnusluku sisältää myös vuokravastuut ja leasingvastuut, jotka eivät näy taseessa.

Velat ja vastuut % käyttötuloista 2017, kuusi suurinta kaupunkia



**Velat ja vastuut prosenttia käyttötuloista** tunnusluku kertoo, kuinka paljon kunnan käyttötuloista tarvittaisiin vieraan pääoman takaisinmaksuun silloin, kun vieraaseen pääomaan rinnastetaan myös vuokravastuut. Tunnusluku ottaa huomioon erilaisilla malleilla rahoitetut hankkeet, jotka eivät näy velkana kunnan taseessa.

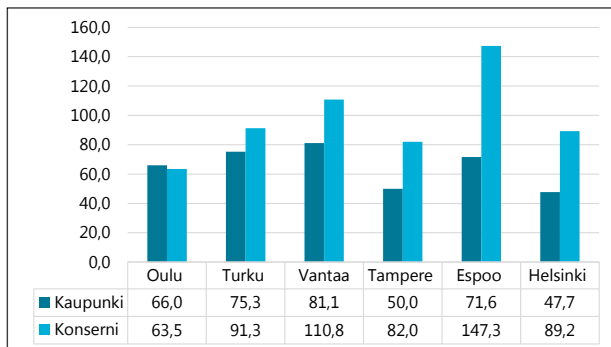
Yllä olevassa kuviosta voi havaita, että Oulun kaupungin tunnusluvun arvo on toiseksi pienin ja Oulu-konsernin tunnusluvun arvo pienin.

Lainojen määrää voidaan tarkastella myös suhteessa käyttötuloihin. Oulun **suhteellinen velkaantuneisuus** oli vuoden lopussa kaupungissa 66 % ja konsernissa 64 %. Molemmat lukuarvot paranivat vuodesta 2016. Alhaisimmillaan tunnusluku kaupungissa oli 2013 (58 %). Konsernin suhteellinen velkaantuneisuus, joka on myös yksi kriisikuntakriteeri, on parantunut Oulu-konsernissa vuosina 2014–2017, mutta arvo ei ole edelleenkään hyvä. Mitä

pienempi on tunnusluvun arvo, sitä paremmat mahdollisuudet kunnalla on selviytyä velan takaisinmaksusta turvatoimilla.

Seuraavasta kuviosta näkyy, että Oulun kaupungin suhteellinen velkaantuneisuus on kolmanneksi pienin ja konserneista pienin. Tunnusluku ei ole yhtä hyvä vertailussa kuin edellinen.

Suhteellinen velkaantuneisuus % 2017, kuusi suurinta kaupunkia



Ei ole olemassa eksaktia määrittelyä, **mikä määrä lainaa on liikaa**. Kaupungin omat tunnusluvut kertovat ehkä muiden kaupunkien tilannetietoja enemmän.

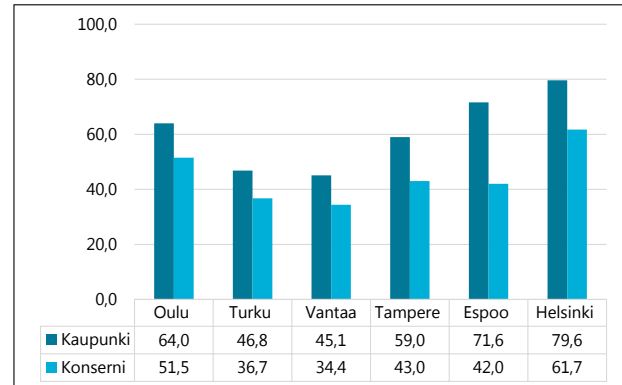
Yhden näkökannan mukaan kunnalla voi olla **velkaa maksimissaan käyttöomaisuuden verran** eli sen verran, kuin kunnan infrastruktuuria siirtyä seuraaville sukupolville. Oulun kaupungin lainakanta oli vuoden vaihteessa 2017 lopussa 633 miljoonaa euroa ja pysyvien vastaavien määrä 2 262 miljoonaa euroa. Konsernin lainojen määrä oli 808 miljoonaa euroa ja käyttöomaisuuden määrä 2 318 miljoonaa euroa.

**Velan määrää ja kasvua voidaan tarkastella myös suhteessa tulojen kasvuun.** Oulun kaupungissa toimintatuotot, verot ja valtionosuudet kasvoivat vuonna 2017 yhteensä 1,9 % ja lainakanta pieneni 5,7 %. Konsernilla taas vastaavat tulot kasvoivat 0,7 % ja lainakanta väheni 7,6 %. Tarkastelu osoittaa positiivista kehitystä.

Omavaraisuusaste mittaa kunnan vakavaraisuutta, alijäämän sietokykyä ja sen kykyä selviytyä sitoumuksista pitkällä tähtäyksellä. **Omavaraisuutta** pidetään hyvänä, jos kunnan taseessa olevasta omaisuudesta on lainarahalla rahoitettu korkeintaan 70 %. 50 %:n omavaraisuutta ja sitä

alempaa pidetään jo heikkona ja kertovan merkittävästä velkarasitteesta. Oulun kaupungin omavaraisuusaste oli vuoden lopussa 64 %, (63 % vuonna 2016). Tarkastelujaksolla 2013–2017 alhaisimmillaan prosentti oli vuonna 2013, jolloin se oli 60. Konsernin omavaraisuusaste oli 51,5 % (50 % vuonna 2016). Tarkastelujaksolla alhaisimmillaan luku oli 2015, jolloin se oli 49.

Omavaraisuusaste % tilinpäätöksissä 2017, kuusi suurinta kaupunkia



Oulun kaupungin omavaraisuusaste oli keskiluokalla suurten kaupunkien joukossa ja konsernissa toiseksi korkein.

#### Kassan riittävyys

Tunnusluku kuvaa maksuvalmiutta eli kunnan kykyä suorittaa maksuvelvoitteistaan. Riittävänä pidetään 14 päivän kassan riittävyttä. Oulun kaupungin kassan riittävyys heikkeni kaupungilla 45 päivästä 40 päivään ja konsernissa pysyi ennallaan, 38 päivässä.

**Tarkastuslautakunta toteaa, että** kaupunginvaltuuston asettamat **sitovat määrärahat toteutuivat poikkeuksellisen hyvin vuonna 2017**, kun ainoastaan kaupunginhallituksen tulotavoite jäi alle noin puoli miljoonaa euroa ja hyvinvointilautakunnan (ilman erikoissairaanhoidon) sitova toimintakate ylittyi alle miljoonaa euroa. Erikoissairaanhoidon pysyi talousarviossa ja sivistys- ja kulttuurilautakunta alitti toimintakatetavoitteensa yli miljoonalla eurolla. Investoinneista siirtyi lähes 40 miljoonaa tuleville vuosille, eikä talousarviossa varattuja pitkäaikaisia lainoja nostettu.

Kaupunkistrategia ei ohjannut taloutta optimaalisesti vuonna 2017, sillä talousarvion hyväksymisvaiheessa oli esitetty, että strategian neljän talousindikaattorin tavoitetilat vuodelle 2020 asetetaan myöhemmin, mutta tavoitetiloja ei tuotu vuoden aikana kaupunginvaltuustolle päätettäväksi. Tilinpäätöksen raportointi on esitetty vuoden 2016 tavoitearvoilla. Kaupunginhallituksen tulee varmistaa, että strategian indikaattorit ohjaavat strategian toteuttamista koko sen voimassaoloajan.

Kaupungin tulorahoitus riitti vuonna 2017 palvelujen järjestämisestä aiheutuneisiin kustannuksiin ja kaupunki tuotti ylijäämää, mutta ilman kertavaikutteisia erä ylijäämän määrä olisi ollut lähellä nollaa. Kaupungin talous oli tasapainossa, kun vuosikate kattoi paitsi poistot myös nettoinvestoinnit ensimmäisen kerran ajanjaksolla 2013–2017. Talousarviovaiheen investoinneista lykkääntyi kuitenkin noin neljännes tuleville vuosille. Vuonna 2017 toteutunut tulorahoituksen erityisen korkea tasokaan ei ollut riittävä suhteessa vuosien 2013–2017 keskimääräiseen vuotuiseseen investointitasoon, mutta viimeisen kolmen vuoden tasoon se oli riittävä, joskaan ei ilman kertaluonteisten erien vaikutusta.

Kaupungin ja konsernin rahoitusasema kehittyi positiivisesti vuonna 2017, kun lainakanta pieneni. Velkojen ja vastuiden osuus käyttötaloudesta oli suurten kaupunkien toiseksi pienin ja Oulu-konsernissa pienin. Käyttötuloista tarvittaisiin kuitenkin sekä kaupungissa että konsernissa lähes 65 % vieraan pääoman takaisinmaksuun. Toteutuessaan maakuntamalliin siirtyminen kasvattaa suhteellista velkaantuneisuutta ja heikentää velanhoitokykyä. Kuluvan vuoden talousarviossa ja tulevien vuosien rahoitussuunnitelmissa on jälleen merkittävästi lisälainanottoa. **Talouden hallinta ja riskien vähentäminen edellyttävät edelleen toimia vuosikatteen tason nostamiseksi sekä vuosikatteen tason ja investointien tason pitämistä keskinäisessä tasapainossa.**



## 4 Erityiset arviointikohteet

### 4.1 Kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet

Tarkastuslautakunta arvioi kuntalaisten yleisiä sekä lasten ja nuorten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia, kuntalaisaloitteiden käsittelyä sekä vaikuttajatoimielimien toimintaedellytyksiä.

Arvioinnissa ei tarkastella palvelujen kehittämistä yhdessä asiakkaiden kanssa. Arvioinnin yhteydessä ulkoisen tarkastuksen yksikössä tehtiin tarkastus kuntalaisaloitteiden käsittelyajoista ja -prosesseista.

#### Lähtökohdat

**Valtuusto vastaa.** Kuntalain 22 §:n mukaan kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Valtuuston tehtävä on lain mukaan pitää huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen mahdollisuuksista. Perustuslain 21.2 §:n mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. Kuntalaisaloitteista säännellään kuntalain 23 §:ssä ja vaikuttajatoimielimistä 26–28 §:ssä.

Lasten ja nuorten osallistumismahdollisuuksien sääntelyä on sekä varhaiskasvatuslaissa, perusopetuslaissa, lukio-laissa että nuorisolaissa.

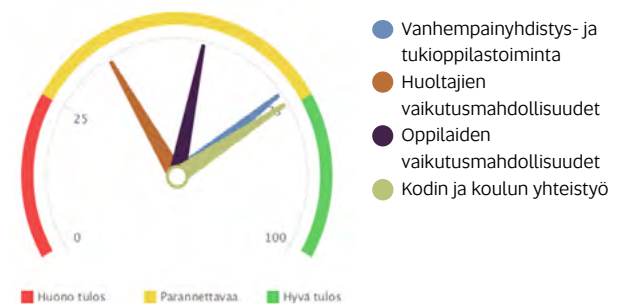
#### Näkemyksiä vaikuttamismahdollisuuksista

Vuonna 2017 tehdyssä kuntalaiskyselyssä vain alle 15 % oululaisista (2015 13 %) oli samaa mieltä väittämän ”kunnassa kuullaan kuntalaisten mielipiteitä” kanssa. Muissa yli 100 000 asukkaan tutkimuskunnissa tulos oli lähes sama.<sup>1</sup>

Oulun avoimen hallinnon kyselyssä 2017<sup>2</sup> kuntalaisilta kysyttiin, millä tavalla halutaan vaikuttaa yhteisiin asioihin. Vastauksissa monet kanavavaihtoehdot koettiin hyvinä, etenkin kyselyt ja äänestäminen, mutta myös mobiilisovellukset, sosiaalinen media, yhteydenotto päättäjiin, palautteen antaminen ja asukastilaisuudet.

Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen ylläpitämässä TEA-viisarissa osallisuus on osa perusopetuksen TEA-viisaria. Mittarille oli *valtuustoon nähden sitova tavoite: Oulu on kaikilla osa-alueilla kuntien parhaassa neljänneksessä* (pisteet  $\geq 75$ ). Perusopetuksen osa-alueista osallisuus on ollut toiseksi heikoin (pisteet 59) vuonna 2015. Kaikilla osallisuuden osa-alueilla (ks. alla) oli parannettavaa.

Osallisuus : Oulu 2015



Valtakunnallisen Kuntademokratiaindikaattorit 2017 -raportin<sup>3</sup> mukaan suomalaiset katsovat demokratian toimivan kunnissa kohtalaisen hyvin ja selvästi useimmat kokevat voivansa vaikuttaa kunnalliseen päätöksentekoon. Päätöksenteon keskittyminen nähtiin toisinaan ongelmallisena ja vuorovaikutusta päätöksentekijöiden ja kuntalaisten välillä haluttiin parantaa.

<sup>1</sup> Kuntaliiton ARTTU2-tutkimusohjelma. Vastaajia 639, vastausprosentti 35,5.

<sup>2</sup> Oulun oma kysely zefillä ja Meijän kaupunki -mobiilisovelluksella kesä–elokuu 2017. Vastaajia 368.

<sup>3</sup> Oikeusministeriö helmikuu 2018. Indikaattorit perustuvat Kuntavaalitutkimus 2017 (N=1726) ja Kuntavaaliehdokkaat 2017 (N=1214) -kyselytutkimusaineistoihin.

## Vastuumäärityksiä - Oulun toimintamalli

Vastuullinen	Erityisen vastuun sisältö
<b>Kaupunginhallitus</b>	Päätää Oulun Nuorten Edustajisto ONE:n (nuorisovaltuusto), vanhusneuvoston ja vammaisneuvoston kokoonpanosta, asettamisesta ja toimintaedellytyksistä. Nimeää lähidemokratiatoimikunnan. Esittää kaksi kertaa vuodessa valtuustolle yhteenvedon kaupungille tehdyistä aloitteista ja niiden johdosta suoritetuista toimenpiteistä.
Lähidemokratiatoimikunta	Lähidemokratiaan liittyvien asioiden valmisteleva toimielin, tekee aloitteita ja esityksiä kaupunginhallitukselle lähidemokratiaa koskevista asioista sekä myöntää avustuksia ja toimintarahaa. Seuraa ja arvioi "Oulussa jokainen kuuluu ja vaikuttaa" - osallisuuden ja vaikuttamisen ohjelmaan kirjattujen tavoitteiden ja toimenpiteiden toteutumista tilinpäätöksen yhteydessä.
<b>Sivistys- ja kulttuurilautakunta</b>	Sen alaisella toimialalla on sekä kuntalaisvaikuttamisen ja yhteisötoiminta -yksikkö sekä päävastuu lasten ja nuorten osallisuudesta.
Kuntalaisvaikuttamisen ja yhteisötoiminnan yksikkö	Kuntalaisvaikuttamisen ja osallisuuden suunnittelu- ja asiantuntijatehtävät sekä määritellyt toteuttamistehtävät. Oulun raatien, alueellisen kuntalaisvaikuttamisen ja tilojen toiminnan koordinointi sekä vaikuttajatoimielinten sekä maahanmuuttajaneuvoston esittelijän tehtävät. Edistää päätöksenteon valmisteluun liittyvää osallistumista ja tuo kuntalaisten palautetta valmistelijoille ja luottamushenkilöille. <b>Resurssit:</b> 6,3 henkilöä.
Perusopetus- ja nuorisopalvelut sekä varhaiskasvatustoimijat	Keskitettyä (ks. resurssit) ja hajautettua vastuuta. Arjen osallisuusvastuuta on kaikilla kouluilla, varhaiskasvatyksiköissä ja nuorisopalveluissa. Toimintamallien levittämisen erityisvastuuta on nimetyillä osallisuusvastaavilla päiväkodeissa, oppilaskunnan ohjaavilla opettajilla kouluissa ja osallisuusryhmien ohjaajilla (nuoriso-ohjaajia). <b>Resurssit:</b> Osallisuusvalmentaja, osallisuuden kehittäjäopettaja (40 %) ja oppilaskunnan ohjaavat opettajat (1 h/viikko). Osallisuus toiminnan käyttövarat (2017) 16 000 euroa, kaupunkikokouksen järjestäminen 8 000 euroa.

### Tavoitteet

**Yhdistymissopimus** määrittä perustat uuden Oulun osallistumisen ja vaikuttamisen järjestämistavoille ja organisoimille. Se linjasi muun muassa, että laaditaan osallisuuden ja vaikuttamisen ohjelma ja että alueellisilla ryhmillä ja toimintamalleilla on merkittävä rooli Oulun osallistumisen ja vaikuttamisen toimintamallissa.

**Oulun Kaupunkistrategia 2020** sisälsi strategisen painopistevalinnan *Asukkaat osallistuvat, liikkuvat ja edistävät kestävä elämäntapaa*. Asukkaiden osallistuminen määritettiin lisäävän yhteisöllisyyttä sekä vastuuta itsensä ja läheistään. Kaupunkistrategia sisälsi tavoitteen *Kuntalaisten osallisuus, tasa-arvo ja yhdenvertaisuus vahvistuvat*, mutta strategjassa ei suoraan asetettu tavoiteindikaattoreita kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamis-

mahdollisuuksille. Myöskään talousarviossa 2017 ei arviointikohteelle ollut valtuuston asettamia sitovia tavoitteita.

Lähidemokratiatoimikunta hyväksyi vuonna 2014 **Oulussa jokainen kuuluu ja vaikuttaa** - osallisuuden ja vaikuttamisen ohjelman. Ohjelmaan sisältyy osallisuutta, vaikuttamista sekä yhdessä tekemistä edistävinä toimina muun muassa 1) kehitetään vuorovaikutteista, ennakoivaa viestintää, 2) järjestetään kuntalaisten, valmistelevien viranhaltijoiden ja poliittisten päättäjien vuorovaikutteisia keskustelutilaisuuksia osana kunnan strategian ja talousarvion laadintaa sekä toiminnan tuloksellisuuden arviointia ja 3) laaditaan kuntalaisten osallisuuden ja vaikuttamisen tilinpäätös osana kaupungin talous- ja toimintasuunnitelmaa.

Sivistys- ja kulttuurilautakunta on käyttösunnitelmasaan 2017 asettanut kaksi tavoitetta osallisuudelle.

Tavoitteiden toteutumisen arviointi liikennevaloin

Tavoite	Toteutumisen arviointi liikennevaloin
<b>Talousarvion 2017 käyttösunnitelma (sivistys- ja kulttuurilautakunta)</b>	
Sivistys- ja kulttuuripalveluiden työntekijät edistävät osallisuuden ja yhdenvertaisuuden toteutumista. <b>Tavoite:</b> 50 % sikun työntekijöistä on koulutettu ym. teemoihin <b>Mittari:</b> koulutuksiin osallistuminen (%/sikun työntekijät)	Osallisuus on otettu osaksi normaalia toimintaa mm. normitettu osaksi varhaiskasvatus-, opetussuunnitelmaa sekä nuorisotyön perussuunnitelmaa.
<b>Tavoite:</b> Yhteisötoiminnan alueellisella toteuttamisrahalla toteutettavien tilaisuuksien ja tapahtumien sekä niihin osallistuvien määrä kasvaa vuoden 2016 määrästä. Tapahtumien määrä on 281. <b>Mittari:</b> Tapahtumien ja niihin osallistuvien määrä	Tapahtumien määrä: 320, osallistuneet vaihdelleet 20–50, ja suurimmissa tapahtumissa jopa 1 500 kävijää.

Tavoite	Toteutumisen arviointi liikennevaloin
<b>Lähidemokratiatoimikunta 2014</b>	
<b>Oulussa jokainen kuuluu ja vaikuttaa – ohjelma</b> <b>Tavoite:</b> Ohjelman päättävöitteitä mitataan vähintään kerran neljässä vuodessa ja laaditaan kuntalaisten osallisuuden ja vaikuttamisen tilinpäätös osana kaupungin talous- ja toimintasuunnitelmaa.	Osallisuuden ja vaikuttamisen ohjelmaa ei ole raportoitu. Osallisuuden tilinpäätöstä ei ole laadittu.

Oulu sai joulukuussa 2017 kahden vuoden kehittämisjakson jälkeen **UNICEF:in lapsiystävällinen kunta** -tunnustuksen kahden vuoden määräajaksi. Tunnustuksen kriteereissä on muun muassa, että lasten tietämystä omasta arjestaan hyödynnetään ja lapsille turvataan mahdollisuus osallistua.

Oulu edistää **avoimen hallinnon** toteutumista. Avoimen hallinnon kansallisen toimenpideohjelman tavoitteena on parantaa kaikkien kansalaisten mahdollisuuksia julkisen hallinnon päätöksenteon ja kehittämishankkeiden valmistelutyöhön.

**Uudessa kaupunkistrategiassa Oulu 2026** osallistuminen ja vaikuttaminen sisältyvät strategian painopistealueeseen: Mahdollistamme ihmisten kohtaamisen ja yhteisöllisen toiminnan.

## Yleisiä osallistumisen ja vaikuttamisen keinoja

Kuntalain 22.2 § sisältää joukon esimerkkejä, joilla osallistumista ja vaikuttamista voidaan erityisesti edistää. Siinä mainitaan muun muassa keskustelu- ja kuulemistilaisuudet sekä kuntalaisraadit, asukkaiden mielipiteiden selvittäminen ennen päätöksentekoa, osallistumismahdollisuudet kunnan talouden suunnitteluun, asukkaiden, järjestöjen ja muiden yhteisöjen oma-aloitteisen asioiden suunnittelun ja valmistelun tuki.

Osallistumista ja vaikuttamista voidaan liittää päätöksenteon kaikkiin vaiheisiin: vireille tuloon, valmisteluun, päätöksentekoon ja toimeenpanoon. Seuraavassa tarkastellaan lähinnä yleisiä rakenteellisia (edustuksellisia) osallistumis- ja vaikuttamiskeinoja.

Yleisiä osallistumisen ja vaikuttamisen keinojen sekä vaikuttajatoimielimien suoritteita ja kustannuksia

	Mittari	2013	2014	2015	2016	2017
Lähidemokratiatoimikunta	kokous lkm	5	5	4	5	8
	menot	8 251	12 254	12 770	13 339	14 862
	hakemukset	45	368	329	347	391
	avustukset €	74 980	182 429	193 526	210 584	211 202
Alueelliset yhteistyöryhmät, 21 kpl	kävijämäärä		699	1 164	1 090	796
	menot	**)	**)	10 383	8 000 *)	8 000 *)
Oulun raadit	osallistujat lkm	0	267	133	459	445
	menot	0	10 000 *)	10 000 *)	10 000 *)	10 000 *)
Vanhusneuvosto	kokous lkm	8	7	9	10	10
	menot	35 371	48 535	37 970	39 095	39 095
Vammaisneuvosto	kokous lkm	11	11	9	12	12
	menot	31 158	36 439	31 800	35 738	35 737
Maahanmuuttajaneuvosto	kokous lkm	0	0	4	7	8
	menot	0	0	49 352	29 231	29 230
<b>Kulut yhteensä (ilman avustuksia)</b>		<b>74 780</b>	<b>107 228</b>	<b>152 275</b>	<b>135 403</b>	<b>136 924</b>

\*) Arvio \*\*) Tietoa ei ole käytettävissä

**Lähidemokratiatoimikunnan toiminta ja avustukset ovat kasvaneet** 2013–2017 välisenä aikana. Lähidemokratian toimintarahen jaon voi katsoa olevan yksi tapa toteuttaa kuntalain 22 §:n mukaista osallistava budjetointia, varsinkin vuonna 2018, jolloin alueellisen toimintarahen lisäksi otetaan käyttöön alueellinen budjetti.

**Alueellisten yhteistyöryhmien toiminta-aktiivisuudessa on eroja.** Yhteistyöryhmien alueet (21 suuraluetta)

eivät ole samat kuin sivistys- ja kulttuuripalvelujen muuttoin käyttämän aluemallin alueet (18 palvelukeskittymää). Yhteistyöryhmät ovat kaikille avoimia alueellisia vaikuttajaryhmiä, joissa on mukana muun muassa kolmannen sektorin edustajia, asukkaita ja alueellisten yhdistysten ja yhteisöjen edustajia, julkisten ja yksityisten palvelujen edustajia ja luottamushenkilöitä. Ryhmät muun muassa antavat lausuntoja valmisteilla olevista asioista ja vastaavat lähidemokratiatoimikunnan myöntämän toiminta-

rahan käytöstä. Alueellista toimintamallia ollaan kehittä-mässä (Sivistys- ja kulttuurilautakunta 27.4.2017).

### **Oulun raatien kokonaisosallistujamäärä on pieni.**

Raateja on järjestetty vuodesta 2014 lähtien. Niiden tavoitteena on edistää kuntalaisten vaikuttamista kunnan pitkän aikavälin tavoitteisiin ja palvelujen järjestämiseen. Vuonna 2017 raateja järjestettiin viisi.

### **Lakisäateisillä vaikuttajatoimielimillä on toimin-taedellytykset.**

Kaikki vaikuttajatoimielimet ovat toi-minnassa ja kaupunginhallitus on hyväksynyt niille toi-mintasäännöt. Uusitun kuntalain (26–28 §) mukaan vaikuttajatoimielimiä ovat nuorisovaltuusto, vanhusneu-vosto ja vammaisneuvosto. Ne ovat edustamansa ryhmän kuulemis- ja vaikuttamiskanavia ja välittävät ryhmän nä-kemykset kunnan päätöksentekoon, mutta eivät tee muu-toksenhakukelpoisia hallintopäätöksiä. Oulussa on myös maahanmuuttajaneuvosto.

## **Lasten ja nuorten rakenteellisen ja arjen osallisuuden keinot**

Lasten ja nuorten rakenteellisen (edustuksellisen) osallistumisen keinoja ja suoritteita

Keino ja mittari	2013	2014	2015	2016	2017
Nuorisovaltuusto (ONE), kokousten lkm	10	10	10	10	10
Lasten ja nuorten kaupunkikokous, osallistujat lkm	480	475	355	500	520
Lasten ja nuorten vaikuttajapäivät, osallistujat lkm	0	250	300	450	425
Alueelliset osallisuusryhmät, ryhmien lkm	13	13	14	15	16
Alueelliset osallisuusryhmät, kokousten lkm	104	101	111	118	118
Alueelliset osallisuusryhmät + ONE, osallistujat lkm	206	223	214	209	211

**Edustuksellinen osallisuus alkaa kouluilla.** Oppi-laat valitsevat luokilta edustajan koulun *oppilaskunnan hallitukseen*. Kouluilta 3–5 oppilasta kuuluu *alueellisiin osallisuusryhmiin*, jotka on muodostettu perusopetuksen aluejaon mukaisille alueille. Ryhmissä on edustus myös alueen nuorisotilojen palveluja käyttävistä. Ryhmien toi-minnasta ja ohjauksesta vastaavat alueen nuorisotyön-tekijät yhteistyössä oppilaskuntia ohjaavien opettajien kanssa. Osallisuusryhmissä käsitellään muun muassa alueen ajankohtaisia asioita, erilaisten tapahtumien järjes-tämistä tai ratkotaan alueen nuorten kokemia epäkohtia. Kouluissa on muita edustuksellisen osallisuuden ryhmiä, kuten tukioppilaat, lukioiden tutorit ja osalla kouluista esi-merkiksi Vihreä lippu -raati ja ruokaraati.

### **Osallistujamäärä vuosittaiseen lasten ja nuorten kaupunkikokoukseen on kasvanut.**

Kokoukset on järjestetty kaupungin eri alueilla. Kaupunkikokouksessa puheenjohtajat ovat nuorisovaltuustosta ja osallisuusryh-mistä mutta osallistujat laajasti eri kouluilta. Kokous käsit-telee monitasoisen valmistelun jälkeen osallisuusryhmi-en kautta tulleita esityksiä, joilla halutaan parantaa asioita koulussa, lähiympäristössä tai Oulun kaupungissa yleensä. Parannushankkeisiin on käytössä määräraha (7 000 € vuonna 2017). Päätökset kaupunkikokouksien jakami-

**Demokratiapalvelut digitalisoituvat.** Viime vuosina Oulussa on otettu käyttöön uusia kanavia ja keinoja: Mei-jän kaupunki - mobiilisovellus (esimerkiksi käytöstä: avoi-men hallinnon kysely), sosiaalisen median kanavia esi-merkiksi facebook (palveluverkkovalmistelu) ja Ou Jees! monikanavainen kyselykampanja (strategian valmistelu). Kaupunkilaiset hyödyntävät myös oikeusministeriön tar-joamia digitaalisia aloite- ja lausuntopalveluja Demokra-tia.fi -verkkosivustolla. Vuorovaikutusta on lisätty myös ns. Päivin kahveilla.

Vuonna 2017 oli **menossa useita kehittämishankkei-ta:** osallistavan budjetoinnin kokeilu Rajakylässä, kunta-laiskeskeinen kaupunkikehittäminen -hanke, 6Aika avoin osallisuus ja asiakkuus -hanke ja ODL:n vetämä ITU2 -han-ke, jossa kaupunki oli mukana.

sesta tekee äänestämällä 48-henkinen *lasten ja nuorten edustajisto*, jossa on edustajat kaikista osallisuusryhmistä. Sen lisäksi kaupunkikokous tekee lausuntoesityksiä eri-laisista konkreettisista parannushankkeista. Kaupunkiko-kouksen menot olivat vuonna 2017 noin 6 000 euroa.

**Nuorisovaltuusto valittiin ilman nuorisovaaleja,** kos-ka ehdokkaita ei ollut tarpeeksi. Oulun nuorisovaltuusto on nimeltään *Oulun Nuorten Edustajisto ONE* ja siinä on 16–24 jäsentä. ONE on myös mukana lukuisissa työryhmi-ssä ja ohjausryhmissä. Nuorisovaltuuston menot vuonna 2017 olivat noin 6 000 euroa. Sivistys- ja kulttuurilauta-kunta päätti tammikuussa 2018, että ONE:n edustajilla on lautakunnan kokouksissa läsnäolo- ja puheoikeus.

### **Lapset ja nuoret osallistuvat kaupunkisuunnitte-luun.**

Lapsia ja nuoria on ollut mukana vaikuttamassa kaupunkisuunnitteluun mm. Hollihaassa, Kuusisaarella sekä myös liikuntapaikoilla, kouluissa ja nuorten tiloissa. Lapsiystävällisen kunnan tavoitteita on myös, että kaikissa yhdyskunta- ja ympäristöpalveluissa tehtävissä julkisten tilojen suunnitteluissa on mukana lapsia.

**Arjen osallisuus ratkaisee.** Lasten ja nuorten osallistu-misesta käytetään osallisuuden käsitettä. Osallisuuden



toteuttaminen on merkittäviltä osin arjen toimintatapoja, joissa lapset ja nuoret ovat mukana luomassa päiväkotien, nuorisopalvelujen ja koulujen toimintakäytäntöjä. Osallisuus on myös demokratiakasvatusta eli yhteiskunnallisten osallistumisvalmiuksien lisäämistä.

## Kehittämiskohteita

Tarkastuslautakunnan järjestämässä arviointitilaisuudessa 14.11. nousi esiin seuraavia kehittämistarpeita:

Yleiset osallistumismahdollisuudet

- *Nykyisin vuorovaikutus on pistemäistä, kun taas kuntalaiset toivovat jatkuvaa vuorovaikutusta.*
- *Kuntalaisten osallisuutta ja alueellisia yhteistyöryhmiä ei ole sidottu päätöksentekoon.*
- *Osa alueellisista ryhmistä toimii aktiivisesti, osassa vähän osallistujia. Osallistujat kokevat ryhmät tarpeellisina.*
- *Päätättäjiä olisi hyvä olla myös mukana alueellisissa osallisuusryhmissä.*
- *Kaupungilla ei ole vielä vuorovaikutussuunnitelmaa.*
- *Käytössä voi olla päällekkäisiä ryhmiä tai verkostoja, kaikkien toimijoiden tulisi toimia vahvemmin yhdessä.*
- *Asioiden valmisteluissa olisi huomioitava paremmin asukkaat, joita päätökset koskevat. Asukastilaisuuksia asioiden valmisteluvaiheissa pitäisi olla enemmän.*
- *Viestintä vaikuttamisen jälkeen jää usein pintapuoliseksi. Vuorovaikutuksen pitäisi olla aidosti kaksisuuntaista.*

Lasten ja nuorten osallistumismahdollisuudet

- *Asenteet ovat isoin etu/haitta lasten ja nuorten osallisuuden onnistumisessa.*
- *Tehdään paljon päällekkäisiä kyselyjä.*
- *On kokemuksia, että kuullaan, mutta ei kuunnella. Asiat eivät etene.*

- *Viestinnässä ja esimerkiksi lausuntopyyntöissä käytettävä kieli on oltava lasten ja nuorten ymmärrettävissä.*
- *Oma budjetti ja mahdollisuus päättää varojen käytöstä, lautakuntapaikat, korvaus työstä (One).*

Vuonna 2018 laadittavassa vuorovaikutussuunnitelmassa tullaan kuvaamaan kaupungin ja sidosryhmien vuorovaikutuksen tapoja ja tavoitteita. Se tulee sisältämään myös toimenpiteitä kuntalaisten ja kaupungin välisen vuorovaikutuksen ja yhteistyön kehittämiseksi.

## Kuntalaisaloitteet (Kuntal 23 §)

**Kuntalaisaloitteiden käsittelyajat ovat edelleen pitkiä.** Sama tilanne oli vuonna 2012, jolloin tarkastuslautakunta arvioi aloitemenettelyjä edellisen kerran.

Vuonna 2017 kaupungille tehtiin 98 aloitetta. Hallintosäännön mukaisessa ajassa (3kk) on vastattu 46 aloitteeseen (50 %). Keskimääräinen vastausaika oli 58 päivää (vaihteluväli 1–323 päivää). Vuosina 2014–2016 saapuneista aloitteista keskeneräisinä oli edelleen 34 aloitetta. Aloitteentekijälle ei ole ilmoitettu vastuksen viivästymisestä eikä aloitteen käsittelytavasta, vaikka hallintosääntö näin määrittää.

Kuntalaisaloitteiden prosessia on kehitetty vuonna 2017 ja kehittäminen jatkuu. Syyskuusta 2017 alkaen sähköisiä kuntalaisaloitekanavia on vähennetty ja ainoa sähköinen kanava on Kuntalaisaloite.fi-palvelu. Aloitteen voi edelleen tehdä myös kirjeitse kirjaamoon. Kuntalaisaloitteen ollessa konkreettinen parannusehdotus aloite pyritään ohjaamaan aloitteentekijän luvalla kaupungin karttapohjaiseen palautejärjestelmään, jossa menettely on aloitteentekijän kannalta nopeampi ja vakiintuneempi. Palautejärjestelmään siirtämisen toimintatavat eivät vielä toimi.

Kaupunginhallitus on esittänyt valtuustolle kaksi kertaa vuodessa yhteenvedon kaupungille tehdyistä aloitteista ja niiden toimenpiteistä, mutta kaikkia saapuneita kuntalaisaloitteita ei ole viety valtuuston tietoon.

## Johtopäätökset

Alle 15 % oululaisista oli vuonna 2017 sitä mieltä, että kunnassa kuullaan kuntalaisten mielipiteitä. Osallisuuden TEA-viisarin matala arvo (2015) heikensi merkittävästi perusopetuksen valtuustoon nähden sitovan tavoitteen toteutumista. Osallistumis- ja vuorovaikutusmahdollisuuksilla on vaikutusta kunnallisen demokratian toteutumiseen ja oululaisten kokemukseen kaupungin toiminnan luotettavuudesta ja avoimuudesta.

### Tavoitteiden toteutuminen

Oulun Kaupunkistrategia 2020 ei suoraan asettanut tavoiteindikaattoreita kuntalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen edistämiseksi. Uusitun kuntalain 37 §:n mukaan kuntastrategiassa tulee ottaa huomioon muun muassa kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet. Uudessa kaupunkistrategiassa on korostettu, että tulevassa kunnan roolissa korostuu yhteisöllisyys. Osallistumis- ja vaikuttamiskeinojen toimivuudella on merkitystä yhteisöllisyyden vahvistamisessa. Kaupunkistrategia on indikaattoreiden valmisteluvaiheessa.

Osallistumisen ja vaikuttamisen kaupunkitasoiset tavoitteet on määritelty matalalla päätöksentekotasolla, lähidemokratiatoimikunnassa. Osallisuuden ja vaikuttamisen ohjelman tavoitteita (2014) ei ole seurattu tai raportoitu.

### Keinot

Oulussa on kehitetty osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia ja otettu aktiivisesti käyttöön uusia, varsinkin digitaalisia, keinoja.

Lasten ja nuorten edustuksellisen osallistumisen keinot ovat vakiintuneet, mutta arjen osallisuudella on käytännössä merkittävämpi rooli osallisuuden toteutumisessa. Oulu täyttää tällä hetkellä Lapsiystävällisen kunnan kriteerit, joissa yhtenä arviointialueena oli osallisuus.

### Taloudellisuudesta ja vaikuttavuudesta

Osallistumisen ja vaikuttamisen keinoja tai niiden käyttöä ei koordinoita kaupunkitasolla, vaan hallintokunnissa on käytössä omia toimintatapoja, mikä voi johtaa päällekkäisyyteen. Keinojen käyttökokemuksia ja kanavamahdollisuuksia ei kaupungin hallintokuntien kesken jaeta tehokkaasti.

Arvioinnissa tarkastelluissa yleisissä osallistumis- ja vaikuttamiskeinoissa ei riittävästi hyödynnetä suorite- tai vaikuttavuustietoja keinojen asiakasryhmittäisessä valinnassa. Kuntalaisvaikuttamisen ja yhteisötoiminta -yksikössä suorite- ja kustannustietojen kerääminen ja hyödyntäminen ei ole systemaattista.

Alueellisen osallistumisen osallistujamäärät vaihtelevat alueittain. Osallistumisen koetaan olevan vaikuttavinta, jos asiat ovat alueen asukkaille ajankohtaisia. Alueellisen vaikuttamisen mallia ollaan kehittämässä.

Kaupungin verkkosivuilla ei ole kerätty kattavasti yhteen paikkaan osallistumisen- ja vaikuttamisen mahdollisuuksia ja keinoja. Kaupunkilaisen voi olla vaikea löytää asiaansa soveltuvia kanavia.

Kaupunkilaisen osallistumisen ja vaikuttamisen vaikuttavuuskokemus ei välttämättä ole sidoksissa vain käytävissä olevien kanavien ja keinojen määrään. Kokemuksen kannalta tärkeää on vuorovaikutteinen viestintä siitä, miten aloitteet, lausunnot, mielipiteet ja ideat ovat edenneet ja mihin ne ovat johtaneet tai eivät esimerkiksi taloussyistä ole johtaneet. Tänä vuonna laadittavalla kaupungin vuorovaikutussuunnitelmalla tilannetta voidaan parantaa.

Lasten ja nuorten arjen osallisuuden toteutuminen on merkittävästi kiinni päiväkodin tai koulun toimintakulttuurista sekä yksikön johtamisesta. Osallisuuskoulutukset ja Unicefin lapsiystävällinen kunta - tunnustus voivat vaikuttaa toimintakulttuuriin.

### Kuntalaisaloitteet

Aloitteiden käsittelyprosessia on uudistettu, mutta siinä on edelleen kehittämistarvetta. Kuntalaisaloitteiden käsittelyajat ovat pitkiä ja hallintosäännön mukaisessa ajassa vastataan vain puoleen saapuneista aloitteista. Vastauksen viivästymisestä ei ilmoiteta aloitteen tekijälle ja kaikkia saapuneita aloitteita ei viedä kaupunginvaltuuston tietoon. Kaupungin sisäiset käsittelyohjeet on päivitetty elokuussa 2017, mutta ne eivät vielä kaikin osin toimi.

**Tarkastuslautakunta toteaa, että** kaupunginhallituksen tulee huolehtia siitä, että

- Kaupunkistrategia Oulu 2026:n valmisteilla olevissa indikaattoreissa on aiempaa strategiaa selvemmin huomioitu kuntalain mukaisesti kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet,
- kaupunginvaltuustolle tuotetaan säännöllistä raportointia, joko demokratiatilinpäätöksenä tai muussa muodossa, jonka perusteella valtuusto voi kuntalain mukaisesti pitää huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen mahdollisuuksista,
- kuntalaisaloitteiden prosessi kehittyy. Käsittelyajat eivät vastaa hyvän hallinnon periaatteita aloitteen viivytyksettömästä käsittelystä. Käsittelyaikoja tulee nopeuttaa. Aloitteiden käsittelyssä tulee toteutua asiakaslähtöinen toimintatapa ja aloitteentekijälle tulee ilmoittaa, mikäli aloitteen vastauksen antaminen viivästyy. Valtuuston tiedossa tulee olla kaikki saapuneet kuntalaisaloitteet ja niiden johdosta suoritettut toimenpiteet.

Vuorovaikutussuunnitelman valmistelussa tulee edistää seuraavia seikkoja

- osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin määritetään toimialakohtaiset kehitystavoitteet, prosessin toimivuutta (tuottavuutta ja taloudellisuutta) sekä kuntalaisten kokemusta (vaikuttavuutta) mittaavat mittarit
- keinojen ja kanavien kehittämiseen voidaan soveltaa kokeilevan kehittämisen periaatetta. Sähköiset ja mobiilipalvelut mahdollistavat nykyistä jatkuvamman ja nopeamman vuorovaikutuksen sekä tulevaisuudessa tekoälyratkaisut tiedon nopean analysoinnin
- keinovalikoimaa ja yksittäisiä keinoja kehitetään ja kokeillaan yhdessä kaupunkilaisten kanssa niin, että eri kohderyhmille ja prosessien vaiheille löytyvät parhaat mahdolliset toimintatavat
- koska vaikuttavuuskokemus motivoi osallistumaan, kaupunkilaisten osallistumiskokemusta tulee parantaa viestimällä nykyistä tehokkaammin vaikuttamisen keinoista sekä siitä, miten asiat kanavoituvat valmisteluun ja päätöksentekoon.

SAIRAAHOITAJA



116

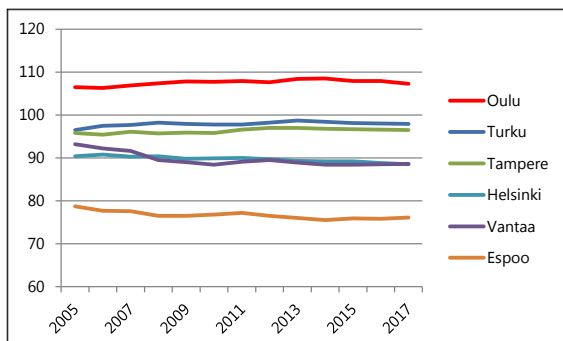
SAIRAAHOITAJA  
LÄÄKÄREIDEN  
VASTAANOTUS

## 4.2 Hoitoon pääsyn turvaaminen terveydenhuollossa

Tarkastuslautakunta arvioi, onko vastaanottopalveluita kehitetty tavoitteiden mukaisesti ja toteutuvatko hoitoon pääsyn kriteerit kaikilla hyvinvointialueilla. Lisäksi selvitettiin niitä ratkaisuja, joita on tehty hyvinvointikeskusten aikojen saatavuuden ongelmiin. Vastaanottoa arvioitiin eri tuloksellisuuden näkökulmista ja tuloksia verrattiin pääasiassa terveydenhuollossa asetettuihin tavoitteisiin. Arviointi koski vastaanottopalveluita hyvinvointikeskuksissa ja suun terveydenhuollossa. Avoterveydenhuollosta neuvolat, kouluterveydenhuolto ja opiskeluterveydenhuolto on rajattu arvioinnin ulkopuolelle.

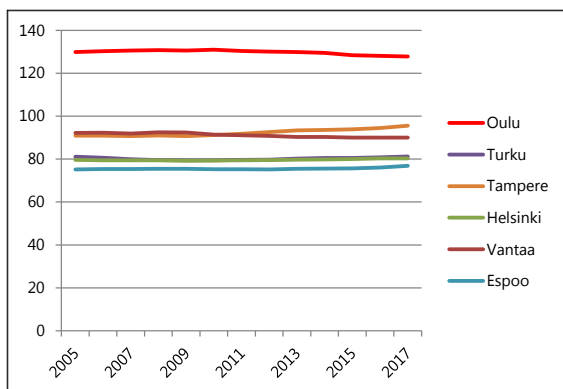
Sairastavuus on Oulussa korkeammalla kuin muissa suurissa kaupungeissa ja monisairastavuus lisääntyy. Erityisesti diabetes, verenpainetauti, sepelvaltimotauti, sekä mielenterveys- ja dementiasairaudet nostavat sairastavuusindeksiä korkeaksi.

Sairastavuusindeksi, Kela (vakioitu)



Sairastavuusindeksi, Kela -katkaistu asteikko

Kansantauti-indeksi, Kela (vakioitu)



Lähde: Kelasto-raportit | Kela/ Tilasto- ja tietovarastoryhmä/ tilastot@kela.fi

Suun terveydenhuollossa palveluntarve on vähentynyt väestön suun terveydentilan parannuttua. Valtaosan aikuispotilaista ei enää tarvitse käydä suun terveydentilan tarkastuksissa joka vuosi. Koululaisille järjestetään määräaikaistarkastukset ennalta ehkäisevän asetuksen mukaisesti 1-, 5- ja 8-vuosiluokalla. Noin 10–15 % lapsista joutuu käymään hoitolassa vuosittain hampaiden reikiintymisen vuoksi.

Vastaanottopalveluissa on keskitetty toimintoja. Terveyspalveluita on kuudessa hyvinvointikeskuksessa (Haukipudas, Tuira, Kiiminki, Myllyoja, Kontinkangas ja Kaakkuri) ja palveluita täydennetään pienemmillä hyvinvointipisteillä. Hyvinvointikeskusten palvelupäälliköille on annettu vastattavaksi hyvinvointikeskusten operationaalinen ja tuloksellinen johtaminen sekä poikkeitoiminnalliset tavoitteet. Suun terveydenhuollossa palveluja on keskitetty vuoden 2017 alusta Aapistielle nousseeseen uudisrakennukseen Dentopolikseen. Hoitoa annetaan myös muissa viidessä pienemmässä yksikössä (Tuira, Haukipudas, Kiiminki, Oulunsalo ja Kaakkuri). Välinehuollon toiminta on siirtynyt PPSHP:n järjestettäväksi ostopalveluna helmikuussa 2017.

Noin 60 % kaupunkilaisista ei käytä hyvinvointikeskusten palveluja ollenkaan. Vuonna 2017 lääkärin ja hoitajan vastaanotolla kävi 79 613 asiakasta, mikä on hieman enemmän (n. 0,8 %) kuin vuonna 2016. Käyntejä vastaavasti toteutui 326 369. Yhden kerran vastaanotolla vuoden aikana kävi 19 365 asiakasta.

### Toiminnalle asetettuja tavoitteita

Kaupunkistrategia 2020 sisältää useita kaupunkilaisten hyvinvointia koskevia linjauksia, joita on täsmennetty Palvelujen järjestämishjelmassa 2015–2017 ja Palvelumalli 2020:ssä. **Palvelujen järjestämishjelma 2015–2017** korostaa sähköisten palvelujen kehittämistä. **Palvelumalli 2020** sisältää jo toteutettujen palvelurakennemuutostusten (hyvinvointikeskukset ja -pisteet) lisäksi tavoitteet terveydenhuollon omahoidon palvelujen laajentamisesta, yhteyden saannin parantamisesta, aukioloaikojen pidentämisestä, monialaisesta yhteistyöstä ja koordinoidusta hoito- ja palvelukokonaisuudesta (asiakasvastaavat ja palveluohjaus).

Hyvinvointipalveluissa sitovat tavoitteet liittyvät *sähköisesti tehtyjen ajanvarausten määrän kasvattamiseen ja sähköisten palvelujen lisäämiseen*. Lisäksi on joukko henkilöstöä koskevia tavoitteita (ks. kappale Henkilöstön aikaansaannoskyky). Käyttösuunnitelmassa on asetettu mittareita terveydenhuollon palveluille seuraavasti:

1. *Kiireettömän hoidon saatavuus eri palveluissa (hoitotakuuajkojen seuranta)*
2. *Palveluiden saavutettavuus (sähköisen ajanvarauksen käytön lisääntyminen)*
3. *Paljon palveluita tarvitsevien palveluiden hallinta (yli 6 kertaa vastaanotolla käyneiden määrä akuutti, kiireetön, Oulun seudun yhteispäivystys)*
4. *Suun terveydenhuollon uusien toimintamallien toteutuminen (hoitoon pääsy, yhdellä kertaa hoidettujen asiakkaiden määrä)*

Yleisesti terveydenhuollon painopisteissä korostetaan palveluiden tarkoituksenmukaista saatavuutta ja sähköisten palveluiden ja etäteknologian voimakasta kehittämistä. Tavoitteena on palveluiden hyvä vaikuttavuus ja oikea-aikainen saatavuus eri asiakasryhmille sekä eri ikäryhmien raskaimpien palveluiden kustannusten hillintä yhdessä muiden toimijoiden kanssa. Kaupunkilaisten ohjausta, neuvontaa ja omavastuun lisääntymistä tuetaan. Lisäksi asiakkaiden osallisuus varmistetaan palveluiden kehittämisessä muun muassa asiakasraadeilla, kehittäjäasiakkailla ja kokemusasiantuntijoilla.

## Hoitoon pääsyn ongelmat

Vastaanottopalveluita lähdettiin uudistamaan, koska palautetta saatiin paljon siitä, että hoitoon ei pääse. Palvelun tarve analysoitiin ja todettiin suurimman osan asiakkaita tarvitsevan vain yhtä terveydenhuollon palvelua silloin tällöin ja osan paljon erilaisia palveluita yhtä aikaa. Vastaanottopalveluissa taloudellinen liikkumavara oli pieni ja palvelut tuli tuottaa samalla tai jopa vähemmällä henkilöstöpanoksella. Myös ulkoistetun terveysaseman (Sepän) väestön eli 7 % suuremman väestömäärän vastaanottopalvelut oli hoidettava 10.8.2015 alkaen omissa hyvinvointikeskuksissa.

Vastaanottopalvelut jaettiin akuuttivastaanottoon ("walk in"-malli) ja kiireettömään (ajanvaraus) vastaanottoon. Akuuttivastaanotossa yhdistettiin aiempi päivystysvastaanotto ja aiemmin puhelimesta tehty hoidon tarpeen arvio ja osin aiempi kiireetön vastaanotto.

Hoitajan ja lääkärin vastaanottopalvelut

### **AKUUTTIVASTAANOTTO (walk in -malli)**

asiakkaat, jotka tarvitsevat hoidon saman päivän aikana esim. hengitystieinfektio, tule-oireet, vatsakipu

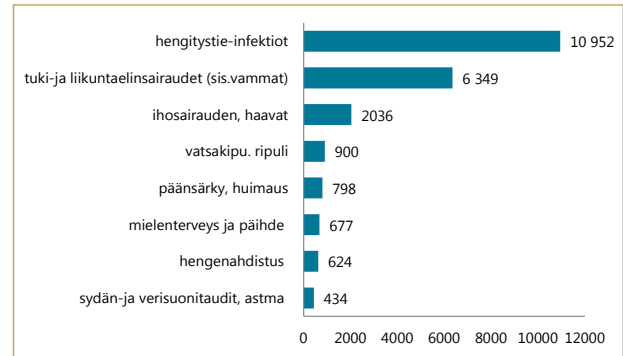
**HOITOON PÄÄSY SAMANA PÄIVÄNÄ joko tulemalla paikan päälle tai tekemällä sähköinen ajanvaraus**

### **KIIREETÖN AJANVARAUS VASTAANOTTO**

asiakkaat, jotka tarvitsevat pitkäjänteisempää suunnitelmallista hoitoa ja palvelua (pitkäaikaissairaat, paljon palveluita tarvitsevat)

**HOITOON PÄÄSY sähköisen ajanvarauksen kautta kaikkiin hyvinvointikeskuksiin**

Yleisimmät käyntisyöt akuuttivastaanotolla 2017



Lähde: Terveyspalvelut 31.10.2017

Uudistuksen jälkeen asiakkailta tuli kielteistä palautetta siitä, että aikoja ei voinut varata kiireettömään vastaanottoon ilman jonottamista. Myös eduskunnan oikeusasiamies otti kantaa siihen, että terveydenhuollon ajanvarauksellisiin palveluihin ei saisi ohjata vain jonotuksen kautta. Vuoden 2016 aikana kaupunkilaiset olivat aikaisempaa enemmän yhteydessä potilasasiamieheen ja vastaanottoihin liittyvät yhteydenotot lisääntyivät 31,9 % (335 kpl).

Kaupunkilaisilta saatiin palautetta myös siitä, että vuoronumeroiden jako lopetetaan tuntia ennen sulkemista, tarvittaessa aiemminkin. Kaikilla hyvinvointipalveluiden asiakkailla ei ole mahdollisuutta tehdä nettiajanvarausta. Ihmetystä aiheutti myös se, että vastaanoton ajanvaraus aukeaa klo 24 jälkeen ja vastaanotto on hoitajalle eikä lääkärille. Hyvinvointikeskusten vastaanotot olivat pääsääntöisesti avoinna maanantaista torstaihin klo 8–16 ja perjantaisin klo 8–15 eikä vastaanottoaikoja pidennetty niin laajasti kuin hyvinvointikeskuksia perustettaessa suunniteltiin. Terveyskeskuslääkäreiden palveluita pidettiin riittämättöminä.

Terveydenhuollossa tilanne oli se, että avoterveydenhuollossa oli tehty budjettileikkausten vuoksi toiminnan sopeuttamista jo useita vuosia. Esimerkiksi Sepän terveysaseman ottaminen omaksi toiminnaksi tehtiin ilman lisärahoitusta (1 M€), ja terveysaseman asiakkaat jouduttiin palvelemaan entisillä resursseilla. Myöskään väestömäärän kasvun perusteella ei ollut myönnetty lisärahoitusta useaan vuoteen.

Myös suun terveydenhuollossa hoitopääsyajat pitenivät. Aapistien uudisrakennuksen, Dentopoliksen, suunnittelu- ja muuttotyöhön tarvittiin työntekijöiden työaikaa, mikä kasvatti hoitopääsyn alkuvuodesta 5½ kuukauteen. Lisäksi markkinaoikeuteen menneet hoitokoneiden hankinta viivästytti uuden rakennuksen toiminnan aloitusta.

## Vastaanottopalveluiden kehittäminen

Vaikka palaute vastaanottopalveluiden toimivuudesta on ajoittain negatiivista, palveluja on kehitetty terveydenhuollossa usean vuoden ajan. Työtä on tehty erityisesti

odotusaikojen lyhentämiseksi, ajanvarauskäytäntöjen sujuvoittamiseksi ja paljon palveluita tarvitsevien asiakkaiden uusien toimintamallien käyttöönotossa.

Asiakkaiden hoitoon pääsyä on parannettu ottamalla käyttöön sähköisiä ajanvarauksia useille eri vastaanotoille ja eri toimintoihin hyvinvointikeskuksissa, sujuvoittamalla prosesseja erilaisilla toimintapiloteilla (mm. omat ”kaistat” akuuttivastaanotolla esim. fysioterapeuteille), lisäämällä ohjausta ja viestintää sekä ohjaamalla paljon palveluita tarvitsevat omatyöntekijän ja suunnitelmallisen hoito- ja palvelukokonaisuuden piiriin. Erityisosaamista on viety perustason palveluihin sekä sähköisiä palveluita ja teknologiaa on otettu työn tueksi, muun muassa nettiterapia. Tuki- ja liikuntaelinsairauksien hoidossa on otettu käyttöön fysioterapeuttien vastaanottoaikoja (esim. alaselkäkipuiset asiakkaat). Kroonisten haavojen ja haavaumien hoitoon perustettiin haavahoitoyksikkö.

Asiakas voi hakeutua akuuttivastaanotolle mihin tahansa hyvinvointikeskukseen hoitajan vastaanotolle pieniin toimenpiteisiin ilman edeltävää yhteydenottoa tai ajanvaraamista. Kaikissa hyvinvointikeskuksissa on otettu akuuttivastaanotoilla käyttöön mahdollisuus varata aika netissä ja näin koetettu lyhentää jonotusaikoja. Nettiajanvarausta on lisätty myös neuvoloihin ja hoitajan kiireettömälle vastaanotolle (mm. diabetes- ja astmahoitajan kontrolliajat, reumahoitajan kontrollit). Kiireettömälle vastaanotolle aikaa tarvitsevat laitetaan kutsujonoon, ellei aikaa ole heti mahdollista antaa. Chat-pilotit aloitettiin loppuvuodesta. Uutena kehityskohteena vastaanottotoiminnassa on hoidon jatkuvuuden parantamiseksi tiimimalli, jonka toteutustapa tulee olemaan hieman erilainen riippuen hyvinvointikeskusten koosta ja resursseista.

Hyvinvointikeskusten vastaanottojen kehittäminen 2017–2018



HVK=Hyvinvointikeskus

**Pohjois-Suomen aluehallintovirasto** teki keväällä 2017 ohjaus- ja arviointikäynnin hyvinvointikeskuksiin ja totesi, että uusilla järjestelyillä on parannettu hoitoon pääsyä, mutta akuuttivastaanoton ja kiireettömän ajanvarauksellisen vastaanottotoiminnan resurssien tasapainottaminen

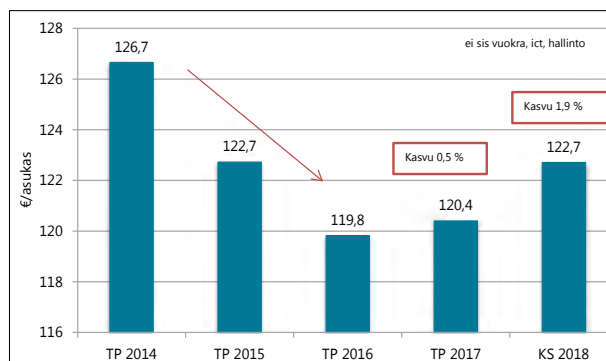
vaatii jatkuvaa kehittämistä kaikissa hyvinvointikeskuksissa. Terveystieteiden mukaan vaikeutena on ollut erityisesti työpanoksen järjestyvä ja sujuva käyttö. Esimerkiksi lääkäreiden työpanos jakautuu vastaanottotoiminnan lisäksi myös neuvola-, kouluterveydenhuolto- ja kotisairaanhoitopalveluihin. Tällä hetkellä haasteena on myös heikko lääkäritilanne.

## Taloudellisuudesta ja tuottavuudesta

Vuonna 2017 hoitaja- ja lääkärivastaanottopalveluihin käytettiin 28,7 miljoonaa euroa (28,2 milj.€ vuonna 2016), talousarvio ylittyi 0,6 miljoonaa euroa. Menot pysyivät lähes edellisen vuoden tasolla, kasvua oli 1,8 %.

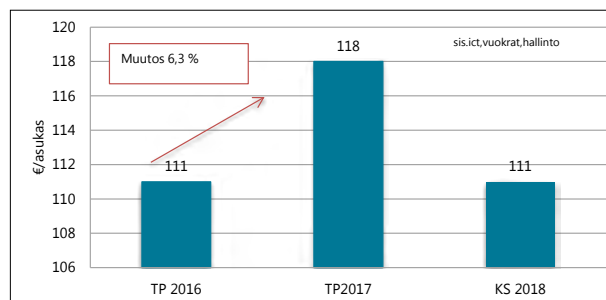
Menoissa asukasta kohden on selkeää laskua vuodesta 2014 vuoteen 2016, mutta vuonna 2017 suunta kääntyi nousuun. Tuottavuuden katsotaan kasvaneen erityisesti vuoden 2016 lopussa, jolloin Sepän terveysaseman sopimus loppui kaupungin kanssa ja toiminta siirtyi kaupungille. Hyvinvointipalveluiden mukaan tuottavuus kasvoi 5,4 % vuosina 2015–2016 (1,4 milj.€) vastaanottotoiminnan tehostamisella. Suun terveydenhuollon menoissa asukasta kohden on voimakasta kasvua, mutta on huomioitava, että menoissa on mukana myös opetusterveyskeskuksen menot, joista saadaan valtion koulutuskorvauksia (yli 2,4 M€).

Vastaanottotoiminnan menot asukasta kohden



Lähde: Terveyspalvelut 27.2.2018 (kuvioissa on asteikko katkaistu)

Suun terveydenhuollon menot €/asukas (oikealla)



Lähde: Suun terveydenhuolto (kuvioissa on asteikko katkaistu)

**Nordic Healthcare Group Oy** on tehnyt arvioinnin hyvinvointipisteiden vaikuttavuudesta liittyen toimintaan, talouteen, henkilöstöön, asiakkaisiin ja prosesseihin syksyllä 2016. Kokonaisuudessaan Oulun avoterveydenhuollon (vastaanotto toiminta, neuvola ja kouluterveydenhuolto) kustannukset ovat pysyneet melko muuttumattomina vuosina 2013–2015, mikä on NHG:n arviointiraportin mukaan hyvä tulos huomioiden yleinen terveystalouden kustannuskehitys. Arvioinnin mukaan toimintamallien pitkäjänteisellä kehittämisellä on hillitty kustannusten nousua.

**Suun terveydenhuollossa** vuosi 2017 oli vielä uusien toimintatapojen sisäänajoa. Keskitämisellä on haettu **tuottavuuden kasvua ja kustannustehokkuutta**. Esimerkkinä tästä on oikomishoito, jota on keskitetty Aapistielle. Oikomishoidon käyntejä per vuosi saadaan vähenevään ja hoidon laatu pysymään hyvänä, kun oikominen tehdään erikoishammaslääkärien ohjauksessa. Dentopoliiksesta kaukana olevissa hoitoloissa oikomishoitotoimintaa järjestetään liikkuvien tiimien. Liikutteltavaa välineistöä käytetään myös koululaisten ja ikäihmisten tarkastustoimintaan muun muassa kouluissa ja laitoksissa. Suun terveydenhuollon tuottavuuden kasvattamisen vaikutuksen on arvioitu olevan noin 0,8 miljoonaa euroa.

Kuntalaisten kannalta keskitämisessä nähdään huonona asiana pitkät matkat haja-asutusalueiden näkökulmasta. Tehtyjen analyysien perusteella (Hyvinvointilautakunta 11.6.2015 § 57) suun terveydenhuollon palveluiden toteuttaminen kiinteissä hammashoitoloissa ja tarvittaessa järjestämällä kuljetus tietyille asiakasryhmille (koululaiset, huonosti liikkumaan pääsevät ikäihmiset) on kustannuksiltaan edullisin vaihtoehto Oulun kaupungin etäisyyksillä. Uudet vastaanottomallit, joilla pyritään hoitamaan valtaosa potilasta valmiiksi yhdellä käynnillä, ovat käyttöön otettavissa vain riittävän suurissa hoitoyksiköissä.

Jos perusterveydenhuolto ei toimi, paine kasaantuu kalliiseen erikoissairaanhoidon, siksi akuuttivastaanottojen aukioloa on ehdotettu jatkettavan iltavastaanottoajoilla. Ajanvarauksellista, kiireetöntä vastaanottoa on tällä hetkellä saatavissa klo 16–18 useimmissa hyvinvointikeskuksissa ja kehityssuuntana on lisätä sitä asteittain. Hyvinvointikeskusten akuuttivastaanottojen aukioloajan pidentäminen aiheuttaisi sen, että päivystystä olisi osittain päällekkäin kahdessa eri organisaatiossa. Asiakasnäkökulmasta tämä tarkoittaisi sitä, että koska hyvinvointikeskuksissa ei ole klo 16 jälkeen tarvittavia tukipalveluita esim. laboratorion palveluita, osa potilaista jouduttaisiin kuitenkin lähettämään yhteispäivystykseen tarkempia tutkimuksia varten.

## Toiminnan vaikutuksista ja vaikuttavuudesta

Kaupunkilaisten terveyden muutoksia seurataan Oulussa ikävakioidulla sairastavuusindeksillä (KELA), kouluterveyskyselyllä ja Aikuisten terveys- ja hyvinvointitutkimuksen (=ATH-tutkimuksen) tuloksilla. Kaupunkilaisten tervey-

dentilan tai oman kokemuksen terveydentilasta voidaan arvioida jonkin verran parantuneen sillä perusteella, että sairastavuusindeksi on laskenut vuodesta 2014. Myös ATH-tutkimuksessa (2013–2016) terveytensä keskitasoiseksi tai sitä huonommaksi kokevien prosenttiosuus oli laskenut. Kouluterveyskyselyssä (THL 2018) sen sijaan nuorten kokemus omasta terveydentilasta on huonontunut. Johtopäätösten tekemistä heikentää se, että mittareita päivitetään eri aikaan. Mittareissa tapahtuva suunnan muutos edellyttää määrätietoista työtä, jossa sairauksien ennaltaehkäisyllä on keskeinen merkitys.

Kokee terveydentilansa keskinäiseksi tai huonoksi, %

Terveys ja toimintakyky (tytöt ja pojat)	Perusopetus 8. ja 9. lk	Lukio 1. ja 2. vuosi	Ammatillinen oppilaitos
2006-2007	18,7	21,7	
2008-2009	15,9	18,2	22,2
2010-2011	15,7	17,7	20,9
2013	15,8	19,0	22,0
2017	19,0	22,0	23,4

Lähde: THL Kouluterveyskyselyn aikasarjat, tiedot (Oulu) päivitetty 6.3.2018  
<https://thl.fi/fi/tutkimus-ja-asiantuntijatyo/vaestotutkimukset/kouluterveyskysely>

Palveluprosessissa voidaan erottaa toisistaan palvelun tuottaminen ja palvelun aikaansaama tulos. Vaikuttavuutta on tässä arvioitu lähinnä palvelun tuottamisen näkökulmasta: onko palveluiden saavutettavuudelle (sähköinen ajanvaraus) ja hoitoon pääsulle asetetut tavoitteet saavutettu ja onko paljon palveluita tarvitsevien asiakkaiden palvelut saatu hallintaan tavoitteiden mukaisesti. Suun terveydenhuollossa tavoitteena on ollut uusien toimintamallien toteuttaminen.

## Sähköiset palvelut

Palveluiden **sähköistämiseksi** asetetut tavoitteet ovat toteutuneet hyvin. Sähköisesti tehtyjen ajanvarausten määrä on kasvanut edellisestä vuodesta ja uusia sähköisiä palveluja on avattu kuntalaisten käyttöön.



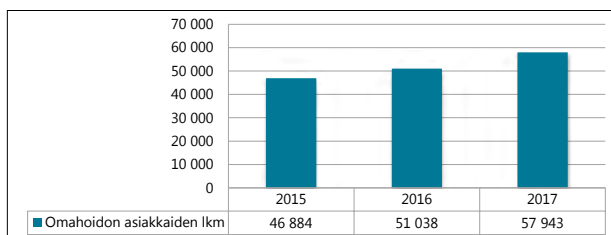
## Asiainn ja palvelujen sähköistämisen kehittäminen 2017 (valuustoon nähden sitovat tavoitteet)

Toiminnallinen tavoite	Mittari	Tavoitetaso 2017	Toteuma 1-12/2017
Sähköisesti tehtyjen ajanvarausten määrä kasvaa edellisvuodesta.	Sähköisesti tehtyjen ajanvarausten määrä	Sähköisesti tehtyjen ajanvarausten määrä kolminkertaistuu nykyisin varattavissa olevissa palveluissa vuoteen 2016 verrattuna	<b>Tavoite on toteutunut</b> ● Sähköisiä ajanvarauksia on tehty 42 499 kappaletta (14 040 kpl 1-12 2016). Uusia ajanvarausmahdollisuuksia on lisätty.
Avataan uusia sähköisiä palveluita kuntalaisten käyttöön.	Sähköisiä hyvinvointipalveluja käyttävien kuntalaisten määrä	Käyttäjien määrä kasvaa verrattuna vuoteen 2016 koko hyvinvointipalveluissa ja hyvinvointikeskuksittain	<b>Tavoite on toteutunut</b> ● Käyttäjien määrä 57 943. Lisäystä viime vuoden vastaavaan aikaan verrattuna on 6 905.

Uusien sähköisten ajanvarausmahdollisuuksien käyttöön-otto on lisännyt sähköisesti tehtyjen ajanvarausten määrää koko kaupungissa 67 % (n= 28 111).

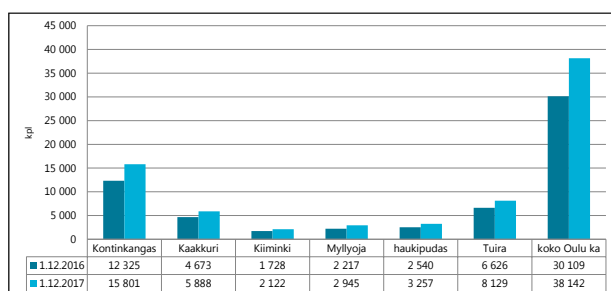
Omahoitoviestien määrä on tasaisesti kasvanut tavoitteen mukaisesti kaikissa hyvinvointikeskuksissa kuin koko kaupungin tasollakin. Omahoidon käyttäjien määrä lisääntyi noin 12 % (n=11 059) edellisestä vuodesta ja omahoidon kautta tulleiden viestien määrä on kasvanut 21,1% (n=8 033).

## Omahoidon asiakkaiden määrä



Lähde: Terveyspalvelut 27.2.2018

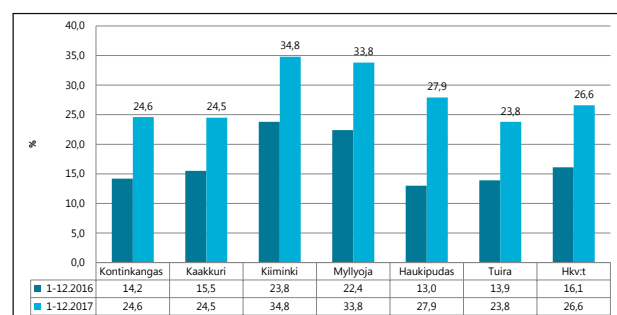
## Omahoidon viestien määrä (ei sis. e-reseptiviestejä)



Lähde: Terveyspalvelut 15.3.2018

Kaikista sähköisesti varattavista ajoista varattiin sähköisesti hyvinvointikeskuksissa noin 27 %.

Kaikista sähköisesti varattavista ajoista hyvinvointikeskuksissa sähköisesti tehdyt varaukset 2016-2017



Lähde: Terveyspalvelut 27.2.2018

Puheluiden lukumäärä on laskenut akuuttivastaanoton käytön jälkeen vuosina 2014–2017 41,1 % (n=205 156), ja hoitajien työpanosta on pystytty siirtämään vastaanotto-työhön. Puheluiden määrä ei kuitenkaan laske enää jyrkästi, vaikka laskua edelleen jonkin verran tapahtuu.

Vastaanottopalveluissa **tuottavuushyötyjä** on saatu siitä, että asiakas saa asiansa hoidettua itse järjestelmän tukemana tai sähköisen yhteyden kautta ja korvataan paperi- ja puhelinliikennettä sekä vastaanottokäyntejä. **Te-hokkuushyötyjä** ovat hyvinvointikeskusten työtapojen kehittyminen ja hoitoon liittymättömien tehtävien määrän väheneminen sekä sitä kautta resurssien vapautuminen varsinaiseen potilaiden hoitoon. Sähköisten palvelujen käyttö on muuttanut myös asiakkaan roolia palvelujen vastaanottajasta aktiiviseksi toimijaksi.

## Hoito on saatava määräajassa

**Hoitotakuulain mukainen kiiretön hoitopaäsy toteutuu Oulussa lain mukaisesti.** Terveysthuollosa omana tavoitteena on, että hoito pystyttäisiin järjestämään lääkärille alle 24 vuorokaudessa, hoitajalle alle 14 vuorokaudessa. Terveysthuollossa tavoite ei ole toteutunut.

## Avosairaanhoidon tavoitteiden toteutuminen hoitajan ja lääkärin vastaanotolla tilinpäätöksessä 2017

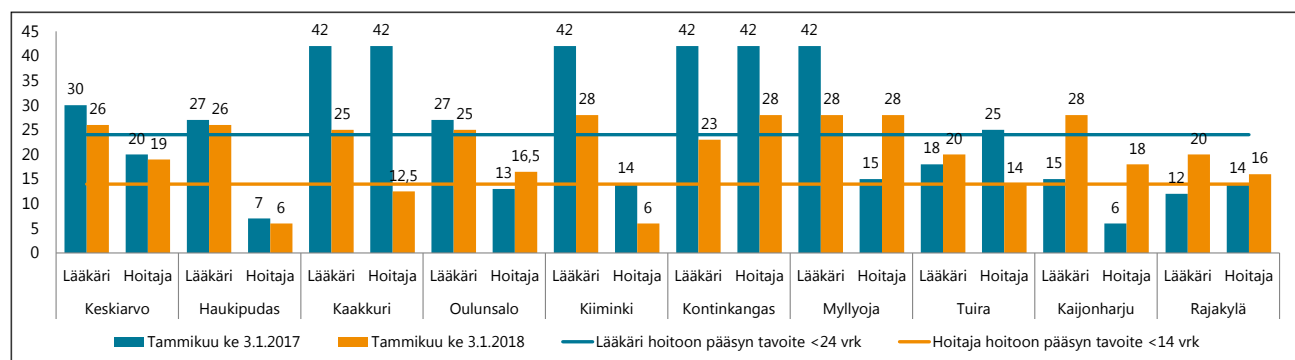
Tunnusluvut	TP 2016	Tavoite 2017	TP 2017	Muutos %	Toteutuu/ei toteudu
Kiireettömän lääkärin vastaanoton saatavuus* (ka vrk/kk)	31	<24	28	-9,7	Ei toteudu ●
Kiireettömän hoitajan vastaanoton saatavuus* (ka vrk/kk)	22	<14	20	-9,1	Ei toteudu ●

\* Tulkinta on vaikea, koska osa aiemmasta kiireettömästä vastaanotosta toteutuu akuuttivastaanotolla jo saman päivän aikana.

Kiireettömien vastaanottoaikojen saatavuus lääkärille ja hoitajalle on edelliseen vuoteen verrattuna parantunut, vaikka tavoitteet eivät kaikilta osin toteudukaan. Lääkärin kiireettömälle vastaanotolle (<24 vrk) tavoite toteutui tam-

mikuun 2018 seurannan mukaan kolmessa hyvinvointikeskuksessa Kontinkankaalla, Tuirassa ja Rajakylässä. Hoitajan vastaanotolle (<14 vrk) tavoite toteutuu neljässä yksikössä Haukiputaalla, Kaakkurissa, Kiimingissä ja Tuirassa.

## Lääkärin ja hoitajan kiireettömälle vastaanotolle pääsyn odotusajat hyvinvointikeskukseen tai terveysasemalle

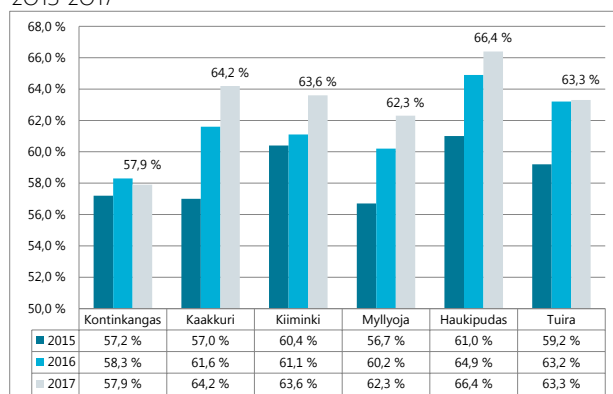


Lähde: <https://www.ouka.fi/oulu/asiakkaan-oikeudet/hoitotakuun-toteutuminen>

Hoitoonpääsyn tilanne elää päivittäin. **Odotusaikojen keskiarvon vaihtelua eri hyvinvointikeskusten ja kuukausien välillä voi olla paljonkin.** Parhaiten ajan-kohtainen jonotilanne näkyy Oulun kaupungin kotisivuilta (Sosiaali- ja terveyspalvelut/Asiakkaan oikeudet/Hoitotakuun toteutuminen).

Vastaanottopalveluissa *hoitajien vastaanottokäyntien* määrän osuus kaikista käynneistä on kasvanut tavoitteen mukaisesti, poikkeuksena vuonna 2017 oli Kontinkangas.

## Hoitajien vastaanottokäyntien %-osuus kaikista käynneistä 2015-2017



Lähde: Terveyspalvelut 15.3.2018

**Suun terveydenhuollossa** oma tavoite *hoitoonpääsulle on alle 4,5 kuukautta*. Tavoite toteutui. Helmikuun 2018 lopulla jonotusaika kiirettömään hoitoon oli enää 90 päivää eli 3 kk. Jono on lyhentynyt noin 2 kuukautta viime alkusyksystä. Ei kiireellisten asiakkaiden jonot suun-terveydenhuollossa suljettiin 16.10.2017, ja potilaille annetaan aika suoraan ajanvarauskirjalle. Aikaisemmin potilaat kerättiin jonoon, minkä jälkeen suun terveydenhuollosta kutsuttiin potilaita jonokirjalta hoitoon. Jonokirjalla olleet potilaat on siirretty ajanvarauskirjoille pikkuhiljaa.

## Suun terveydenhuollon tavoitteiden toteutuminen tilinpäätöksessä 2017

Tunnusluvut	Yksikkö	TP 2016	Tavoite 2017	TP 2017	Muutos %	Toteutuu/ ei toteudu
Jonotusaika kiireettömään hoitoon	kk (kk:n viimeisen päivän tilanne)	5,5	<4,5	4	-27,3	Toteutuu ●
Potilaiden lukumäärä kiireettömän hoidon jonossa	lkm (kk:n viimeisen päivän tilanne)	4100	< 2 000	0	-100	Toteutuu ●
Yhdellä kertaa hoidetut asiakkaat/kaikista hoidetuista (tarkastetut) asiakkaista (%)	%-osuus	20,1	-	23,6	17,4	Toteuma suurempi kuin ed.vuonna ●
Reikiintyneiden, poistettujen ja paikattujen hampaiden lukumäärä (DMF) 5-vuotiaat ja 12-vuotiaat	5-vuotiaat (lkm, ka)	0,4	<0,4	0,4	0	Toteutuu ●
	12-vuotiaat (lkm, ka)	0,8	<1,4	0,9	12,5	Toteutuu ●

Asiakkaiden määrä on lisääntynyt suun terveydenhuollossa toiminnan sujuvoituessa ja nopeutuessa. Viime vuonna potilaita ollut noin 69 000 vuodessa ja käyntejä noin 199 000.

Suun terveydenhuollossa aikojen **peruutuksia** on vähän. Marraskuussa saadun tiedon mukaan suun terveydenhuollossa peruuttamattomia poisjääntejä oli 2,4 % kaikista käynneistä. Ennen ajanvarauksesta muistuttavien tekstiviestien käyttöönottoa luku vaihteli 5–6 % välillä. Vastaanotoilla (lääkäri ja hoitaja) on perumattomia käyntejä

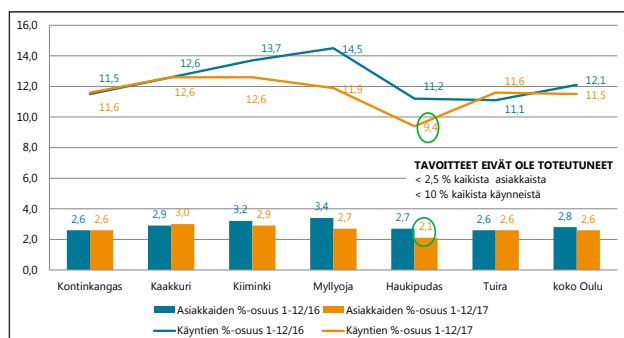
1.1–31.10.2017 ollut noin 100 kuukaudessa eli 1 lääkäriä kohden. Hoitajien kohdalla luku on hieman suurempi. Aikoja jää käyttämättä hyvin vähän. Perumattomat ajat käytetään reseptien uusimiseen, lausuntojen ja todistusten tekemiseen, puheluihin tai muuhun toimistotyöhön.

Paljon palveluita tarvitsevien palveluiden hallintaa mitataan *yli 6 kertaa vastaanotolla käyneiden määrällä* (akuuttivastaanotolla, kiireettömässä hoidossa ja päivystyksessä). Tavoitteisiin ei ole aivan päästy.

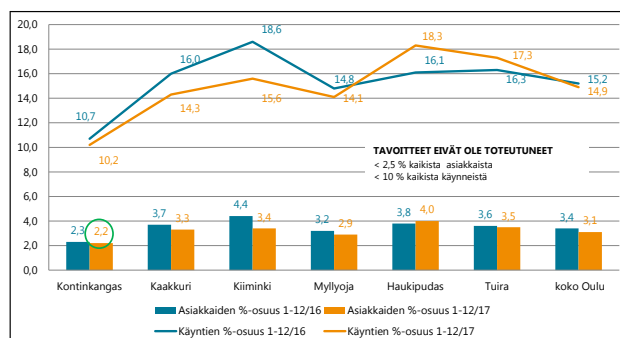
## Avosairaanhoidon tavoitteiden toteutuminen hoitajan ja lääkärin vastaanotolla tilinpäätöksessä 2017

Tunnusluvut	Yksikkö	TP 2016	Tavoite 2017	TP 2017	Muutos %	Toteutuu/ ei toteudu
Lääkärin vastaanotolla yli 6x vuosi käyneiden asiakkaiden osuus (%) kaikista asiakkaista ja heidän käyntiensä osuus (%) kaikista käynneistä	% kaikista asiakkaista	2,8	<2,5	2,6	-7,1	Ei toteudu ●
	% kaikista käynneistä	12	<10	11,5	-4,2	Ei toteudu ●
Akuuttivastaanotolla hoitajan tai lääkärin vastaanotolla yli 6x vuosi käyneiden asiakkaiden osuus (%) kaikista asiakkaista ja heidän käyntiensä osuus (%) kaikista käynneistä	% kaikista asiakkaista	3,5	<2,5	3,1	-11,4	Ei toteudu ●
	% kaikista käynneistä	15,1	<10	14,9	-1,3	Ei toteudu ●

Yli kuusi kertaa lääkärin kiireettömällä vastaanotolla (vasemmalla) ja akuutissa (oikealla) käyneiden asiakkaiden % -osuus kaikista asiakkaista ja heidän käyntiensä % -osuus kaikista käynneistä 1–12 2016 ja 2017



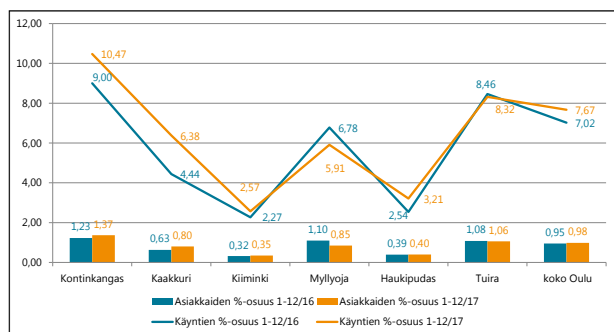
Lähde: Terveyspalvelut 15.3.2018



Lähde: Terveyspalvelut 15.3.2018

Oulun seudun yhteispäivystyksen päivystysajan lääkäriläkäynnit ovat hieman (3,1 %) lisääntyneet (2017: 24 514, 2016: 23 784), mutta kokonaisuudessaan käynnit ovat jonkin verran (-2,3 %) laskeneet (hoitaja ja lääkärin käynnit: 2017: 38 569, 2016: 39 490).

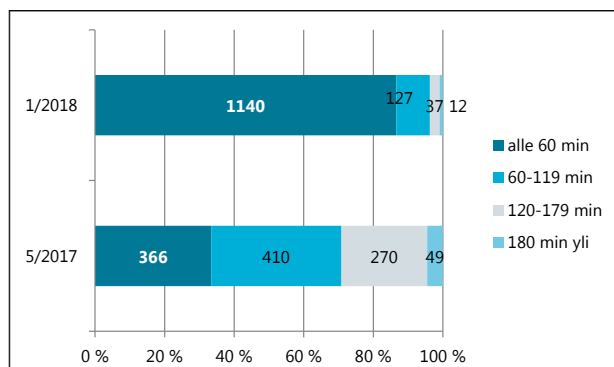
Oulun seudun yhteispäivystyksessä yli kuusi kertaa lääkärin kiireettömällä vastaanotolla käyneiden asiakkaiden %-osuus kaikista asiakkaista ja heidän käyntiensä %-osuus kaikista käynneistä 2017



Lähde: Terveyspalvelut 15.3.2018

Akuuttivastaanotoilla ongelmaksi ovat nousseet ajoittain pitkät odotusajat vastaanotolla. Syksyllä 2017 otettiin Kaironharjun terveysasemalla kokeiluun malli (ns. HTA-malli, hoidon tarpeen arviointi), missä yksi hoitaja seuloo kaikki paikalle tulleet akuuttivastaanoton asiakkaat. Toimintamalli on otettu käyttöön muissakin hyvinvointikeskuksissa, muun muassa Tuirassa. Toimintamallin etuna on, että jonotusajat on saatu lyhenemään. Lisäksi mahdolliset päivystykselliset tai riskipotilaat pääsevät hoitoon nopeammin. HTA-hoitajalla käynneistä 43 % (22,7 % kaikista potilaista) hoidetaan heti ja potilas pääsee kotiin, 57 % siirtyy tiimiin hoidettavaksi. Vuoronumeroautomaatin sulkeamisajat ovat siirtyneet pidempään iltapäivään.

Akuuttivastaanoton odotusajat Tuirassa 5/2017 ja 1/2018



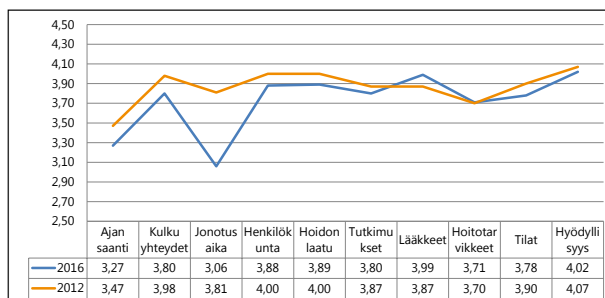
Lähde: Janne Mäkelä hyvinvointilautakunnan tilinpäätösseminaari 27.2.2018

Tuirassa on todettu, että toiminnan tehostaminen on asiakkaiden näkökulmasta positiivinen asia ja asiakkaiden palvelu on selkeästi parantunut. Toiminnan tehostaminen on työntekijän näkökulmasta ristiriitaista ja työ on entistä kuormittavampaa. "Hoidetaan omat ja muiden potilaat"-malli on kilpailuvaltti ja rasite yhtä aikaa.

## Laadusta

Kaupunkistrategiassa on asetettu tavoitteita palvelujen tyytyväisyyteen mittarina **Kaupunki- ja kuntapalvelut -tutkimus 2016**. Tutkimuksessa oululaiset (indeksi 2,79 asteikolla 1=kielteinen – 5=myönteinen suhtautuminen) ovat tyytymättömiä terveyskeskuksen lääkäripalveluihin. Terveyskeskusindeksin 10 osatekijästä jonotusaikaan ollaan tyytymättömiä. Hoidon laadun koetaan hieman huonontuneen.

Terveyskeskusindeksin 10 osatekijää Oulussa.



Kuivioissa on asteikko katkaistu, 1=erittäin tyytymätön, 5=erittäin tyytyväinen.

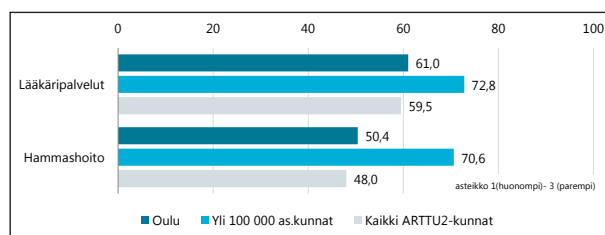
Lähde: KAPA Kaupunki- ja kuntapalvelututkimus 2016 FCG Konsultointi Oy s. 138

[https://www.fcg.fi/fin/palvelut/tutkimuspalvelut\\_ja\\_kyselyt/asukasmielipidekyselyt](https://www.fcg.fi/fin/palvelut/tutkimuspalvelut_ja_kyselyt/asukasmielipidekyselyt)

Lääkärivastaanotto nousee esille myös **Arttu2 kuntalaiskyselyssä (2017)**. Siinä kaupunkilaisista alle puolet, 46,3 %, piti terveyskeskuksen lääkärivastaanottoa melko tai erittäin hyvin hoidettuna, vastaava luku oli sairaan- ja terveydenhoitajan vastaanotolla 55,6 % ja hammashoidossa 61,1 %. Oululaisista 61 % piti yksityisen lääkäripalvelun laatua parempana suhteessa kunnalliseen palveluun. Hammashoidossa vastaava luku oli 50,4 %.

Arvio yksityisen palvelun laadusta suhteessa vastaavaan kunnalliseen palveluun

% vastanneista pitää yksityisen palvelun laatua parempana (pl eos-vastaukset) n= max 639



Lähde: Arttu2 kuntalaiskysely 2017

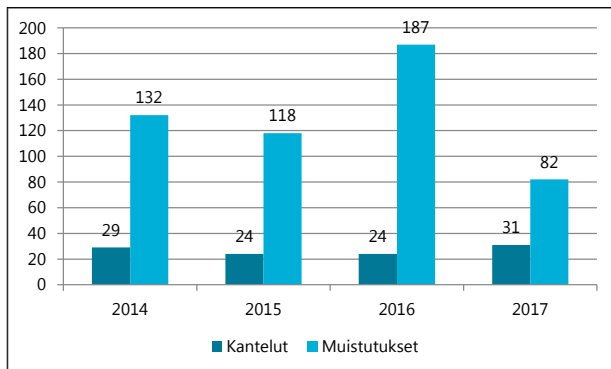
Palvelujen saatavuuden kaupunkilaiset arvioivat melko huonoksi. Sairaahoitajan ja terveydenhoitajan palvelua piti 35,6 % hyvin saatavana ja saavutettavana, lääkärin vastaanottoa enää 23,3 %. Hammashoidossa vastaava luku oli 32,6 %.

**Suurten kaupunkien asiakaskysely** toteutetaan joka toinen vuosi, viimeksi se on tehty syksyllä 2016. Pääsääntöisesti vastaanottopalveluihin ollaan oltu tyytyväisiä.

Oulun kaupunki tekee omia **asiakastyytyväisyyskyselyitä** suurten kaupunkien asiakaskyselyiden välivuosina, viimeksi v. 2015 – tulokset ovat suurten kaupunkien tulosten kanssa yhteneväisiä.

**Muistutusten** määrä on hyvinvointikeskuksissa vähentynyt. Helmikuussa 2017 otettiin käyttöön ePalautte -järjestelmä ja sillä on helpotettu kuntalaisten mahdollisuutta antaa palautetta. Helmikuusta joulukuuhun 2017 lääkärin ja hoitajan vastaanottopalveluihin (akuutti ja kiireetön) tuli 286 ePalautetta. **Kanteluiden** määrä on hieman viime vuodesta kohonnut.

Kantelut ja muistutukset 2014-2017



Suun terveydenhuollossa kanteluja on vähän. Vuosina 2016 ja 2017 yksi molempina vuosina. Muistutuksia on ollut 12 vuonna 2016 ja sama määrä vuonna 2017.

**Potilasvahinkoilmoitukset (HaiPro)** ovat jonkin verran lisääntyneet edellisestä vuodesta. Henkilöstöä on myös kannustettu aiempaa enemmän tekemään ilmoituksia. Eniten potilasvahinkoilmoituksia oli tehty tiedonkulkuun tai tiedonhallintaan liittyen.

**Potilasasiamiespalvelussa** vastaanotto toimintaan eli käytännössä terveysasemien palveluihin kohdentuneet yhteydenotot ovat laskeneet lähes 40 %:lla. Yhteydenottoja oli 209, kun niitä vuonna 2016 oli 335 kappaletta. Potilasasiamiehen mukanaan tätä selittää osittain se, että potilaat olivat jo tottuneet akuuttivastaanoton toimintakulttuuriin, joten sen takia ei enää oteta yhteyttä potilasasiamieheen.

## Henkilöstön aikaansaannoskyky

**Oulussa lääkäreitä on selvästi vähemmän kuin muissa suurissa kaupungeissa.** Suomen kymmenessä suurimmassa kaupungissa on noin 5,4–7,2 lääkärinä 10 000 asukasta kohden (Lahdessa 5,0 ja Kuopiossa 7,2). Oulussa on budjetoitu noin 100 lääkärinpaikasta eli suunnilleen 5 lääkärinä 10 000 asukasta kohden.

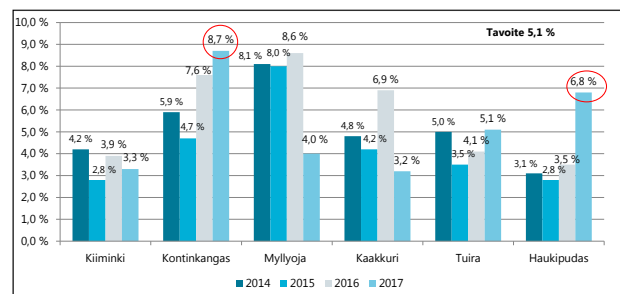
Lokakuussa 2017 Oulussa oli 91 lääkärityöpaikasta eli 4,5 lääkärinä 10 000 asukasta kohden, mikä on selvästi alle

suurimpien kaupunkien resurssien. Jotta Oulussa olisi sama lääkärimäärä käytettävissä samoihin toimintoihin kuin Kuopiossa, pitäisi Oulussa olla noin 50 lääkärityöpaikasta lisää. Hoitaja-resurssia on yksi hoitaja 2 200 asukasta kohti (Kuopio 1/1 475).

Lääkärimäärä väheni loppuvuonna 2017, millä on ollut vaikutusta palvelujen saatavuuteen. Vaikka kaikki lääkäreiden vakinaiset virat ovat terveydenhuollosta saadun tiedon mukaan täytettyinä, on erilaisten poissaolojen (mm. jatko-opinnot, perhevapaat) ennakoiminen ja sijaisen löytäminen ollut hankalaa, sillä lääkäreiden rekrytointi tehdään puoli vuotta ja jopa vuoden tarvetta aiemmin. Hoitohenkilöstön määrään on tullut vuoden aikana myös muutoksia muun muassa yksityiselle siirtymisen vuoksi. Uusia hoitajia on rekrytoitu ja perehdytetty, ja rekrytoinneissa on hyvinvointipalvelujen mukaan huomioitu lääkärivajaus.

Hyvinvointipalveluissa tavoitteena oli, että sairauspoissaolot vähenisivät vuodesta 2016. Vuonna 2017 sairauspoissaoloprosentit vaihtelivat 3,2–8,7 %:n välillä eri hyvinvointikeskuksissa. Vuoteen 2016 verrattuna Kiimingissä, Myllyojalla ja Kaakkurissa sairauspoissaoloprosentit laskivat, muualla nousivat. Selkeästi yli tavoitteen (5,1 %) olivat sairauspoissaolot Haukiputaalla (6,8 %) ja Kontinkankaalla (8,7 %). Kontinkankaalla on uudelleen sijoitettuja työntekijöitä ja osatyökykyisiä enemmän kuin muualla.

Vastaanotto toiminnan sairauspoissaoloprosentin kehitys 2014–2017

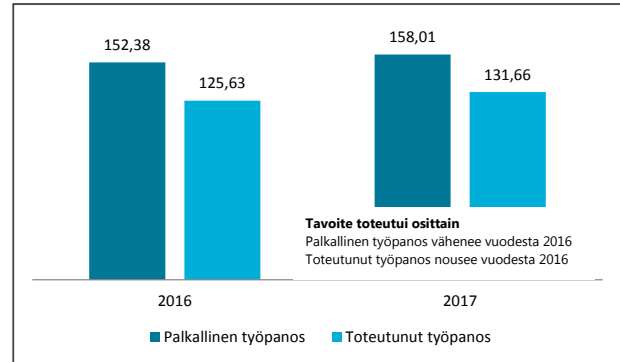
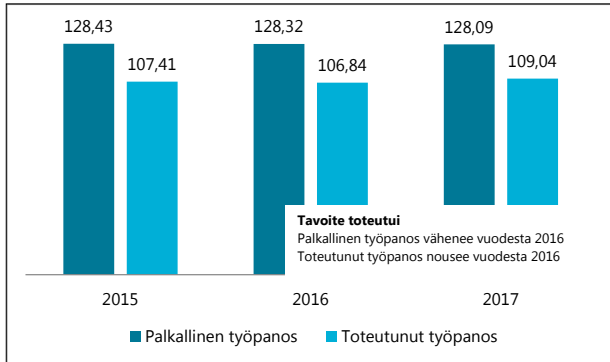


## Kunta10 -tulokset on huomioitu kehittämisessä.

Kaikki toimialueet- ja yksiköt ovat tehneet kehittämissuunnitelmat helmikuun 2017 loppuun mennessä. Hyvinvointikeskusten toiminnan aloittamiseen on liittynyt haasteita muutokseen sopeutumisessa. Suun terveydenhuollossa työn kuormittavuus on kasvanut etenkin hammashoitajilla ja huoli on työntekijöiden työssä jaksamisesta.

Tavoitteena on, että palkallinen työpanos vähenee vuodesta 2016 ja toteutunut työpanos (HTV) maksimityöpanoksesta (=teoreettinen työaika) nousee edelliseen vuoteen verrattuna. Lääkäreillä tavoite on toteutunut, mutta jää edellisen vuoden tasolle. Hoitohenkilöstöllä tavoite toteutui osittain, sillä palkallinen työpanos kasvoi sen sijaan, että olisi laskenut.

Avoterveydenhuollon lääkäreiden (vasemmalla) ja vastaanoton hoitajien (oikealla) palkallinen ja toteutunut työpanos



Lähde: Terveyspalvelut 15.3.2018

Hyvinvointikeskuksissa palkallinen työpanos on kasvanut Myllyjoaa lukuun ottamatta, jossa muutos oli -1,7 % edellisvuoteen verrattuna. Tuirassa palkallinen työpanos oli kasvanut 14 %, Kaakkurissa 10,3 %, Kontinkankaalla 8,8 % ja Haukiputaalla 6,5 %. Hyvinvointikeskuksista eniten henkilöstöä on Kontinkankaalla 331 ja Tuirassa 284, vähiten Myllyjoalla 88 henkilöä.

**Kehityskeskusteluja** hyvinvointikeskuksissa oli käynyt vuonna 2016 keskimäärin 55 % henkilöstöstä (Kunta10 -tutkimus), vuonna 2017 68 %. Lääkäreillä kehityskeskustelujen määrä jäi alle 50 %:n.

**Täydennyskoulutuspäivissä** hoitohenkilöstöllä on tavoitteena noin 3 päivää vuodessa. Lisäksi on pyritty tukemaan ns. pitkiin koulutuksiin osallistumista myöntämällä virkavapaata 3+3 päivää koulutusta kohden. Vuosien 2014–2016 aikana koulutuspäivät ovat vaihdelleet 1,2–2,5 välillä. Vuonna 2017 koulutuspäiviä oli hoitohenkilöstöllä 2,7 ja lääkäreillä 4,4. Lääkäreiden koulutuspäivien määrää vuodessa laskee se, että osa lääkäreistä työskentelee kaupungilla vain osan vuotta, esimerkiksi kesän, jolloin ei koulutuksia ole paljon tarjolla.

## Johtopäätökset

### Vastaanotto toiminnan tuloksellisuuden arviointia

Taloudellisuus ja tuottavuus	<input checked="" type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>
Laatu	<input type="radio"/> <input checked="" type="radio"/> <input type="radio"/>
Vaikuttavuus	<input type="radio"/> <input checked="" type="radio"/> <input type="radio"/>
Henkilöstö	<input type="radio"/> <input checked="" type="radio"/> <input type="radio"/>

### Suun terveydenhuollon tuloksellisuuden arviointia

Taloudellisuus ja tuottavuus	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input checked="" type="radio"/>
Vaikuttavuus ja laatu	<input checked="" type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>
Henkilöstö	<input type="radio"/> <input checked="" type="radio"/> <input type="radio"/>

**Vastaanotto palveluja on kehitetty strategisten linjausten ja tavoitteiden mukaisesti.** Vaikka palaute on julkisuudessa ollut negatiivista, akuuttivastaanotto -toimintamallin seurauksena kuntalaisten hoitoon pääsy ja hoidon saatavuus ovat parantuneet ja käyntimäärät sekä hoidettujen potilaiden määrät ovat nousseet. Kausivaihtelut, kuten flunssakaudet, ruuhkauttavat vastaanottoja edelleen, samoin vajuus lääkäreiden määrässä. Odotusajat eri hyvinvointikeskuksissa ja eri kuukausina voivat vaihdella paljonkin.

Positiivista on se, että hyvinvointikeskukset ovat lähteneet voimakkaasti kehittämään vastaanotto palveluidensa toimintaa. Toiminnan tehostaminen on asiakkaiden näkökulmasta myönteinen asia ja hyvä palaute on auttanut työntekijöitä jaksamisessa. Työ on kuitenkin entistä kuormittavampaa. Toiminnan sujuvoituessa ja nopeutuessa asiakkaiden määrä lisääntyy.

Monessa asiassa on onnistuttu, vaikka **parannettavaa** on edelleen. Palvelun saatavuus on parantunut, palveluun pääsee kiireettömästi matalalla kynnyksellä ilman eri yhteydenottoa, palvelurakenne on yksinkertaistunut, hoidon tarpeen arviointi on laadukkaampaa vastaanotolla kuin puhelimitse tehtynä, konsultointi on helpompaa (lääkäri, fysioterapeutti, psykiatrinen sairaanhoitaja) ja puhelut ovat vähentyneet. Asiakkaiden sähköisten palveluiden käyttö on lisääntynyt ja palautejärjestelmää on kehitetty. Akuuttivastaanotto on kuitenkin saatava ketterämmäksi ja odotusajat lyhyemmiksi sekä kiireettömän vastaanoton jonot lyhyemmiksi.

Tiukka **taloustilanne** on näkynyt maltillisena kustannuskehityksenä vastaanotto toiminnassa. Toimintamallien pitkäjänteisellä kehittämisellä on hillitty kustannusten nousua. Myös tuottavuudessa on kasvua, joka on saatu aikaan vastaanotto toiminnan tehostamisella. **Suun terveydenhuollossa** tehokkuutta ja tuottavuutta pyritään parantamaan uusien toimintamallien ja on pystytty kasvattamaan potilaiden määrää, jotka on hoidettu yhdellä käyntikerralla (tehokkuus). Tuottavuuden kasvua on haettu keskittämällä. Hoitoyksiköitä on tällä hetkellä kuusi. Todennäköisesti hoitoyksiköiden lukumäärän edelleen pienentämistä tullaan arvioimaan.

**Vaikutavuutta** arvioitiin pääasiassa asetettujen tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta. Asioinnin sähköiselle kehittämiselle asetetut tavoitteet saavutettiin hyvin, vaikka kehitettävääkin löytyy. Suun terveydenhuollossa ei voi vielä varata sähköisesti aikoja ja kaikista sähköisesti varattavista ajoista hyvinvointikeskuksissa tehdyt varaukset olivat noin 27 %. Kokonaisuutena toiminnan vaikutavuus on kuitenkin parantunut ja uusista sähköisistä palveluista on vastaanottopalveluissa saatu tuottavuus- ja tehokkuushyötyjä. Hoitotakuu toteutuu hoitotakuulain mukaisesti, mutta terveyspalvelujen omat tavoitteet hoitoon pääsyssä toteutuvat ainoastaan suun terveydenhuollossa. Paljon palveluita tarvitsevien henkilöiden palveluiden hallinta ei ole vielä tavoitteen mukainen, vaikka käyntimääriä on saatu vähenemään useissa hyvinvointikeskuksissa. Päivystyksen lääkärikäynnit ovat jonkin verran lisääntyneet viime vuodesta.

Palvelun **laatua** arvioitiin kantelujen, tehtyjen muistutusten, potilasvahinkoilmoitusten ja potilasasiameieheen tehtyjen yhteydenottojen perusteella sekä asiakastytyväisyyskyselyjen tuloksilla. Kanteluiden määrä on pysynyt vuodesta toiseen melko samanlaisena. Muistutusten määrä on vähentynyt, sillä palautejärjestelmää on kehitetty. Potilasvahinkoilmoitukset, jotka tehdään, kun potilaalle aiheutuu terveyden- tai sairaanhoidossa henkilövahinko, ovat jonkin verran lisääntyneet edellisestä vuodesta. Eniten ne liittyivät tiedonkulkuun. Yhteydenotot potilasasiameieheen ovat laskeneet lähes 40 % edelliseen vuoteen verrattuna. Kaupunkilaiset pitivät hammashoitoa terveyspalveluista parhaiten hoidettuna. Huolestuttavaa on, että oululaisista yli puolet pitää yksityistä lääkärin palvelun laatua parempana kuin kunnallista. Tyytymättömiä ollaan terveyskeskusten lääkärivastaanottoihin.

**Henkilöstössä** lääkäreitä on selvästi vähemmän kuin muissa suurissa kaupungeissa. Lääkärimäärä väheni edelleen loppuvuonna 2017, millä on ollut vaikutusta myös palvelujen saatavuuteen. Vastaanotto toiminnan lääkäriresurssit jakaantuvat hyvinvointikeskusten akuuttivastaanoton ja kiireettömään vastaanottoon lisäksi neuvoloihin, kouluihin ja kotihoitoon. Henkilöstöä koskevissa asioissa kehityskeskustelujen toteuma jää vastaanottopalveluissa alhaiseksi.

**Tarkastuslautakunta toteaa, että** peruspalveluiden saatavuudessa on edelleen parannettavaa. Kiireettömän vastaanoton jonot ja akuuttivastaanoton odotusajat tulee saada lyhyemmiksi. Odotusaikojen vaihtelua eri hyvinvointikeskusten välillä voi olla paljonkin.

Asioinnin ja palvelujen sähköistä kehittämistä on syytä edelleen jatkaa. Suun terveydenhuollon palveluissa netin kautta tehtävä ajanvaraus ei ole vielä mahdollista. Kaikista sähköisesti varattavista ajoista hyvinvointikeskuksissa tehdyt varaukset olivat noin 27 %, joka on liian alhainen osuus.

Paljon tai useita terveyspalveluja käyttävien asiakkaiden palveluiden ohjaukseen tulee löytää uusia keinoja ja toimenpiteiden vaikutavuuden mittaamista tulisi kehittää. Tavoitteet eivät ole toteutuneet, vaikka hyvinvointikeskusten keskeisenä tehtävänä on ollut monialaisella yhteistyöllä varmistaa paljon palveluita tarvitsevien asiakkaiden palvelujen järjestäminen ja palveluketjujen koordinointi.

Oulussa on lääkäreitä vähemmän kuin muissa suurissa kaupungeissa ja tilanne on pahentunut vuonna 2017. Tilanteen korjaamiseksi on käytettävä monipuolisia henkilöstöpoliittisia keinoja, sillä on riski, että lääkärin määrä vaikuttaa heikentävästi neuvoloiden, koulujen ja kotihoiton lääkärin palveluiden saatavuuteen. Tyytymättömyys lääkärin palveluihin nousee esille myös kuntalaiskyselyissä.

Käytöjen kehityskeskustelujen määrä jää vastaanottopalveluissa alhaiseksi. Kehityskeskustelujen toimivuudella on tärkeä merkitys myös tavoitteiden välittymisessä henkilöstölle. Niissä on mahdollisuus selkeyttää ajatusta siitä, että jokainen voi oman työnsä kautta vaikuttaa siihen, saavuttaako organisaatio tavoitteet vai ei.





### 4.3 Tuloksellisuuden mittaaminen ja arviointi perusopetuksessa

Tarkastuslautakunta arvioi, miten perusopetuksessa mitataan tuloksellisuutta ja kuinka monipuolisesti tuloksellisuusmittareita käytetään. Monipuolisuus tulkittiin siten, että perusopetuspalveluissa käytetään taloudellisuuden, tuottavuuden, vaikuttavuuden, laadun ja henkilöstön aikaansaannoskyvyn mittareita. Lisäksi tarkasteltiin tuloksellisuuden keskeisten tavoitteiden toteutumista vuonna 2017. Perusopetuksen tuloksellisuutta kuvaavat mittarit ja niiden toteumat on esitetty kappaleen 4.3 lopussa.

Oulussa on noin 50 peruskoulua ja 21 100 oppilasta. Erikoisluokkia Oulussa löytyy kuvataiteesta, liikunnasta ja musiikista. Opetusta annetaan lisäksi englanniksi ja ruotsiksi. Tällä hetkellä perusopetuspalveluista oman tuotannon osuus on noin 95 %. Yksityisiä opetuksen järjestäjiä ovat Svenska Privatskolan, Steinerkoulu ja Oulun kristillinen koulu. Lakisääteisen ruotsinkielisen perusopetuksen ja esiopetuksen järjestää Svenska Privatskolan i Uleåborg, jonka toimintaan myönnetään avustusta.

Palvelukeskittymät



**Perusopetuksen palvelutarve kasvaa.** Perusopetuskäisten lasten määrä kasvoi tänä vuonna noin 438 oppilaalla (1–10. vuosiluokka). Palvelutarpeen odotetaan kasvavan myös tulevina vuosina. Vuonna 2020 on arvioitu, että perusopetuksessa on noin 23 500 oppilasta. **Palvelutarpeen kasvu lisää tilojen tarvetta.** Tilojen lisäksi nykyinen kouluverkon kunto vaatii mittavia investointeja. Uusien kustannusleikkausten sijasta haetaan toimintaan rakenteellisia ratkaisuja.

Kaupunginvaltuustossa on tehty päätös 13.6.2016 § 49 **Oulun koulut 2020-luvulla**, joka vaikuttaa peruskoulupalveluihin. Tavoitteena on järjestää alakoululaisille lähikoulu ja yläkoululaisille alueella oleva yläkoulu. Kaupunginvaltuusto päättää palveluverkosta myöhemmin.

**Uudet perusopetuksen opetussuunnitelmat** on otettu käyttöön 1.8.2016 luokilla 1–6. Paikallisella opetussuunnitelmalla on keskeinen merkitys sekä valtakunnallisten tavoitteiden että paikallisesti tärkeinä pidettyjen tavoitteiden ja tehtävien toteuttamisessa. Suunnitelma on strateginen ja pedagoginen työkalu, joka linjaa opetuksen järjestäjän toimintaa sekä koulujen työtä. Sen toimivuus ja toteuttaminen ovat jatkuvan arvioinnin kohde perusopetuksessa. Tuloksellisuuden arvioinnissa ei tarkastella opetussuunnitelmaan sisältyviä tavoitteita.

#### Perusopetuksen tuloksellisuudesta

Tuloksellisuus käsitteen määrittelyyn liittyy perusopetuksessa monitulkintaisuuden ongelma. Yhdestä näkökulmasta se tarkoittaa hyviä oppimistuloksia, toisesta koulutuksen järjestämisen taloudellisuutta ja kolmannesta opetuksen hyvää laatua ja asiakkaiden tyytyväisyyttä (Oravakangas 2005, 16)<sup>1</sup>. **Tuloksellisuutta voidaan mitata monin eri tavoin tai painotuksin.** Esimerkkinä on alla kuvattu Lappeenrannan kaupungissa käytössä oleva arviointityökalu, jolla on mahdollista tarkastella koulun oppimis- ja hyvinvointituloksia suhteessa käytettyihin opetusresursseihin sekä koulun lähtötason.

Tuloksellisuusmittarin perusajatus (Lappeenranta)



Lähde: M.Mehtonen 2016, 20 suurimman kaupungin tuottavuusvertailun laajentaminen

Opetuksen ja koulutuksen järjestäjillä on lakisääteinen oman toiminnan arviointivelvoite. **Perusopetuslain (628/1998) 21 §:n mukaan järjestäjän tulee arvioida antamaansa koulutusta ja sen vaikuttavuutta, osallistua ulkopuoliseen arviointiin sekä julkistaa arviointien keskeiset tulokset.**

<sup>1</sup> Aini Oravakangas, KOULUN TULOSELLISUUS?

Filosofisia valotuksia koulun tuloksellisuudenproblematiikkaan suomalaisessa yhteiskunnassa  
 Jyväskylän yliopisto  
 Chydenius-instituutti – Kokkolan yliopistokeskus Kokkola

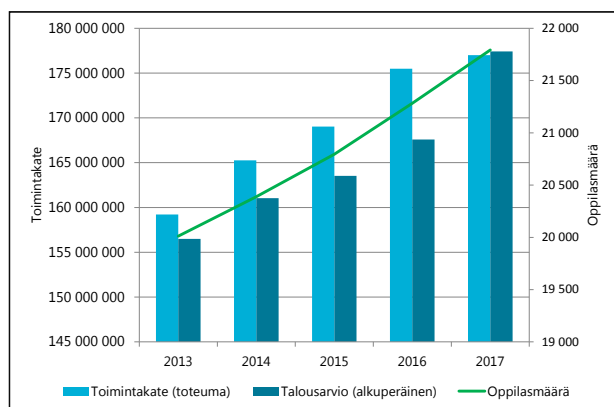
## Taloudesta

Perusopetuksen taloudellisuudessa seurataan talousarvion toteutumisen lisäksi muun muassa toimintakateen ja oppilasmäärän kehitystä, talousarvion ja toteuman suhdetta oppilasmäärän kasvuun sekä henkilöstökuluja suhteessa oppilasmäärään. Tavallisimpia talouden indikaattoreita ovat perusopetuksessa euroa/oppilas, opetustunteja/oppilas ja tilat/oppilas. Lisäksi hyödynnetään valtakunnallista, alueellista tai oppilaitoskohtaista vertailutietoa.

Perusopetuksen toimintakate 177 miljoonaa euroa (tulot 3,7 milj.€ ja menot 180,7 milj.€) toteutui talousarvion mukaisena vuonna 2017. Aiempia vuosia parempi tulos johtuu siitä, että oppilasmäärän kasvu oli ennakoitua 500 oppilaan kasvua pienempi, kotikuntakorvausten määrä oli arvioitua vähäisempää ja palkkakustannukset laskivat kilpailukykyopimuksen vaikutuksen myötä, kun lomarahat ja työnantajan maksut alenivat vuodesta 2016.

Viime vuosina toimintamenoja ovat kasvattaneet uudet rakennukset (esim. Hiukkavaaran monitoimitalo ja Talvikankaan koulu), nykyisten rakennusten perusparannuskorjaukset ja oppilasmäärien kasvu. Perusopetuksessa on yritetty jo pidemmän aikaa hillitä kustannuksia tehostamalla toimintaa, tiivistämällä tiloja (opetusryhmien kokoja kasvattamalla), henkilöstösuunnittelulla ja yhtenäistämällä koulujen toimintatapoja etenkin kuntaliitoksen jälkeen.

Talousarvion ja toteuman suhde oppilasmäärän kasvuun 2013–2017



Lähde: Perusopetus 27.2.2018 (katkaistu asteikko)

Pidemmän aikavälin tarkastelussa 2013–2016 voi tehdä varovaisen johtopäätöksen siitä, että harmonisointi kuntaliitoksen jälkeen on edennyt tavoitteen mukaisesti (ks. kuva yllä).

Perusopetuksen menoista suuri osa on niin sanottuja kiinteitä kustannuksia, kuten tilavuokria, joita maksetaan

sisäisinä vuokrina. Tilavuokrien osuus toimintakatteesta on noussut hiljalleen, vuonna 2013 se oli 19,8 % ja vuonna 2017 se oli kohonnut 21,2 %:in. Kiinteistöjen vuokratulokset ovat lisääntyneet uudisrakennusten ja peruskorjausten vuoksi.

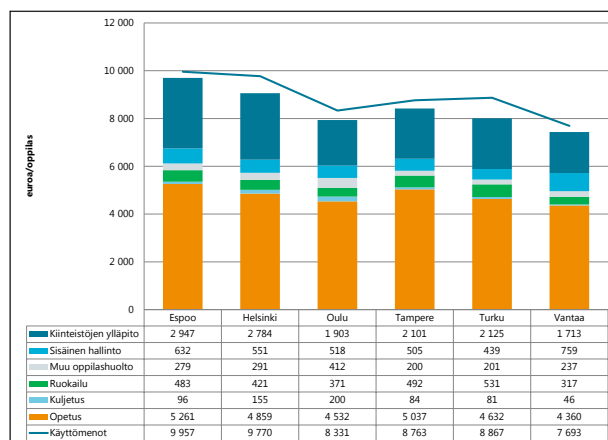
Koulun pinta-alassa (m<sup>2</sup>) oppilasta kohden on menty kohti tiiviimpää. Kuntaliitoksen aikoihin pinta-alat vaihtelivat 12–16 m<sup>2</sup>:in ja vähitellen on päästy 13 m<sup>2</sup>:in oppilasta kohden. Palvelumalli 2020:een on kirjattu tavoitteeksi 12,5 m<sup>2</sup>.

## Perusopetuksen tunnuslukuja ”Kuusikkoverailussa”

Kustannukset vaihtelevat kunnittain ja kouluittain. Kustannuseroja voidaan selittää rakenteellisilla tekijöillä kuten kouluverkolla, koulumatkojen pituudella, opetusryhmien koolla, erityisoppilaiden määrällä, kiinteistöjen määrällä ja kunnolla, ruokahuollon järjestelyillä sekä opettajien palkkarakenteella. Kouluikkuna julkaisee kunkin vuoden tiedoista perusopetuksen ja lukiokoulutuksen kustannuskehitystä kuvaavan vuosiraportin (<http://www.kouluikkuna.fi./julkaisut/>).

Perusopetuksen tunnuslukuja vertailtaessa vuodelta 2016 ”Kuusikkoverailussa” Oulu pärjää kohtalaisen hyvin ja kustannuskehitystä perusopetuksessa voidaan luonnehtia maltilliseksi. Oppilasta kohti käytettyjen menojen vertailussa Oulu sijoittuu toiseksi Vantaan jälkeen kiinteistöjen ylläpidossa, oppilasruokailussa, opetuksessa ja käyttömenoissa, kolmanneksi sisäisen hallinnon menoissa ja kuudenneksi eli kalleimmaksi kuljetusmenoissa ja muun oppilashuollon kustannuksissa. Vantaalla kouluverkkoa on tiivistetty, mikä on yksi syy muita kaupunkeja alhaisempiin kustannuksiin.

Perusopetus 2016 menot €/oppilas



Lähde: Kouluikkunan vuosiraportti 2016

Kiinteistöjen ylläpito €/oppilas sisältää vuokriin sisältyvät pääomakustannukset, käyttömenoit €/oppilas sisältää poistot ja arvonalentumiset sekä sisäisiin vuokriin sisältyvät pääomakustannukset, ruokailu €/oppilas on esitetty kiinteistökustannuksineen.

Kuljetuskustannuksien suuruus selittyy kuntarakenteella ja palveluverkolla. Oulussa kustannukset ovat kuusikkokunnista korkeimmat, sillä Oulu on pitkien välimatkojen kaupunki ja pinta-alaltaan laaja suhteessa asukasmäärään. Koulukuljetuksia ei voida hoitaa pelkästään joukko-liikenteellä. Vuonna 2015 perustettiin sivistys- ja kulttuuripalveluihin logistikon tehtävä, joka on mahdollistanut

kuljetusten hankinnan suunnittelun ja kilpailuttamisprosessin hallitun läpiviennin sekä alhaisemmat kustannukset. *Muun oppilashuollon kustannukset* näyttävät muita kaupunkeja suuremmilta ja ne ovat kasvaneet vuosittain. Kasvun syitä selvitetään yhdessä kuusikkokuntien kanssa, ja asiaa seurataan perusopetuksessa.

Perusopetuksen kuusikkovertailu – toiminnalliset tiedot

Toiminnalliset tiedot	Espoo	Helsinki	Oulu	Tampere	Vantaa
Vähimmäistuntimäärä *	-	222	<b>227</b>	227	226
Vuosiviikkotunnit/oppilas**	2,01	1,93	<b>1,72</b>	1,89	1,90
Yleisopetuksen tunnit/oppilas	1,92	1,90	<b>1,63</b>	1,57	1,70
Yleisopetuksen tunnit/oppilas "lähiopetus"	1,82	1,84	<b>1,57</b>	1,51	1,60
Luokamuotoisen erityisopetuksen tunnit/luokkam. erit.oppilas	3,32	3,04	<b>5,80</b>	3,38	7,90
Luokamuotoisen erityisopetuksen oppilaiden osuus koko oppilasmäärästä	6,9	6,8	<b>1,7</b>	5,8	2,5
Integroitujen oppilaiden osuus koko oppilasmäärästä prosentteina	0,8	4,4	<b>2,2</b>	3,3	5,9
Erytisen tuen oppilaiden osuus koko oppilasmäärästä %	7,8	11,1	<b>3,9</b>	6,5	8,4
Tehostetun tuen oppilaiden osuus koko oppilasmäärästä %	10,3	6,2	<b>8,6</b>	8,7	8,4
Opetusryhmän koko 1-6 luokilla	14,8	15,9	<b>17,3</b>	20,0	17,0
Opetusryhmän koko 7-9 luokilla	16,5	15,7	<b>18,6</b>	20,9	18,5
Opetusryhmän koko 1-9 luokilla	15,3	16,3	<b>17,9</b>	20,5	17,6

Lähde: Kouluikkuna [http://www.kouluikkuna.fi/wp-content/uploads/2018/03/Kouluikkunan\\_vuosiraportti\\_2016.pdf](http://www.kouluikkuna.fi/wp-content/uploads/2018/03/Kouluikkunan_vuosiraportti_2016.pdf)

\* elokuusta 2016 alkaen 224h/oppilas Oulussa.

\*\* Vuosiviikkotunti tarkoittaa 38 opetustunnin laajuista opetusjaksoa. Turusta ei tietoja saatavilla.

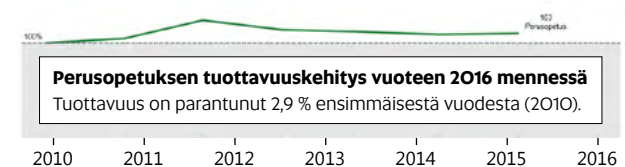
Oulussa perusopetuksen tuntijaon minimituntimäärä on valtuuston päätöksen mukainen 224 vuosiviikkotuntia. Valtakunnallinen tuntijaon minimi on 222 vuosiviikkotuntia. Oulun lisätunnit on kohdistettu opinto-ohjaukseen ja tieto- ja viestintäteknologiaan. Vuoden 2016 aineistossa keskimääräinen ryhmäkoko on kasvanut vuodesta 2015, mikä on pääosin johtunut opetusryhmien pienentämisen päätymisestä. Ryhmäkoot olivat vertailukunnista Oulua suurempia vain Tampereella.

## Tuottavuudesta

Tuottavuuden saavuttaminen perusopetuksessa vaatii sivistys- ja kulttuuripalvelujen mukaan tilakulujen, palvelukustannusten ja henkilökulujen vähentämistä.

Kuntaliitossa on tehty **perusopetuksen tuottavuusvertailua** ([www.kuntaliitto.fi/tuottavuusvertailu](http://www.kuntaliitto.fi/tuottavuusvertailu))<sup>1</sup>. Tuottavuuden taso on indeksoitu perusvuoteen (2010=100), jolloin arvo 103 tarkoittaa, että tuottavuus on parantunut 3 % suhteessa perusvuoteen.

Perusopetuksen tuottavuuskehitys vuoteen 2016 mennessä (mukaan lukien kiinteistökustannukset).



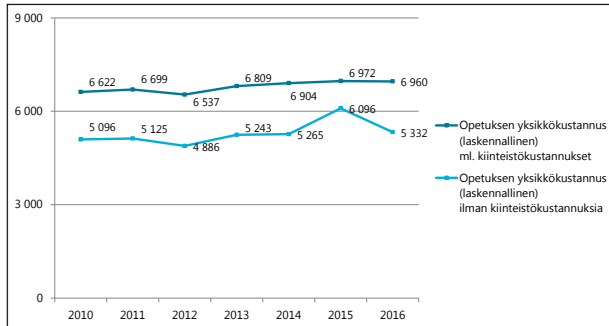
Lähde: <https://www.kuntaliitto.fi/tuottavuusvertailu>

Oulussa kustannukset/laskennallinen<sup>2</sup> oppilas olivat 6 960 euroa vuonna 2016 (mukaan lukien kiinteistökustannukset). Suurissa kaupungeissa esimerkiksi Espoossa vastaava summa oli 7 938, Kuopiossa 7 504, Tampereella 6 954, Jyväskylässä 7 681 ja Lahdessa 6 771 euroa.

<sup>1</sup> Tuottavuuden laskenta perustuu deflatoituun oppilas- ja opiskelijakohtaiseen kustannukseen.

<sup>2</sup> Laskennallisessa yksikkökustannuksessa eri oppilastyypit on huomioitu kustannuspainokertoimilla eli kustannuksia on verrattu laskennalliseen oppilas- tai opiskelijamäärään.

## Opetuksen yksikkökustannus (laskennallinen) 2010–2016



Opetuksen tuottavuus ilman kiinteistökuluja: Perusopetuksessa kustannuksista on vähennetty sisäisiin vuokriin sisältyvät pääomakustannukset sekä kiinteistöjen ylläpitokulut.

## Vaikuttavuudesta ja laadusta

Perusopetuksessa toiminnan vaikuttavuutta ja laatua seurataan monilla sekä valtuustotason että lautakuntatason tavoitteilla, lisäksi tavoitteita on strategiaa toteuttavassa Palvelujen järjestämishjelmassa 2015–2017. Perusopetuksessa seurataan lisäksi kouluterveyskyselyn tuloksia sekä peruskoulun päättäneiden sijoittumista jatko-opintoihin. Myös oppilas- ja opiskelijahuollon toimivuus kertoo toiminnan vaikuttavuudesta.

Perusopetuksessa on kolme **valtuustoon nähden sitovaa tavoitetta**: nuorisotakuun (=koulutustakuun) toteutuminen, hyvinvointikoulumallin vahvistaminen ja laajentaminen sekä kuntalaisten aktiivisuuden ja hyvinvoinnin paraneminen (TEA-viisari). Koulutustakuun tavoitteet toteutuivat edellisien vuosien tapaan varsin hyvin. Päätöluokkalaisista 2 043 oppilasta sai keväällä 2017 päätötodistuksen eli 99,3 % (tavoite 100 %). Päiväluoklaisista negatiivisia keskeyttäjiä oli 0,9 % (39 opiskelijaa), kun tavoitteena oli alle 3 %. Nämä opiskelijat ovat keskeyttäneet opintonsa sijoittumatta toiseen lukioon tai johonkin muuhun toisen asteen oppilaitokseen. Toisen asteen oppilaitoksessa aloittaneiden määrä on edellisestä vuodesta kääntynyt nousuun ollen 99,6 % (94,5 % vuonna 2016 1 976 oppilasta) tavoitteen ollessa 100 %.

Tyytyväisyydellä omaan koulumenestykseen ja onnistumisen kokemuksilla on yhteyttä oppilaan jatkokoulutus-  
halukkuuteen.

## Peruskoululaisten sijoittuminen jatko-opintoihin syksyllä 2017

Sijoittuminen jatko-opintoihin (20.9.2017)	2017 (lkm)	2017 (%)
Ammatillinen koulutus (näistä kaksi oppisopimuksessa)	755	35,4 %
Lukiokoulutus	1 239	58,1 %
Nivelvaiheen eri koulutukset (eri koulutuksissa aloittaneet suluissa) - 10 lk (35 aloitti), Luva (4) - kansanopiston yl.siv. linjat (31), muu koulutus (3)	124	5,8 %
Ei ole koulussa /työssä, eri syistä väli vuosi, (etsivä nuorisotyö)	8	0,4 %
Ei saatu yhteyttä	1	0,0 %
Muuttanut ulkomaille	5	0,2 %
<b>Yhteensä</b>	<b>2 132</b>	<b>100,0 %</b>

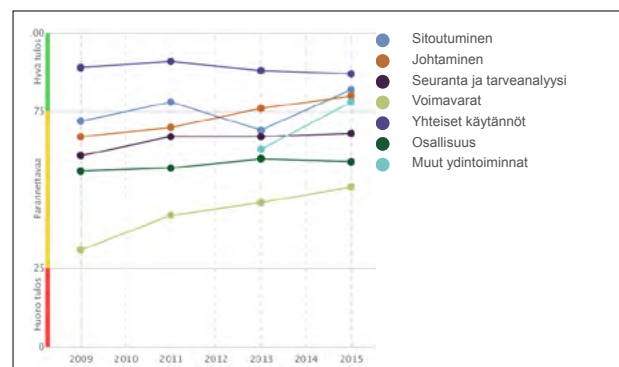
Lähde: Ruut Pasanen 20.9.2017

Hyvinvointikoulumallin käyttöönotto ja Lapset puheeksi -keskustelut ovat edenneet tavoitteen mukaisesti, keskusteluja on käyty 2 853. Sivistys- ja kulttuuripalvelujen ja hyvinvointipalvelujen yhteisessä johtoryhmässä on linjattu tilanteet, jossa Lapset puheeksi -keskusteluja käydään.

TEA-viisarissa (terveydenedistämisaktiivisuus) tavoitteena on, että perusopetus on *kaikilla osa-alueilla kuntien parhaassa neljänneksessä* (pisteet  $\geq 75$ ). Oulun kokonaispistemäärä oli 72 ja jää hieman alle tavoitteen. Tulos on kuitenkin parempi kuin koko maan pistemäärä 69. Viimeisin tiedonkeruu oli syksyllä 2015 (<https://www.teaviisari.fi/teaviisari/fi/index>).

Terveyden edistäminen perusopetuksessa on kehittynyt Oulussa myönteiseen suuntaan vuosien 2009 ja 2015 välillä. Keskeisimmät vahvuudet vuoden 2015 mittarissa olivat yhteisissä käytännöissä, sitoutumisessa ja johtamisessa. Huonoin tulos saatiin mittarin ns. *voimavaroissa*, joka kuvaa terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen resursointia, esimerkiksi henkilöstön mitoitusta ja osaamista. Tulokseen vaikuttaa vähäinen koululääkärimitoitus, ja parannettavaa löytyy mittarin kaikilla muillakin osa-alueilla: kouluterveydenhoitajamitoitus, koulun psykologimitoitus, koulun sosiaalityön henkilömitoitus, koulunkäyntiavustajien ja ohjaajien henkilömitoitus sekä opettajamitoitus.

## TEA-viisari perusopetus 2015 (Oulu)



**Lautakuntatason sitovat tavoitteet** koskevat peruskoululaisten poissaoloja, 5. ja 8. luokkalaisten fyysisen toimintakyvyn Move-mittauksia ja peruskoululaisten suhtautumista koulunkäyntiin. Perusopetuksen poissaolotunnit vähenivät vuonna 2017 tavoitteen mukaisesti vuodesta 2016. Perusopetuksen oppilaiden poissaolojen perussyitä on myös selvitetty tarkentamalla Primus-oppilashallintaohjelmaan poissaolosyitä. Muista lautakuntatason tavoitteista (asiakastyytyväisyys, Move-mittaukset) toteumatietoa ei ollut selvitysajankohtana käytettävissä.

Lautakuntatasolla on seurattu vuodesta 2013 perusopetuksen päättöluokkalaisten opinto-ohjaajien kanssa käytäviä ohjauskeskusteluja. Ohjauskeskustelujen tehtävänä on vahvistaa nuorten urasuunnittelua ja ehkäistä syrjäytymistä. Ohjauskeskustelujen määrä on kasvanut. Vuonna 2014 32,2 % päättöluokkalaista sai henkilökohtaista ohjausta. Vuonna 2016 osuus oli 115,6 % ja vuonna 2017 127,0 % (osa kävi keskusteluja useampaan kertaan).

**Palvelujen järjestämishjelmaa** toteutettaessa on otettu käyttöön monia uusia toimintatapoja vaikuttavuuden lisäämiseksi (ks. kappaleen 4.3 lopussa oleva taulukko kohta vaikuttavuus). Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) toteuttama **Kouluterveyskysely** tuottaa monipuolista seurantatietoa lasten ja nuorten hyvinvoinnista, terveydestä, koulunkäynnistä ja avun saannista (yksinäisyys, liikunnan harrastaminen, ylipaino, koulukiisaaminen, koulunkäynti ja koulu-uupumus). Uusin kysely toteutettiin keväällä 2017.

### Oppilas- ja opiskelijahuolto

**Lain määräaikavelvoite ei täyty.** Kuraattori- ja psykologipalveluihin hakeuduttiin yleensä oppimisvaikeuksien sekä psyykkisten ja sosiaalisten ongelmien vuoksi. Opiskelijalle on järjestettävä mahdollisuus keskustella henkilökohtaisesti psykologin tai kuraattorin kanssa viimeistään seitsemäntenä oppilaitoksen työpäivänä sen jälkeen kun opiskelija on tätä pyytänyt. Kiireellisissä tapauksissa keskustelu on järjestettävä samana tai seuraavana päivänä. **Ensikäynneistä 32 %:lle ei ole pystytty järjestämään 1. käyntiaikaa lain määräaikavelvoitteen sisällä.**

Kuraattori- ja psykologipalveluiden määräajan toteutumisen vuonna 2017 (OHL 1287/2013 15 §)

Määräaikatoteuma 1-7 pv	Ensikäyntien määrä (lkm)	%
Ensikäynnin* yhteydenotot	506	9
Ensikäynti toteutunut 1-7 pv	191	38
Ensikäynti ylittynyt 7 pv	162	32
Ensikäynnille ei pvm (sovittu "ylitys")	153	30

\* Oppilaita ja opiskelijoita kuraattori- ja psykologipalveluissa yhteensä 5 458, joista ensikäynniksi tilastoitu 506 opiskelijaa

Suomessa ei ole virallisia, kansallisen tason henkilöstömitoitussuosituksia opiskeluhoollon kuraattori- ja psyko-

logipalveluille. Oppilas- ja opiskeluhoollon hallituksen esityksen (He 67/2013) mukaan opiskeluhoollon toteuttamiseksi tulisi olla käytössä yksi psykologi 1 000 opiskelijaa ja yksi kuraattori 780 opiskelijaa kohden. Suomen Psykologiliitto on esittänyt 600–800 oppilasta psykologia kohden ja Koulukuraattorit ry:n suositus koulun sosiaalitoimen henkilöstömitoitukseksi vuodelta 2008 on 500 oppilasta koulukuraattoria kohden.

Kuraattori- ja psykologipalveluiden asiakkuudet 2017

	Oppilaat ja opiskelijat			Asiakaskontaktit	
	Kuraattorit	Psykologit	Yhteensä	Kuraattorit	Psykologit
Esiopetus	57	206	263	170	728
Perusopetus	1 861	2 205	4 066	13 415	4 236
Toisen asteen koulutus	576	694	1 270	3 123	6 366
Yhteensä	2 494	3 105	5 599		

Perusopetus 2016 oppilashuolto

Oppilashuolto	Espoo	Oulu	Tampere	Vantaa
Oppilaita/avustaja	111	93	74	224
Oppilaita/psykologi	928	1 220	865	904
Oppilaita/kuraattori	1 115	1 220	773	812
Oppilaita/kouluterveydenhoitaja	580	539	475	594
Oppilaita/koululääkäri	3 156	3 576	2 345	4 339

Perusopetuksessa oppilasmäärien toteutunut vaihteluväli on noin 1 000–1 780 oppilasta/kuraattori-psykologityöpari. Vastuualueeseen kuuluvat myös alueen esiopetusyksiköt (5–10 yksikköä /työpari).

Vuoden 2014 opiskeluhoollon voimaantumisen jälkeen on Ouluun perustettu 10 kuraattorin ja 10 psykologin virkaa. Vuoden 2017 lopussa Oulun kaupungin esi- ja peruskoulutuksessa oli yhteensä 34 koulupsykologia ja koulukuraattorin virkaa (17 kuraattoria ja 17 psykologia). Lisäksi on joulukuussa perustettu kolme uutta kuraattorin ja kolme uutta psykologin virkaa täytettäväksi helmikuusta 2018 lukien, uudet tehtävät sijoittuvat esi- ja perusopetuksen opiskeluhoollon.

### Palvelun laadusta

**Laatukriteerit vastaavat ensisijaisesti kysymyksen, millaista toiminnan tulisi olla.** Käsitys laadusta on opetuksessa yleensä hyvin vaihteleva. Siinä panosten laatua määrittelevät pitkälle henkilöstön osaaminen ja työkyky, mitkä puolestaan heijastuvat palvelun laatuun ja asiakkaan kokemaan laatuun. Henkilöstöön liittyvää laatua voidaan kohottaa jatko- ja täydennyskoulutuksilla, rekry-

tointitilanteissa ja laadukkaammilla materiaaleilla tai uusilla laitteilla. Lisäksi laatuun vaikuttaa ihmisten luontaiset ja inhimilliset erot. Opetuksen laadussa voi siis olla eroja, joita ei tuloksellisuuden arvioinnissa ole mahdollista mitata.

Toiminnan laatua on seurattu perusopetuksessa asiakastytyväisyyskyselyillä ja erilaisilla tavoitteilla (ks. lautakuntaan nähden sitovat tavoitteet). Lisäksi on menossa lukuisia laadun kehittämistoimia ja -projekteja, joilla edistetään toiminnan laatua. Palvelun laatu on pitkälti määritelty opetussuunnitelman perusteissa, jotka on otettu vaiheittain käyttöön eri vuosiluokilla. Karvi eli kansallinen koulutuksen arviointikeskus vastaa opetuksen ja koulutuksen kansallisesta arvioinnista.

**Perusopetuksen laatutavoitteissa** korostuu hyvinvointi, hyvinvointikoulu ja hyvinvoiva kasvuyhteisö, jossa painottuu osallisuus ja lapsen oikeudet (lapsiystävällinen kunta toimintamallin mukaiset käytännöt) ja hyvinvointitiedolla johtaminen. Oululaista tapaa toimia on viety tuloksellisesti eteenpäin, mm. kokemuksellisen hyvinvointitiedon toimintamalli on otettu käyttöön. Lisäksi käytössä on Lapset puheeksi -menetelmä, hyvinvointioppimisen ja hyvinvointipolun mukaiset toimintamallit. Hyvinvoinnin verkostot ja toimijat on löydetty sekä ohjautumisen ja yhteistyön käytännöt sovittu. Omaleimainen yhteisöllinen hyvinvoinnin kulttuuri on tunnistettu (yhteisöllistä hyvinvointia edistävät traditiot, teemat ja painopisteet). Lisäksi on olemassa sähköiset palvelut -palvelutarjotin, chatti toimii ohjauksen ja neuvonnan välineenä ja alueiden harrastus- ja ryhmätoiminnat tukevat perheen arkea.

**Kuntalaisten tyytyväisyyttä** perusopetuspalveluihin on kysytty Suomen Kuntaliiton tekemässä kuntalaiskyselyssä 2017. Kuntalaisista suurin osa piti perusopetuspalveluja melko tai erittäin hyvin hoidettuna. Tyytymättömyimpiä oltiin oppilas- ja opiskelijahuoltoon ja aamu- tai iltapäivätoimintaan. Huonoimmin palveluja koettiin saatavan aamu- ja iltapäivätoiminnassa, erityisopetuksessa ja oppilas- ja opiskelijahuollosta. Tulos oli huonompi kuin Arttu2- tutkimukseen osallistuvissa kunnissa keskimäärin.

Kuntalaiskysely 2017: Miten kuntasi järjestämiä palveluja on mielestäsi hoidettu?

% vastanneista pitää palvelua melko tai erittäin hyvin hoidettuna (vastaukset 4+5, pl eos – vastaukset) n= 639

Koulutus- ja sivistyspalvelut	Oulu	Kaikki ARTTU2-kunnat
Perusopetus, luokat 1-6	71,4	77,7
Perusopetus, luokat 7-9	69,4	72,8
Oppilas- ja opiskelijahuolto	36,4	50,9
Aamu- tai iltapäivätoiminta	35,9	58,7
Oppilaiden koulukuljetus	46,8	59,9

Kuntalaiskysely 2017: Miten arvioit kuntasi järjestämien palvelujen saatavuutta ja saavutettavuutta?

% vastanneista pitää palvelua hyvin saatavana ja saavutettavana (vastaukset 4+5, pl eos – vastaukset) n= 639

Koulutus- ja sivistyspalvelut	Oulu	Kaikki ARTTU2-kunnat
Perusopetus, luokat 1-6	83,8	85
Perusopetus, luokat 7-9	83,1	82,8
Oppilas- ja opiskelijahuolto	48,8	55,4
Aamu- tai iltapäivätoiminta	35,3	59,6
Oppilaiden koulukuljetus	50,7	61,9

## Henkilöstön aikaansaannoskyky

Henkilöstöasioissa seurattavat mittarit ovat kaupunkistrategiasta johdettuja henkilöstön sairastavuutta, henkilöstön ja koulutuksen määrää kuvaavia mittareita. Lisäksi käytössä on Kunta10-kysely, joka tehdään kahden vuoden välein.

Kunta10-kyselyn tulosten mukaan työyhteisö-mittareissa on nähtävissä parannusta, joka on positiivista, sillä työyhteisötaitojen on todettu parhaimmillaan lisäävän työhyvinvointia ja työyhteisön jäsenten kykyä sitoutua työhön. Vastaajista 82 % on valmis suosittelemaan kaupunkia työnantajana. Muut mittarit ovat heikentyneet (työ, johtaminen, työssä jaksaminen, työntekijän halu jatkaa omassa työssään). Suurin yksittäinen heikennys oli työmäärän lisääntymisessä.

Kunta10-kyselyn tulosten perusteella on laadittu yksikkökohtaiset kehittämistavoitteet ja -suunnitelmat. Työhyvinvoinnin tueksi on tehty useita toimia muun muassa liikunnan lisäämiseksi työtehtävien vastapainoksi. Lisäksi on nimetty työkykykoordinaattori, osallistuttu työhyvinvointikorttikoulutuksiin ja kehitetty työsuojelutarjoimintaa.

Henkilöstön osaamisen ylläpittoa ja kehittämistä on tuettu henkilöstökoulutuksella. Koulutusta on järjestetty strategisten tavoitteiden sekä yksilöiden tarpeiden mukaan. Henkilöstö onkin kokenut täydennyskoulutuksen riittäväksi. Vaikka koulutukseen on panostettu, koulutuspäivät henkilöä kohden ovat laskeneet. Osittain tämä johtuu henkilöstön omasta motivaatiosta hakeutua koulutukseen, koska silloin työt jäävät muiden hoidettavaksi.

Henkilöstömäärä kasvoi, mitä selittää oppilasmäärän kasvu. Henkilöstökustannuksissa ei ole kuitenkaan nousua, mikä johtuu osittain kilpailukykysovimukseen perustavasta lomarahojen leikkauksesta sekä siitä, että palkallinen työpanos kasvoi toteutunutta työpanosta jonkin verran enemmän. Peruskouluissa sairauspoissaolot ovat pysyneet noin 3 % tuntumassa vuosina 2015–2017.

## Johtopäätökset

Tavoitteena oli arvioida, kuinka monipuolisesti perusopetuksessa käytetään tuloksellisuuden mittareita. Lisäksi tarkasteltiin tuloksellisuuden toteutumista.

Perusopetuksesta löytyi tavoitteita ja mittareita kaikista tuloksellisuuden näkökulmista.

**Taloudellisuusmittareita** oli riittävästi, sillä omien mittareiden lisäksi on käytettävissä valtakunnallista ja alueellista vertailutietoa. Tiedot mahdollistavat oman kaupungin toiminnan ja kustannusten vertaamisen muihin suuriin kaupunkeihin sekä tiedon saamisen kunnan päätöksentekoa ja talousarvion valmistelua varten.

Vertailutiedon perusteella opetusta tuotetaan taloudellisesti, kun verrataan kustannuksia muihin suuriin kaupunkeihin (kuusikkokunnat). Ainoastaan kuljetuskustannuksissa ja oppilashuollossa Oulussa on muita kaupunkeja korkeammat kustannukset. Muutoin Oulu oli Vantaan jälkeen kustannusvertailussa kuusikon toiseksi edullisin. Kuntaliiton tuottavuusvertailussa perusopetuksen tuottavuus on kohtuullisen hyvällä tasolla samoin kuin menokehitys, joka on viime vuodet pysynyt melko tasaisena. Taloudellisuus on kuitenkin tuottavuuden tavoin suhteellinen käsite. Kun tavoitellaan tuottavuuden ja taloudellisuuden paranemista, tulisi katsoa mitä tapahtuu samanaikaisesti muille tuloksellisuuden osa-alueille. Taloudellisuudessa ei huomioida tuotosten laatua tai vaikutusta.

Opetustyön **vaikuttavuudessa** tarkasteltiin pääasiassa tavoitteiden toteutumista, sillä tietoa opetuksen vaikutuksesta oppilaan oppimiseen tai koulun antaman tuen myötä perheiden tai sitä kautta yhteiskunnan hyvinvointiin ei ole käytettävissä. Oululaisten lasten ja nuorten hyvinvoinnista saadaan hyvin alueellista tietoa THL:n toteuttamasta kouluterveyskyselystä. Vaikuttavuus-mittareiden tulkintaa vaikeutti se, että tietoja ei kaikista tavoitteista ollut saatavilla tai tiedot eivät olleet vertailukelpoisia edelliseen vuoteen.

Toiminnan vaikuttavuus toteutuu käytössä olleiden mittareiden mukaan kohtalaisen hyvin. Ainoastaan oppilas- ja opiskelijahuolto jäi "liikennevalotarkastelussa" punaiselle. Kaikille ei ole pystytty järjestämään ensimmäistä käyntiaikaa lain määräaikavelvoitteen sisällä. Oppilas- ja opiskelijahuollon saatavuus nousee esille myös Arttu2-kuntalaiskyselyssä, jossa kuntalaisista vain 36 % piti sitä melko hyvin tai hyvin hoidettuna. Lisäksi palvelun saatavuudessa on parannettavaa kuntalaisten mielestä. Vaikka Suomessa ei ole virallisia kansallisen tason henkilöstömitoitussuosituksia opiskeluhuollon kuraattori- ja psykologipalveluille, niistä on annettu useita suosituksia. Oulussa oppilasmäärät ovat näihin suosituksiin nähden huomattavasti suurempia, mikä asettaa haasteita palvelujen tasapuoliselle saatavuudelle.

**Laatumittareita** oli perusopetuspalveluissa monia. Tavoitteet toteutuivat hyvin, esimerkkinä poissaolotuntien määrän vähennys edellisestä vuodesta, Lapset puheeksi -keskustelut ja päättöluokkalaisten ohjauskeskustelujen määrän kasvu. Lisäksi on aloitettu lukuisia toimintoja ja projekteja, joilla edistetään toiminnan laatua. Uusilla käyttöön otetuilla toimintamalleilla on ollut mahdollista tunnistaa lasten hyvinvointiin vaikuttavia asioita. Ainoastaan toiminnan laadusta kertovat asiakastyytyväisyyskyselyn tulokset jäivät hyödyntämättä huonon vastausprosentin takia.

**Henkilöstöasioissa** seurattiin henkilöstön sairastavuuteen, koulutukseen, henkilöstömäärään ja työhyvinvointiin liittyviä mittareita. Lisäksi käytössä on monipuolisesti henkilöstön työhyvinvointia mittaava Kunta10-kysely. Sen mukaan perusopetuksen henkilöstö voi aiempaa huonommin. Sairauspoissaoloissa huonontunut tilanne perusopetuksessa ei näy, mikä voi johtua tunnollisista työntekijöistä. Työhyvinvointia voidaan lisätä kehittämällä myös ammatillista osaamista, jota koulutuspäivien määrän vähentyessä on tarkkailtava.

**Yhteenvetona** todetaan, että perusopetuksen toimivuutta on mahdollista tarkastella tuloksellisuuden näkökulmasta. Tietoja kuitenkin joudutaan keräämään useista lähteistä, ja monet valtakunnalliset vertailutiedot valmistuvat eri aikoina. Siksi on tärkeää, että perusopetuspalveluissa kootaan ja seurataan omia keskeisiä tuloksellisuuden mittareita. Perusopetuksen käytännön työtä tekevän henkilökunnan tulisi saada enemmän tietoa siitä, mitä ovat aikaansaannokset ja siitä, tehdäänkö oikeita asioita. Esimerkiksi oppitunteja voidaan lisätä ja ryhmäkokoja pienentää, mutta todellinen tulos on lasten oppiminen.

**Tarkastuslautakunta toteaa, että** perusopetuksen arvioinnin tulokset on syytä saada näkyvämmäksi. Perusopetuksen paikallinen arviointi on lakisäateistä (628/1998) ja siihen on kehitetty monenlaisia työvälineitä.

Oppilaiden tulisi päästä kuraattorin ja psykologin vastaanotolle tietyssä ajassa. Oppilaista 32 %:lle ei ole pystytty järjestämään ensimmäistä käyntiaikaa lain määräaikavelvoitteen sisällä. Asetettu aikaraja ei voi onnistua, ellei koulujen kuraattori- ja psykologityötä ole resursoitu riittävästi.

Asiakastytyväisyyskyselyssä on selkeä uudistustarve, sillä vastauksia saatiin niin vähän, että tuloksia ei tulla julkaisemaan. Palaute on tärkeää perusopetuksen kehitystyölle ja kyselyitä tulee tehdä säännöllisin väliajoin, jotta pystytään seuraamaan mahdollisten toimenpiteiden vaikutuksia.

On huolehdittava työntekijöiden hyvinvoinnista ja mahdollistettava heidän ammatillinen kehittymisensä työn vaatimusten mukaisesti. KuntaIO-kyselyn tulosten mukaan henkilöstön työhyvinvointi perusopetuksessa on huonontunut. Suurin yksittäinen heikennys tulee työmäärän lisääntymisestä. Koulutuspäivätavoite myöskään ei toteudu.

## Perusopetuksen mittarit tuloksellisuudessa

Mitataan kaupunkin perusopetuksessa tuloksellisuutta riittävän monipuolisesti.

TALOUDELLISUUS (ja tuottavuus)	KRITEERI	TOTEUMA	
<b>Talous</b> (perusopetus)	Talousarviossa pysyminen	<b>Toimintakate toteutui talousarvion mukaisena.</b> Toimintakateissa oli 460 000 euroa alitus talousarvioon verrattuna.	●
<b>Menot €/oppilas</b> perusopetus vuonna 2016 (kuusikkovertailu)	Kehityksen suunta ja vertailu muihin suuriin kaupunkiin	<b>Kustannuskehitys maltillista. Oulussa on Vantaa jälkeen toiseksi edullisimmat kustannukset -menot €/oppilas.</b> Oulu on kallein kuljetus €/oppilas ja muu oppilashuolto €/oppilas. Kiinteistöjen ylläpito, ruokailu, opetus, käyttömenot €/oppilas Oulu on Vantaan jälkeen toiseksi edullisin. Sisäinen hallinto €/oppilas Oulu on Turun ja Tampereen jälkeen 3. edullisin.	●
<b>Koulun pinta-ala m<sup>2</sup> oppilasta kohden</b>	Kehityksen suunta (trendi) ja vertailu muihin suuriin kaupunkiin	<b>Tiivistämistä on tehty (laskenut edellisestä vuodesta), mutta pinta-ala m<sup>2</sup> on vertailukaupunkeja korkeampi.</b> Palvelumalli 2020 tavoite 12,5 m <sup>2</sup> /op (kv 27.5.2013) Pinta-ala m <sup>2</sup> vuonna 2014;12,9, 2015;13,3 ja 2016 13,0. Muissa kaupungeissa vuonna 2016 esim. Espoossa pinta-ala m <sup>2</sup> oli 12,8, Tampereella 12,6 ja Vantaalla 11,3.	●
<b>Opetuksen yksikkökustannus (laskennallinen)</b> <a href="https://www.kuntaliitto.fi/tuottavuusvertailu">https://www.kuntaliitto.fi/tuottavuusvertailu</a>	Kehityksen suunta	<b>Opetuksen yksikkökustannus on pysynyt melko muuttumattomina 2010-2016</b> (ks.kuva opetuksen yksikkökustannus). Vuonna 2016 keskimääräinen yksikkökustannus per oppilas oli 6 960 € (ml. kt.kustannuksia) ja 5 332 € (ilman kt.kustannuksia).	●
<b>Perusopetuksen tuottavuuskehitys</b>	Kehityksen suunta (Kuntaliiton tuottavuusvertailu)	Perusopetuksen tuottavuuskehitys vuoteen 2016 mennessä: <b>Tuottavuus on parantunut 2,9 %</b> vuodesta 2010 verrattuna (ml. kiinteistökustannukset) <b>Tuottavuus on parantunut 3,4 %</b> vuodesta 2010 (ilman kiinteistökustannuksia)	●
<b>Vähimmäistuntimäärä/oppilas</b>	Valtakunnallinen tuntijaon minimi 222 vuosiviikkotuntia	<b>Oulussa kaikilla kouluilla sama tuntimäärä elokuusta 2016 alkaen 224h/oppilas.</b> Helsinki 222, Tampere 227, Vantaa 226 h/oppilas	●
VAIKUTTAVUUS	KRITEERI	TOTEUMA	
<b>Peruskoulun päättäneiden sijoittuminen jatko-opintoihin syksyllä 2017</b>	Sijoittuminen jatko-opintoihin	<b>Jatko-opintoihin on sijoitettu hyvin</b> (ks. kappale vaikuttavuudesta ja laadusta, tiedot 20.9.2017)	●
<b>Kouluterveyskyselyt</b>	Seurannassa (ei tavoitteita)	THL:n toteuttama kouluterveyskysely tuottaa seurantatietoa lasten ja nuorten hyvinvoinnista, terveydestä ja avun saannista	■
<b>Oppilas- ja opiskelijahuolto</b>	HE67/2013 780 opiskelijaa/kuraattori ja 1000 opiskelijaa /psykologi	<b>Oulussa oppilas- ja opiskelijamäärät kuraattori- ja psykologi palveluissa esi- ja perusopetuksessa ylittyvät</b>	●
<b>Tuen saatavuus; oppilas ja opiskelijahuolto</b>	Tuen saatavuus	<b>Ensikäynneistä 32 %:lle ei ole pystytty järjestämään 1. käyntiaikaa lain määräaikavelvoitteen sisällä.</b> Ensikäynti toteutunut 1-7 pv 38 %.	●



VAIKUTTAVUUS	KRITEERI	TOTEUMA	
<b>Valtuustoon nähden sitovat tavoitteet (3 kpl):</b>	Valtuuston asettamat tavoitteet	<b>Tavoitteet ovat toteutuneet</b> , perusopetuksen TEA-viisaria lukuunottamatta (tiedot vuodelta 2015). Uudet tiedot saadaan keväällä 2018 <a href="https://www.teaviisari.fi/teaviisari/fi/index">https://www.teaviisari.fi/teaviisari/fi/index</a> (ks.perusopetuksesta kappale vaikuttavuudesta ja laadusta)	●
<b>Palvelujen järjestämishjelma 2014-2017:</b> - edistetään kuntalaisten hyvinvointia ja asiakaslähtöisiä palveluja - vahvistetaan kuntalaisten omavastuuta ja yhteisöllisyyttä - sähköistetään palveluja - kehitetään sopimusohjausta - kehitetään tietoon perustuvaa johtamista	Toimenpiteet, joita on tehty tavoitteen saavuttamiseksi.	<b>Toimenpiteitä on tehty tavoitteen mukaisesti, esimerkkinä</b> - hyvinvointikoulumalli ja hyvinvointioppiminen osana opetussuunnitelmaa, - järjestöjen ottaminen toimintaan entistä paremmin mukaan, - kehitys- ja arviointikeskustelut kouluissa lapsille ja huoltajille, - palveluohjausta on aloitettu kehittämään perusopetuksessa, - monitoimikeskuksia on rakennettu (asiakaslähtöisyys ja taloudellisuus), - tilojen käyttöä on tehostettu tarjoamalla tiloja asukkaiden omaan käyttöön, - Digitaalisen agendan puitteissa on toteutettu mm.sähköinen oppilaaksiotto, - kehitetty pienten lasten perheiden tarpeisiin painottuva palvelutarjotin - perusopetusikäisten harrastus-, kerho- ja ryhmämuotoinen aloitettu kokoamaan yhteen sähköiselle palvelutarjottimelle, - kehitetty elämänkaarisuranta (tietojohdaminen), - käytetty hyväksi kokemus- ja tutkimustietoa, - kartoitettu todellista tietoa kuntalaistaroista	●
<b>Palvelumalli 2020</b>	Alueellisen toimintamallin käyttöönotto	Alueellinen toimintamalli on otettu käyttöön vuoden 2017 alusta.	●
LAATU	KRITEERI	TOTEUMA	
<b>KARVI eli kansallinen koulutuksen arviointikeskus</b>	Osallistuminen kyselyihin	<b>Tukee arviointityötä.</b> Vuotuiset kyselyt joihin vastataan.	●
<b>Hyvinvointikoulu -Hyvinvoiva kasvuyhteisö</b>	Toimintatavat, joita on edistetty	- Kokemuksellisen hyvinvointitiedon toimintamalli käytössä - Lapset puheeksi menetelmä käytössä - Hyvinvoinnin verkostot ja toimijat tunnistettu (kokoontuvat säännöllisesti) - Hyvinvointioppimisen ja hyvinvointipolun mukaiset toimintamallit käytössä - Omaleimainen yhteisöllinen hyvinvoinnin kulttuuri tunnistettu - Lapsiystävällinen kunta toimintamallin mukaiset käytännöt - Hyvinvointijohtaminen - Sähköiset palvelut palvelutarjotin	●
<b>Lapset puheeksi -keskustelut ja neuvonpidot kevät 2017</b>	Keskustelujen määrä, lisääntynyt vuoden 2016 tasosta	<b>Keskustelujen määrä on lisääntynyt vuoden 2016 tasosta.</b> Perusopetuksessa on käyty Lapset puheeksi –keskusteluja 2 853 kappaletta, lapset puheeksi neuvonpitoja 39 ja keskusteluja on tarjottu 2 331. Myös on järjestetty koulutuksia aiheesta.	●
<b>Esikoululaiset ja peruskoululaiset suhtautuvat myönteisesti koulunkäyntiin ja opiskeluun</b> (lautakuntaan nähden sitova tavoite)	Vuoden 2017 asiakastytyväisyys ylittää vuoden 2015 asiakaskyselyn vastaavat arvot.	Vastaajia on ollut niin vähän, että <b>tuloksia ei tulla julkaisemaan</b> , sillä tulos ei ole luotettava.	●
<b>Kunnan järjestämien palvelujen hoitaminen ja palvelujen saatavuus ja saavutettavuus</b>  (Koulutus- ja sivistyspalvelut: Kuntalaiskysely 2017)	Tulos suhteessa kaikki ARTTU2-kunnat (perusopetus, oppilas-/ opiskelijahuolto, erityisopetus, aamu- tai iltapäivätoiminta, oppilaiden kuljetus)	<b>Tulos oli huonompi kuin Arttu2 kunnissa.</b> Huonoimmin palveluja oli hoidettu ja saatavuus koettiin huonoksi aamu- ja iltapäivätoiminnassa, erityisopetuksessa ja oppilas- ja opiskelijahuollossa	●
<b>Toiminnot, joilla parannetaan toiminnan laatua</b>	Toiminnot, joilla pyritään parantamaan palvelujen laatua	- Majakka-kehittämiskouluverkosto (pedagoginen kehittämistyö) - New Pedagogies for Deep Learning /Oppimisen Pohjantähti -verkosto - Hyvinvointikoulu- ja liikkuva koulu -toimintamalli - Yhteistyö Perämerenkaaren ruosalaisten kuntein kanssa (kouluilla)	●
<b>Poissaolotunnit/peruskoululainen</b> (lautakuntaan nähden sitova tavoite)	Vertailu edelliseen vuoteen (oppitunti=45 min)	<b>Peruskoululaisten poissaolot kääntyivät laskuun edellistä vuodesta.</b> Vuonna 2017 poissaolotunnit/peruskoululainen oli 40,3 h (2016; 44,0 h)	●
<b>5. ja 8. -luokkalaisten fyysinen toimintakyky</b> (lautakuntaan nähden sitova tavoite)	5. ja 8. -luokkalaisten toimintakyky Move-mittauksissa ja vertailu valtakunnallisiin keskiarvoihin	MOVE! -mittauksiin osallistui 87,3 % 5. luokan oppilasta. <b>Valtakunnallista vertailulukua ei ollut vielä 18.4.2018 mennessä julkaistu.</b> 8. luokalla uusi ops ei ole vielä käytössä, ei mittausvelvoitetta.	■
<b>Tukiopetustunnit/100 peruskoululaista</b> (vuosiviikkotunnit), lautakuntaan nähden sitova tavoite	Kehityksen suunta	<b>Tukiopetustuntien määrä oli hieman laskenut edellisestä vuodesta</b> kaikilla alueilla eteläistä aluetta lukuunottamatta (1-12/2017 kumulatiivinen toteuma).	●
<b>Yleinen tuki oppilasta kohden</b>	Kehityksen suuntaa	<b>Yleinen tuki on vähentynyt.</b> Vuonna 2017; 87,0 %, 2016; 88,3 % ja 2015;88,8 %	●

<b>Tehostettu- ja erityinen tuki</b>	Kehityksen suunta	<b>Kohonnut edellisestä vuodesta, mutta kasvu ollut maltillista.</b> Tehostettu tuki: peruskoulut yhteensä 2017;9,9 %,2016; 8,7 % ja 2015; 8,5 %, Erityinen tuki: peruskoulut yhteensä 2017;3,2 %, 2016;3,0% ja 2015;2,7 %	●
<b>Toteutuneet arviointi- ja kehityskeskustelut (oppilas, huoltaja ja opettaja)</b>	Vertailu edelliseen vuoteen.	<b>Vuosi 2016 ei ole vertailukelpoinen vuoteen 2017, sillä aikataulusuunnitelma muuttui uuden opsin myötä.</b> Vuonna 2017 prosentiosuus peruskoululaisista, joiden kanssa on käyty arviointi- ja kehityskeskustelu oli 46,1 %, 2016;74,1 ja 2015;52,3 %	■
<b>Perusopetuksen päättöluokkalaisten (9. ja 10. luokkalaisten) ohjauskeskustelut</b>	Vertailu edelliseen vuoteen.	<b>Prosentiosuus on kasvanut.</b> Vuonna 2016 se oli 115,6 % ja vuonna 2017 127 % (=peruskoulut yhteensä)	●
<b>Käynnissä olevat projektit</b>	Projektit, joilla edistetään toiminnan laatua	- Esi- ja perusopetuksen toimintakulttuurin kehittäminen 2015-2017 - Erityisopetuksen laadun kehittäminen 2015-2017 - Kielikylpytoiminnan laajentaminen 2015-2016 - Koulutuksellisen tasa-arvon edistäminen ""Kotat1"" ""Kotat2"" ja ""Kotat3"" 2015-2018 - Kerhotoiminta Oulussa 2017 - Koulun kansainvälistymisen tukeminen yritys- ja ammattiosaajien kanssa 2017 - Digikilta 2016-2018 - Ooko nää opettajatuttorit ja Alakko nää opettajatuttorit 2017-2018	●
<b>HENKILÖSTÖN AIKAANSAANNOSKYKY</b>	<b>KRITEERI</b>	<b>TOTEUMA</b>	
<b>Henkilöstön työhyvinvointi (Kunta10 - työhyvinvointikysely)</b>	Henkilöstön työhyvinvointi nousee (työhyvinvointikyselyiden tulokset)	<b>Kunta10 kyselyn tulosten mukaan tilanne perusopetuksessa huonontunut v. 2014-2016.</b> Työyhteisö-mittareissa parantumista, muut heikentyneet (työ, johtaminen, työssä jaksaminen) Vuosina 2014-2016 suurin yksittäinen heikennys on tapahtunut työmäärän lisääntymisessä (2014; 37,2 % ja 2016; 48,7 %)	●
<b>Työnantajan suosittelu</b>	Kunta10 kyselyn tulos	<b>Työnantajaa suosittelee yhä useampi työntekijä.</b> Vuonna 2014 työnantajaa suositteli 80,9 % ja vuonna 2016 82,1 % työntekijöistä.	●
<b>Käydyt kehityskeskustelut</b>	Kehityskeskusteluprosentti (tavoite 100%)	<b>Kehitys oikean suuntainen.</b> Tammi-joulukuu 2017 20,2 %.(2016; 9,2 %) keskusteluja käydään lukuvuosittain ei kalenterivuosittain. Yksilö- ja tai ryhmäkeskustelun käyminen hieman parantunut v.2014 77,1 % ja v. 2016 78,1 % (kunta10-kysely).	●
<b>Henkilöstö</b>	Henkilöstömäärä ja palkallinen työpanos eivät kasva (vertailu edelliseen vuoteen)	<b>Henkilöstömäärässä maltillista kasvua.</b> Muutos on edelliseen vuoteen verrattuna 2,8 % ja palkallisessa työpanoksessa 0,8 %. Kasvua selittää lapsimäärän kasvu.	●
<b>Sairauspoissaolot (sairauspoissaoloprosentti)</b>	Sairauspoissaolot eivät kasva edellisestä vuodesta	<b>Sairauspoissaoloprosentti on peruskouluissa laskenut 2,5 %:in</b> (2,8 % vuonna 2016), keskitetyissä palveluissa kohonnut 5,9 %:in (2016;5,1%). Alueittain tarkasteltuna vain eteläisen alueen peruskouluissa sairauspoissaoloissa on hieman nousua.	●
<b>Koulutuspäivät</b>	Tavoite on 3 koulutuspäivää/ vuosi/henkilö.	<b>Tavoite ei aivan toteutunut.</b> Vuonna 2015 koulutuspäiviä 3,3, vuonna 2016 ja 2017 2,5 koulutuspäivää/henkilö (21.11.2017).	●
<b>Riittävä täydennyskoulutus</b>	Kunta10 kyselyn tulos, kehityksen suunta	<b>Riittävästi täydennyskoulutusta saavien määrä on kohonnut.</b> Vuonna 2014 oli 59,8 % työntekijöistä sitä mieltä, että täydennyskoulutusta on riittävästi. Vuonna 2016 67,5 %.	●

## 4.4 Toimitilojen käytön tehostaminen ja kiinteistökehitys

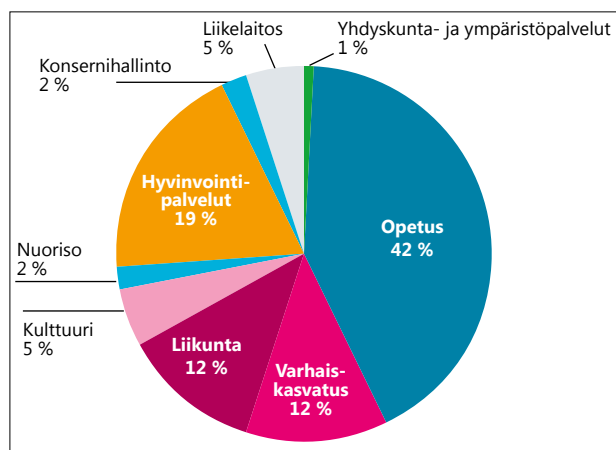
Tarkastuslautakunta arvioi, ovatko rakennusomaisuudelle, tilankäytön tehostamiselle ja kiinteistökehitykselle omistajapoliittisissa linjauksissa 2013, omistajapoliittisessa ohjelmassa 2013–2016, Kaupunkistrategia 2020:ssä, Palvelumalli 2020:ssä ja vuoden 2017 talousarviossa asetetut tavoitteet toteutuneet ja onko toiminta ollut tuloksellista.

Tuloksellisuuden näkökulmista arvioitiin ensisijaisesti taloudellisuutta ja vaikuttavuutta sekä tilojen käytön tehostamisesta että kiinteistökehityksessä. Lisäksi tarkasteltiin sitä, miten sote- ja maakuntauudistuksen arvioidaan vaikuttavan kaupungin talouteen, toimitilojen käyttöön ja kiinteistökehityksen prosessiin ja miten uudet omistajapoliittiset linjaukset vaikuttavat tavoitteiden asetteluun ja käytännön toimiin.

Kaupungin toimitilaratkaisuihin vaikuttaa se, mitä palveluja toimialat ja liikelaitokset järjestävät, missä palvelut sijaitsevat sekä missä laajuudessa ja kuka tai mikä palveluja järjestää. Käytännössä toimitilajärjestelystä – tilojen rakennuttamisesta, ylläpidosta ja vuokrauksesta – on vastannut liikelaitos Oulun Tilakeskus. Mikäli kaupungin omat tilat eivät ole olleet riittäviä tai sopivia, Tilakeskus on vuokrannut tiloja ulkoa ja vuokrannut ne sisäisesti toimialoille ja liikelaitoksille. Ulkoa vuokrattuihin sisältyvät myös kumppanuusmallilla hankitut tilat.

Tilakeskuksen liikevaihto eli käyttäjiltä perityt vuokrat olivat viime vuonna 112,0 miljoonaa euroa. Tiloja oli käytössä Tilakeskuksen kautta yhteensä noin 788 000 m<sup>2</sup>, joista omia 699 000 m<sup>2</sup> ja ulkoa vuokrattuja 89 000 m<sup>2</sup>. Yhteensä yli 90 % tiloista oli sivistys- ja kulttuuripalvelujen ja hyvinvointipalvelujen käytössä.

Kaupungin tilojen käyttäjät vuonna 2017



Luvuissa ovat mukana sekä kaupungin omat että ulkoa vuokratut tilat.

Kun tilat ovat käyneet tarpeettomiksi, tilakeskuksen (1.6.2017 alkaen liikelaitosten) johtokunta on tehnyt esityksen rakennusten siirtämisestä kiinteistökehitykseen yhdyskunta- ja ympäristöpalveluihin, missä maa ja mittaus -yksikkö vastaa niiden hoidosta ja kehittämisestä. Rakennuksia on siirtynyt kiinteistökehitykseen myös raakamaan hankinnan yhteydessä muun muassa puistoiksi kaavoitetuilta alueilta ja kuntaliitoksissa vuosina 2009 ja 2013.

Kiinteistökehitystä koordinoi ja ohjaa työryhmä, jonka puheenjohtajana on kaupungin talousjohtaja ja jäsenenä edustajat konsernihallinnosta, Tilakeskuksesta, BusinessOulu-liikelaitoksesta ja yhdyskunta- ja ympäristöpalveluista.

Hallintosäännön mukaan yhdyskuntalautakunta päättää hallinnassaan olevien tonttien ja rakennusten kehittämisestä kaupunginhallituksen määräämissä rajoissa sekä vastaa strategisen maankäytön suunnittelusta ja ohjauksesta sekä kaupunkisuunnittelusta. Asemakaavoituksen linjaukset ensisijaisesti määrittelevät kiinteistöjen kohtalon ja kehittämisen vaihtoehdot. Taustatietoja ovat kehitettävän alueen yleiskaava ja lähiympäristö, väestökehitys ja -ennusteet sekä kaupunkikehittämisvyöhykkeet. Kiinteistökehityksen vaihtoehtoja pelkistetyksi ovat rakennuksen myynti, purku ja tontin jalostaminen kaavoituksella muuhun käyttöön. Väliaikaisesti tila voidaan vuokrata ulkopuoliselle.

### Toimitilojen käytön tehostaminen

#### Taloudellisuudesta ja tehokkuudesta

Vuonna 2013 päätetyissä **omistajapoliittisissa linjauksissa** oli asetettu tavoitteeksi *omaisuuden kunnan ja käyttökelpoisuuden säilyttäminen sekä se, että tuotantovälineet vastaavat kulloinkin ajan tarpeita. Toiminnot keskitetään kaupungin omiin tiloihin ja ulkoa vuokrattua pyritään pääsemään eroon. Tarpeettomasta omaisuudesta luovutaan, kun se on taloudellisesti järkevää. Korvausinvestoinnit kohdennetaan pääsääntöisesti niihin rakennuksiin, joiden jatkokäyttö on palveluverkotarkastelun perusteella varmistettu.*

**Kaupunkistrategiassa 2020** oli kaupunki talouden kestävyyttä ja tasapainoa toteuttava linjaus *Kaupunki asettaa omistuksilleen selkeät sekä mitattavat tavoitteet ja valvoo niiden toteutumista.* Indikaattorina oli omistajapoliittisen ohjelman toteutumisaste. **Omistajapoliittisessa ohjelmassa vuosiksi 2013–2016** rakennusomaisuuteen liittyvänä toimena oli *kiinteistöjen kehittämisohjelman laatiminen* korjausvelan saamiseksi hallintaan. Omistaja ei asettanut rakennusomaisuudelle, toimitilojen käytön tehostamiselle ja kiinteistökehitykselle yksilöityjä tavoitteita.

**Palvelumalli 2020:ssa** (2013) tavoitteena oli kaupungin omien kiinteistöjen käytön maksimointi ja noin 1,0 miljoonan euron toiminnalliset käyttötaloussäästöt vuoteen 2020 mennessä. Tavoitteena oli muun muassa, että perusopetuksen neliöt oppilasta kohden laskevat 13,8 m<sup>2</sup>:stä alimmillaan 12,5 m<sup>2</sup>:iin.

**Vuoden 2017 talousarviossa** Tilakeskuksen sitovana tavoitteena oli rakennusten energiankulutuksen vähentyminen, mikä liittyy sekä talouteen että ympäristöön. Tavoitetaso oli 167 Gwh.

Koska energiankulutuksen vähentämistä lukuun ottamatta täsmällisiä tavoitteita tilojen käytön tehostamiselle ei ole asetettu muualla kuin perusopetuksessa, siitä ei ole koottu vertailutietoja esimerkiksi toimialojen ja liikelaitosten tilinpäätöksiin. Tilakeskus on vuosittain ilmoittanut omien ja ulkoa vuokrattujen tilojen kokonaismäärän ja tilojen vuokrausasteen.

Tilakeskuksesta tätä arviointia varten saatujen tietojen mukaan **kaikkien toimialojen ja liikelaitosten käytössä olevien tilojen kokonaismäärä on pysynyt jokseenkin samana vuodesta 2013 vuoteen 2017**. Asukasluvun kasvun ansiosta asukaskohtainen neliömäärä on hieman pienentynyt. Tilakeskuksen mukaan kaupungin hallintokunnat ovat viime vuosina keskittäneet toimintojaan ja luopuneet ulkoa vuokratuista tiloista, joiden määrä onkin vähentynyt noin 7 200 m<sup>2</sup> eli 7,5 %. Toisaalta omien tilojen määrä on lisääntynyt noin 12 000 m<sup>2</sup> eli 1,7 %. **Ulkoa vuokrattujen osuus kaikista tiloista on pienentynyt 12 %:sta 11 %:iin**. Luvut ovat suuntaa antavia, sillä liikelaitosten yhtiöityminen, toimintojen siirrot ulkopuolelle (esimerkiksi sairaanhoitopiirille) ja väistötilojen järjestelyt vaikuttavat kokonaismäärään, ja toimintojen siirrot kaupungin sisällä vaikuttavat toimialojen välisiin muutoksiin. On huomattava, että ulkoa vuokrattuihin sisältyy myös Oulu-konsernin yhtiöiltä kuten Sivakka Oy:ltä ja Haukiputaan Kehitys Oy:ltä vuokrattuja tiloja.

Tilakeskuksen toimialoille ja liikelaitoksille vuokraamien toimitilojen määrän muutos vuodesta 2013 vuoteen 2017, m<sup>2</sup>

Toimiala	2013			2017			Kokonaismuutos		Ulkoa vuokrattujen tilojen muutos	
	Omat	Ulkoa vuokratut	Yhteensä	Omat	Ulkoa vuokratut	Yhteensä	m2	%	m2	%
Opetus	290 832	23 551	314 383	313 756	21 062	334 818	20 435	6,5	-2 489	-10,6
Varhaiskasvatus	77 571	19 364	96 935	80 723	16 385	97 108	173	0,2	-2 979	-15,4
Liikunta	88 133	220	88 353	91 364	220	91 584	3 231	3,7	0	0,0
Kulttuuri	38 103	3 763	41 866	35 662	3 152	38 814	-3 052	-7,3	-611	-16,2
Nuoriso	12 771	1 934	14 705	11 619	1 137	12 756	-1 949	-13,3	-797	-41,2
Hyvinvointipalvelut	114 245	34 229	148 474	112 465	35 746	148 211	-263	-0,2	1 517	4,4
Konsernihallinto	11 244	1 688	12 932	12 838	1 022	13 860	928	7,2	-666	-39,5
Liikelaitokset	43 617	10 112	53 729	32 896	9 877	42 773	-10 956	-20,4	-235	-2,3
Yhdyskunta- ja ympäristöpalvelut	10 436	972	11 408	7 608	0	7 608	-3 800	-33,3	-972	-100,0
<b>Yhteensä</b>	<b>686 952</b>	<b>95 833</b>	<b>782 785</b>	<b>698 931</b>	<b>88 601</b>	<b>787 531</b>	<b>4 746</b>	<b>0,6</b>	<b>-7 233</b>	<b>-7,5</b>
Osuus kaikista tiloista, %	87,8	12,2	100,0	88,7	11,3	100,0				
Asukasluku 1.1.			190 847			200 526				
Toimitilat yhteensä m <sup>2</sup> /asukas			4,10			3,93				

Suurimman tilojen käyttäjän, sivistys- ja kulttuuripalvelujen, tilojen määrä on kasvanut nettomääräisesti lähes 19 000 m<sup>2</sup>. Liikelaitosten tilojen määrä on vähentynyt lähes 11 000 m<sup>2</sup>, mikä selittyy osittain liikelaitosten yhtiöitymisillä (muun muassa Oulun Konttori ja Oulun Työterveys). Hyvinvointipalveluissa kokonaismäärä on pysynyt ennallaan mutta ulkoa vuokrattuja on ollut aiempaa enemmän. Yhdyskunta- ja ympäristöpalvelut toimii nykyään omissa, aiempaa pienemmissä tiloissa. Toimistot sisältyvät toimialoihin ja liikelaitoksiin, ja niiden tilankäyttö on tehostunut, mutta kokonaisuuden kannalta toimistojen merkitys ei ole suuri.

**Perusopetuksen** oppilasmäärä on tarkasteluajanjaksolla kasvanut vuosittain yli neljällä sadalla oppilaalla, minkä vuoksi lisätiloja on tarvittu jatkuvasti. Pinta-ala oppilasta kohden on pienentynyt vuonna 2016 edelliseen vuoteen verrattuna mutta kasvanut hieman vuodesta 2014. Kuiden suurimman kaupungin vertailussa Oulun perusopetuksen tilatehokkuus on samalla tasolla kuin neljässä muussa kaupungissa. Perusopetuksen kiinteistöjen ylläpidon kustannukset oppilasta kohden ovat hieman laskeneet ja olivat vuosina 2014–2016 kuusikkovertailussa toiseksi alhaisimmat.

## Perusopetuksen tilatunnuslukuja 2014–2016

	2014	2015	2016
Koulun pinta-ala, m <sup>2</sup> /oppilas	12,9	13,3	13,0
Kiinteistöjen ylläpidon kulut, €/oppilas	1 913	1 909	1 903

Lähde: Perusopetuspalvelut 28.11.2017

Tilakeskuksen mukaan **uusi oppimisympäristö** tehostaa tilankäyttöä jopa 50 % eli nykyisestä noin 13,0 m<sup>2</sup>:stä oppilasta kohden 6–7 m<sup>2</sup>:iin oppilasta kohden. Uudelle oppimisympäristölle ominaista on tilojen muunneltavuus ja joustavuus. Tällaisia uuden opetussuunnitelman mukaisia, avoimen oppimisympäristön periaatteella rakennettuja tiloja ovat Talvikankaan koulu ja Hiukkavaaran monitoimitalo. Pohjankartanon ja Pitkäkankaan koulukeskusten peruskorjauksissa tilat muutetaan uuden oppimisympäristön mukaisiksi.

Sivistys- ja kulttuuripalvelujen tilavuokramenot olivat 67,0 miljoonaa euroa vuonna 2013 ja 76,4 miljoonaa euroa vuonna 2017 ao. vuosien rahanarvossa. Muutos on 9,4 miljoonaa euroa (14 %). Tilavuokrien osuus vuonna 2017 oli 18 % lautakunnan toimintamenoista. Vuokrat kasvoivat suhteessa enemmän kuin tilojen määrä (+3,4 %), mitä selittävät muutokset ja peruskorjaukset, jotka ovat nostaneet vuokria mutta eivät lisänneet neliöitä.

**Hyvinvointikeskuksia** perustettaessa tavoitteena on ollut eri toimijoiden saaminen saman katon alle. Tilojen käyttöä on pyritty samanaikaisesti tehostamaan. Palvelumalli 2020:n mukaisesti muun muassa Höyhtyän ja Keskuksen terveysasemat on lakkautettu ja suun terveydenhuoltoa keskitetty vuoden 2017 alussa Aapistielle, missä uudet tilat ovat lisänneet tilavuokramenoja. Vuonna 2017 toiminnassa oli kuusi hyvinvointikeskusta ja lisäksi hyvinvointipisteitä.

Hyvinvointipalvelujen tilavuokramenot olivat 20,0 miljoonaa euroa vuonna 2013 ja 23,9 miljoonaa euroa vuonna 2017 ao. vuosien rahanarvossa. Muutos on 3,9 miljoonaa euroa (19,5 %). Tilavuokrien osuus vuonna 2017 oli 3,8 % lautakunnan kaikista toimintamenoista ja 6,1 % toimintamenoista ilman erikoissairaanhoidon. Peruskorjaukset ja tilamuutokset selittävät vuokrien muutosta myös hyvinvointipalveluissa. Palvelutilojen kokonaismäärä on vähentynyt hieman. Tilavuokriin sisältyy myös asuntojen välivuokraustoiminta (117 asuntoa vuonna 2017).

Vuonna 2014 aloitetun **monitilatoimistoprojektin** tavoitteena on tehostaa toimistotilojen käyttöä 30 % (noin 25 m<sup>2</sup>/htv→18 m<sup>2</sup>/htv) luopumalla yksilötyöhuoneista ja siirtymällä työskentely-ympäristöihin, joissa on erilaisia tiloja erilaisiin työtehtäviin. Vuosina 2015–2017 henkilöstöä

on siirtynyt ulkoa vuokratuista tiloista Oulu10:iin ja Ympäristötaloon, ja myös kaupungintalossa on tilankäyttöä tehostettu. Neliömäärätavoitteen toteumasta ei ole käytävissä ajantasaista tietoa.

Kaupungin omien tilojen vuokrausaste ja keskimääräinen vuokra 2013–2017

	2013	2014	2015	2016	2017
Tilojen vuokrausaste, %	98,0	97,0	98,0	98,0	99,0
Omien tilojen keskimääräinen vuokra €/hum <sup>2</sup>	8,90	9,20	10,26	10,71	10,87

Tilatehokkuuden tunnuslukuna käytetty tilojen vuokrausaste oli viime vuonna 99 %. Omista tiloista käyttäjiltä peritty keskimääräinen neliövuokra nousi hieman (1,5 %) edellisestä vuodesta. Käyttäjiltä perittävä vuokra kattaa pääoma- ja ylläpitokulut sekä tontinvuokrat. Yleisesti uusien tilojen käyttöönotto ja vanhojen tilojen peruskorjaukset ja -parannukset nostavat vuokria. Ylläpito vuokran taso on määritelty Tilakeskusta perustettaessa vuonna 2008 eikä perusteita ole sen jälkeen tarkistettu. Viimeisin ylläpito vuokrien yleiskorotus 2,25 % on tehty vuonna 2009.

Ulkoa vuokratut tilat 2013 ja 2017

	m <sup>2</sup>	Vuokrat €	Ylläpito-kustannukset €
2013	95 833	14 347 545	noin 1 500 000
2017	88 601	14 364 139	noin 2 000 000
<b>Muutos</b>	<b>-7 232</b> <b>(-7,5 %)</b>	<b>+ 16 594</b> <b>(+0,1 %)</b>	<b>+500 000</b> <b>(+ 33 %)</b>

Lähde: Tilakeskus 19.3.2018

### Ulkoa vuokrattujen tilojen määrä on vähentynyt mutta kokonaiskustannukset kasvaneet vuodesta 2013 vuoteen 2017.

Viime vuosina on vuokrattu uusia isoja ja kalliimpia kohteita kuten Dentopolis Aapistiellä, mielenterveyspalvelujen ja BusinessOulun tilat Peltolasassa, Metsokankaan ja Ritaharjun tilaelementit sekä Tuiran hyvinvointikeskuksen väistötilat Teknologiakylässä. Keskimääräinen ulos maksettavien vuokrien neliöhinta oli vuoden 2018 alussa 14,24 €/m<sup>2</sup>/kk (alv O). Ylläpito-kustannusten kasvua 0,5 miljoonalla eurolla selittää Tilakeskuksen mukaan se, että kumppanuussopimusten (Kastellin koulu, Haukiputaan lukio ja päiväkotit sekä Kirkonkylän alakoulu) palvelumaksuja ei ollut vielä 2013.

Rakennusten huonon kunnon ja sisäilman aiheuttamat ongelmat vähentävät tilahallinnon taloudellisuutta ja tehokkuutta, koska tarvitaan remontteja ja väistötiloja. Ra-

kennusten korjausvelan<sup>1</sup> kasvu vähentää varallisuuden arvoa, ja sen on todettu olevan koko kaupunkikonsernin riski. Vuoden 2017 tärkeimmäksi haasteekseen liikelaitos nimesikin korjausvelan kasvun pysäyttämisen ja kiinteistöjen sisäilmaongelmien kuriin saamisen, mutta ongelmat ovat edelleen lisääntyneet. Loppuvuonna 2017 kaupungin kiinteistöissä oli yhdeksän sisäilmatyöryhmää.

Laskennallisen korjausvelan ja perusparannustarpeen määrää on selvitetty vuosittain Tilakeskuksen kiinteistötietojen perusteella. Selvitysten mukaan rakennusten määrä on vähentynyt mutta kokonaispinta-ala hieman kasvanut vuodesta 2013 vuoteen 2016. Laskennallinen **korjausvelka** on vuonna 2016 ollut 109 miljoonaa euroa, lähes yhtä suuri kuin vuonna 2013, vaikka investointien, myyntien ja purkujen seurauksena kannasta on poistunut huonokuntoisimpia rakennuksia. Laskennallinen **perusparannustarve**, 240 miljoonaa euroa vuonna 2016, on ollut kasvusuunnassa. Muihin kaupunkiin verrattuna Oulun korjausvelka on alle keskitason mutta perusparannustarve keskimääräistä tasoa korkeampi. Laskennallisesti vuotuinen investointitarve olisi lähes 37 miljoonaa euroa vuoteen 2031 saakka, jotta rakennusten kuntoluokka nousisi nykyisestä 73:sta noin 75 %:iin. Tämä merkitsisi useiden kymmenien rakennusten korjaamista joka vuosi. Toisaalta rakennus voi olla vanha ja sisältää huomattavan määrän laskennallista korjausvelkaa, mutta sitä voi siitä huolimatta käyttää terveellisesti ja turvallisesti, ja uusissa rakennuksissa puolestaan voi olla sisäilmaongelmia, joita korjausvelkatarkastelu ei sisällä.

Talousarviossa on varattu vuosittain määrärahat erillisinvestointikohteisiin ja lisäksi erillinen korjausmääräraha, noin 11–15 miljoonaa euroa, jonka käytöstä Tilakeskuksen (1.6.2017 alkaen liikelaitosten) johtokunta on tehnyt päätöksen. Osa myös erillisinvestoinneista on peruskorjauksia ja korvaavia investointeja, joten korjausmäärärahan suuruus ei suoraan kerro rakennusten korjauksiin osoitettuja varoja.

### Vaikuttavuudesta

Ympäristöohjelmassa *energia- ja materiaalihokkuus*-päämäärää toteuttavia tavoitteita ovat muun muassa energiatehokkaat asumisterveelliset rakennukset ja tilojen tehokas käyttö. Tilahallinnon ja tilankäytön tehostamisen vaikuttavuutta mitataan energian kulutuksen vähentymisellä. Vuodesta 2015 vuoteen 2016 kiinteistöjen energiankulutus väheni 163,2 GWh:sta 161,0 GWh:iin, mutta viime vuonna kulutus kasvoi 166 GWh:iin (+3,1 %). Tavoitteena ollutta 167 GWh:a ei ylitetty.

Tilakeskuksen mukaan vuosina 2008–2016 **lämmön, sähkön ja veden säästö on merkinnyt noin 1,8 miljoonan euron vuotuista kulujen ja 5 953 tCO<sub>2</sub>:n laskennallista päästöjen vähennystä**. Vuoden 2017 ympäristötilinpäätöksen mukaan kaupungin kiinteistöjen sähkön, veden ja lämmön ominaiskulutus on viime vuonna hieman kasvanut edelliseen vuoteen nähden, mutta viisi vuotisjaksolla veden ja lämmön kulutus on pienentynyt.

Kuntalaisten hyvinvointiin liittyy *palvelujen asiakaslähtöisyys*. Tilankäytön tehostaminen toimintoja keskittämällä on voinut pidentää kuntalaisten asiointimatkoja palvelupisteisiin, mutta toisaalta monet palvelut saavutetaan nyt paremmin, kun hyvinvointikeskuksissa eri alojen osaajat on keskitetty saman katon alle ja yhdellä kertaa voidaan hoitaa monia asioita.

Kaupungin tiloissa asioivien ja työskentelevien hyvinvoinnin kannalta tärkeitä ovat *terveet ja turvalliset tilat*. Liikelaitos seuraa säännöllisesti asiakkaidensa tyytyväisyyttä tiloihin sekä yleisillä että kohdennetuilla asiakastytyväisyyskyselyillä. Viime vuosina muutamissa rakennuskohdeissa on otettu käyttöön allianssimalli, jolla toteutettujen hankkeiden valmistuttua tehdään asiakastytyväisyystutkimus osana allianssin bonuspalkkiota. Mallissa ovat alusta alkaen saman pöydän äärellä käyttäjät, tilaaja, suunnittelijat ja toteuttajat.

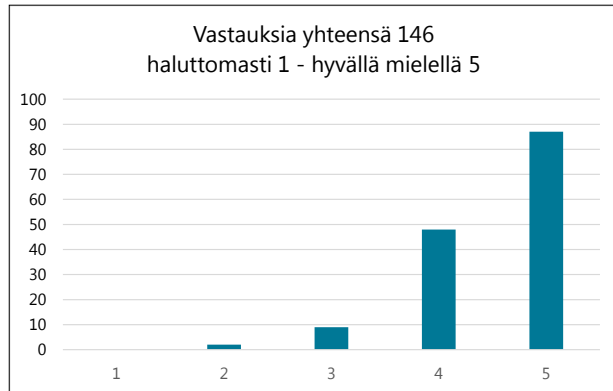
**Asiakastytyväisyyskyselyjen perusteella tilojen käyttäjien kokonaistyytyväisyys on kasvanut** vuodesta 2013 alkaen, samoin tyytyväisyys tiloihin. Vuoden 2017 kyselyssä vastaajia oli 130 ja vastausprosentti 36. Kokonaistulos oli hyvä, sillä 86 % vastaajista antoi suositusarvosanaksi 4 tai 5 asteikolla 1–5. Toiminnan kolme tärkeintä tekijää oli vastausten mukaan 1) tilojen sisäilmaolosuhteet, 2) yhteyshenkilön asiantuntemus ja 3) tilojen toimivuus suhteessa käyttötärpeeseen. Tärkeimmäksi arvioitu tekijä **tilojen sisäilmaolosuhteet sijoittui asiakastytyväisyydeltään kriittiselle tasolle**.

Uuden oppimisympäristön mukaisessa Metsokankaan moduulikoulu Korpimetsossa tehtiin keväällä 2017 kysely oppilaiden vanhemmille. Vuonna 2016 valmistuneessa koulussa työskentelee alakoulun luokkia. Vastaajia oli kysymyksestä riippuen 90–150.

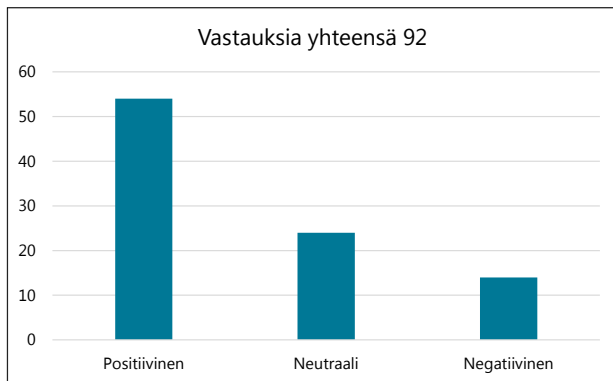
<sup>1</sup> Korjausvelka kuvaa rahamäärää, joka rakennuksista on tingitty, jotta ne olisivat kohtuullisessa käyttökelpoisessa kunnossa tai jolla omaisuus saataisiin kohtuulliseen kuntoon. Korjausvelan laskennassa nykykunnan lähtö- ja tavoitetasona käytetään 75 %:n kuntoluokkaa. Perusparannustarve kertoo sen, kuinka paljon kyseisiin rakennuksiin pitäisi investoida, jotta rakennus saataisiin alkuperäiseen kuntoon. Perusparannustarve kertoo rahamäärään, joka pitäisi investoida rakennusten saamiseksi tämän päivän täysin uuden käyttötarkoitukseltaan vastaavan rakennuksen mukaiseen kuntoon.

Lähde: Trellum Oy:n raportti (13.10.2017) Oulun kaupungin rakennusten tekniset ja jälleenhankinta-arvot 2016, korjausvelka ja perusparannustarve sekä Trellum PTS 2017-2031

Millä mielellä lapsenne lähtee kouluun?



Mikä on ollut Korpimetson vaikutus lapseni opiskeluun?



Kyselyyn vastanneet pitivät tiloja viihtyisinä. Avoimista vastauksista kävi ilmi, että käyttöön on otettu erilaisia työskentelytapoja ja sekoitettu ryhmiä, jolloin kavereita ja yhteistyötä on eri ryhmien lasten ja opettajien kanssa. Haasteina ovat vaihtuvat sosiaaliset tilanteet ja melunhallinta.

Ympäristötalolla toimivan Tilakeskuksen henkilöstölle tehtiin kysely ennen ja jälkeen monitilatoimistoon siirtymisen, joulukuussa 2015 ja toukokuussa 2016, ja molemmissa vastausprosentti oli 69 (vastaajia 40). Kysely koski työtapoja ja työympäristöä. Vertailuanalyysin perusteella henkilöstö oli huomattavasti tyytyväisempi työympäristöönsä muutoksen jälkeen. Tyytyväisyys oli parantunut jokaisella arvioitavalla tekijällä ja keskimäärin 35 % kaikilla arvioituilla tekijöillä. Toisaalta **häiriötekijöiden oli koettu lisääntyneen**: toimitilamuutoksen jälkeen 18 %:a vastaajista äänitasa häiritsi paljon ja tai erittäin paljon ja 38 %:a jonkin verran.

## Kiinteistökehitys

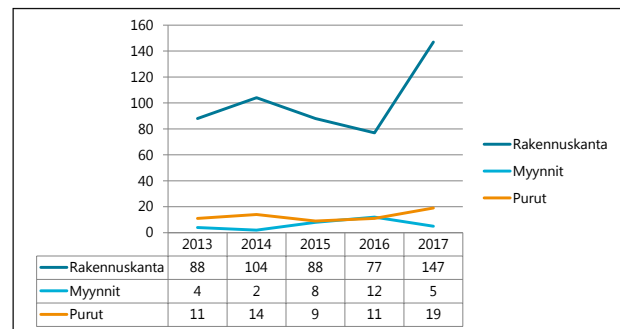
### Taloudellisuudesta ja tehokkuudesta

Kiinteistökehityksellä säästetään rakennusten ylläpitokuluja ja vähennetään korjausvelkaa ja peruskorjaustarvetta. Vuoden 2016 alussa konsernijaostolle tehdyn yhteenvetdon mukaan vuosina 2010–2015 oli myyty tai tehty päätökset 41 rakennuksen myynnistä, ja myynnissä tai myyntivalmistelussa oli 12 rakennusta. Näillä **toimilla arvioitiin**

**säästettävän ylläpitokuluja 0,8 miljoonaa euroa vuodessa sekä vähennettävän korjausvelkaa 17,5 ja peruskorjaustarvetta noin 50 miljoonaa euroa.**

Suoria tuottoja saadaan tonttien ja rakennusten myynneistä. Vuosina 2013–2017 myytiin 31 rakennusta tai rakennusryhmää yhteensä 13,6 miljoonalla eurolla (sisältää rakennukset ja maa-alueet).

Kehitettävien kiinteistöjen kanta, myynnit ja purut 2013–2017, kpl



Vuoden 2017 lopussa yhdyskunta- ja ympäristöpalvelujen hallinnassa olleista kohteista valtaosa oli palvelurakennuksia ja omakotitaloja. Jälkimmäisiä on tullut maakauppojen ja -vaihtojen yhteydessä. Vuoden aikana kiinteistökehitykseen siirrettiin muun muassa neljä koulu, Lehtorannan toimintakeskus, Tuiran kriisikeskus sekä vuoden 2018 alusta Korvensuoran koulu. Rakennusten määrää kasvattivat myös Tahkokankaan ja Pohton kiinteistökaupat.

Kehitettävät kiinteistöt alueittain 31.12.2017, kpl

Alue	Kohteita /tontteja	Rakennuksia
Haukipudas	9	17
Kiiminki	2	5
Oulu	38	108
Oulunsalo	5	7
Yli-li	3	3
Ylikiminki	3	7
<b>Yhteensä</b>	<b>60</b>	<b>147</b>

Suoraan omistettujen rakennusten toimintamenot vuonna 2017 olivat 0,9 ja vuokratulot 1,1 miljoonaa euroa. Vuokratulot olivat arvioitua suuremmat ja menot pienemmät muun muassa siksi, että rakennusten purkuja oli arvioitua vähemmän eikä isoja korjaustöitä tarvinnut tehdä. Kiinteistökehityksen asioita hoitaa kolme henkilöä, ja vuokraustoiminnan palveluja ostetaan Tilakeskukselta. Isännöitsijän tehtävässä on ollut vaihtuvuutta, minkä vuoksi rakennusten purut ovat viivästyneet.

Tyypillinen purkuaikataulu kilpailutuksineen on noin 12 kk ja julkisella tarjouskilpailulla tehtävän myynnin aikataulu 6–24 kuukautta. Osa myynneistä tehdään itse ja osan hoi-

tavat kiinteistöväylittäjät. Asemakaavan muutosaikataulu on keskimäärin 14–24 kuukautta. Tilakeskus ja yhdyskunta- ja ympäristöpalvelut ennakoivat siirtoja yhteistyössä, jolloin asemakaavoituksen aloitusta voidaan aikaistaa ja siten mahdollistaa nopeampi kohteen myynti rakennuksen siirryttyä kehitettäviin kiinteistöihin. Yhdyskunta- ja ympäristöpalvelujen mukaan taloudellisesti onnistuneimmissa myynneissä on taustalla ollut valmis asemakaavan muutos.

#### Vaikuttavuudesta

**Kiinteistökehitys on yksi tapa toteuttaa kaupunkistrategian tavoitetta yhdyskuntarakenteen eheytymisestä**, jonka indikaattorina on *täydennysrakentamisen kasvava osuus vuotuisesta asuntotuotannosta*.

Kaupunkistrategian indikaattorin tavoitetilavuodeksi 2020 on 55 %. Toteuma vuonna 2016 oli 55 % ja viime vuonna 67 %. Maankäytön toteuttamissuunnitelman mukaisista kerrostaloasunnoista 91 % toteutui täydennysrakentamisalueilla (tavoite 81 %).

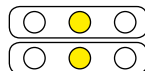
Kiinteistökehityksen vaikuttavuutta on myös **palveluverkon säilyminen**, jota voidaan turvata ohjaamalla kaupungin kasvua esimerkiksi kaavoittamalla perheasuntoja alueille, joilla väestö on ikääntynyt.

Yhdyskunta- ja ympäristöpalvelut on edellyttänyt soveltuvissa kohteissa purku-urakoita kilpailuttaessaan, että yritykset käyttävät työssä myös työllisyysvaroin palkattuja työntekijöitä.

### Johtopäätökset

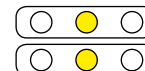
#### Toimitilojen käytön tehostamisen arviointia 2013-2017

Taloudellisuus  
Vaikuttavuus



#### Kiinteistökehityksen tuloksellisuuden arviointia 2013-2017

Taloudellisuus  
Vaikuttavuus



Tilojen tarve määräytyy toiminnan perusteella, eikä täsmällisiä tavoitteita tilojen määrän vähentämiselle ole asetettu perusopetusta lukuun ottamatta. Yleisesti kaupungin toimialat ja liikelaitokset ovat edistäneet **omistajapoliittisten linjausten** tavoitetta tilankäytön tehostamisesta osana säästötavoitteitaan. Koska vertailukelpoisia tietoja tilatehokkuuden muutoksista ei ole sisällynyt toimialojen ja liikelaitosten tilinpäätöksiin ja toimintakertomuksiin, kattavaa tietoa siitä, onko tilojen käyttö tehostunut, ei ole ollut päättäjien käytettävissä. Myös organisaatiomuutokset ja väistötila- ja muut tilapäisjärjestelyt ovat vaikeuttaneet seuranta- ja johtopäätösten tekemistä.

Vuoden 2013 **omistajapoliittiseen ohjelmaan** sisällyntä kiinteistöjen kehittämisohjelmaa ei ole laadittu, vaan ratkaisut on tehty kiinteistökohtaisesti. **Uusissa omistajapoliittisissa linjauksissa** edellytetään laadittavaksi toimitilaohjelma, jonka tavoitteena on tehostaa rakennusten elinkaarihallintaa ja joka sisältää muun muassa rakennusomaisuuden luokittelun, korjausvelan seurannan, investointiohjelman ja ylläpitosuunnitelman. Sisäisten liikelaitosten yhdistämistä koskevassa työryhmäraportissa 9.4.2018 todetaan, että *toimitilojen käyttöasteelle ja tilatehokkuudelle sekä kiinteistöjen ylläpidolle ja kehittämiselle asetetaan mitattavat tavoitteet, joita seurataan aktiivisesti*. Vuonna 2017 ainoa tilojen käyttöön liittyvä sitova tavoite oli energiankulutuksen kokonaismäärä, joka ei ole ohjauksen kannalta riittävä.

**Kaupunkistrategian ympäristötavoitteita** on edistetty, kun rakennusten energiankäyttöä on saatu vähentämään vuodesta 2015 vuoteen 2016, mutta vuonna 2017 kokonaiskulutus jälleen kasvoi. Ympäristöön liittyvä tavoite täydennysrakentamisen osuudesta toteutui.

**Palvelumalli 2020:n** tavoitteita on toteutettu palveluverkkoa supistamalla ja tilankäyttöä tehostamalla. Perusopetuksessa koulutilojen neliömäärä oppilasta kohden on säilynyt samalla tasolla vuosina 2014–2016.



## Tuloksellisuudesta

Tilojen käytön tehostamisen ja kiinteistökehityksen **taloudellisuus** on toteutunut osittain.

Tehostamisesta huolimatta käytössä olevien tilojen kokonaismäärä ei ole vähentynyt vuodesta 2013 vuoteen 2017, koska perusopetuksessa tilantarve on kasvanut. Asukasta kohden lasketun tilojen määrän vähennys selittyi asukasmäärän kasvulla. Monien organisaatiomuutosten vuoksi kokonaisluvut ovat vain suuntaa-antavia.

Ulkoa vuokratut tilat ovat tavoitteen suuntaisesti vähentyneet, mutta niiden kokonaisvuokrat ovat pysyneet entisellä tasolla ja ylläpitokustannukset kasvaneet tarkasteluajanjaksolla. Osa vuokranantajista kuuluu kaupunkikonserniin, ja näille omistaja on mahdollisesti asettanut taloustavoitteita. Siksi tarkastelua on jatkossa hyvä tehdä myös konsernitasolla, mikäli ulkoa vuokrattujen tilojen vähentämiselle asetetaan tavoitteita.

Tilakeskuksen tilojen vuokrausaste oli 99 % vuonna 2017. Vuodesta 2013 keskivuokra on noussut uusien tilojen käyttöön oton ja peruskorjausten vuoksi.

Omien tilojen laskennallinen korjausvelka on vuonna 2016 ollut samaa suuruusluokkaa kuin vuonna 2013 ja perusparannustarve kasvanut. Korjausvelka lisää sisäilmaongelmia mutta ei ole niiden ainoa syy. Korjausmäärärahojen tarve näyttää kasvavan erityisesti lisääntyneiden sisäilmaongelmien vuoksi. Omaisuuden pitäminen kunnossa ja oikea-aikainen korjaaminen pienentää haittoja ja myös pitkän aikavälin kustannuksia.

Kiinteistökehityksen rakennuskanta on eri syistä kasvanut merkittävästi vuonna 2017. Yhdyskunta- ja ympäristöpalvelujen talousarviossa kiinteistökehitys on taloudelliselta merkitykseltään pieni osa-alue eikä sille ole määritelty toiminnallisia tavoitteita. Lukumääräisesti paljon kohteita on saatu kiinteistökannasta pois, mutta euromääräisesti ne eivät ole olleet suuria muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta. Kaupungin myyntivoitoista osa on tullut kehitettävistä kiinteistöistä.

Kiinteistökehityksessä kaupungin sisäistä yhteistyötä ja prosesseja on hiottu, ja osapuolet pitävät mallia toimivana. Toiminnan taloudellisuutta ja tehokkuutta on mahdollista parantaa purkuja nopeuttamalla.

Muutosohjelma 2020:een sisältyvän arvion mukaan Maakuntien tilakeskus Oy vuokraa siirtyville toiminnoille kaupungilta noin 133 000 brm<sup>2</sup> eli 15 % rakennuskannasta 1.1.2020 alkaen 3+1 vuodeksi. Ulkoa vuokratuista tiloista siirtyisi maakunnalle 42 % eli noin 59 000 brm<sup>2</sup>. Tilakeskuksen alustavan arvion mukaan maakunnan vuokraehdot ovat hyvät. Riskinä on, että vuokraustoiminnan päätyttyä merkittävä osa tiloista palautuu kaupungille eikä erikoistiloille tuossa vaiheessa ole tiedossa markkinoita. Ylläpitomenot säilyvät ja mahdollisesti kasvavat, mikä edellyttää kiinteistökehityksen tehostamista.

Tilojen käytön tehostamisen ja kiinteistökehityksen **vaikuttavuus** on toteutunut osittain.

Tilankäytön tehostaminen on merkinnyt hyvinvointipalvelujen keskittämistä suurempiin yksiköihin, mikä on voinut lisätä kuntalaisten asiointimatkojen pituutta mutta mahdollistanut eri alan osaajien tavoittamisen samasta paikasta.

Tavoite terveellisistä ja turvallisista tiloista on pääosin toteutunut, mutta sisäilmaongelmat vaativat toimia. Uudet tilaratkaisut ovat saaneet kahdessa asiakastytyväisyyskyselyssä pääosin hyvää palautetta.

Kaikissa kiinteistökehityksen prosesseissa kestot ovat pitkiä osittain myös muista kuin kaupungista johtuvista syistä. Asemakaavoituksen prosessin sujuvuus on tärkeää, koska kehitettävissä kiinteistöissä on useita palvelurakennuksia, jolle sellaisenaan voi olla vaikea löytää käyttöä.

Kiinteistökehitys voi osittain vaikuttaa täydennysrakentamistavoitteen toteutumiseen. Valtuuston tammikuussa 2018 hyväksymissä omistajapoliittisissa linjauksissa ei ole uusia tavoitteita kiinteistökehitykselle. Linjausten pohjalta laadittavassa omistajapoliittisessa toimenpideohjelmassa mahdollisesti otetaan kantaa yksityiskohtiin.

**Tarkastuslautakunta toteaa, että** tilojen käyttöä on edelleen tarpeen tehostaa ja palveluverkossa tarpeettomiksi käyneiden rakennusten määrää vähentää kustannusten alentamiseksi ja korjausvelan pienentämiseksi. Tulevaan toimitilojen ohjelmaan on sisällytettävä ennakoiva ylläpitosuunnitelma sisäilmaongelmien estämiseksi ennalta. Tilakeskuksen on myös selvitettävä, miten rakentamisen aikainen valvonta on järjestetty ja onko se ollut riittävää sisäilmaongelmien välttämiseksi.

Monitoimitaloilla ja monitiloimistoilla on tehostettu tilankäyttöä, ja ne ovat saaneet käyttäjiltä hyvää palautetta, mutta erityyppisten toimintojen vaatimukset, esimerkiksi häiriöttömyys, on otettava riittävästi huomioon sekä suunnitteluvaiheessa että käytön aikana.

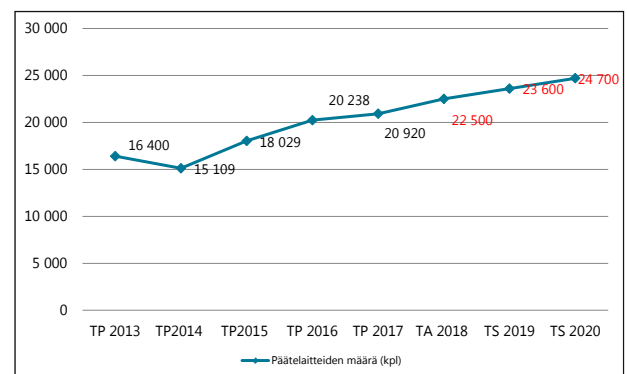
Tulevissa organisaatiomuutoksissa kuten liikelaitosten yhdistämisessä omistajaohjauksesta vastaavien on syytä varmistaa, että kiinteistökehityksen hyvät yhteistyömuodot jatkuvat ja, jos mahdollista, paranevat edelleen. Kiinteistökehityksen taloudellinen merkitys on kasvava, mikäli yhä useammista tarpeettomista ja ongelmallisista kiinteistöistä luovutaan.

## 4.5 Oulun Tietotekniikka liikelaitoksen tuloksellisuus

Arvioinnin kohteena oli kaupungin tieto- ja viestintätekniikan palveluja tuottava liikelaitos Oulun Tietotekniikka (OTT). Tarkastuslautakunta arvioi liikelaitokselle asetettujen tavoitteiden toteutumista tuloksellisuuden näkökulmasta ja vertasi niitä asetettuihin tavoitteisiin. Omistajapoliittisten linjausten toteutumista arvioitiin vuosilta 2013–2017 (kv 17.6.2013 §), koska uusista linjauksista valtuusto päätti vasta vuoden 2018 alussa (kv 29.1.2018 § 5).

Oulun Tietotekniikka (OTT) on toiminut kaupungin sisäisenä liikelaitoksena vuodesta 2000 lähtien. Sen tavoitteena on tuottaa laadukkaita tietoteknisiä palveluja asiakkailleen ja luoda siten heille mahdollisuus oman toimintansa kehittämiseen ja tehostamiseen. Liikelaitoksen asiakkaita ovat Oulun kaupungin ja kaupunkikonsernin eri yksiköt sekä niiden henkilöstö. Suurimmat asiakkaat ovat sivistys- ja kulttuuripalvelut ja hyvinvointipalvelut. Tietoteknisten palvelujen käyttäjiä on yli 12 000. Peruskoulun ja lukion oppilaat huomioiden käyttäjämäärä nousee lähes 40 000:een.

Päätelaitteiden määrä 2013–2017



### Liikelaitoksen toiminnalle asetettuja tavoitteita

Valtuusto asetti **talousarviossa** 2017 OTT:lle taloustavoitteet *liikeliijäämästä, tuloutuksesta ja investointimäärärahasta* samoin kuin vuosina 2013–2016. *Toimintavarmuuden ja kilpailukykyisten palveluiden* lisäksi muita toiminnallisia tavoitteita liikelaitokselle ei ole asetettu. Tätä perustellaan sillä, että kaupunkistrategia toteutuu palvelutuotannosta vastaavien toimialojen ja liikelaitosten toiminnan kautta.

**Omistajapoliittisissa linjauksissa** Oulun Tietotekniikkaa koskeva kehittämissuunnitelma vuosille 2013–2017 oli seuraava: *OTT:n toimintaa jatketaan kaupungin liikelaitoksena ja toimintaa kehitetään palvelutuotannon näkökulmasta erityisosaamisen alueilla ja perus IT-ratkaisuissa (volyymipalvelut) hyödynnetään markkinoita. Toiminnan tavoitteeksi asetettiin toimintavarmuus ja kilpailukykyiset palvelut.*

Valtuusto päätti myös, että omistajapoliittisessa ohjelmassa määritetään tavoitteellinen oman tuotannon osuus ja toimintaa kehitetään tavoitteen mukaisesti. Kaupunginhallituksen päätösten mukaan (17.6.2014 § 294, kh 2.2.2015 § 38) Oulun Tietotekniikan osuus kaupungin tietoteknisten palveluiden tuottajana säilytettiin entisessä laajuudessa. Tämä tarkoitti, että vakituisen henkilöstön määrä rajattiin noin 100 henkilöön ja toiminnassa tuli hyödyntää markkinoita. Täsmällistä kumppaneiden osuutta palvelutuotannosta ei määritelty, mutta OTT arvioi sen kasvavan 70 %:sta 75 %:n tasolle vuoteen 2017 mennessä.

Omistajapoliittisissa linjauksissa todettiin myös, että liikelaitosten tehtävänä on *turvata palveluiden saatavuus mahdollisimman tehokkaasti ja taloudellisesti*. Liikelaitokset eivät osallistu avoimiin kilpailuttamisiin, mutta niiden sopimushintoja verrataan tarvittaessa muiden palveluntuottajien hintoihin. Tätä kautta luodaan kilpailun painetta myös sisäiseen palvelutuotantoon.

**Omistajapoliittisessa ohjelmassa 2013–2017** OTT:n kehittämistavoitteet olivat täsmälleen valtuuston omistajapoliittisten linjauksen (kv 17.6.2013 § 98) mukaisia. Liikelaitoksen **kehittämissuunnitelmassa** tavoitteita on asetettu muun muassa *asiakaslähtöisyyteen* (asiakas- ja kumppanitoiminnan vahvistaminen), *taloudellisuuteen* (tuottavuuden lisääminen), *henkilöstön työhyvinvointiin* (työhyvinvoinnin ja esimies- ja johtamistoiminnan kehittäminen) sekä *laatuun ja vaikuttavuuteen* (palvelun nopeus, järjestelmien toimintavarmuus, asiakastytytyväisyys). Lisäksi tavoitteena oli *valmistautua sote- ja maakunta-uudistukseen*.

Tavoitteiden toteutumista on arvioitu seuraavissa tuloksellisuutta käsittelevissä kappaleissa aihekohtaisesti.

Keskeiset talouden tunnusluvut omistajaohjauksen näkökulmasta

Valtuustoon nähden sitovat tavoitteet (harmaa pohja) ja toteuma 2017 verrattuna talousarvioon (liikennevalot)

Tunnusluvut (1 000 €)	2013	2014	2015	2016	TA 2017 + muutokset	TP 2017
<b>Toiminnan laajuus</b>						
- liikevaihto	17 150	17 234	16 158	16 224	16 800	● 17 340
- Investoinnit	3 772	3 009	4 608	4 103	4 000	● 4 222
<b>Kannattavuus</b>						
- liikeylijäämä	479	1 066	104	-578	-110	● 1 117
- Sijoitetun pääoman tuotto %	8,5	16,9	1,7	-8,8	1,5	● 16,7
- Korvaus peruspääomasta ja pääomavelasta (€)	98	98	98	98	98	● 98
Liikevaihto/henkilö	162 000	174 000	176 000	180 262	178 000	● 192 664

Pidemmän aikavälin tarkastelussa vuosina 2013–2017 valtuuston asettamat sitovat tavoitteet on saatu toteutettua kohtalaisen hyvin. Vuonna 2015 liikeylijäämätavoite ei to-

## Tuloksellisuustarkastelua

### Taloudellisuudesta

Keskeiset talouden tunnusluvut omistajaohjauksen näkökulmasta toteutuivat hyvin. Kannattavuus parani: liikeylijäämä ja sijoitetun pääoman tuotto ylittyivät moninkertaisesti vuoden 2017 tilinpäätöksessä. Liikevaihto kasvoi edellisestä vuodesta ja oli 17,3 miljoonaa euroa (16,2 milj.€ vuonna 2016). Henkilöstön tehokkuus, jota on arvioitu liikevaihdolla henkilöä kohden, kohosi 6,9 % edellisestä vuodesta. Toimintaa on tehostettu myös siten, että kasvannutta asiakasmäärää on palveltu alhaisemmalla henkilöstömäärällä. Varsinaista tuottavuustavoitetta liikelaitokselle ei ole asetettu, mutta käytännössä tuottavuutta on parannettu muuttamalla liikelaitoksen toimintatapoja ja henkilöstön tehtäväkuvia (ks. kappale Henkilöstön aikaansaannoskyky). Hankintojen strategista johtamista on kehitetty varsin esimerkillisesti. Palvelun toimittajista on tehty nelikenttäanalyysi ja otettu käyttöön PRO2ACT julkisten hankintojen sopimusprosessimalli. Henkilöstön osaamista hankinnoissa on kehitetty ja määritelty vastuut hankinnoista ja kumppanuudenhallinnasta.

Liikevaihtoa kasvatti vuonna 2017 kaupungin henkilöstön liikkuvan työn lisääntyminen, missä hyödynnetään yhä enemmän älypuhelimia ja tablet-laitteita, uusien palvelujen käyttöönotto (langattomat tuotantoverkot kaupungin eri toimipisteissä) ja suunnittelu- ja projektityön määrän merkittävä lisääntyminen. Päätelaitteiden määrä kasvoi 13 % asetetusta tavoitteesta. Investoinneissa poikkeama talousarviosta johtuu tilikaudella tehdyistä kirjanpidollista muutoksista laitteiden kirjauskäytännöissä.

teutunut ja vuonna 2016 se oli alijäämäinen, vuosina 2016 ja 2017 investoinneissa oli pienehköjä ylityksiä.

Sitovien tavoitteiden toteutuminen asetettuihin tavoitteisiin nähden 2013–2017

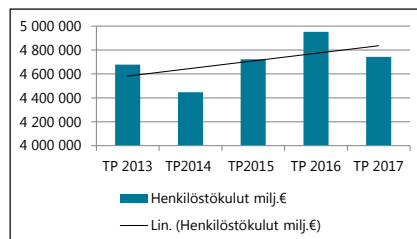
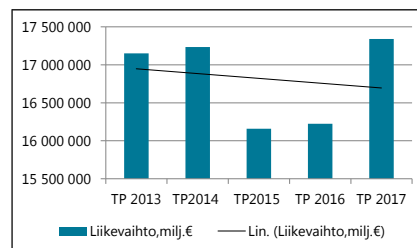
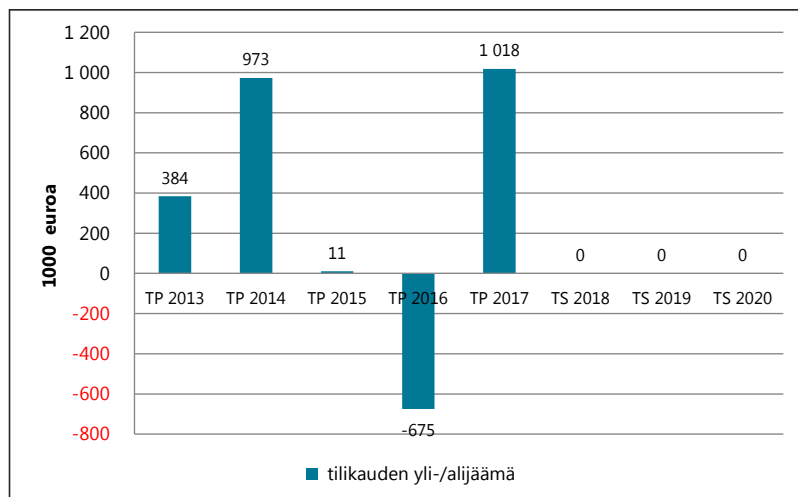
Sitovat tavoitteet (1000 euroa)	2013	2014	2015	2016	2017
Liikelylijäämä	250	197	150	-728	-110
<b>Toteuma</b>	● <b>479</b>	● <b>1 066</b>	● <b>104</b>	● <b>-578</b>	● <b>1 117</b>
Tuloutus omistajalle	98	98	98	98	98
<b>Toteuma</b>	● <b>98</b>	● <b>98</b>	● <b>98</b>	● <b>98</b>	● <b>98</b>
Investoinnit	5 142	5 000	4 900	4 000	4 000
<b>Toteuma</b>	● <b>3 772</b>	● <b>3 009</b>	● <b>4 608</b>	● <b>4 103</b>	● <b>4 222</b>

Lähde: talousarviot ja tilinpäätökset 2013–2017

Liikelaitoksen **taloudellinen kehitys** riippuu paljolti muutoksista asiakkaiden taloudellisessa tilanteessa, jolla on vaikutusta muun muassa investointipäätöksiin. Vuosi 2016 jäi alijäämäiseksi juuri asiakkaiden säästötoimenpiteiden takia, jolloin sisäiset ostot laskivat merkittävästi. Lisäksi kuluja kasvattivat Oulun Tietotekniikan mukaan toimittajakumppaneiden tuottamien ICT-palvelujen yksik-

kö kustannusten nousu, toimintavarmuuden parantamiseksi tehdyt investoinnit ja niihin liittyvät palveluiden hankinnat. Liikelaitos ei pystynyt sopeuttamaan toimintaansa kohonneita hintoja vastaavaksi kyseisen tilikauden aikana. Tilikaudella aloitettujen sopeuttamistoimien tulokset on saavutettu tilikauden jälkeen.

Oulun Tietotekniikka liikelaitoksen tilikauden yli-/alijäämä TP 2013–2017, ennuste 2018–2020



Liikelaitoksen tavoitteena on ollut *aiheuttamisperusteisen hinnoittelun kautta saavuttaa nollatulos*. Hinnoittelumallin käyttöönotto on viivästynyt, vaikka valtuusto on siitä vuoden 2015 talousarvion käsittelyn yhteydessä tehnyt päätöksen. Vuonna 2018 sovelletaan ensimmäisen kerran aiheuttamisperusteisen hinnoittelumallin mukaista hinnoittelua. Vuositasolla menot ja tulot (yli- ja alijäämä) eivät ole olleet tasapainossa eikä vuositason tuloksiin liittyviä tavoitetta ei ole saavutettu tältä osin. Liikelaitoksen mukaan tarkastelukaudella 2013–2017 kokonaisuus on tavoitellulla tasolla.

Kustannusten aiheuttamisperusteinen hinnoittelumalli oli esillä vuoden 2016 talousarviovalmistelussa. Konsernihallinnon talousryhmässä ei kuitenkaan hyväksytty OTT:n johtokunnan esittämää aiheuttamisperusteisen hinnoittelun käyttöön ottamista, koska aiheuttamisperusteisen

hinnoittelun vaikutuksia Oulun kaupungin hallintokuntien (nyk. toimialojen) talousarvioihin ei ollut saatavilla. Vuonna 2017 talousarvion suunnitteluohjeessa todettiin, että liikelaitosten hintoja ei nosteta, hintoja voidaan laskea. *Hinnoittelun perusteita voidaan muuttaa, kun hyväksyntä on saatu asiakkaalta*. Periaatteessa ohje on mahdollistanut aiheuttamisperiaatteen mukaisen hinnoittelun siten, että tulojen kokonaiskertymä ei nouse.

Liikelaitoksen mukaan henkilöstön vähentämisen seurauksena palvelutuotannon siirtäminen ulkoisille kumppaneille, kriittisen infrastruktuurin toimintavarmuuden sekä kyberturvallisuuden parantamiseen liittyvät lisäinvestoinnit ja lisääntyvät käyttökustannukset nostavat liikelaitoksen kustannuksia lähivuosien aikana, mikä edellyttää liikelaitokselta toimia jatkossakin kokonaiskustannustason hallitsemiseksi. Palvelutuotannon kasvaval-

la kustannuskehityksellä tulee olemaan vaikutusta myös palveluiden hinnoitteluun. Vuoden 2018 talousarviossa liikevaihdon taso 16,8 miljoonaa euroa sisältää sekä hintojen muutoksia 4,7 % vuoden 2017 tasosta että arvioitua palvelukysynnän muutoksia. Euromääräisesti liikevaihdon arvioidaan olevan samaa tasoa vuonna 2018 kuin vuonna 2017. Palveluiden hinnat on laskettu aiheuttamisperusteisesti ja asiakaskohtainen korotus määräytyy asiakkaiden ostoarvioiden mukaisesti.

### Vaikuttavuudesta ja laadusta

Vaikuttavuuden näkökulmasta tavoitteita oli asetettu *kumppaneiden määrälle, virtualisointiasteelle, asiakaslähtöisyydelle, asiakasyhteistyölle* sekä *sopimusohjaukselle*.

Omistajapoliittisten linjausten mukaisesti toimittajakumppaneiden rooli on pidetty korkeana liikelaitoksen palvelutuotannossa. Vuonna 2017 *kumppaneiden osuus oli 74 %*. Toimintojen siirto kumppaneille on ollut välttämätöntä, jotta henkilöstömäärälle asetetut tavoitteet on saavutettu ja uuden asiakaslähtöisen toimintamallin edellyttämä muutos on voitu toteuttaa. Henkilöstömäärän kehityksessä ja osaamisprofiilin muutoksissa on kyse myös täyttölupamenettelyn vaikutuksista.

Oulun Tietotekniikka on käyttänyt *virtualisointiratkaisuja* jo vuosia. Palvelinten virtualisointiaste liikelaitoksessa on hyvin korkea, yli 94 %, kun tavoite oli 92 %. Virtualisointi

tarkoittaa, että fyysisen laitteen, kuten palvelimen, resurssit eristetään toisistaan. Tämän myötä yksi fyysinen resurssi toimii useampana loogisena resurssina samassa laitteessa. Tärkeimmät virtualisoinnista saadut edut Oulun Tietotekniikassa ovat olleet, että kustannustehokkuus on parantunut ja laitteistoa voidaan hyödyntää tehokkaasti, sillä virtuaalipalvelimiin voidaan lisätä resursseja tarpeen mukaan. Lisäksi henkilöstöresursseja on pystytty siirtämään kehitystyöhön, kun ylläpitoon tarvittavan henkilöstön määrä on laskenut oleellisesti. Tietoturvan taso on myös parantunut ja katastrofista toipuminen ja toiminnan jatkaminen kriittisten järjestelmien toimintavarmuuden muutosten myötä on nopeutunut. Virtualisointiin voi liittyä virtualisointialustan vikatilanteita ja yhteensopivuusongelmia tiettyjen järjestelmien kanssa, mutta riskit on tunnistettu ja niihin on varauduttu etukäteen.

Asiakasnäkökulmasta Oulun Tietotekniikka on omistajapoliittisten linjausten 2013 ja palvelujen järjestämisen painopisteen mukaisesti kehittänyt toimintamalliaan asiakaslähtöiseksi. Uudenlainen **asiakasyhteistyö -toimintamalli** on tarkoittanut myös liikelaitoksen toiminta- ja organisaatiokulttuurin muutosta ja pitänyt sisällään mm. säännölliset asiakastapaamiset ja asiakasvastuumallin. Toimintamalli on tuonut aikaisempaa enemmän lisäarvoa asiakkaalle ja liikelaitoksen palvelut ovat kehittyneet uuden toimintamallin myötä liikelaitoksen ja asiakkailta saadun palautteen mukaan laadukkaimmiksi ja tarkoituksemukaisemmiksi.

Oulun Tietotekniikan kehityspolku 1970-luvulta eteenpäin



**Kumppanuuspohjainen asiakasyhteistyö** on uusi toimintamalli. Siihen liittyvät strategisen tason asiakastapaamiset ovat uusia sekä asiakkaalle että OTT:lle. Toiminta on käynnistynyt hyvin ja saavutetut tulokset ovat olleet positiivisia. Uusi toimintamalli on edellyttänyt koko toiminta- ja johtamiskulttuurin muuttamista. Käytännössä

tämä tarkoittaa, että asiakkaan palautetta seurataan systemaattisesti usealla eri tavalla muun muassa asiakastapaamisissa ja asiakaskyselyillä. Periaatteena on, että kaikki asiakkailta saadut palautteet kirjataan, käydään läpi ja tehdään tarvittavat toimenpiteet.

## Kumppanuuspohjainen asiakasyhteistyö



- Asiakkaan strategiset linjaukset ja toimintaympäristö
- OTT: strategiset linjaukset ja toimintaympäristö
- Yhteiset kärkihankkeet
- Asiakastytyväisyyden ja palvelukokemuksen seuranta
- Yhteiset toimintasuunnitelmat, tavoitteiden asettaminen ja niiden seuranta
- Yhteiset projektit
- Palvelun laadun seuranta
- Konkreettiset yksittäiset toimenpiteet
- Palvelupyynnöiden käsittely ja ongelmanratkaisu

Lähde: Oulun Tietotekniikka 3.10.2017

Hankintoihin otetusta uudesta toimintamallista on saatu hyvää palautetta. Liikelaitoksen hankintojen strateginen johtaminen on palautteen mukaan kiitettävällä tasolla. Strategisella johtamisella tarkoitetaan sitä, että henkilöstöllä on selkeät tehtäväkuvat hankinnoissa ja kumppanuuksien hallinnassa, kumppanit on luokiteltu erilaisten toimintamallien suhteen ja kumppanuuksia johdetaan tavoitteellisesti ja systemaattisesti.

Palvelujen järjestämishjelma ja liikelaitoksen johtokunnan hyväksymä kehittämissuunnitelma edellyttivät *sopimusohjauksen kehittämistä*. Sopimuskäytäntöjä on muutettu ja kehitetty tavoitteiden mukaisesti. Sopimushallinta on otettu osaksi toimintaa ja sitä tukeva sopimushallintajärjestelmä on luotu. Asiakassopimukset on uusittu, ja niissä on huomioitu uusi yhteistyömalli, toimintaprosessin palvelutasojen seuranta, yhteistyön kehittäminen ja asiakkaan toiminnan kehittäminen ICT:tä hyödyntäen.

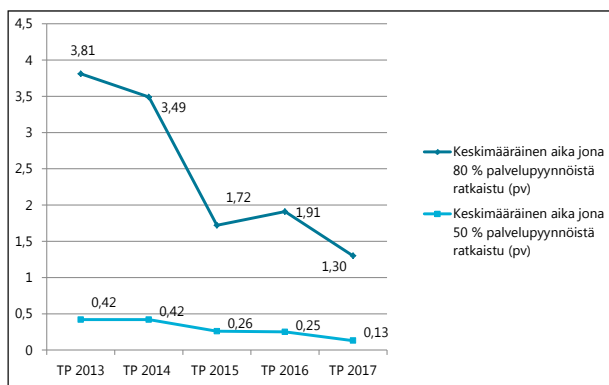
OTT:n palvelun **laatua** on arvioitu tarkastelemalla asiakastytyväisyyttä sekä liikelaitoksen ominaisuuksia palvelun nopeudessa ja toimintavarmuudessa. Tarkastelussa kiinnitetään huomiota myös työelämän laatuun.

Liikelaitos sai vuoden 2016 sisäisten liikelaitosten **asiakastytyväisyyskyselyssä** hyvän arvosanan (ka 7,8). Kyselyyn vastasi 14 johtoryhmää. Asiakkaiden mielestä liikelaitos pystyy tuottamaan kaikki heidän tarvitsemansa palvelut. Kuitenkin osa oli valmis harkitsemaan liikelaitoksen palvelujen vaihtamista markkinatoimijan palveluihin. OTT:n palveluja pidettiin luotettavina ja laadukkaina ja palveluiden hinta-laatusuhdetta hyvänä. Asiakkaat saivat riittävästi tietoa liikelaitoksen tarjoamista uusista palveluista ja ratkaisuista. Palvelut tuotettiin sovitussa aikataulussa ja apua saatiin riittävän nopeasti myös kiireellisissä

tilanteissa. Palveluiden laadussa vastaajat kokivat jonkin verran vaihtelua. Kehittämistoimia esitettiin liikelaitoksen hintatasoon ja laskutukseen.

Asiakkaiden palautteiden lisäksi Oulun Tietotekniikassa seurataan palvelujen laatua myös erilaisilla toimintaa kuvaavilla tunnusluvuilla kuten *keskimääräinen aika palvelupyynnöstä häiriön ratkaisuun, kriittisten häiriöiden kesto ja häiriöiden määrä päätelaitetta kohden*. Kaikissa mittareissa on menty parempaan suuntaan.

Liikelaitoksen toiminnan laatua kuvaavia tunnuslukuja 2013–2017



Lähde: Oulun kaupungin tilinpäätökset 2014–2017

**Kriittisten häiriöiden** hallintaan on otettu käyttöön häiriönhallintaprosessi, jonka myötä häiriötilanteiden kesto on lähtenyt laskuun.

Palveluiden toimintavarmuus ja palveluiden toimintavarmuuden kehittyminen

Tunnusluvut	2015	2016	2017
Kriittisten häiriöiden kesto (h)	36,10	21,20	20,45
Häiriöiden määrä per päätelaite (kpl) *	0,55	0,54	-

\*Laitekohtaista häiriöiden määrää ei enää raportoida tilinpäätöksessä.

Tunnuslukua ei pidetä kovin kuvaavana

Liikelaitoksen toimintaa kuvaavat tunnusluvut

Toteuma 2017 verrattuna talousarvioon (liikennevalot)

Tunnusluvut	2013	2014	2015	2016	TA 2017	TP 2017
<b>Päätelaitteiden määrä (kpl)</b>	16 400	15 109	18 029	20 238	<b>18 500</b>	<b>20 920</b>
<b>Palvelupyynnöiden määrä</b>	58 800	63 000	59 987	53 600	<b>59 400</b>	<b>60 558</b>
<b>Keskimääräinen aika jona 80 % palvelupyynnöistä ratkaistu (pv)</b>	3,81	3,49	1,72	1,91	<b>2,00</b>	<b>1,30</b>
<b>Keskimääräinen aika jona 50 % palvelupyynnöistä ratkaistu (pv)</b>	0,42	0,42	0,26	0,25	<b>0,35</b>	<b>0,13</b>
<b>Tietoliikenteen saatavuus (runkoverkon saatavuus)</b>	99,81	99,90	99,94	99,99	<b>99,95</b>	<b>99,99</b>
<b>Sähköisen asioinnin osuus yhteydenotoista (%)</b>	49	52	54	61	<b>59</b>	<b>61</b>

**ICT-palvelutuotantoprosessin** kehittämistä on tehty kehittämissuunnitelman mukaisesti. Siihen on liittynyt ICT-tilannekuvan sekä kriittisen infrastruktuurin toimintavarmuuden kehittäminen. ICT-tilannekuvan kehittäminen sisälsi muun muassa hallintakeskustoiminnon aloittamisen. Hallintakeskus valvoo Oulun kaupungin ICT-tilannekuvaa, reagoi nopeasti häiriötilanteisiin ja hakee niihin ratkaisuja. Toimintavarmuutta on kehitetty ottamalla käyttöön toinen maantieteellisesti eri paikassa sijaitseva konesali. Toimintavarmuuden kehittäminen tältä osin jatkuu vielä kahden vuoden ajan. Tietoliikenneverkko on toteutettu myös uudella, toimintavarmuudeltaan paremmalla tavalla. Samanaikaisesti on pystytty alentamaan kustannuksia.

Kehittämissuunnitelma sisälsi lisäksi *toimenpiteet sote- ja maakuntauudistukseen valmistautumisesta*. OTT:ssa selvitettiin aktiivisesti eri vaihtoehtoja yhdessä Pohjois-Suomen tietohallinnon kanssa ja päätettiin, että OTT:stä ei tule maakuntatoimijaa (omistajapoliittisen ohjelman kehittämisluonnos 9/2017).

## Henkilöstö

Oulun Tietotekniikka liikelaitoksen palveluksessa oli vuoden lopussa **90 palkallista työntekijää** (2016; 90), joista 82 oli vakituudessa ja 8 määräaikaisessa työsuhteessa. Määräaikaisia on palkattu sijaisuuksiin tai projektiluontoihin tehtäviin. Henkilöstön määrä on tavoitteen mukainen.

Palveluiden **toimintavarmuutta** kuvataan muun muassa runkoverkon *saatavuudella* (tietoliikenteen saatavuus). Infrapalvelut onnistui tehtävässään hyvin, sillä kriittisten palvelujen saatavuus oli 99,99 prosentin tasolla. *Sähköisen asioinnin osuus*, joka kuvaa sähköisten palvelukanavien, itsepalvelun ja automaation kehittymistä, on kasvanut mutta 80 %:n tavoitetasoon on vielä matkaa.

Henkilöstökulut jäivät vuonna 2017 suunniteltua pienemmiksi, mikä johtuu palkattomista poissaoloista, rekrytointien viivästymisestä ja siitä, ettei kesätyöntekijöitä palkattu suunniteltua määrää.

Tulevien vuosien aikana henkilöstöstä on eläköitymässä viidennes avainosaajista, yhteensä noin kaksikymmentä henkilöä. Osaamisvajeen täyttäminen on usean vuoden prosessi, johon Tietotekniikassa pyritään varautumaan hyvissä ajoin. Maakunta- ja soteuudistuksen valmisteluun tarvitaan myös ICT-henkilöstöä jo vuonna 2018, mutta sen vaikutusta Oulun Tietotekniikan henkilöstöön ei pysytä vielä arvioimaan.

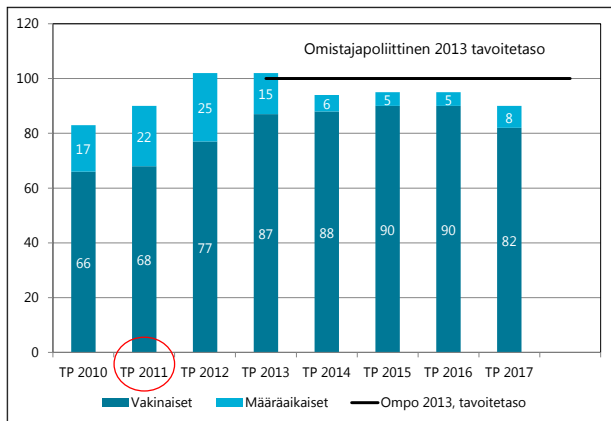
Talousarviovuonna toteutui pitkiä **sairauspoissaoloja**, jotka nostivat sairauspoissaoloprosenttia. Se oli 5,4 %, kun se edellisvuonna oli 4,8 %.

Oulun Tietotekniikka on asiantuntijaorganisaatio, jonka on tarpeen kehittää jatkuvasti toimintaansa ja henkilöstön osaamista, jotta se pystyy vastaamaan toimintaympäristön muutosten ja teknisen kehityksen mukanaan tuomiin haasteisiin. Asiantuntijuutta kehitetään monipuolisesti valmennus- ja koulutusohjelmilla, toimintamallien kehittämällä ja laaja-alaisilla tehtäväkuvilla. Henkilöstön määrän väheneminen tai vähentäminen koetaan kalliiksi asiantuntijaorganisaatiossa, koska uusien työntekijöiden rekrytointi ja kouluttaminen on kallista ja vie myös paljon aikaa.

Oulun Tietotekniikka on vähentänyt henkilöstöään yli 20 % vuoden 2013 tasosta. Henkilöstön määrää on alennettu OTT:n mukaan suunniteltua alemmalle tasolle. **Henkilöstörakenteen** muutos vakituisissa ja määräaikaisissa tehtävissä on toteutettu omistajapoliittisten linjausten mukaisesti. Aikaisemmin painopisteenä olleet tuotanto- ja tukitehtävät ovat vähentyneet. Tilalle on tullut asiantuntija- ja suunnittelijatason tehtäviä. Osaamisen muutos on toteutettu OTT:n henkilöstön koulutuksella, valmentamisella ja uusilla tehtäväkuvilla. Uusilla osaajilla tarkoitetaan mm. teknillistaloudellisia, kumppanuus- ja sopimushallinnan, asiakasyhteistyön yms. osaajia. Henkilöstön määrän lasku on aiheuttanut mm. palveluiden toimitusten ja kehittämishankkeiden viivästyksiä.

Henkilöstön työhyvinvointi, jaksaminen ja osaamisen kehittäminen ovat tärkeitä seuranta- ja kehityskohteita OTT:ssa. Muutoksien ja henkilöstömäärän vähentämisen vuoksi henkilöstön kuormitus on OTT:n mukaan kasvanut merkittävästi aiemmasta. Osaamisen kehittäminen toimintaympäristön tarpeita vastaavaksi on jatkuvaa kehittämistä, jonka onnistumiseen liittyy liikelaitoksen mukaan myös riskejä. Mikäli henkilöstöön liittyvät asiat kehittyvät huonoon suuntaan, se aiheuttaa myös toiminnallisia riskejä.

Henkilöstön määrä 2010-2017



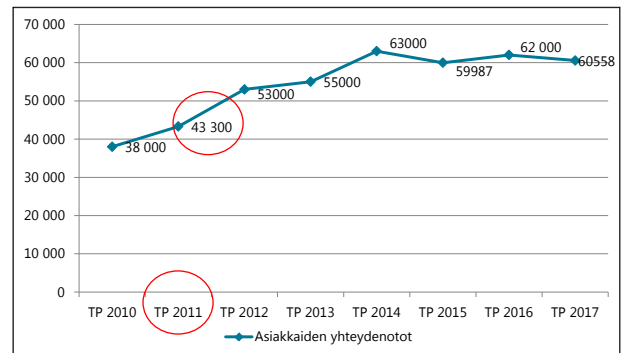
Asiakkaiden yhteydenottojen määrä kuvaa toiminnan volyymiä. Toimintaa on liikelaitoksen mukaan tehostettu siten, että vuoden 2011 tilannetta vastaavalla henkilöstömäärällä (noin 90), hoidetaan nykyisin lähes 1,5-kertainen volyymimäärä.

Oulun Tietotekniikan oman **henkilöstömäärän vähentäminen on edellyttänyt kumppaneiden toiminnan määrän lisäämistä**. Merkittävä määrä ICT-toimijoita on lukuisissa eri tehtävissä eri asiakkailla. Näiden toimijoiden kokonaismäärä on kasvanut Oulun kaupungissa tarkastelejakson 2013–2016 aikana.

**Työhyvinvoinnin mittarit** mm. Kunta10-kyselyn mukaan ovat pääosiltaan positiivisia, mutta kehitettäväkin löytyy. Työmäärä on lisääntynyt ja työntekijöiden kuormitus on korkea. Lisäksi henkilöstössä on lukuisia kriittisiä ns. avainhenkilöitä. Uuden tarvittavan osaamisvajeen täyttäminen on kesken. Omistajapoliittisen kauden alussa sovittua henkilöraamia ei ole voitu toteuttaa uusien osaajien ja avainhenkilöiden osalta suunnitellusti lähinnä sen takia, että kaupungissa on edelleen voimassa vapautuvien työpaikkojen ns. *täyttökielto*. Liikelaitos ei voi itse päättää uusien henkilöiden palkkaamisesta.

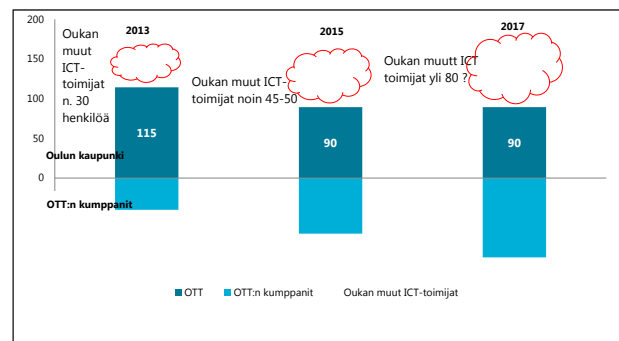
Toiminnan ja henkilöstön työhyvinvoinnin kehittämistä OTT:ssa jatketaan siten, että avainhenkilötehtäviä pyritään täyttämään ja toimintaa järjestämään sisäisesti. Johtamisjärjestelmä on uudistettu kehittämishankkeen mukaisesti. Tehtäväkohtaiset työn vaatavuuden arvioinnit on toteutettu. Tehtäväkuvauksissa on huomioitu OTT:n toimintamallimuutos, tavoiteltu osaamis- ja vastuualuemuutos ja esimiestoiminta.

Asiakkaiden yhteydenotot yhteensä



Lähde: Oulun kaupungin tilinpäätökset 2010–2017

Oulun kaupungin ICT-osaajien kehitys



Lähde: Oulun Tietotekniikka 3.10.2017



Oulun Tietotekniikassa on kaikki edellytykset tuloksellisuuteen henkilöstön ansiosta. Kunta10-kyselyn perusteella työyhteisötäidoissa innovatiivisuus, tavoitteellisuus, kehittäminen sekä auttaminen ja huomaavaisuus olivat lisääntyneet. Työnantajaa suosittelisi muille 76,9 % kyselyyn

vastanneista, mitä voidaan pitää hyvänä tuloksena. Työmotivaatio ja työkyky sen sijaan toteutuivat vaihtelevasti. Edellisestä kyselystä poiketen halu jatkaa omassa työssä oli laskenut ja yhä useampi oli harkinnut työnantajan vaihtamista tai eläkkeelle jäämistä.

## Johtopäätökset

### Tuloksellisuuden arviointia

Omistajaohjaus 2013-2016	<input checked="" type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>
Taloudellisuus	<input checked="" type="radio"/> <input checked="" type="radio"/> <input type="radio"/>
Tuottavuus	<input checked="" type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>
Vaikuttavuus ja laatu	<input checked="" type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>
Henkilöstö	<input type="radio"/> <input checked="" type="radio"/> <input type="radio"/>

Oulun Tietotekniikan talousarvioon vuodeksi 2017 asetetut tavoitteet, omistajan liikelaitokselle asettamat pidemmän aikavälin tavoitteet ja johtokuntatason toiminnalliset tavoitteet (kehittämissuunnitelma) toteutuivat hyvin. Toiminta on tuloksellista, kun kriteerinä ovat tavoitteet ja niissä onnistuminen. Uudenlainen asiakasyhteistyö toimii hyvin, toimintavarmuus on saavuttanut hyvän tason ja riskienhallinta on arvion mukaan hyvällä tasolla.

**Omistajaohjaus on ollut liikelaitoksen mukaan selkeää ja konkreettista kaudella 2013–2016.** Tavoitteet toteutuivat tulokseen ja henkilöstön osaamisvajeen täyttämiseen liittyviä tavoitteita lukuun ottamatta.

**Yli- ja alijäämät ovat vuositason heilahdelleet voimakkaasti tarkastelujaksolla 2013–2017.** Liikelaitoksen tavoitteena oli aiheuttamisperusteisen hinnoittelun kautta saavuttaa nollatulot. Aiheuttamisperusteista hinnoittelumallia ei ole voitu toteuttaa suunnitellussa laajuudessa ja tulokseen liittyvää tavoitetta ei ole saavutettu tältä osin. Asiakaskysyntä vaihtelee tilikautitasolla siten, ettei kaikkia vaihteluja voi ennakoita. Muutoin taloudelle asetetut tavoitteet toteutuivat hyvin, kannattavuus parani ja tuottavuus kasvoi. Tulos vuonna 2017 oli moninkertaisesti parempi kuin talousarviossa, mutta siihen vaikutti tilikaudella tehtyjen kirjanpidollisten muutosten lisäksi pienehkö kertaluontoinen tulo kiinteän omaisuuden myynnistä.

**Ulkopuolisten toimijoiden osuus OTT:n tuottamista palveluista jatkoi kasvuaan ja oli 74 %.** Omistajapoliittisten linjausten mukaisesti **vaikuttavuudelle** asetettu tavoite on toteutunut, kun OTT:n toimittajakumppaneiden rooli palvelutuotannossa on lisääntynyt (aiemmin 70 %). Liikelaitoksen mukaan kumppanuus on kuitenkin lisännyt kustannuksia lyhyellä aikavälillä ja OTT:ssa ollaan sitä mieltä, että hyötyä saadaan osaamisen ja toiminnan keskittämällä pidemmällä tähtäyksellä. Asiakkaan näkökulmasta liikelaitoksen palvelujen vaikuttavuus on lisääntynyt uudenlaisen asiakasyhteistyön myötä. Kumppanuuspohjainen asiakasyhteistyö -toimintamalli on tuonut aikaisempaa enemmän lisäarvoa asiakkaalle ja palvelut ovat kehittyneet uuden toimintamallin myötä laadukkaammiksi.

**Palvelun laatu vaihtelee.** Tämä on tullut esille asiakastytyväisyyskyselyssä. Liikelaitoksen mukaan syinä ovat henkilöstömuutokset, henkilöstön sairauspoissaolot ja henkilöstön väheneminen. Palvelulupaukset palvelun nopeudesta on pystytty täyttämään samoin palveluiden toimintavarmuus. Asiakaskokemusten perusteella toimintavarmuuden kohottaminen näkyi tietotekniikan luotettavuutena ja häiriöiden vaikutusten vähenemisenä. Asiakastytyväisyyskyselyssä kokonaisarvosana oli hyvä.

**Työhyvinvoinnissa on haasteita.** Henkilöstörakenteen muutos vakituisissa ja määräaikaisissa tehtävissä on toteutettu ja henkilöstön kokonaismäärä on saatu alennettua jopa suunniteltua tasoa alemmaksi. Omistajapoliittisen kauden alussa sovittuja henkilöstön lisäyksiä ei ole voitu toteuttaa rekrytointikiellon takia.

Toimintaa on saatu tehostettua hoitamalla kasvava asiakkaiden yhteydenottojen määrä pienemmällä henkilöstömäärällä. Työhyvinvoinnissa on kuitenkin ongelmia. Työpaineita on paljon ja työnhallintaa vähän. Työmäärä on lisääntynyt ja OTT:ssa on lukuisia avainhenkilöitä, joiden työmäärä ja kuormitus on korkea. Osaamisvajetta ei ole saatu täytettyä, sillä liikelaitos ei voi itse päättää henkilökrytoinneista.

**Uusista omistajapoliittisista linjauksista päätettiin vuoden 2018 alussa.** Sen mukaan maakunta-uudistuksen toteutuessa liikelaitoksesta siirretään maakunnan palveluihin liittyvät tehtävät maakunnalle. Tavoitteena on, että Oulun kaupungissa on yksi asiakaslähtöinen ICT-palvelujen yksikkö ja toiminnassa hyödynnetään laajasti markkinoita ja kumppaneita.

*Esitys uudesta digi- ja ICT – palveluiden toimintamallista ja hallintomuodosta osana Oulun kaupunkia on valmistunut 9.4.2018 ja siihen pyydetään vielä lausunnot. Esityksen lähtökohtana on, että uusi yksikkö toimisi tiiviissä yhteistyössä asiakkaiden kumppanina, mikä on yhdenmukainen OTT:n asiakaslähtöisen toimintamallin kanssa. Epävarmuutta tulevaisuudessa liikelaitoksen tilanteeseen aiheuttaa se, että sote- ja maakuntauudistuksen ja uuden digiyksikön vaikutukset eivät ole selvillä.*

**Tarkastuslautakunta toteaa, että** kaupungin sisäisten palvelujen toimivuuden turvaamiseksi on avainhenkilötehtäviä ja osaamisvajetta pyrittävä tehokkaasti vähentämään ja sijaisjärjestelyt saatava toimiviksi. Työmäärä on lisääntynyt ja työntekijöiden kuormitus on korkea. Lisäksi henkilöstössä on lukuisia kriittisiä ns. avainhenkilöitä, jotka ovat vaikeasti korvattavissa.

Omistajaohjauksen ja liikelaitoksen on pyrittävä avoimempaan ja vuorovaikutteisempaa toimintatapaan, sillä liikelaitoksessa koetaan, että omistajaohjauksessa päätetyt liikelaitosta ohjaavat linjaukset eivät sido ja ohjaa konsernijohdon toimintaa liikelaitosta koskevista asioista. Esimerkkeinä valtuuston talousarviokäsittelyn yhteydessä vuonna 2015 hyväksymä hinnoitteluperiaatteen muutos ja omistajapoliittisen kauden 2013–2017 alussa sovittu henkilöstön osaamisvajeen täyttäminen.

## 4.6 Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitoksen tuloksellisuus

Tarkastuslautakunta arvioi, ovatko Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitoksen toiminnalle asetetut tavoitteet toteutuneet ja onko toiminta ollut tuloksellista. Tuloksellisuuden näkökulmista arvioitiin erikseen pelastustoimen ja ensihoidon taloudellisuutta, tuottavuutta, prosessien sujuvuutta, palvelujen laatua ja vaikuttavuutta sekä henkilöstön aikaansaannoskykyä.

Pelastustoimelle ja ensihoidolle on valtakunnallisesti asetettu tavoitteet lainsäädännössä sekä ministeriöiden määräyksissä ja ohjeissa. Valtuuston päättämiä tavoitteita sisältyy *Oulun kaupungin omistajapoliittisiin linjauksiin (2013)*, *kaupunkistrategiaan 2020* ja *vuoden 2017 talousarvioon*.

Pelastusliikelaitos toimii kaupungin organisaatiossa seudullisena liikelaitoksena, joka hoitaa lakisääteisesti kii-reellisiin hätätilanteisiin liittyvää pelastustoimintaa ja omatoimiseen onnettomuuksien ehkäisemiseen ja hätätilannevalmiuksiin valmentavaa turvallisuusviestintää sekä valvoo palo- ja kemikaaliturvallisuutta. Lisäksi se tuottaa ensihoitopalveluja ja ensivastetoimintaa Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin kanssa tehdyn yhteistoimintasu-pimuksen mukaisesti.

**Pelastustoimen** lakisääteiset tehtävät tuotetaan 12 kunnan muodostamalla toimialueella kuntien kesken solmitun yhteistoimintasu-pimuksen mukaisesti. Kunnat ovat Hailuoto, Ii, Kempele, Kuusamo, Liminka, Lumijoki, Muhos, Oulu, Pudasjärvi, Taivalkoski, Tyrnävä ja Utajärvi. Jokaisen

kunnan alueella on vähintään yksi paloasema Lumijokea lukuun ottamatta.

Pelastuslain (379/2011) mukaan pelastuslaitokselle säädetyt tehtävät on suunniteltava ja toteutettava siten, että ne voidaan hoitaa mahdollisimman tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla ja että onnettomuus- ja vaaratilanteissa tarvittavat toimenpiteet voidaan suorittaa viivytystä ja tehokkaasti.

*Pelastustoimen valtakunnallisessa strategiassa (2015)* vuosille 2016–2025 on määritelty pelastustoimen kansalliseksi tavoitteiksi muun muassa, että pelastustoimella on valmius vastata riskeihin omalla toimialallaan, palvelut on järjestetty laadukkaasti, kustannustehokkaasti ja yhdenmukaisesti, pelastustoimi kehittää aktiivisesti toimintatapojaan ja henkilöstö voi hyvin.

**Ensihoidon ja ensivastetoiminnan** järjestäminen perustuu terveydenhuoltolakiin, Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin palvelutasopäätökseen ja sairaanhoitopiirin kanssa tehtyyn yhteistoimintasu-pimukseen. Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitos on tuottanut terveydenhuoltolain mukaisia ensihoitopalveluja vuodesta 2013 alkaen osassa toimialueen kuntia ja vuodesta 2015 ensihoidon toimialueella, johon kuuluu pelastustoimen toimialue ja Vaalan kunta.

Sote- ja maakuntauudistuksessa vuonna 2020 pelastustoimen järjestämisvastuu siirtyi kunnilta maakunnille, jotka rahoittavat toiminnan. Pohjois-Pohjanmaalla Oulu-Koillismaan ja Jokilaaksojen pelastuslaitokset yhdistyvät. Ensihoitopalvelu tuotetaan maakunnan omana toimintana.

### Valtuustotavoitteiden toteutuminen

**Oulun kaupungin omistajapoliittisissa linjauksissa** oli liikelaitoksia koskeva yleislinjaus: *Oulun kaupungin liikelaitosten tehtävänä on turvata palveluiden saatavuus mahdollisimman tehokkaasti ja taloudellisesti.*

Kehittämisvisio ja toiminnan tavoitteet		Toteutumisen arviointi liikennevaloin
<b>Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitoksen erityistehtävä</b>	Lainsäädännössä säädetyt viranomaistehtävät Liikelaitos voi osallistua ensihoidon sairaankuljetuksia koskeviin kilpailutuksiin.	
<b>Kehittämisvisio</b>	Toimintaa jatketaan seudullisena liikelaitoksena	
<b>Toiminnan tavoitteet</b>	Toimintavarmuus Kustannustehokkuus	

Viranomaistehtävien toteutumista valvoo pelastustoi-messa yleisellä tasolla sisäministeriö ja alueellisesti Pohjois-Suomen aluehallintovirasto. Ensihoitoa valvovat sosiaali- ja terveysministeriö, Valvira, Pohjois-Suomen

aluehallintovirasto ja tilaajana Pohjois-Suomen sairaanhoitopiiri. Lakisääteisten tehtävien toteutumisen arviointia on jäljempänä tehty vain siltä osin kuin sitä on voitu tarkastella osana tuloksellisuutta. Toimintavarmuuden ja

kustannustehokkuuden toteutumista arvioidaan erikseen pelastuksen ja ensihoidon tuloksellisuuden yhteydessä. Tuloksellisuutta on arvioitu sellaisilla mittareilla, joista on ollut käytettävissä tietoja kaikilta viideltä vuodelta.

Pelastusliikelaitoksen toimintaan liittyviä kaupunkistrategian 2020 toteuttamisohjelmia ovat **Palvelujen järjestämishjelma 2015-2017** (tavoitteena muun muassa asiakaslähtöisyys) ja **Henkilöstöohjelma 2014–2020**. Palvelujen järjestämishjelman tavoitteita ei ole liikelaitoksen talousarvioon erikseen määritelty. Henkilöstöohjelman toteuttamiseksi liikelaitos on 1.1.2017 ottanut käyt-

töön työhyvinvointisuunnitelman, jossa on osa-alueittain määritelty tavoitteet, toimenpiteet ja mittarit.

Kaupunkistrategiasta oli johdettu **vuoden 2017 talousarvioon** neljä toiminnallista tavoitetta, joille oli asetettu viisi mittaria. Toiminnallisista tavoitteista kaksi liittyi kalustoinvestointeihin, ja niissä poikkeamaa oli pelastuksen tulosalueen nettoinvestoinneissa, jotka ylittivät muutamia tuhansia euroja. Kahdesta henkilöstön hyvinvointitavoitteesta Kunta10-kyselyn tulosten huomioimista koskeva tavoite toteutui ja maakuntauudistuksen viestintään liittyvä tavoite jäi toteutumatta uudistuksen lykkääntymisen vuoksi.

Keskeiset talouden tunnusluvut omistajaohjauksen näkökulmasta

Toiminnan laajuus (1000 €)	2013	2014	2015	2016	TA 2017	TP 2017
Liikevaihto	25 434	24 778	31 883	32 840	32 661	33 418
<b>Investoinnit (netto)</b>	<b>997</b>	<b>2 889</b>	<b>1 898</b>	<b>1 972</b>	<b>0</b>	<b>4</b>
Kannattavuus						
<b>Liikelyli-/alijäämä</b>	<b>1 260</b>	<b>12</b>	<b>1 296</b>	<b>1 200</b>	<b>32</b>	<b>1 325</b>
Pelastustoimen kuntien maksuosuus €/as	64,67	64,54	62,77	62,17	61,64	61,64
Pelastustoimen menot €/as	63,57	65,04	62,18	62,43	64,14	61,82
Ensihoidon menot €/as	21,27	30,20	47,28	49,60	52,20	50,73

**Valtuuston asettamat sitovat taloustavoitteet ovat toteutuneet** kaikkina viitenä vuonna lukuun ottamatta pienehköjä ylityksiä vuosien 2013 ja 2017 nettoinvestoinneissa. Liikelylijäämät ja tulokset ovat olleet selkeästi parempia kuin talousarvioon on ennakoitu, mikä johtuu osittain siitä, että ensihoidon ylijäämää ei ole palautettu sairaanhoitopiirille kunkin tilivuoden päätyttyä, vaan se tehdään yhdellä kertaa ennen maakuntauudistusta. Toisaalta liikelaitos on investoinut ambulansseihin bruttona noin 3,6 miljoonaa euroa vuosina 2014–2016. Liikelaitoksen taseessa oli vuoden 2017 lopussa yhteensä 5,5 miljoonaa euroa edellisten tilikausien ja kuluneen tilikauden ylijäämiä joista osa pelastustoimesta ja osa ensihoidosta. Viime vuoden ylijäämä oli 1,3 miljoonaa euroa, josta pelastuksen osuus oli 0,4 ja ensihoidon 0,9 miljoonaa euroa. Tulokertymässä näkyi ensihoidon lisääntynyt palvelujen käyttö. Koko liikelaitoksen henkilöstömenot alittuivat 0,4 miljoonaa euroa.

Sitovien tavoitteiden toteutuminen 2013–2017

	2013	2014	2015	2016	2017
Liikelylijäämä	0	-140	275	590	32
<b>Toteuma</b>	<b>1 260</b>	<b>12</b>	<b>1 296</b>	<b>1 200</b>	<b>1 325</b>
Investoinnit (netto)	974	2 890	1900	2 029	0
<b>Toteuma</b>	<b>997</b>	<b>2 889</b>	<b>1 898</b>	<b>1 972</b>	<b>4</b>
Lainat enintään		1 890	735	829	
<b>Toteuma</b>		<b>1 890</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	

Huomionarvoista on, että liikelaitoksen kaksi tulosaluetta ovat viime vuosina muuttuneet eri suuntiin: pelastustoimessa on toteutettu säästöjä ja supistettu toimintaa, kun taas ensihoidon tuotanto on laajentunut voimakkaasti vuodesta 2015 alkaen yhteistoimintasopimuksen mukaisesti.

## Pelastustoimen tuloksellisuus

### Taloudellisuudesta ja tuottavuudesta

Pelastusalueen väestömäärän kasvu on hidastunut viime vuosina: vuosikymmenen puolivälissä lisäys oli yli 2 000 henkeä vuodessa mutta kahtena viime vuonna vain noin 1 700 eli 0,6 %. Tehtävämäärät ovat olleet laskusuunnassa viime vuosina.

Pelastusalueen väestömäärä ja tehtävämäärä 2013–2017

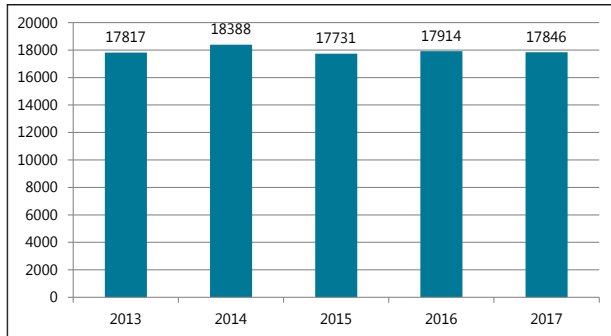
	2013	2014	2015	2016	2017
Pelastusalueen väestömäärä 1)	280 042	282 737	285 161	286 931	288 664
Tehtävä-/hälytysmäärä	4 324	4 328	4 463	4 361	4 303

1) Väestömäärät 2013–2016 liikelaitoksen tilinpäätösten mukaiset ja 2017 vuoden lopun väestömäärä.

**Pelastustoimi on saavuttanut valtioneuvoston vuonna 2014 päättämän säästöohjelman mukaisen säästötavoitteensa**, 337 000 euroa. Ohjelmassa edellytettiin, että alueellisissa pelastuslaitoksissa toteutetaan vuosina 2015–2017 pysyviä säästöjä heikentämättä palve-

lutasoa. Tavoitteena oli, että kuntien maksuosuus pysyy ennallaan em. vuosina. Keväällä 2015 Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitoksen johtokunnan päättämän säästöohjelman mukaan yhdistettiin ja lakkautettiin paloasemia (Oulunsalo ja Käylä), vähennettiin sijaisten käyttöä ja ylitöitä, supistettiin varaolovahvuuksia, jätettiin vapautunut virka täyttämättä ja kierrätettiin kalustoa. Ennen säästöohjelman alkamista vuonna 2014 pelastuksen kokonaiskustannukset olivat 18,4 ja viime vuonna 17,8 miljoonaa euroa. Alimmillaan kustannukset olivat vuonna 2015.

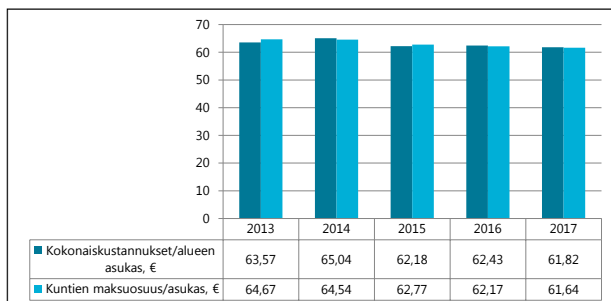
Pelastustoimen tulosalueen kokonaiskustannukset 2013–2017, 1 000 euroa



**Kuntien maksuosuuksien kokonaismäärä on ollut sama 17,6 miljoonaa euroa vuosina 2014–2016**, ja vuonna 2017 se on edelleen laskenut 17,3 miljoonaa euroon. Pelastustoimen maksuosuudet asukasta kohden ovat laskeneet vuodesta 2013 ja olleet liikelaitoksen mukaan valtakunnallisessa vertailussa 2. tai 3. alhaisimpia vuosina 2013–2016. Prosentuaalinen muutos vuodesta 2013 vuoteen 2017 on ollut -4,7 %.

Vuoden 2015 kuntien tilinpäätöstietojen mukaan Oulun kaupungin palo- ja pelastustoimen nettokäyttökustannukset olivat 59 euroa/asukas, kun yli 100 000 asukkaan kuntien keskiarvo oli 64 euroa/asukas. Pohjois-Pohjanmaan keskiarvo oli 70 euroa/asukas.

Pelastustoimen kustannukset ja kuntien maksuosuus asukasta kohden, euroa



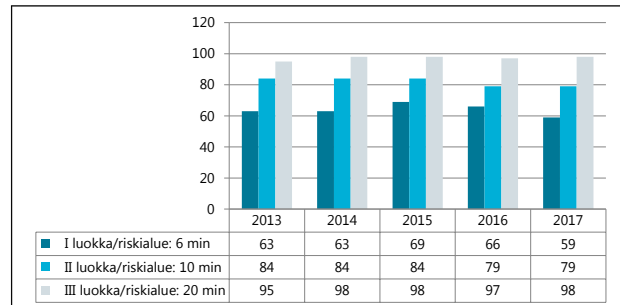
Pelastustoimen tuottavuuden mittareita ollaan kehittämässä valtakunnallisesti. Oulu-Koillismaalla **tuottavuutta on pyritty parantamaan siirtymällä aluejakoon perustuvasta kolmen toimialueen mallista kahden toimialueen malliin 1.5.2017 alkaen**. Liikelaitoksen mukaan toimialueiden vähentämisen myötä henkilöstön työn sisältöä ja työnjakoa on muutettu ja toimintaa tehos-

tettu. Tuottavuutta vähentävät automaattisten paloilmotuslaitteiden erheelliset hälytykset, joita on edelleen paljon aiheuttaen kustannuksia ja sitoen henkilöstöä. Vuonna 2017 oli tavoitteena, että ne vähenevät 15 % vuosien 2013–2015 keskiarvosta, mutta muutos oli vain -6,0 %.

### Prosessien sujuvuudesta

Pelastustoimen alue on jaettu 1 km<sup>2</sup>:n riskialueisiin, joilla sijaitsevista kohteista ensimmäisen yksikön tulee olla tavoiteajassa 50-prosenttisesti.

Tavoittamisprosentit eri riskialueilla (vähintään 50 %)



**Kohteiden tavoittamisessa on saavutettu tarkaste-luajanjaksona 50 %:n vähimmäistavoite kaikilla kolmella alueella.** Toiminta-alueella on kuitenkin riskiruu-tuja erityisesti Oulun keskustan pohjoispuolisilla alueilla ja Rukalla, eikä niiden tavoittaminen onnistu vähimmäis-tavoitteiden mukaisesti. Riskialueiden tavoittamattomu-teen vaikuttaa paloasemien sijainti ja valmius. Ratkaisuksi Ouluun pelastuslaitos on esittänyt, että keskuspaloase-man toiminnot jaettaisiin Linnanmaan ja Raksilan uusille paloasemille.

Alueille, joille ei nopean avun saantia voida toteuttaa ase-tettujen vähimmäistavoitteiden mukaisesti, tulee Poh-jois-Suomen aluehallintoviraston mukaan kohdentaa tiiviimpää valvontaa ja turvallisuusviestintää sekä mah-dollisia teknisiä ratkaisuja onnettomuuksien havaitsemi-sen ja avun hälyttämisen varmistamiseksi. Pelastustoimi tekee yhteistyötä lähialueiden pelastuslaitosten kanssa hälytyksissä ja myös yhteisissä harjoituksissa sekä ohjei-den ja toimintamallien yhtenäistämässä. Viranomaisyh-teistyötä on Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksen, poliisin, puolustusvoimien ja rajavartioston kanssa.

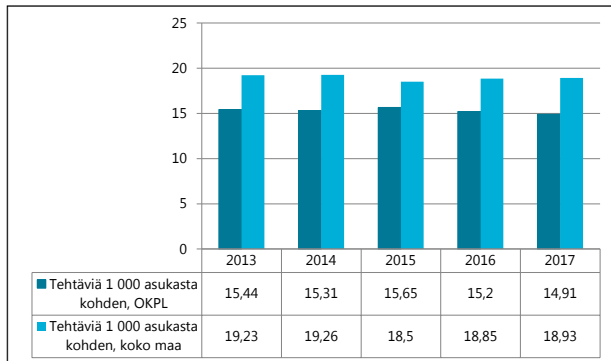
**Välittömässä valmiudessa olevien paloasemien lähtöaikamediaanitavoitteen 60 sekunnin taso ei ole saavutettu vuosina 2013–2017; mediaani on ollut 1:27–1:29.**

### Laadusta ja vaikuttavuudesta

Tavoitteena on ollut, että *valvontatyö, turvallisuusvies-tintä, neuvonta ja hälytysvastesuunnittelu vaikuttavat hälytyksiä vähentävästi*, mutta **hälytysten kokonais-määrä on ollut vuonna 2017 lähes samalla tasolla kuin vuonna 2013 vaikkakin laskenut vuoden 2015 huipusta**. Ilman tarkistus- ja varmistustehtäviä hälytyksiä

oli viime vuonna vain 11,5 kappaletta 1 000 asukasta kohden. Hälytystaajuus on Oulu-Koillismaalla pienempi kuin valtakunnassa keskimäärin, mihin tärkein selitys lienee se, että alueella on tiukka vastemäärittely ensivasteyksikön hälyttämiselle muun muassa pitkien etäisyyksien vuoksi. Luonnonolosuhteet, esimerkiksi tulvien aiheuttamat vahingontorjuntatehtävät, ovat yksittäisinä vuosina saattaneet nostaa tehtävämäärää merkittävästi.

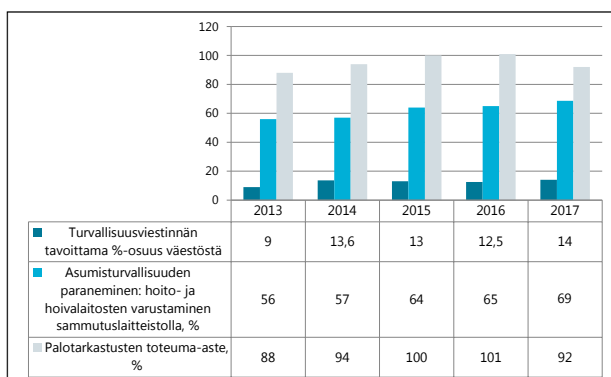
Tehtävien määrä Oulu-Koillismaalla ja koko maassa 2013–2017



Lähteet: OKPL, Pronto- resurssi- ja onnettomuustilasto

Vaikuttavuutta on arvioitu hälytysten vähenemisen lisäksi viestinnän tavoittamalla väestömäärällä, asumisturvallisuuden parantumisella ja palotarkastusten toteuma-asteella. Viestinnässä entistä suurempi merkitys on pelastuslaitoksen aineistolla sosiaalisessa mediassa, jonka kävijämäärä laitoksen mukaan oli viime vuonna 1,6 miljoonaa henkeä. Erilaisia tapahtumia järjestettiin 536, kun tavoite oli 525. Viestinnän vaikuttavuuden mittaamisen tarpeeseen on aluehallintovirasto kiinnittänyt huomiota Peruspalvelujen arviointiraportissaan vuonna 2015.

Turvallisuuden parantamistoimet 2013–2017



**Turvallisuuden parantamistoimissa on edistytty lukuun ottamatta palotarkastusten toteuma-astetta**, jossa vuonna 2017 ei saavutettu 100 %:n tavoitetta. Liikelaitos pitää pelastustoimen palvelujen turvaamista harvaan asutuilla alueilla haasteena.

Pelastustoiminnan laadulle ei ole mittareita. Aasukkaiden käsityksiä pelastustoimen laadusta on selvitetty oululaisille kohdistetuilla kyselytutkimuksilla, joissa tulokset ovat olleet kohtalaisen hyvät. *Yhdyskuntatekniset palvelut 2016* -kyselytutkimuksessa kysyttiin, miten hyvin sammutus- ja pelastuspalvelut on hoidettu. Asteikolla 1–5 Oulun keskiarvo oli 3,95, kun se edellisessä kyselyssä vuonna 2014 oli 4,12. Kaikkien kaupunkien keskiarvo oli 4,11 vuonna 2016. *KAPA - Kaupunki- ja kuntapalvelut 2016 Oulussa* -tutkimuksessa kysyttiin, miten hyvin pelastustoiminta on hoidettu asuinkunnassa. Vastausten keskiarvo asteikolla 1–5 oli 4,09. Edellisessä kyselyssä 2012 Oulun keskiarvo oli 4,05. Vertailukuntien keskiarvo vuonna 2016 oli 4,22.

### Henkilöstön aikaansaannoskyvystä

Pelastustoimessa työskenteli vuoden 2017 lopussa yhteensä 392 henkeä, joista vakinaisia 355. Toteutunut työpanos ja henkilöstömenot sisältävät myös osa-aikaiset ja sivutoimiset, joita työskentelee vapaaehtoisissa palokunnissa ja työsuhteisina toimenpidepalkkaisina. Liikelaitoksen mukaan vähennys vuodesta 2013 alkaen johtuu sivutoimisen henkilöstön vähenemisestä, kun toimintaan osallistumattomat on poistettu luvuista. Vuonna 2017 pelastustoiminnassa oli noin 350 sivutoimista palomiestä. Säästöohjelman aikana henkilöstömenot ovat pienentyneet vuodesta 2014 alkaen 0,7 miljoonaa euroa. Henkilöstömenojen osuus kaikista pelastuksen menoista oli 64 % vuonna 2017.

Pelastustoimen henkilöstötunnuslukuja 2013–2017

	2013	2014	2015	2016	2017
Vakinaisten määrä 31.12.	426	426	395	357	355
Tilapäisten määrä 31.12.	73	61	40	47	37
<b>Yhteensä</b>	<b>499</b>	<b>487</b>	<b>435</b>	<b>404</b>	<b>392</b>
Toteutunut työpanos, kaikki, htv	456	450	409	379	356
Henkilöstömenot 1000 €	11 607	12 127	11 634	11 606	11 391

Henkilöstön hyvinvointia mitataan Kunta10-kyselyllä määrävälein. Vuoden 2016 kyselyn mukaan pelastustoimen henkilöstön keski-ikä oli 42 vuotta, ja henkilöstöstä vain 41 % uskoi jatkavansa eläkeikään saakka. Sairauspoissaoloprosentti laski hieman vuodesta 2016 mutta oli korkeampi kuin liikelaitoksessa keskimäärin. Raksilan keskuspalooasemalla yli 40 työntekijää kärsii eriasteisista sisäilmaongelmista, minkä vuoksi toimintoja on siirretty väliaikaisesti tiloihin. Syksyllä 2017 on aloitettu Oulun keskuspalooaseman korvaavien palooasemien hankesuunnittelu.

Sairauspoissaolo-% 2013–2017

	2013	2014	2015	2016	2017
Pelastuksen tulosalue	4,6	5,6	5,6	5,6	5,4
Koko pelastuslaitos	4,5	4,8	4,4	4,2	4,6

Luvuista on poistettu toimenpidepalkkaisen henkilöstön vaikutus.

Kunta10-kyselyn tulokset kokonaisuutena ovat parantuneet vuodesta 2012 vuoteen 2016. Kolme osiota neljästä ja kokonaissijoitusta kuvaava luku näyttävät kuitenkin viimeisimmässä kyselyssä huonompaa tulosta kuin 2014.

Pelastustoimi: Kunta10-tulokset 2012–2016 liikennevaloin

Kunta10-kyselyn mittarit	2012	2014	2016	Mittarin kehitys 2012–2016	Oulun kaupunki 2016
TYÖ-mittarit	41	50	50		38
TYÖYHTEISÖ-mittarit	21	39	35		57
JOHTAMISEN mittarit	21	42	34		49
TYÖSSÄ JATKAMISEN mittarit	29	48	37		48
<b>KUNTA10-kokonaissijoitus</b>	<b>28</b>	<b>44</b>	<b>40</b>		<b>63</b>

Viimeisimmän kyselyn perusteella täydennyskoulutusta piti riittävänä 65 % ja työnantajaa suosittelisi 71 % henkilöstöstä. Kehityskohteiksi ovat nousseet esimiestyön tukeminen ja kehityskeskustelukäytänteiden kehittäminen.

Ensihoidon tunnuslukuja 2013–2017

	2013	2014	2015	2016	2017
Tehtävä-/hälytysmäärä	29 520	29 545	43 944	45 450	47 763
Palvelutuotantoalueen väestömäärä 1)	221 041	223 846	288 236	289 974	291 598
Suhdeluku	0,134	0,132	0,152	0,157	0,164
Kokonaiskustannus, 1 000 €	6 955	7 078	13 627	14 382	14 808
Kokonaiskustannus/palvelutuotantoalueen asukas, €	31,46	31,62	47,28	49,60	50,78
Kustannukset / hälytys, €	235,60	239,57	310,10	316,44	310,03

1) Väestömäärät 2013–2016 liikelaitoksen tilinpäätösten mukaiset ja 2017 vuoden lopun väestömäärä.

Suurin muutos oli vuonna 2015, jolloin toiminta laajeni pelastuslaitoksen koko toimialueelle ja Vaalaan. Palvelutuotantoalueen väestömäärä kasvoi tuolloin lähes 30 %, tehtävien määrä melkein 50 % ja kokonaiskustannukset 93 %. Vuodesta 2015 vuoteen 2017 tehtävämäärä on lisääntynyt lähes 9 % mutta väestö vain 1,2 %. Vuonna 2017 tehtävämäärän kasvu oli Oulun seudulla lähes 7 %, kun tehtävät koko alueella lisääntyivät noin 5 %. Hälytyskohtaiset kustannukset ovat olleet jokseenkin samat viimeiset kolme vuotta. Tehtävien määrän kasvu on trendinä monissa suurissa kaupungeissa.

Ikääntyneiden työntekijöiden toimintakyvyn ylläpitämistä fyysisesti raskaassa työssä on pyritty tukemaan: vuonna 2016 liikelaitoksen oma liikuntasuunnittelija aloitti tehtävässään, ja vuoden lopussa valmistui työhyvinvointisuunnitelma, jota toteutettiin vuonna 2017. Lähes jokaisella paloasemalla on kuntosali, ja Puhdas paloasema -projektilla pyritään vähentämään palojäämille altistumista tilanpaikalla ja paloasemien huoltotiloissa.

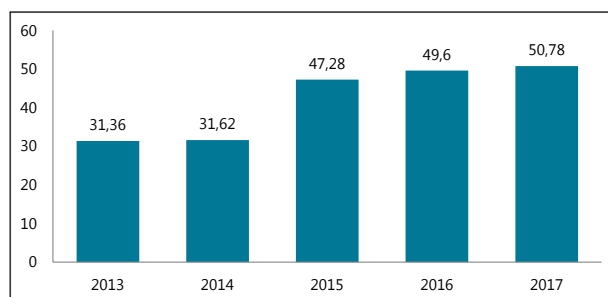
Haja-asutusalueiden vapaaehtoisten työntekijöiden rekrytointi on vaikeaa (esimerkiksi Ruka, Syöte, Yli-Ii, Ylikiiminki) ja vaatii jatkuvaa työtä. Vakinaisten työntekijöiden saamisessa ei ole ollut ongelmia miehitetuille paloasemille päivälomien tehtäviin.

## Ensihoidon tuloksellisuus

### Taloudellisuudesta ja tuottavuudesta

Pelastusliikelaitoksen tuottamien ensihoitopalvelujen määrä on kasvanut merkittävästi ennen kaikkea palvelutuotantoalueen laajenemisen vuoksi.<sup>1</sup> Palveluja tuotetaan nyt noin 70 000 henkeä suuremmalle väestömäärälle kuin vuonna 2013.

Kokonaiskustannus palvelutuotantoalueen asukasta kohden, €



<sup>1</sup> – 31.12.2011 Oulu ja Hailuoto  
 1.1.2012 – 31.12.2012 Oulu, Hailuoto, Kempele, Oulunsalo  
 1.1.2013 – 31.12.2014 Uusi Oulu, Hailuoto, Kempele, Ii  
 1.1.2015 – Pelastuslaitoksen koko toimialue ja Vaala

**Asukaskohtaiset kustannukset ovat kasvaneet noin 19 euroa (61 %) viisivuotisjaksolla.** Toiminnan tulot (sairaanhoitopiirin maksama korvaus, tehtäväkohtaiset Kelan korvaukset, asiakkaiden omavastuuosuudet ja laitoslaskutus) ovat kattaneet menot. Toiminnan laajeneminen on myös edellyttänyt investointeja ambulansseihin.

Ensihoitoyksiköitä oli viime vuonna 21, ja niiden käyttöaste prosentti oli keskimäärin 35 eli tavoitteen mukainen, mutta Oulun ja Ruskonselän paloasemien yksiköillä käyttöaste prosentti oli keskimäärin 51. Kaikista tehtävistä kiireellisiä on viime vuosina ollut noin 30 % ja 35–40 % sellaisia, joissa potilasta ei kuljeteta. Liikelaitoksen mukaan taloudellisuutta on mahdollista lisätä välttämällä tarpeettomia kuljetuksia ja hakemalla sopivaa henkilöstömitoitusta.

Lähtöaika kiireellisissä A-B -tehtävissä

	2013	2014	2015	2016	2017	Tavoitetaso
A-B -yksiköiden lähtöaika sekuntia	91	103	125	103	98	90

Hoidollisia prosesseja on kehitetty vuodesta 2015 alkaen sairaanhoitopiirin kanssa ensihoidon laatu- ja potilasturvallisuustyöryhmässä, jossa tavoitteena on muun muassa laadun arviointi ja valvonta ja uusien hoitomuotojen tuominen kentälle. Erityisesti sosiaali- ja terveysministeriön määrittelemissä hoidollisissa avainprosesseissa on ensihoitajien osaamista pidetty yllä ja kehitetty.

#### Laadusta ja vaikuttavuudesta

Laadun mittareina käytettäviä **valituksia, muistutuksia, kanteluja ja potilasvahinkoilmoituksia on tehty vähän hälytysmäärään nähden**, samoin yhteydenottoja potilasasiamiehelle. Määrät ovat hieman kasvaneet vuonna 2017. Potilastytyväisyyskysely on tehty viimeksi vuonna 2014, jolloin vastausten keskiarvo oli 4,0 asteikolla 1–5. Uusi kysely tehdään vuoden 2018 aikana.

Muistutukset, kantelut, valitukset ja potilasvahingot 2013–2017

	2013	2014	2015	2016	2017
Muistutukset, kantelut, kpl/v	11	12	9	6	11
Valitusten ja muistutusten määrä, kpl/1 000 hälytystä/v	0,27	0,34	0,18	0,11	0,19
Potilasvahinkoilmoitusten määrä, kpl/1000 hälytystä/v	0,102	0,169	0,068	0,066	0,105
Korvattujen potilasvahinkojen määrä, kpl/1000 hälytystä/v	0,00	0,34	0,00	0,022	0,021
Yhteydenotot potilasasiamiehelle (Oulun seutu)	3	4	1	5	7

#### Prosessien sujuvuudesta

Sairaanhoitopiirin palvelutasopäätöksessä on määritelty tavoiteajat eri tehtäväkiireellisyysluokan tehtäville, ja tavoiteaikojen toteutumista seurataan vain koko sairaanhoitopiirin tasolla. Ensihoidon yhteistoimintasopimuksessa mainitulla välittömällä lähtövalmiudella tarkoitetaan sitä, että henkilöstö on yksikön läheisyydessä tosiasiallisesti valmiina lähtemään tehtävälle. 90 sekunnin lähtöaikatavoite on julkaistu vasta vuonna 2017, sitä ennen kyseistä tavoitetta ei ole missään ollut kirjattuna. Tavoitetaso ei toteutunut vuonna 2017 eikä aiempina vuosina mutta on kehittynyt parempaan suuntaan vuoden 2015 jälkeen. Lähtöaikaa voidaan käyttää kuvaamaan myös toiminnan laatua.

Yhdyskuntatekniset palvelut 2016 -tutkimuksessa oululaisilta kysyttiin, miten hyvin ensihoitopalvelut on hoidettu. Asteikolla 1–5 keskiarvoksi tuli 3,88, missä oli hivenen laskua edelliseen vuoden 2014 kyselyyn (3,92). Kaupunkien keskiarvo oli 4,03. KAPA - Kaupunki- ja kuntapalvelut 2016 Oulussa -tutkimuksessa vastausten keskiarvo asteikolla 1–5 oli 3,85. Laskua oli Oulun keskiarvoon 3,92 vuonna 2012. Vertailukuntien vuoden 2016 keskiarvo oli 4,03.

Vaikuttavuuden kannalta keskeistä on se, kuinka nopeasti potilaat saavat ensihoidon palveluja, kuinka asiantuntevaa hoito on, kuinka potilasturvallisuus toteutuu ja kuinka potilaat lopulta selviytyvät sairauskohtauksesta tai onnettomuudesta. Näitä mittareita ollaan vasta kehittämässä sosiaali- ja terveysministeriön laatusuosituksen mukaisesti, ja ajan myötä saataneen vertailukelpoista tietoa ensihoidon vaikuttavuudesta eri puolilla maata.

#### Henkilöstön aikaansaannoskyvystä

Toiminnan laajentuessa ensihoidon henkilöstömäärä ja henkilöstömenot ovat yli kaksinkertaistuneet viidessä vuodessa, mutta viimeiset kolme vuotta toteutunut työpanos on ollut lähes samalla tasolla. Kunta10-kyselyssä 2016 henkilöstön keski-ikä oli 32 vuotta.

Ensihoidon henkilöstötunnuslukuja 2013–2017

	2013	2014	2015	2016	2017
Vakinaiset 31.12.	45	117	171	185	194
Tilapäiset 31.12.	55	24	28	34	32
<b>Yhteensä</b>	<b>100</b>	<b>141</b>	<b>199</b>	<b>219</b>	<b>226</b>
Toteutunut työpanos, kaikki, htv	86	89	179	182	184
Henkilöstömenot, 1000 €	5 317	5 440	10 476	11 195	11 308



Sairauspoissaoloprosentti ensihoidossa oli pienempi kuin pelastustoimessa mutta korkea ottaen huomioon sen, että ensihoitajien keski-ikä on alhainen. Fyysisesti erittäin kuormittava ja virus- ja bakteeritautia aiheuttava työ osaltaan selittää sairauspoissaoloprosentteja.

Sairauspoissaolo-% 2013–2017

	2013	2014	2015	2016	2017
Ensihoidon tulosalue	4,4	5,2	4,3	3,4	4,5
Koko pelastuslaitos	4,5	4,8	4,4	4,2	4,6

*Koko pelastuslaitoksen luvuista on poistettu toimenpidepalkkaisen henkilöstön vaikutus.*

Kunta10-kyselyn mukaan henkilöstön työtyytyväisyys on kehittynyt parempaan suuntaan vuodesta 2012 alkaen. Merkittäväksi työturvallisuusongelmaksi on noussut väkivalta, sillä 2016 kyselyn mukaan 80 % oli kokenut väkivaltaa asiakkaiden taholta: tavaroiden heittelemistä, lyömistä, potkimista, aseella uhkaamista tai henkistä väkivaltaa. Vuoden 2017 toimintakertomuksen mukaan ensihoidossa on järjestetty väkivaltatilanteisiin liittyviä koulutustilaisuuksia.

Ensihoito: Kunta10-tulokset 2012–2016 liikennevaloin

Kunta10-kyselyn mittarit	2012	2014	2016	Mittarin kehitys 2012–2016	Oulun kaupunki 2016
TYÖ-mittarit	31	42	58		38
TYÖYHTEISÖ-mittarit	12	39	57		57
JOHTAMISEN mittarit	10	51	50		49
TYÖSSÄ JATKAMISEN mittarit	40	58	72		48
<b>KUNTA10-kokonais-sijoitus</b>	<b>18</b>	<b>44</b>	<b>55</b>		<b>63</b>

Kehityskeskusteluja oli käynyt alle 10 % vastanneista, ja kehityskeskustelukäytänteiden parantaminen onkin otettu kehityskohteeksi. 84 % vastanneista piti täydennyskoulutusta riittävänä, 74 % ilmoitti haluavansa jatkaa omassa työssään ja 95 % suosittelisi työnantajaa.

## Johtopäätökset

### Pelastustoimen tuloksellisuuden arviointia 2013–2017

Taloudellisuus ja tuottavuus	<input checked="" type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>
Prosessien sujuvuus	<input type="radio"/> <input checked="" type="radio"/> <input type="radio"/>
Vaikuttavuus ja laatu	<input type="radio"/> <input checked="" type="radio"/> <input type="radio"/>
Henkilöstö	<input type="radio"/> <input checked="" type="radio"/> <input type="radio"/>

### Ensihoidon tuloksellisuuden arviointia 2013–2017

Taloudellisuus ja tuottavuus	<input type="radio"/> <input checked="" type="radio"/> <input type="radio"/>
Prosessien sujuvuus	<input type="radio"/> <input checked="" type="radio"/> <input type="radio"/>
Vaikuttavuus ja laatu	<input type="radio"/> <input checked="" type="radio"/> <input type="radio"/>
Henkilöstö	<input type="radio"/> <input checked="" type="radio"/> <input type="radio"/>

**Omistajapolitiittisten linjauksien** tavoitteista toiminnan jatkuminen seudullisena liikelaitoksena ja ensihoidon palvelujen tuottaminen ovat toteutuneet. Pelastustoimen palvelujen saatavuuden liikelaitos on turvannut koko alueellaan, joskin kohteiden tavoitettavuudessa on viiveitä tietyillä riskialueilla.

**Kaupunkistrategia 2020:n** toteuttamisohjelmista henkilöstöohjelmaa on toteutettu osana päivittäisjohtamista ja työhyvinvointisuunnitelmalla. Kaupunkitalouden kestävyttä ja tasapainoa on edistetty. Potilas- ja asukastyytyväisyys on melko hyvällä tasolla.

**Vuoden 2017 talousarvion** sitovat taloustavoitteet ja toiminnalliset tavoitteet ovat toteutuneet pääosin. Vuosina 2013–2017 talouden toteumat ovat olleet huomattavasti paremmat kuin tavoitteet. Talouden riskinä on pelastusalan varallaolokorvauksia koskeva valtakunnallinen kiista, jonka lopputulos ei vielä ole tiedossa.

Sote- ja maakuntauudistuksessa henkilöstö, sopimukset ja irtain omaisuus siirtyvät maakuntaan. Uudistuksen valmistelu on työllistänyt johtoa ja esimiehiä erityisesti vuodesta 2017 alkaen.

## Pelastustoimi

Pelastuksen kokonaiskustannukset ovat laskeneet viime vuosina vuoteen 2014 verrattuna ja säästötavoitteet ovat toteutuneet. Vastaavasti kuntien asukaskohtaiset maksuosuudet ovat pienentyneet.

Tehtävämäärä ei ole vähentynyt pysyvästi. Resursseja vieviä erheellisiä paloilmoitinhälytyksiä ei ole toistaiseksi onnistuttu vähentämään tavoitteen mukaisesti.

Pelastustoimen tuottavuutta on pyritty lisäämään, joskaan sille ei vielä ole mittareita. Kustannustehokkuuden arvioidaan toteutuneen, kun tarkastellaan kokonaiskustannuksia ja asukaskohtaisia kustannuksia suhteessa liikelaitoksen omaan kehitykseen ja valtakunnallisiin vertailutietoihin.

Laajalla toimialueella on monenlaisia tarpeita ja haasteita. Toimintavarmuuden arvioidaan toteutuneen pääosin, sillä kohteiden tavoittamisprosentit I–III-luokan riskialueilla ovat ylittäneet kaikkina vuosina 50 %:n vähimmäistavoitteet. Ongelmana ovat I–III-alueiden riskiruudut ja IV-luokan alueet.

Laatumittareita ei ole käytössä. Oululaisille tehtyjen asukastyytyväisyyskyselyjen tulokset ovat hyvät. Pelastuslaitoksen mukaan kansalaisten turvallisuus ei ole kärsinyt säästöistä, koska säästöt on haettu hallintoa ja rakenteita uudistamalla ja tehtäväjärjestelyillä. Sen perusteella säästöt on onnistuttu kohdentamaan oikein. Palotarkastusten toteuma-aste kuitenkin laski 92 %:iin vuonna 2017.

Asumisturvallisuus on mennyt hyvään suuntaan viisivuotiskaudella, kun vuonna 2017 lähes 70 % hoito- ja hoivalaitoksista on varustettu sprinklereillä.

Turvallisuusviestinnällä tavoitettu osuus kansalaisista on kasvanut, mutta viestinnän vaikuttavuudesta ei ole varmuutta.

Riskinä on kansalaisten turvallisuuden ja yhdenvertaisuuden toteutumatta jääminen erityisesti harvaan asutuilla alueilla. Yhteistyön merkitys lähialueiden pelastuslaitosten kanssa korostuu. Kansalaisen näkökulmasta tavoitteena maakuntauudistuksessa on, että nykyiset paloasemat säilyvät kunnissa.

Kunta10–kyselyn tulokset ovat parantuneet vuodesta 2012 vuoteen 2016 mutta huonontuneet vuodesta 2014 vuoteen 2016. Sairauspoissaoloprosentti on edelleen korkea. Yli puolet henkilöstöstä haluaa jatkaa omassa työssä, mutta vain alle puolet (41 %) uskoo jatkavansa eläkeikään saakka, kun vuonna 2014 osuus oli vielä 50 %.

Kaupungin henkilöstöohjelman yleistavoitteena on, että henkilöstön määrä ei kasva. Pelastustoimen henkilöstön määrä ja työpanos ovat tilastojen mukaan pienentyneet, koska sivutoimisia palomiehiä on aiempaa vähemmän. Pelastustoimen sivutoimista vapaaehtoista henkilöstöä tulisi kuitenkin pystyä rekrytoimaan lisää, jotta koko alueen väestön turvallisuutta voitaisiin pitää yllä.

Rakasilan paloaseman sisäilmaongelma on ollut tiedossa vuosia eikä siihen ole reagoitu ajoissa riittävällä vakavuudella. Jos suunnitelmat etenevät, uudet tilat ovat käytettävissä todennäköisesti vuonna 2020.

## Ensihoito

Ensihoidon palvelutuotantoalue laajeni voimakkaasti erityisesti vuonna 2015. Sen jälkeen tehtävien määrä on kasvanut suhteessa enemmän kuin väestömäärä. Ensihoito joutuu hoitamaan tehtäviä, jotka sille eivät varsinaisesti kuulu.

Kokonaiskustannukset ovat kasvaneet palvelujen laajenemisen myötä. Kustannustehokkuudessa on parannettavaa, joskin vuonna 2017 hälytystä ja valmiustuntia kohden lasketut kustannukset olivat alhaisemmat kuin vuonna 2016. Sairaanhoidopiirin palvelutasopäätös määrittelee toiminnan laajuutta ja laatua, ja tehostaminen on mahdollista vain yhteistoimintasopimuksen raameissa.

Vuonna 2017 määritelty 90 sekunnin lähtöaikataavoite ei aivan toteutunut. Hoidollisia prosesseja kehitetään ja valtakunnallisia prosessimittareita ollaan ottamassa käyttöön.

Ensihoidon palvelujen kysyntään voi vaikuttaa erilaisia taustatekijöitä kuten kotona asuvien vanhusten määrän kasvu tai jonot terveysasemilla ja päivystyksessä. Vaikuttavuutta arvioi ensisijaisesti sairaanhoitopiiri tilaajana, ja mittareita vasta työstetään. Valituksia ja muistutuksia on tehty erittäin vähän tehtävämäärään nähden, minkä perusteella toimintavarmuuden välillisesti voidaan arvioida toteutuneen.

Asukaskyselyjen mukaan oululaiset ovat melko tyytyväisiä ensihoitoon. Kansalaisen näkökulmasta ensihoito säilyy maakuntaudistuksessa ennallaan, kun maakunta järjestää ensihoidon omana toimintana.

Ensihoidon palvelujen tuotantoalue on laajentunut erityisesti vuonna 2015 ja henkilöstömäärä yli kaksinkertaistunut vuodesta 2013 vuoteen 2017. Viimeisimmän Kunta10-kyselyn tulokset ovat lähes kauttaaltaan parantuneet edellisistä kyselyistä, minkä perusteella toiminnan laajenemisen voidaan arvioida henkilöstön näkökulmasta olleen hallittua.

**Tarkastuslautakunta toteaa, että** taloudellisuustavoitteet ovat toteutuneet hyvin pelastustoimessa. Riskinä on kansalaisten turvallisuuden heikkeneminen, koska resurssien vähentyessä onnettomuuksien ehkäisystä voidaan joutua tinkimään. Ennaltaehkäisevän työn toteutuminen tulee pystyä turvaamaan.

Ensihoidossa on tarpeen selvittää erityisesti Oulun tehtävämäärien kasvun syitä yhteistyössä sairaanhoitopiirin kanssa, sillä mahdolliset sosiaali- ja terveystalouden saatavuusongelmat voivat näkyä ensihoidon palvelujen kysynnässä.

Ensihoidon tuloksellisuuden arvioimiseksi tarvitaan mitattua tietoa siitä, kuinka potilaat pääsevät hoitoon ja kuinka ensihoito onnistuu. Kehitettävien vaikuttavuusmittareiden on hyvä koskea koko hoitoketjua, josta ensihoito on osa.

Palomiesten työkyvyn säilymiseen ja ensihoidon uhka- ja vaaratilanteiden ehkäisyyn ja hallintaan liikelaitoksen on edelleen kiinnitettävä erityistä huomiota. Liikelaitoksen tulee myös tukea pelastustoimen työntekijöitä osaamisen kehittämisessä osana työkyvyn säilyttämistä.

Kehityskeskustelujen käymisessä tulee tavoitteena olla 100 % ja keskusteluja kehittää niin, että ne koetaan hyödyllisiksi.

## 4.7 Oulun Kaupunginteatteri Oy ja yhtiön omistajaohjaus

Tarkastuslautakunta arvioi valtuuston omistajapoliittisten ja muiden tavoitteiden toteutumista yhtiössä sekä sitä, miten omistajaohjauksella on varmistettu ja edistetty kaupunkiomistajan asettamien tavoitteiden toteutumista.

Oulun Kaupunginteatteri Oy on kaupungin 100-prosenttisesti omistama yhtiö, jonka toiminta yhtiömuodossa alkoi 1.1.2012. Yhtiön toimialana on yleishyödyllisellä tavalla ylläpitää ja harjoittaa teatteritoimintaa Oulun kaupungissa, mutta se voi harjoittaa myös ravintola-, catering-, kokous- ja kongressipalveluliiketoimintaa sekä tila- ja vuokraustoimintaa. Sen tarkoituksena ei ole voiton tuottaminen. Yhtiö ei jaa osinkoa.

Oulun Kaupunginteatteri on Pohjois-Suomen suurin ja Suomen 7. suurin teatteri henkilötyövuosilla (135 sisältää myös tilapäiset työntekijät) mitattuna (2016). Yhtiön liikevaihto oli 1,5 miljoonaa euroa ja sen liikevoiton määrä oli 258 000 euroa vuonna 2017.

### Kaupunginvaltuuston yhtiöön liittyvien päätöksien ja linjauksien toteutumisesta

#### Kaupunkistrategian Oulun Kaupunginteatteri Oy:hyn liittyvät tavoitteet

Teatteria ei ole suoraan mainittu Kaupunkistrategiassa 2020, mutta sen palvelut ovat osa kaupunkikulttuuria, joten sen toiminta liittyy strategian tavoitteeseen parantaa asukkaiden viihtyisyyttä ja yhteisöllisyyden kokemusta. Strategiaa toteuttavan kaupunkikulttuurin toimenpideohjelman tavoitteena on vahvistaa kaupungin elinvoimaa kulttuurin keinoin.

Teatterin mukaan se voi vaikuttaa elinvoimaan muun muassa monipuolisella ohjelmistolla ja oheistoiminnalla (festivaalit, tapahtumat), uusilla esitysmuodoilla, jalkautamalla teatterirakennuksen ulkopuolelle ja yhteistyöllä esimerkiksi vapaan kentän toimijoiden ja oppilaitosten kanssa.

#### Oulun kaupungin omistajapoliittiset linjaukset ja niiden toteutuminen

Kaupunginvaltuuston omistajapoliittisissa linjauksissa (kaupunginvaltuusto 17.6.2013) yhtiön omistuksesta on määritetty, että kaupungin omistus säilytetään ennallaan. Linjausten kehittämissiion ja tavoitteiden toteutumista on arvioitu seuraavassa taulukossa.

Kehittämissiion ja toiminnan tavoitteiden toteutumisen arviointi vuonna 2017 liikennevaloin

Kehittämissiio tai toiminnan tavoite	Toteutuminen
Kehittämissiio: Yhtiön toimintaa kehitetään niin, että yhtiö tuottaa laadukkaita ja kilpailukykyisiä esityksiä.	
Kehittämissiio: Teatteri on mukana kaupungin sivistys- ja kulttuuripalveluiden koordinoimassa lasten ja nuorten hyvinvointiin ja osallisuuteen liittyvässä toiminnassa.	
Toiminnan tavoitteet: Katsojamäärät kasvavat ja yhtiö toimii taloudellisesti kannattavasti pitkällä aikavälillä	
oululaisten hyvinvointia edistäen.	

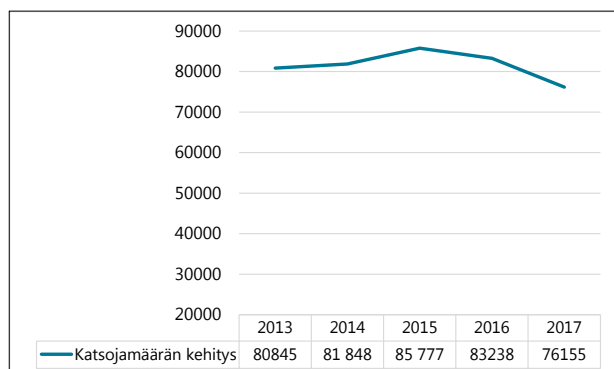
**Laadukkaat ja kilpailukykyiset esitykset:** Teatterin kilpailukyky liittyy kuntalaisten vapaa-ajasta kilpailuun. Esityksiä oli 381 ja katsojia 76 155 vuonna 2017. Keskitätöaste oli vuonna 2017 76 % ja oli noussut 6 % vuodesta 2013. Vierailuesityksissä täytöaste oli 80 %. Katsojien tyytyväisyyttä tutkitaan asiakastyytyväisysmittauksilla ja sähköisillä palautekanavilla.

**Lasten ja nuorten hyvinvointi ja osallisuus:** Teatterilla on vuosittain kaksi kummipäiväkotia ja kolme kummikoulua, se tekee ja järjestää vierailuja sekä tilaisuuksia kulttuurivastaaville päiväkodeissa ja kouluissa. Kaupun-

ginteatteri järjestää nuorten näyttämö -toimintaa ja harjoittelupaikkoja nuorille sekä osallistuu 9-luokkalaisten kulttuuripassitoimintaan. Teatterilla on myös Lasten ja nuorten teatterifestivaalit vuosittain.

**Katsojamäärän kasvu:** Teatterin katsojamääriin vaikuttavat vuosittain vaihtelevat produktiot. Vuoden 2018 tavoite on 80 000 katsojaa.

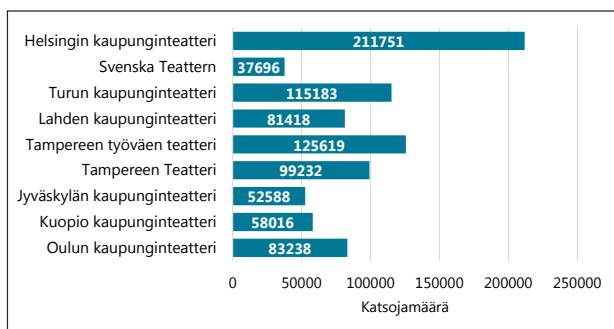
### Oulun Kaupunginteatterin katsojamäärän kehitys 2013 -2017, katkaistu taulukko



2017 luvut tasekirjasta sisältävät myös yleisötyön kävijämääriä, näytösten katsojamäärä on tätä pienempi.

Muut luvut Tinjo Teatteritilastot 2016

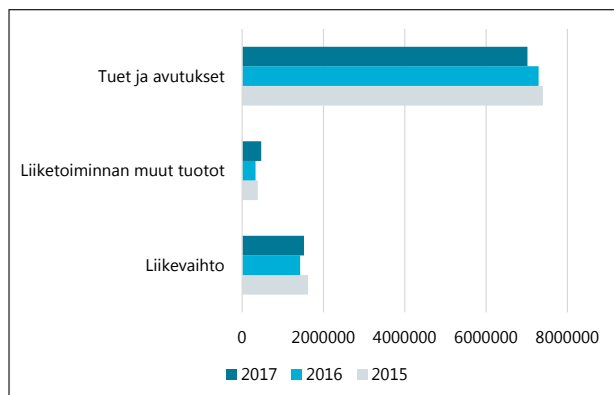
### Suurten teattereiden katsojamääriä vuonna 2016



Lähde Tinjo Teatteritilastot 2016

**Taloudellinen kannattavuus/tulorakenne:** Yhtiön liikevaihto on vuosien 2014–2017 aikana vaihdellut 1,43–1,62 miljoonan euron välillä. Liikevaihto koostuu lippituloista ja muusta mynnistä (käsiohjelmat ym.). Lipputulot olivat 16 % teatterin kokonaistuloista vuonna 2016.

### Oulun kaupunginteatteri Oy:n tuotot tuloslaskelmissa 2015-2017

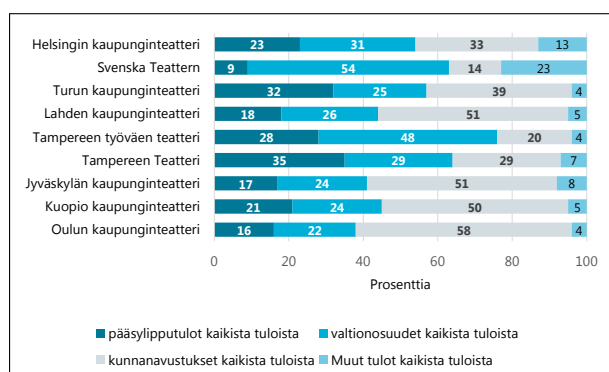


Kaupunginteatterin merkittävin tuloryhmä on valtion ja kaupungin tuet ja avustukset (v. 2017 yhteensä noin 7 milj.€). Valtionosuus oli 22 % ja kaupungin tuet 55 % kokonaistuloista. Valtionosuusmalli on uudistettavana mutta

perustunee myös jatkossa henkilötyövuosiin ja yksikköhintaan, joka vahvistetaan tietyksi ajanjaksoksi. Tilavuokratulot olivat vuonna 2016 noin 250 000 euroa.

Kaupungin avustus vuonna 2016 jakautui toiminta-avustukseen (2,70 milj.€) ja tila-avustukseen (2,25 milj.€). Vuodeksi 2017 kaupungin toiminta-avustus pieneni 300 000 euroa. Tila-avustus ei ole pysynyt tilakustannusten tasolla, vaan yhtiön menoksi vuonna 2016 jäi noin 144 000 euroa. Vuodeksi 2018 valtionosuus kasvaa nykyisestä noin 65 000 euroa.

### Suurten teattereiden tuloryhmien suhteellisten osuuksien vertailu vuonna 2016

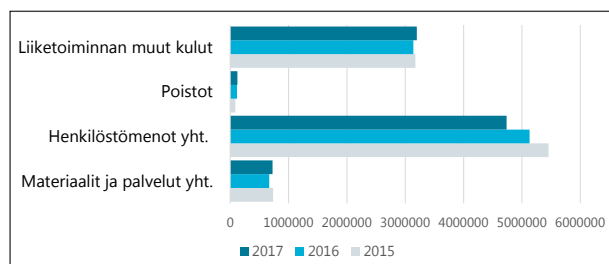


Lähde Tinjo Teatteritilastot 2016

Oulun kaupunginteatterin kaupunginavustuksen suhteellinen osuus oli suurin ja valtionosuuden suhteellinen osuus pienin kaikista tuloista vertailuun valittujen suurten teattereiden ryhmässä vuonna 2016 (ks. kuvio yllä). Myös lipputulosten suhteellinen osuus oli vuonna 2016 pienin. Tätä selittää paitsi se, että Oulun kokonaiskatsojamäärä oli vasta viidenneksi suurin myös se, että Oulun pääsylipputulot myytyä lippua kohti olivat vertailtujen teattereiden pienin (18,16 euroa).

Lisäksi teatteri vuokraa näyttämö-, lämpö- ja aulatiloja ulkopuolisille yrityksille ja yhteisöille. Ravintolatoiminta on vuokrattu Teatterin ulkopuoliselle toimijalle. Tilojen vuokrausmäärän kasvu vuosina 2013–2017 on ollut noin 50 %. Muiden tulojen suhteellinen osuus oli kuitenkin pienin vertailuista teattereista.

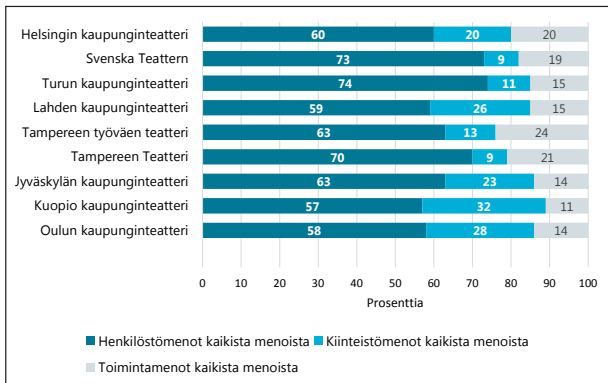
### Oulun Kaupunginteatteri Oy:n kulurakenne tuloslaskelmissa 2015-2017



Lähde Tinjo Teatteritilastot 2016

Menorakenne: Yhtiön keskimääräinen henkilöstömäärä on laskenut vuodesta 2014 vuoteen 2017 yli 20 % (185:stä 141 henkilöön). Vakituisten henkilöstön määrä on nyt noin 100 ja heistä näyttelijöitä on 20. Määräaikaisten määrä vaihtelee produktioiden mukaan välillä 40–100. Henkilöstömenot olivat 54 % kokonaiskuluista vuonna 2017. YT-neuvottelujen seurauksena ne vähenivät 7,7 % vuonna 2017. Tilavuokrat ovat noin 30 % kokonaiskuluista. Yhtiö käyttää konserniohjeen mukaisesti kaupunkikonsernin tuottamia tukipalveluja (Oulun Tietotekniikka ja Monetra Oy).

Suurten teattereiden menoryhmien suhteellisten osuuksien vertailu vuonna 2016



Lähde Tinfo Teatteritilastot 2016

Oulun Kaupunginteatterin henkilöstömenojen suhteellinen osuus oli vertailtujen teattereiden pienin ja kiinteistömenojen osuus toiseksi suurin vuonna 2016 (kaavio yllä). Henkilöstömenot, jotka ovat laskeneet 8 % vuodesta 2014 vuoteen 2017, on edelleen suurin menoryhmä. Toisaalta uusikin valtionosuusjärjestelmä on sidottu osin henkilöstömäärän (htv). Yhtiö optimoi menoja ja tuloja käymällä läpi prosessejaan ja tuotteistamalla palvelujaan ja muotoilemalla kokouspaketteja.

Teatteritoimintaan liittyviin investointeihin on varauduttu vuosittain noin 100 000 eurolla. Teatterin taseessa ei ole tällä hetkellä lainaa. Vuonna 2018 yhtiö rahoittaa näyttämötekniikan investoinnin (kustannusarvio 1,1 milj. €) ensin konsernitililimiitillä, joka myöhemmin muuttuu lainaksi. Jos investointi on kiinteistöön liittyvää perusparantamista, se lisää vuokramenoja.

**Oululaisten hyvinvoinnin edistäminen:** Teatteri pyrkii tavoitteeseen monipuolisella ohjelmistolla, yleisötyöllä (keskustelutilaisuudet, koyleisö-toiminta, vierailut eläkeläisryhmien tilaisuuksissa, teatterikierrokset, tapahtumat) ja ikäihmisille suunnatuilla Seniorisoppa-esityksillä.

Uusissa omistajapoliittisissa linjauksissa (kv 29.1.2018) teatteriomistuksen strategien merkitys on noussut merkittävästi. Omistamisen perusteeksi on kirjattu, että yhtiöllä on erityistehtävä kaupungin elinvoiman ja asukkaiden hyvinvoinnin edistämisessä kulttuurin keinoin.

## Valtuuston tulostavoitteiden toteutuminen vuonna 2017

Yhtiö saavutti osan talousarvion tulostavoitteistaan. Saavuttamatta jäi liikevaihtotavoite, avustusten määrä -tavoite ja investointitavoite.

1000 euroa	TP 2015	TP 2016	TA 2017	TP 2017
Liikevaihto, t€	1 853	1 427	1 640	1 520
Tuet ja avustukset, t€ *)	7 397	7 289	7 163	7 017
Liikevoitto, t€	-50	-3,6	0	257
Tulos, t€	-47	-3,4	0	258
Tase, t€	2 341	2 213	2 137	2 460
Investoinnit, t€	-89	-116	-120	-246
Omavaraisuusaste%	39	44	30	47

\*) Sisältää vain julkiset tuet ja avustukset

Yhtiön tulos päättyi selvästi positiiviseksi (+258 t€) kahden negatiivisen tulosvuoden jälkeen. Vuoden 2016 tulos (-3 400 €) oli selvästi yli keskiarvon, kun sitä verrataan seitsemän muun suurimman kaupungin tulosten keskiarvoon (-107 000 €). Liikevaihto 2017 kasvoi 6,5 % edellisestä vuodesta, mutta jäi 7 % tavoitteesta. Kaupunki pienensi toiminta-avustustaan 300 000 eurolla, jonka vuoksi tavoite jäi alle. Valtionavustus nousi noin 7 000 euroa edellisvuotisesta. Avustuksen toteutusta ei raportoitu tilinpäätöksessä. Yhtiön omavaraisuusaste on hyvällä tasolla ja on nyt yhtiönä toimimisajan korkein.

### Muut valtuustopäätökset –konserniohje ja viestintä

Yhtiön verkkoviestintä kaupunkilaisille ja asiakkaille keskittyy teatterin palveluihin. Sen sijaan vuosikertomusta tai keskeisiä taloustietoja ei ole verkkosivuilla.

### Oulun Kaupunginteatteri Oy:n omistajaohjeus

Oulun Kaupunginteatteri Oy:n omistajaohjauksesta on vastannut kaupunginhallitus ja sen konsernijaosto. Viranhaltijoista vastuu on talousjohtajalla. Omistajaohjeus on yhteisen näkemyksen luomista toimialan tehtävistä, tavoitteista ja toiminnan järjestämisestä yhteisesti hyväksytyihin tavoitteisiin pääsemiseksi. Kaupungin näkökulmasta (kuntalaki) se tarkoittaa toimenpiteitä, joilla kaupunki omistajana myötävaikuttaa yhtiön hallintoon ja toimintaan. Kaupunginvaltuusto asettaa tavoitteita omistajaohjaukselle omistajapoliittisissa linjauksissa, talousarviossa ja konserniohjeessa.

Vuonna 2017 omistajaohjauksen käytännön keinoista ollut käytössä seuraavat:

- taloudelliset tavoitteet asetettu talousarviossa
- tavoitteet ja mittarit asetettu omistajapoliittisissa linjauksissa
- ehdokkaiden nimeäminen yhtiön hallintoelimiin

- *yhtiökokoukseen osallistuneen ohjeistaminen*
- *käyty omistajaohjauskeskustelu konsernijaostossa*
- *seurattu hallitustyöskentelyä yhtiön hallitusten it-searviointityökalun tulosten perusteella*
- *neuvotteluvaihtoehtojen mukainen neuvottelutilanne ennakkokäsityksiasioissa*

Seuraavia välineitä ei ole ollut käytössä:

- *toiminnalliset tavoitteet talousarviossa*
- *yhtiöjärjestyksen vaikuttaminen*
- *seurantatietojen perusteella reagointi yhtiön suuntaan tai muu talousohjaus*
- *omistajapoliittisen toimenpideohjelman tavoitteiden ja mittareiden toteutumisarvioinnin perusteella reagointi yhtiön suuntaan*

Omistajaohjauksessa merkittävää on myös omistajaohjauksen keinojen ja niiden käytön kokonaisuus. Kaupunkiomistajan ohjauksen tavoitteet ovat omistajapoliittisissa linjauksissa, mutta teatterin ohjausta toteutetaan käytännössä myös avustuksien määrällä ja ohjelmistoon vaikuttamalla. Avustusten taso on teatterin kannalta kriittisen tärkeä (noin 80 % tuloista). Teatteri pyrkii valtionosuusdistuksessa kansallisesti ja kansainvälisesti merkittävien toimijoiden ryhmään, joiden valtionosuus on sidottu kuuden vuoden ajanjaksolla.

## Johtopäätökset

### **Kaupunkistrategian yhtiöön liittyvät tavoitteet**

Vaikka teatteria ei ole suoraan mainittu Kaupunkistrategiassa 2020, teatteri on yksi kaupunkikulttuurin toteuttaja, jolla on merkitystä oululaisten viihtyisyyteen, yhteisöllisyyteen sekä kaupungin vetovoimaan ja elinvoimaan. Yhtiö on edistänyt kaupunkistrategian linjauksia. Yhtiön strategian visiossa on nähtävissä sen kytkeytyminen kaupungin strategiaan tavoitteisiin.

### **Valtuuston omistajapoliittiset linjaukset ja niiden toteutuminen**

Yhtiö toteutti vuonna 2017 omistajapoliittisten linjausten (2013) hyvinvointivisiota ja -tavoitetta, mutta kehittämisvisio *laadukkaiden ja kilpailukykyisten esitysten tuottamisesta* ja tavoite *katsojamäärän kasvusta* toteutui arvioinnin perusteella vain osittain.

Teatterilla on monia palveluja, joilla voi olla hyvinvointivaikutuksia. Erityisiä palveluja teatterilla on etenkin lapsille, nuorille ja ikäihmisille.

Teatteritoiminnan luonteeseen kuuluu, että produktioiden määrä ja luonne, katsojamäärä sekä taloudellinen tulos vaihtelevat vuosittain. Vuosina 2016–2017 katsojamäärät ovat laskeneet, kun ne edellisinä kahtena edellisena vuonna nousivat. Viiden vuoden keskiarvo (n. 81 000 katsojaa) on samaa tasoa kuin Lahden kaupungin teatterin vuoden 2016 katsojamäärä. Oopperat ja musikaalit, joita ei ole joka vuosi, ovat nostaneet liikevaihtoa, mutta isoihin produktioihin liittyy aina talousriskiä. Vuodet 2015 ja 2016 olivat tappiollisia (-47 ja -3 t€), mutta vuodet 2014 ja 2017 selvästi voitollisia (150 ja 258 t€). Liikevoittoprosentti oli vuonna 2017 paras koko yhtiönä toimisen ajanjaksolta (13 %). Yhtiön tase on tällä hetkellä vahva.

### **Valtuuston tulostavoitteiden toteutuminen 2017**

Talousarvion tulostavoitteet 2017 toteutuivat osittain. Liikevaihtotavoite jäi 7 % alle ja tukien ja avustusten määrä 2 % alle tavoitteen, mutta tähän yhtiö ei juuri voi vaikuttaa.

### **Oulun Kaupunginteatteri Oy:n omistajaohjaus**

Yhtiötä on ohjattu monilla tavoitteilla ja keinoilla. Talousarvion tulostavoitteet eivät selvästi kerro tavoitetasoa, sillä mittareiden arvoja voi tulkita joko minimeinä tai maksimeina. Ne myös sisältävät tavoitteita, joihin yhtiö ei voi vaikuttaa. Mittareilla ei ole saatu optimaalista seurantatietoa omistajapoliittisissa linjauksissa tavoitteena olleesta *teatterin taloudellisesta kannattavuudesta pitkällä aikavälillä*. Tilinpäätösraportointi ei vastaa tulostavoitteita, vaan niistä puuttuu avustusten määrä. Yhtiölle ei asetettu toiminnallisia tavoitteita vuonna 2017.

Vuonna 2017 omistajaohjauksen tyypillisesti on käytetty myös toiminta-avustuksen tason laskua (-300 000 €). Toiminta-avustuksen määrä on harkinnassa joka vuosi erikseen. Yhtiöittämisen selvitysvaiheessa ajatuksena oli, että "tavoite on, 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").

Käytännössä myös tila-avustusta käytetään ohjauksen välineenä, sillä tila-avustus ei enää kata koko vuokraa (ero vuonna 2016 n. 144 000 €), joskin siihen on sisällytetty kiinteistön korjauksia ja indeksikorotuksia.

Kaupunkiomistajan ohjausta on myös vuoden 2011 kaupunginhallituksen päätös siitä, että teatteri tuottaa vuodesta 2012 lähtien kerran vuodessa oopperaproduktion. Oopperan sijaan teatteri on käytännössä tuottanut myös musikaaleja tai operetteja. Näihin produktioihin voidaan saada erillistä valtionavustusta mutta ei erillistä kaupungin toiminta-avustusta.

Investointien kuulumisesta kiinteistöön tai teatteritoimintaan ei ole sovittu yhtiöitymisvaiheessa riittävän selkeästi. Vuonna 2017 on laadittu rajapinta-taulukko. Vuonna 2018 yhtiö ottaa ensimmäisen kerran lainaa investointiin.

Uudet omistajapoliittiset linjaukset mahdollistavat myös kaupungin ulkopuolisen omistuksen, kun aiempi omistuksen määrittely "Kaupungin omistus säilytetään ennallaan" on muuttunut muotoon "Yhtiö säilyy kaupungin tytäryhtiönä".

#### **Riskit**

Arvioinnin perusteella yhtiön toiminnalle riskejä voivat aiheuttaa valtion ja kaupungin avustustason pieneminen tai tason lyhytjänteisyys, kiinteistö- ja teatteritoiminnan investointien liiallinen kuluvaikutus, uusien esitysmuotojen tai kumppanuuksien kokeilujen jääminen vähäiseksi ja ohjelmistopolitiikkaan ja esitysten peruuntumiseen liittyvät lipputuloriskit.

**Tarkastuslautakunta toteaa, että** kaupunkiomistajalla on teatteriomistukselleen elinvoiman ja oululaisten hyvinvoinnin edistämiseksi aikaisempaa suuremmat odotukset. Yhtiötä ohjataan kehittämään yhteistyötä erikäisten oululaisten ja kulttuuritoimijoiden kanssa.

Teatteritoiminnan ohjelmistosuunnittelussa ja mahdollisessa kumppaniyhteistyössä on tärkeää pitkäjänteisyys. Kaupungin avustukset on sidottu talousarviovuoteen. Kaupungin avustusten kokonaisuus on hyvä sopia samaksi ajanjaksoksi kuin tulevan valtionosuusjärjestelmän mukainen teatterin valtionosuus.

Kaupungin avustusten määrässä tapahtuvat, etenkin äkilliset, muutokset voivat johtaa suunnittelemattomasti teatterin oman tuotannon vähentämisen tarpeeseen ja tuotantokumppanuuksien merkittävään lisäämistarpeeseen tai teatterin muiden liiketoiminta-alueiden kuin teatteripalvelun priorisointiin.

Yhtiötä on ohjattu monilla tavoitteilla ja keinoilla. Konsernijaoston tulee varmistaa, että yhtiön ohjaus eritasoisin tavoittein ja keinoin on yhtenäistä ja ohjaa samaan suuntaan.



## 4.8 Kiertokaari Oy ja yhtiön omistajaohjaus

Tarkastuslautakunta arvioi valtuuston omistajapoliittisten ja muiden tavoitteiden toteutumista yhtiössä sekä sitä, miten omistajaohjauksella on varmistettu ja edistetty kaupunkiomistajan asettamien tavoitteiden toteutumista.

Kiertokaari Oy (22.9.2017 saakka Oulun Jätehuolto Oy) on kaupungin 91-prosenttisesti omistama tytäryhtiö, jonka toimialana on jätehuoltopalvelujen ja jäteneuvonnan harjoittaminen ja kehittäminen sekä siihen liittyvä muu liike-toiminta. Yhtiön omistajina Oulun lisäksi on ollut vuoden 2017 lopussa seitsemän kuntaa: Hailuoto, Ii, Kempele, Lumijoki, Pudasjärvi, Raahe ja Siikajoki.

Yhtiön päätoimipaikka sijaitsee Ruskon jätekeskuksessa, ja lisäksi sillä on toimialueellaan 11 muuta palvelupistettä. Toimialue kattoi vuonna 2017 Oulun kaupungin ja edellä mainittujen seitsemän kunnan lisäksi Limingan, Muhoksen, Simon, Tyrnävän ja Utajärven. Yhtiön liikevaihto oli 15,6 miljoonaa euroa ja vakinaisen henkilöstön määrä 25 työntekijää.

Kiertokaari Oy:n toiminta perustuu jätelakiin (646/2011). Se vastaa kunnalle kuuluvien jätehuoltopalvelujen eli asumisessa ja julkisessa toiminnassa syntyvien jätteiden käsittelystä ja jäteneuvonnan tuottamisesta, ns. *ensisijaisen vastuun* mukaisesta jätehuollosta. Yhtiö käsittelee jätelain ns. *toissijaisen vastuun* periaatteeseen perustuvia yritysperäisiä jätteitä, mikäli niiden käsittelemiseksi ei ole yksityistä palvelutarjontaa.

Lisäksi Kiertokaari Oy ottaa vastaan ja käsittelee selkeästi *markkinaehtoista* jätettä, jonka vastaanottopalveluja tar-

joavat myös yksityiset yritykset. Markkinaehtoiseksi laskettavaa toimintaa ovat muun muassa rakennusjätteen ja öljyjätteiden käsittely, yritysten vaarallisten jätteiden käsittely, betonijäte ja biokaasun myynti.

### Kaupunginvaltuuston yhtiöön liittyvien päätöksien ja linjauksien toteutumisesta

#### Kaupunkistrategian Kiertokaari Oy:öön liittyvät tavoitteet ja niiden toteutuminen

Kiertokaari Oy:n toiminta kytkeytyy ennen kaikkea strategiseen tavoitteeseen *ympäristön kestävyys ja yhdyskuntarakenteen eheys*. Yhtiön toteaa visiossaan olevansa kestävä kierrätöksen edistäjä. Kaupunkistrategian ympäristötavoitteita toteuttavassa ympäristöohjelmassa yhtenä päämääränä on energia- ja materiaalihyöty ja tavoitteena kulutuksen vähentäminen ja kestävä hankinnat. Mittarina on kaatopaikalle loppusijoitetun jätteen määrä.

Ruskon jätekeskukseen ei ole käytännössä enää loppusijoitettu yhdyskuntajätettä vuosina 2016 ja 2017, sillä Laanilan jätteenpolttolaitos ja Ruskon jätekeskuksen seka- ja rakennusjätteiden lajitteluareena ovat mahdollistaneet yhdyskuntajätteen hyödyntämisen energiana ja materiaalina. Asiaa on myös edistänyt se, että kaatopaikka-asetus kielsi orgaanisen jätteen sijoittamisen kaatopaikalle vuoden 2016 alusta lukien. Viime vuosina Kiertokaaren nimissä käsitellyistä yhdyskuntajätteistä kierrätykseen on toimitettu vajaa viidennes, ja keskimäärin 80 % on hyödynnetty eri tavoin, pääasiassa polttamalla. Oulun Energia Oy:n mukaan jätteenpolttolaitoksen osuus sen lämmöntuotannosta oli viime vuonna noin 20 % (sisältää kaukolämmön ja höyryn). Pelkän kaukolämmön tuotannosta jätteenpolttolaitoksen osuus oli 2 %.

Yhdyskuntajätteen määrä ja käsittely Ruskon jätekeskuksessa 2015–2017

Yhdyskuntajätteen käsittely	2015		2016		2017		Muutos ed. vuodesta
	tonnia	%	tonnia	%	tonnia	%	
materiaalikierrätys	19 337	17,1	22 051	18,6	21 674	18,6	-1,7
muu hyödyntäminen (sis. poltto)	87 723	77,6	96 061	80,9	94 672	81,2	-1,4
kaatopaikkasijoitus	5 919	5,3	584	0,5	174	0,2	-70,2
<b>Yhteensä</b>	<b>112 979</b>	<b>100,0</b>	<b>118 696</b>	<b>100,0</b>	<b>116 520</b>	<b>100,0</b>	<b>-1,8</b>

Valtioneuvoston joulun alla 2017 hyväksymässä Valtakunnallisessa jätesuunnitelmassa 2023 *Kierrätyksestä kierrätösluokan* on todettu, että yhdyskuntajätteen kierrätysaste Suomessa on nykyään noin 40 %, kun tavoite on 55 % vuonna 2023. Tavoitteena on myös, että yhdyskuntajät-

teen sisältämästä biojätteestä kierrätetään 60 % nykyisen noin 40 %:n sijaan.

Kiertokaaren teettämän tutkimuksen mukaan sen alueella polttokelpoisesta jätteestä yli neljännes on biojätettä ja

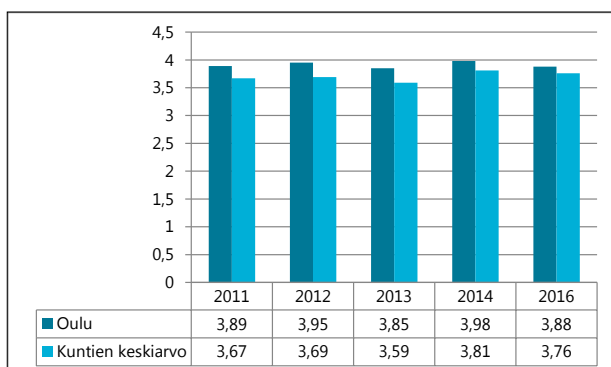
vain noin 10 % kierrätykseen kelpaamatonta jätettä. Kaikki muut polttokelpoiseen jätteeseen laitettut roskat voitaisiin hyödyntää materiaalina. Pohjoiset jäteyhtiöt ovat kampanoineet yhdessä lajittelun tehostamiseksi.

Erilliskerätty biojäte hyödynnetään kokonaisuudessaan. Ruskoon vuonna 2014 rakennetussa Gasum Oy:n mädätyslaitoksessa käsitellään biojätettä sekä jätevesiä ja lietteitä, joista syntyy energiana hyödynnettävää biokaasua sekä mädätejäämää. Siitä on mahdollista tuottaa maanparannusainetta tai lannoitetta. Biokaasua käytetään Kiertokaaren oman toiminnan lisäksi teollisuudessa sekä sairaalan prosessihöyryn tuotannossa. Vuonna 2017 on tehty biokaasun puhdistuslaitteisto ja tankkausasema, joka palvelee biokaasua polttoaineena käyttäviä ajoneuvoja ja raskasta kalustoa.

Kuntalaisten hyvinvointiin liittyvä strateginen linjaus on, että *vaikuttavat ja tehokkaat palvelut järjestetään asiakaslähtöisesti*. Kiertokaari Oy korostaa toimintansa asiakaslähtöisyyttä: yhtiön mukaan asiakkaat ovat osallistuneet palvelupisteiden suunnitteluun, henkilöstön asiakaspalvelukoulutusta on järjestetty vuosittain ja asiakaspalautteisiin vastataan aina. Yritysasiakkaiden tarpeita on kartoitettu haastattelututkimuksella viimeksi vuonna 2016.

Asukkaiden tyytyväisyyttä jätehuoltoon ja kierrätystoimintaan on selvitetty muun muassa Yhdyskuntatekniset palvelut 2016 -tutkimuksessa, jossa kysyttiin asukkaiden mielipiteitä teknisistä palveluista. Tutkimuksessa oli mukana 27 kuntaa mukaan lukien viisi suurta kaupunkia. Oulu oli suurten kaupunkien paras ja kaikista kyselyn kunnista viidenneksi paras. Viime vuosina tehtyjen kyselyjen tulokset ovat olleet tasaisen hyviä.

Asukkaiden tyytyväisyys jätehuoltoon kokonaisuutena



Lähde: FCG, Yhdyskuntatekniset palvelut 2016. Vuodelta 2015 ei ole käytettävissä Oulun tietoja.

Kuntaliiton ARTTU2-tutkimusohjelmassa tehdyssä kyselyssä tyytyväisten osuus Oulussa kasvoi vuodesta 2015 vuoteen 2017 sekä jätehuollon että kierrätystoiminnan palveluissa ja oli yli 80 % vastanneista. Kuntalaisten tyytyväisyyteen vaikuttavat Kiertokaaren ohella myös muut jätehuollon palveluketjussa toimivat jätteenkuljetusta ja ekopisteitä hoitavat yritykset.

Kiertokaari on teettänyt viimeisimmän oman asukas- ja asiakastytyväisyystutkimuksensa syksyllä 2016 Taloustutkimus Oy:llä. Sen mukaan tyytyväisyys Ruskon jätekeskuksen palveluihin on ollut erinomaisella tasolla (arvosana 4,2 asteikolla 1–5). Yhtiö käyttää viestinnässään sosiaalista mediaa ja vuosikertomus on luettavissa verkkosivuilla. Jokaiseen talouteen jaettavat jäteopas ja asiakaslehti Oiva Roina ilmestyvät vuosittain.

Kaupungin elinvoimaan, elinkeinoelämän uudistumiseen ja kilpailukykyyn Kiertokaari vaikuttaa kumppaneinaan olevien yritysten ja yhteisöjen kanssa. Ympäristöohjelman yhtenä tavoitteena on *ympäristöliiketoiminnan kehittäminen*, ja visionsa mukaan yhtiö haluaa toimia kehittämisalustana ja olla mukana synnyttämässä uusia liiketoimintamalleja erityisesti kiertotalouteen siirtymisessä. Vuonna 2016 Kiertokaari oli mukana kolmessa kehittämissankkeessa ja vuonna 2017 kansallisessa CircHubs-hankkeessa, jossa Ruskon jätekeskukseen on suunniteltu kiertotalouskeskusta yritysten innovaatioiden testialustaksi.

Yhtiö ei tuota itse kaikkia Ruskon jätekeskuksen palveluja, vaan muun muassa biojätteiden käsittelyn ja lajitteluareenan operaattoreina ovat yksityiset yritykset. Alueella toimi vuoden 2018 alussa viisi yritystä, joissa työntekijöitä oli noin 20. Konsernin sisällä yhteistyötä on erityisesti Oulun Energia Oy:n kanssa.

### Oulun kaupungin omistajapoliittiset linjaukset ja niiden toteutuminen

Omistajapoliittisista linjauksista päätettäessä vuonna 2013 Oulun Jätehuolto oli toiminut liikelaitoksena vuodesta 1995 alkaen, ja sellaisena sen oletettiin jatkavan toimintaansa. Kuntalain muututtua kunnan hoitaessa tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla liikelaitosmuoto ei ollut enää sallittu, minkä vuoksi Oulun kaupunginvaltuusto päätti 6.10.2014 liikelaitoksen yhtiöittämisestä 31.12.2014. Yhtiöjärjestyksen mukaan yhtiö toimii julkisista hankinnoista annetun lain tarkoittamassa mielessä omistajiensa sidosyksikkönä. Valtuuston päätökseen sisältyneen ponnien mukaan *kaupunginvaltuusto edellyttää, että omistajaohjauksessa kiinnitetään erityistä huomiota siihen, että yhtiön toiminta säilyy in house-yhtiönä*. Markkinaehtoisuuden osuus liikelaitoksen tuloista oli yhtiöittämisestä valmisteltaessa noin 10 %. Tuolloin voimassa olleessa hankintalaissa ei ollut määriteltynä sidosyksikön prosenttiosuutta.

Joulukuussa 2017 annetussa *hallituksen esityksessä jätelain muuttamiseksi* kunnan jätehuollon alalla toimiviin sidosyksiköihin ja hankintayksiköihin sovellettava markkinaehtoista toimintaa rajoittava ulosmyynnin osuus olisi kymmenen prosenttia 31 päivään joulukuuta 2029 saakka ja pysyvästi viisi prosenttia 1 päivästä tammikuuta 2030.

Kehittämision ja toiminnan tavoitteiden toteutumisen arviointi liikennevaloin

Kehittämissisio tai toiminnan tavoite	Toteutuminen
<i>Eritystehtävä:</i> Oulun Jätehuolto vastaa sopimuksiin perustuen Oulun ja lähialueella sijaitsevien kuntien jätehuollon järjestämisestä.	
<i>Kehittämissisio:</i> Toiminnan jatkaminen liikelaitoksena	
<i>Toiminnan tavoitteet:</i> Toimintavarmuus ja kilpailukyky. Lisäksi kaikille liikelaitoksille asetettu tavoite turvata palveluiden saatavuus mahdollisimman tehokkaasti ja taloudellisesti.	

Omistajapoliittisen tavoitteen mukaisesti **yhtiö on vastannut jätehuollon järjestämisestä sopimusperusteisesti**. Kaupunki tarjosi vuonna 2015 sopimuskumppaneille mahdollisuutta tulla yhtiön omistajiksi, ja seitsemän kuntaa otti tarjouksen vastaan. Viime vuonna neljä sopimuskumppania (Liminka, Muhos, Tyrnävä ja Utajärvi) päätti irtautua jätehuoltoyhteistyöstä Oulun kaupungin ja Kiertokaari Oy:n kanssa.

Omistajapoliittisissa linjauksissa ei ollut mittareita toimintavarmuudelle, kilpailukyvyllä, tehokkuudelle ja taloudellisuudelle. Valtuuston tammikuussa 2018 päättämässä uusissa linjauksissa kilpailukykyistä ja taloudellisesti kannattavaa toimintaa mitataan asiakastytyväisyydellä, jätemaksujen hinnalla suhteessa muihin vastaaviin toimiin, kumulatiivisella tuloksella ja omavaraisuusasteella.

**Toimintavarmuuden** ylläpitämiseksi Kiertokaari Oy:llä on sertifioitua toimintajärjestelmät, jotka sisältävät laatu-, ympäristö-, työterveys- ja työturvallisuusjärjestelmät. Toiminnan ulkoinen auditointi tehdään vuosittain. Suomalaisen Työn Liitto on vuonna 2017 myöntänyt yhtiölle Yhteiskunnallinen yritys -merkin käyttöoikeuden. Merkki

kertoo siitä, että yrityksen ensisijainen tavoite on ratkaista yhteiskunnallisia ja ekologisia haasteita ja että vähintään puolet voitosta käytetään tähän.

**Hintakilpailukykyä** toisiin jätelaitoksiin nähden on selvitetty vertaamalla kolmen keskeisen jätelajin kotitalouksilta perittyjä hintoja vuonna 2016. Oulun Jätehuolto Oy oli vertailussa halvimpien joukossa. Jätelain mahdollistamaa erillistä perusmaksua, jolla katetaan jäteneuvontaa ja muita jätehuollon järjestämiseen liittyviä kustannuksia, on Kiertokaaren alueella peritty vain Pudasjärvellä, missä yhtiö vastaa myös jätteenkuljetuksesta.

Jätehuoltoviranomaisena toimiva Oulun yhdyskuntalautakunta on vuosittain vahvistanut Kiertokaari Oy:n esittämän taksan. Jättemaksun on vastattava kunnan tarjoamaa palvelutasoa ja mahdollisuuksien mukaan kannustettava jätteen määrän ja haitallisuuden vähentämiseen sekä etusijajärjestyksen mukaiseen jätehuoltoon. Lain mukaan jätemaksulla saa kerätä enintään kohtuullisen tuoton pääomalle. Yrityksiltä perittävillä maksuilla on mahdollisuus subventoida asumisen jätehuollon kuluja.

Jätteiden käsittelymaksut 2015–2018, esimerkkejä

€/tonni, ALV O	2015	2016	2017	2018	Muutos 2015–2018, %
<b>Asumisen ja julkisen toiminnan jätteiden käsittelymaksut</b>					
Polttokelpoinen jäte (pakkaavat jäteautot kiinteistöiltä)	94,75	94,75	94,75	94,75	0,0
Kotitalouksien biojäte	45,00	45,00	46,13	46,13	2,5
Lajittelematon rakennusjäte ja sekajäte lajitteluareenalle	110,00	110,00	112,75	112,75	2,5
<b>Kunnan toissijaisen vastuun jätteiden käsittelymaksut</b>					
Kauppa/elinkeino toiminnan biojäte	92,55	92,56	94,75	94,75	2,4

Poltettavan jätteen maksu on kaksinkertainen verrattuna biojätteestä perittävään maksuun. Asukkailta perittävää biojätteen maksua on pidetty todellisia kuluja alhaisempana muun muassa lajitteluun kannustamiseksi.

**Valtuuston tulostavoitteiden toteutuminen vuonna 2017** Valtuusto asetti kaupungin vuoden 2017 talousarviossa Kiertokaari Oy:lle taloudelliset tulostavoitteet mutta ei toiminnallisia tavoitteita. **Taloudelliset tavoitteet toteutuivat pääosin hyvin**, vaikka liikevaihto laski 2,4 ja liikevoitto 1,1 miljoonaa euroa edellisestä vuodesta. Ti-

likauden tulos oli tavoitteen mukainen joskin vain noin kolmasosa edellisvuoden tuloksesta. Vertailuvuosi 2016 oli poikkeuksellisen hyvä pilaantuneiden maiden mittavan käsittelyn vuoksi.

Sijoitetun pääoman tuotto prosentti ei yltänyt tulostavoitteeseen ja jäi tyydyttäväksi. Omavaraisuusaste ylitti tavoitteen ja oli lähes edellisvuoden tasolla. Yhtiö maksoi maanvuokrana, kiinteistöverona ja osinkoina yhteensä 0,4 miljoonaa euroa, lähes saman verran kuin edellisena vuonna. Yhtiö on velaton.

## Tulostavoitteiden toteumat 2015–2017

Tulostavoitteet	2015	2016	TA 2017	TP 2017	Muutos ed. vuodesta, %
Liikevaihto, t€	17 192	18 001	13 808	15 642	-13,1
Liikevoitto, t€	4 748	2 498	673	1 419	-43,2
Tilikauden tulos, t€	3 449	1 647	536	567	-65,6
Taseen loppusumma, t€	16 517	17 788	16 834	19 077	7,2
Investoinnit, t€	571	451	2 588	2 000	343,5
Sijoitetun pääoman tuotto, %	71,5	22,9	12,0	8,1	-14,8 %- yks.
Omavaraisuusaste %	36,8	50,7	38,0	48,7	-2,0 %- yks.

Lähde: Oulun kaupungin tilinpäätökset 2015–2017.

Jätelaissa edellytetään, että jätehuoltoyhtiö eriyttää kirjanpidossaan lakisäätöisen ja markkinaehtoisen toiminnan. Kiertokaaren vuoden 2017 tulos perustuu kokonaisuudessaan yritysperäisen jätteen käsittelystä saatuun tulokseen, sillä asumisen jätteiden käsittelyn tulos oli alijäämäinen 0,8 miljoonaa euroa. Tuloista markkinaehtoisen toiminnan osuus oli 8,2 % (edellisenä vuonna 7,8 %). Vaikka biokaasun myynti on markkinaehtoista toimintaa, sitä ei kuitenkaan lueta markkinaehtoisen toiminnan liikevaihtoon, koska biokaasu tuotetaan lakisäätöisistä biojätteistä.

### Kiertokaari Oy:n omistajaohjaus

Omistajaohjaus on yhteisen näkemyksen luomista toimialan tehtävistä, tavoitteista ja toiminnan järjestämisestä yhteisesti hyväksytyihin tavoitteisiin pääsemiseksi. Kaupungin näkökulmasta se on joukko toimia, joilla kaupunki omistajana vaikuttaa yhtiön hallintoon ja toimintaan. Kaupunginvaltuusto asettaa tavoitteita omistajaohjaukselle omistajapoliittisissa linjauksissa, talousarviossa ja konserniohjeessa. Kiertokaari Oy:n omistajaohjauksesta on vuonna 2017 vastannut kaupunginhallitus ja sen konsernijaosto, ja viranhaltijoista vastuussa on ollut kaupungin talousjohtaja.

Omistajaohjauksen käytännön keinoista Kiertokaari Oy:ssä olivat vuonna 2017 käytössä seuraavat:

- taloudelliset tavoitteet talousarviossa
- ehdokkaiden nimeäminen yhtiön hallintoelimiin
- yhtiökokoukseen osallistuneen ohjeistaminen
- yhtiöjärjestykseen vaikuttaminen
- reagointi seurantatietojen perusteella yhtiön suuntaan
- hallitustyöskentelyn seuranta yhtiöiden hallitusten itsearviointityökalun tulosten perusteella
- neuvottelueluovituksen mukainen neuvottelu ennakokäsitysasioissa

Seuraavia välineitä ei ollut käytössä:

- toiminnalliset tavoitteet talousarviossa
- osakassopimuksen muutokset
- omistajaohjauskeskustelu konsernijaostossa
- omistajapoliittisen ohjelman tavoitteiden ja mittarien toteutumisasiirportoinnin perusteella reagointi yhtiön suuntaan

## Johtopäätökset

### **Kaupunkistrategian yhtiöön liittyvien tavoitteiden toteutuminen**

Kiertokaari Oy:n strategiassa on huomioitu kaupunkistrategian 2020 tavoitteet. Käytännön toimillaan yhtiö on edistänyt kaupungin ympäristötavoitteita, eikä kaatopaikalle ole käytännössä loppusijoitettu yhdyskuntajätettä enää vuosina 2016 ja 2017. Biokaasun ansiosta yhtiö on energiaomavarainen, ja vuodesta 2017 alkaen biokaasua on voitu käyttää ajoneuvoissa korvaamassa fossiilisia polttoaineita.

Kiertotaloudessa on edelleen tehtävää, sillä yhdyskuntajätteen kierrätyksen osuuden tulisi valtakunnallisen tavoitteen mukaisesti kasvaa nykyisestä. Se merkitsisi myös Oulun Energia Oy:n jätepolttoaineen määrän vähenemistä olettaen, että jätemäärät yleisesti eivät kasva. Jätehuoltomääräysten ja valistuksen lisäksi asukkaita ohjataan maksuilla kierrätykseen ja parempaan jätteiden lajitteluun.

Kyselyjen mukaan asukkaat ja asiakkaat ovat tyytyväisiä jätehuoltoon ja kierrätystoimintaan, ja yhtiöllä näyttää olevan aito pyrkimys asiakaslähtöisyyteen.

Ruskon alueella toimii Kiertokaaren yhteistyökumppaneina useita yrityksiä, joiden kanssa määritetään kehittämistarpeita. Käsittelypalvelujen kehittämisessä on kuultu asiakasyrityksiä.

### **Oulun kaupungin omistajapoliittisten linjausten toteutuminen**

Kiertokaari Oy on tuottanut ne jätehuoltopalvelut, mitkä sen lainsäädännön, yhtiöjärjestyksen ja omistajan tahdon mukaisesti tulee tuottaa, sekä tuottanut lisäksi toissijaisen vastuun periaatteella ja markkinaehtoisesti käsittelypalveluja yrityksille. Jätehuollon järjestäminen on välttämättömyyspalvelu, jonka saatavuus yhtiön laajalla toimialueella on turvattu vähintäänkin kohtuullisesti. Yhteiskunnallisena yrityksenä Kiertokaari on sitoutunut vastuulliseen toimintaan.

Palautteen perusteella yhtiö on hoitanut veloitteensa asianmukaisesti. Sertifioituilla toimintajärjestelmillä ja säännöllisillä auditoinneilla on varmistettu toiminnan laatu.

Hinnoittelu perustuu aiheuttamisperiaatteeseen: jätteen tuottaja maksaa eikä oululaisilta peritä perusmaksua toiminnan rahoittamiseen. Asukkailta perityt maksut ovat olleet jätelaitosten vertailussa alhaisimmasta päästä, ja yritysten maksuilla on katettu asumisen jätteiden käsittelykuluja.

Yhtiöllä on tukenaan suuren kaupunkiseudun mittakaavaetu, joka on mahdollistanut kohtuulliset hinnat, tasan tulovirran ja sen myötä investoinnit jätteiden käsittelyn kehittämiseen, minkä ansiosta on voitu tarjota entistä monipuolisempia palveluja.

Valtuuston yhtiöittämisspätöksen yhteydessä hyväksymä ponsi sidosyksikkönä toimimisesta on toteutunut, sillä vuosina 2015–2017 yhtiö on myynyt palveluja markkinoille alle 10 % liikevaihdostaan.

### **Valtuuston tulostavoitteiden toteutuminen 2017**

Tulostavoitteet toteutuivat pääosin. Sijoitetun pääoman tuotto prosentti ja investoinnit kuitenkin jäivät tavoitteesta. Tunnuslukujen perusteella yhtiötä on omistajien näkökulmasta hoidettu hyvin, ja yhtiö on pystynyt rahoittamaan investoinnit tulorahoituksellaan ilman omistajien panosta. Yhtiön toiminnan aikana asumisen jätteiden maksuja on korotettu maltillisesti. Vuoden 2017 tulos olisi ollut alijäämäinen ilman yritysperäisen jätteen tuloja; viime vuosien hyvät tulokset ja osingot ovat olleet seurausta ennen kaikkea yritysperäisten jätteiden suuresta määrästä.

Osa talousarvion tulostavoitteista ei selvästi kerro tavoitetta, sillä mittareiden arvoja voidaan tulkita joko minimeinä tai maksimeinä.

### **Kiertokaari Oy:n omistajaohjaus**

Keskeistä omistajaohjauksen välinettä ei ole käytetty, kun yhtiölle ei ole asetettu toiminnallisia tavoitteita vuosiksi 2015–2017. Muita omistajaohjauksen välineitä on käytetty monipuolisesti. Uudet omistajapoliittiset linjaukset sisältävät ympäristövastuullisuutta sekä asiakaslähtöistä, kilpailukykyistä ja taloudellisesti kannattavaa toimintaa koskevat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet, joista yhtiön tulee raportoida.

Omistajaohjauksella on sovitettu yhteen Kiertokaaren ja Oulun Energian jätehuoltoon liittyviä toimintoja konsernin kokonaisedun turvaamiseksi.

### **Yhtiön riskit**

Yleisesti talouden laskevat suhdanteet heijastuvat erityisesti yritysten jätemäärien vähenemisenä liikevaihtoon ja tulokseen, eikä yhtiö voi vaikuttaa määrälliseen kehitykseen.

Toimintaympäristössä merkittävin lähiajan muutos näyttää olevan jätelain muutos, joka esitettyssä muodossaan rajaa kunnallisten jäteyhtiöiden toiminnan asumisessa ja kuntien omassa toiminnassa syntyviin jätteisiin. Riskinä on, että yhtiön rakentama infrastruktuuri jää vajaakäytölle ja kiinteät kustannukset jakautuvat aiempaa pienemmän joukon maksettaviksi, mikä tarkoittaa korotuspainetta kuntalaisilta asumisen jätteiden käsittelystä perittäviin maksuihin. Tällöin joudutaan miettimään toiminnan tehostamista edelleen.

**Tarkastuslautakunta toteaa, että** Kiertokaari Oy:n on tuottanut jätehuoltopalveluja luotettavasti ja kustannustehokkaasti, ja sen toiminta on ollut aktiivista jätteiden käsittelyn kehittämisessä ja hyödyntämisessä. Yhdyskuntajätteitä ei enää sijoiteta kaatopaikalle, vaan niistä noin viidesosa kierrätetään ja loput hyödynnetään pääasiassa polttamalla. Tulevaisuudessa tavoitteena on kierrättää entistä enemmän.

Yhtiön on syytä yhdessä muiden asiaan vaikuttavien tahojen kanssa tutkia keinoja lajittelun helpottamiseksi ja tehostamiseksi jo syntypaikoilla. Yhtiön tulee selvittää, onko esimerkiksi hinnoittelulla ja viestinnällä nykyistä enemmän mahdollista vaikuttaa siihen, että jätteitä ei päädy luontoon.

Uusia energia- ja ympäristöinvestointeja suunniteltaessa omistajaohjauksella on varmistettava, että toimitaan Oulu-konsernin kokonaisedun mukaisesti eikä tehdä päällekkäisiä investointeja esimerkiksi jätteiden lajitteluun.

## 5 Tarkastuslautakunnan kannanottojen vaikuttavuuden seuranta

Tarkastuslautakunta on valinnut seurantaan osan kannanotoistaan vuosilta 2015–2016. Toimenpiteiden seurantatietojen lähtökohtana on kaupunginhallituksen kaupunginvaltuustolle antamat vastaukset ja kevään 2018 aikana kerätyt lisätiedot.

Tarkastuslautakunnan kannanotto	Toimenpiteitä	Värikoodi
	Värikoodit taulukossa punainen: ei havaittuja toimia kannanoton suuntaan, keltainen: havaittu joitakin toimia kannanoton suuntaan ja vihreä: asia on edennyt merkittävästi kannanoton suuntaan.	
<b>2015: Työllisyydenhoidon yksikön palvelukyky- ja vaikuttavuusmittariston kehittäminen</b>	Työllisyyspalvelut -yksikkö siirtyi BusinessOulu -liikelaitokseen 1.8.2017. Business Oulun johtokunta seuraa työmarkkinatuen kuntaosuutta ja valtuuston määrittämää työttömyysastetavoitetta.	
<b>2015: Selviämiseseman tai muun kohdennetun palvelun järjestäminen päihtyneille, että päihtyneet potilaat eivät kuormittaisi Oulun seudun yhteispäivystystä</b>	Oulun seudun yhteispäivystyksen (OSYP) remontti on aloitettu ja etenee vaiheittain. Alkukesästä päivystyksen toiminta laajenee entisiin fysiatrian tiloihin ja samalla alkaa uusi, viiden linjan toimintamalli. Toiminnallisesti ollaan siirtymässä tiimimalliin, joista yksi on ns. mielen terveys- ja päihdetiimi. Omat seurantatilat mahdollistavat myös selviämishoitoa tarvitsevien asianmukaisen hoidon.	
<b>2015: Sosiaalityöntekijöiden asiakasmäärät lastensuojelussa valtakunnallisten suosistusten tasolle</b>	Vuoden 2018 alusta tilanne on parantunut. Lastensuojeluun on lisätty virkoja ja aloitettu toimenpideohjelma, jonka tavoitteena on parantaa mm. sosiaalityöntekijöiden saatavuutta ja pysyvyyttä. Lastensuojelun työntekijäkohtaiset asiakasmäärät ovat olleet seuraavat: 1–10/2015 keskimäärin 55–60 asiakasta työntekijää kohden, 1–12/2016 53/50, 1–12/2017 60/55, 1–2 /2018 49/46. Ensimmäinen luku sisältää palvelutarpeen arviot, jälkimmäinen ei. Suositus noin 30–40 asiakasta sosiaalityöntekijää kohden (Talentia).	
<b>2015: Parannetaan nuorten pääsyä nopeaan hoidon tarpeen arvioon ja hoidon aloittamiseen Byströmin mielen terveyspalveluissa</b>	Mielen terveyspalveluja tarvitsevien nuorten määrä Byströmillä on kasvanut ja palvelun tarpeeseen ei pystytä vastaamaan. Sairaanhoidajalle odotusaika on pidentynyt kuukaudella edellisestä vuodesta. Sairaanhoitaja on ollut kokopäiväinen, mutta on yhtenä päivänä viikossa ottanut vastaan opiskeluterveydenhuollon nuoria. Lääkäriin työpanos (3,5 tuntia kerran kuukaudessa) on nopeuttanut jatkohoitoon pääsyä, mutta ei riitä sairastuvastuun ottoon.	
<b>2015: Sisäisten tilavuokrien perusteiden tarkistaminen</b>	Sisäisten liikelaitosten yhdistämisesityksen mukaan kaupunginhallituksen alaisuuteen perustetaan taseyksikkö, johon siirretään rakennusomaisuus Tilakeskuksen taseesta. Vuokralaiset maksavat yhtä vuokraa kuten tähänkin saakka, mutta pääomavuokra kohdentuu peruskuntaan ja ylläpitovuokra uuteen liikelaitokseen, joka kattaa sillä kiinteistöjen ylläpitomenot.	
<b>2016: Kaupunkistrategia 2020 toteuttamishjelmista vain kaksi seitsemästä oli raportoitu kaupunginhallitukselle</b>	Palvelujen järjestämishjelma ja kaupunkikulttuurin toimenpideohjelma on raportoitu kaupunginhallitukselle. BusinessOulun toimenpideohjelmaa (strategiaa) ei ole raportoitu kaupunginhallitukselle. Ympäristöohjelma raportoidaan kaupunginhallitukselle vain toimintakertomuksen yhteydessä ilman erillistä päätösehdotusta. Omistajapoliittinen ohjelma ei ole enää voimassa.	
<b>2016: Oulun Tietotekniikka liikelaitoksen ulkopuolisten toimittajasopimusten vaikutus sen tulokseen</b>	Liikelaitos pyrkii sopimuksissa määräaikaaisuuteen ja tarkoituksenmukaisiin irtisanomisehtoihin, jossa ostot voidaan sopeuttaa ostovolyyymien muutoksiin.	
<b>2016: Ikäihmisten palvelujen asiakaslähtöisyyden parantaminen ja laatumittareiden asettaminen palveluihin, jotka asiakkaat kokevat tärkeiksi</b>	Ikäihmisten hyvinvointipalveluissa on asetettu kaksi mittaria asiakaslähtöisyyden parantamiseksi: eri hoitajien määrä suhteutettuna asiakkaan käyntien määrään ja suunnitellun palveluajan toteutuminen.	

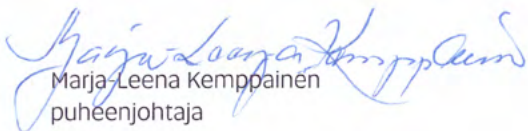
Tarkastuslautakunnan kannanotto	Toimenpiteitä Värikoodit taulukossa punainen: ei havaittuja toimia kannanoton suuntaan, keltainen: havaittu joitakin toimia kannanoton suuntaan ja vihreä: asia on edennyt merkittävästi kannanoton suuntaan.	Värikoodi
<b>2016: Oman toiminnan kotihoidon tuottavuus ikäihmisten hyvinvointipalveluissa</b>	Kaupungin omassa toiminnassa kotihoidon tuottavuus ei kasvanut tavoitteen mukaisesti eikä asetettuun tavoitteeseen välittömän asiakastyöajan lisäämisessä päästy vielä vuoden 2017 aikana. Välitön asiakastyö keskimäärin 52,3 %, kun tavoite oli 55 %.	
<b>2016: Lapsivaikutusten arviointi lautakuntien päätöksenteossa</b>	Linjaukset lapsivaikutusten arvioinnin periaatteista puuttuvat – lapsivaikutusten arvioinnin kokonaisuuden suunnittelu on osa Lapsiystävällinen kunta toimintamallia. LAVA toimintamalli odottaa kaupungin linjauksia osana laajempaa vaikutusten arvioinnin kokonaisuutta. Linjausten käsittely ja työstäminen etenee kevään aikana.	
<b>2016: Koulutuspäivien määrä henkilöä kohden varhaiskasvatuksessa</b>	Koulutuspäivien määrässä henkilöä kohden ei päästy tavoitteeseen 3pv/henkilö vuonna 2017. Koulutuspäivät/koulutuksiin osallistunut henkilö oli 1,7. Koulutuspäivät/koko varhaiskasvatuksen henkilöstö oli 1,2.	
<b>2016: Kulttuuripalvelujen kumppanuussopimusten tavoitteiden ja mittareiden määrittely ja seuranta</b>	Sivistys- ja kulttuurilautakunta on 20.12.2017 § 166 vahvistanut taiteen ja kulttuurin kumppanuussopimusten periaatteet ja hyväksynyt solmittavaksi 15 kumppanuutta vuosiksi 2018–2021. Periaatteena on, että sopimukseen määritellään kumppanikohtaiset palvelusisällöt ja tavoitteiden toteutumista seurataan ja vaikuttavuutta arvioidaan vuositasolla.	



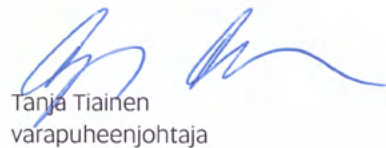
## Allekirjoitukset

Oulussa 23.4.2018

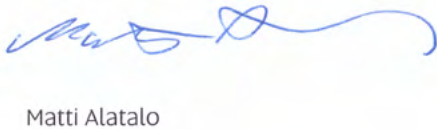
Oulun kaupungin tarkastuslautakunta



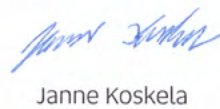
Marja-Leena Kempainen  
puheenjohtaja



Tanja Tiainen  
varapuheenjohtaja



Matti Alatalo



Janne Koskela



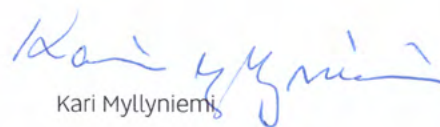
Pertti Kuttilainen



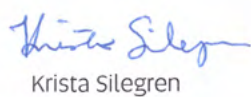
Anna-Kaisa Lepistö



Matti Lukka



Kari Myllyniemi



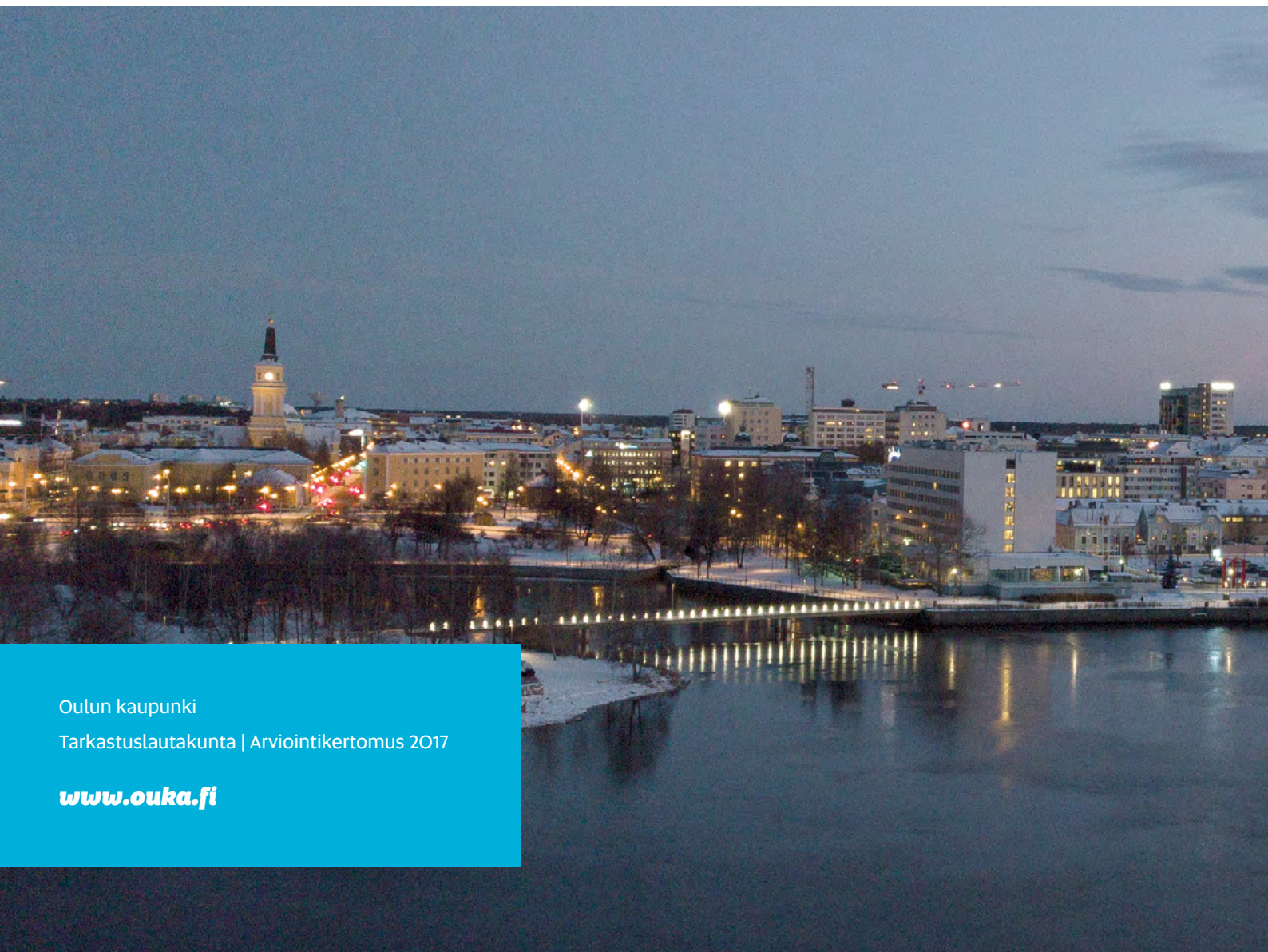
Krista Silegren



Kaisu Tuomi







Oulun kaupunki

Tarkastuslautakunta | Arviointikertomus 2017

[www.ouka.fi](http://www.ouka.fi)