

Arviointikertomus

2019



Helsinki

Helsinki

Sisällys

2	Tarkastuslautakunnan katsaus
4	Tiivistelmä
6	Tarkastuslautakunta
8	Suositusten vaikuttavuuden arviointi
14	Sitovien toiminnan tavoitteiden arviointi
20	Toiminnan ja talouden arviointi lautakunnan päättämien teemojen mukaisesti
21	Talous
21	Talousarvion ja strategian taloustavoitteiden toteutuminen
24	Talouden tunnuslukujen kehitys
27	Strategia ja johtaminen
27	Kaupunginkanslian, pormestarin ja apulaispormestareiden toimialoille antama ohjaus
32	Tilankäytön tehostamisen vaikutukset
36	Omistajapolitiikka
36	Liikunta- ja kulttuuripalvelujen omistajaohjaus ja kokonaisuuden hallinta
40	Eriarvoisuuden ja syrjäytymisen ehkäisy
40	Varhaiskasvatuksen tavoitteiden toteutuminen
46	Lapsiperheiden kotouttaminen kasvatukseen ja koulutuksen toimialalla
50	Esteettömyyslinjausten toteutuminen
54	Digitalisaatio ja sähköiset palvelut
54	Digitaalisten asiointipalvelujen laatu
60	Terveydenhuollon sähköiset asiointipalvelut
66	Opettajat eivät saavuttaneet tavoitteiden mukaisia digitaitotasoja
70	Terveyttä ja hyvinvointia palveluista
70	Vanhusten ympärivuorokautisen hoidon laadunvalvonta
75	Suun terveydenhuollon saatavuus ja tuloksellisuus
79	Yhteistyö ja moniammatillisuus perhekeskuksissa
84	Maankäyttö, asuminen ja liikenne
84	Suurten liikennehankkeiden toteuttaminen
88	Katutyömaahaittojen hallinta
93	Liitteet
94	Lyhenteet ja sanasto

Tarkastuslautakunnan katsaus

Tarkastuslautakunnan tehtävänä on tuottaa valtuustolle päätöksenteon kannalta olennaista tietoa kaupunkistrategiassa ja talousarviossa asetettujen tavoitteiden toteutumisesta sekä siitä, onko kaupungin toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Lautakunnan vuoden 2019 arviointikertomuksessa on esitetty kaupunkikonsernin toimintaan liittyviä havaintoja ja suosituksia, joita valtuusto, kaupunginhallitus, muut toimielimet sekä keskushallinto ja toimialat voivat hyödyntää kaupungin toiminnan kehittämisessä. Tämä kertomus ja arviointikertomus.fi-sivusto antavat myös kuntalaisille tietoa siitä, miten kaupunki on suoriutunut tehtävistään vuonna 2019.

Arviointikertomukseen
ja sen taustamuistioihin
voi tutustua osoitteessa
www.arviointikertomus.fi

Tarkastuslautakunnan vuoden 2019 arviointisuunnitelman valmistelussa lähtökohtana olivat valtuuston hyväksymä kaupunkistrategia vuosille 2017–2021 ja valtuustoryhmiltä, valtuutetuilta, kuntalaisilta ja kaupungin virkamiesjohdolta saadut aihe-ehdotukset. Arviointiaiheidenvälä valinnan lautakunta suoritti itsenäisesti. Tarkastuslautakunnan toimintasuunnitelman 2017–2020 mukaisesti vuoden 2019 arviointiaiheet painottuivat kaupunkistrategiasta johdettuihin seitsemään teemaan.

Arviointiaan varten lautakunta on jakautunut kahteen toimikuntaan. 1. toimikunnan vastuualueina ovat keskushallinto ja kaupunkiympäristön toimiala. Arviointien perusteella suurten liikennehankkeiden alkuvaiheen suunnittelua on tarpeen parantaa ja katutyömaahaittojen hallintaan tarvitaan tehokkaampia keinoja. Rakennetun ympäristön esteettömyyttä on edistetty aktiivisesti 2010-luvulla, mutta tarvetta on yhä yhteistyön lisäämiselle vammaisyhdistysten kanssa.

Lautakunnan 2. toimikunnan vastuualueina ovat kasvatuksen ja koulutuksen toimiala, kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala sekä sosiaali- ja terveystoimiala. Arvioinnissa havaittiin, että kotouttamista on edistetty maahanmuuttajien kasvatuksen ja koulutuksen kehittämissuunnitelman mukaisesti. Perhekeskusmallin mukainen ammattilaisten välinen yhteistyö on lisääntynyt tavoitteiden mukaisesti, joskin paljon palvelua tarvitsevien lapsiperheiden tukemisessa on vielä haasteita.

Lisäksi toteutettiin pääkaupunkiseudun kaupunkien ja HUSin tarkastuslautakuntien kanssa yhteisarviointi terveydenhuollon sähköisistä palveluista. Arvioinnissa havaittiin, että kaikissa pääkaupunkiseudun kunnissa ja HUSissa oli käytössä paljon erilaisia terveydenhuollon sähköisiä asiointipalveluita. Kaikki eivät kuitenkaan pysty käyttämään niitä erilaisten vammojen tai muiden rajoitteiden vuoksi, joten myös perinteiset palvelukanavat ovat tärkeitä. Sähköisten terveyspalvelujen hyödyt ja tarpeellisuus ovat korostuneet entisestään koronaviruksen levitessä. Esimerkiksi kansalliseen Omaolo-palveluun saatiin nopeasti oirearviokysely koronavirustartunnan todennäköisyyden arviointiin myös helsinkiläisten käyttöön.

Tarkastuslautakunta esittää kiitokset kaikille vuoden 2019 arvioinnissa avustaneille ja vuoden 2020 arviointisuunnitelman valmistelua varten arviointiaihe-ehdotuksia tehneille.

Yhteistyöterveisin

Helsingin kaupungin tarkastuslautakunta



Tiivistelmä

Tarkastuslautakunnan tehtävänä on arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet, ja onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Ohessa on poimintoja vuotta 2019 koskevien arviointien tuloksista.



Kaupungin johtamisjärjestelmään liittyviä haasteita.

Tarkastuslautakunta arvioi kaupunginkanslian, pormestarin ja apulaispormestareiden toimialoille antamaa ohjausta ja eri toimijoiden roolia uudessa johtamisjärjestelmässä. Kanslian ja pormestarin on aiempaa helpompi ohjata toimialoista muodostuvaa kaupunkikokonaisuutta. Kaupungin johtamisjärjestelmästä on kuitenkin pormestarimallin myötä tullut hajanainen: toimialoilla on epäselvyyttä siitä, kuka ohjaa mitään asiaa. Apulaispormestareilla ei ole toimivaltaa ohjata toimialoja, mutta heidän ohjausvaltaansa kohdistuu silti odotuksia. Apulaispormestareiden ja toimialajohtajien välinen työnjako ei ole selkeä tiedotusvälineille, kuntalaisille eikä henkilöstölle. Pormestarin vahva rooli uudessa johtamisjärjestelmässä on herättänyt huolta vallan keskittymisestä. Kansliapäällikön roolista ei ole muodostunut vastavoimaa pormestarille.

Toimialojen mukaan kaupunginkanslia toimii siilomaisesti osastojaon mukaan, mikä aiheuttaa ristiriitaista ohjausta. Kaupunginkanslian toivotaan myös ymmärtävän paremmin toimialojen arkea ja ottavan toimialat riittävän aikaisessa vaiheessa mukaan kaupunkiyhteisten linjausten valmisteluun.



Varhaiskasvatuksessa on merkittävä henkilöstöpula.

Varhaiskasvatukselle asetettiin kaupunki-strategiassa useita tavoitteita, esimerkiksi osallistumisasteen kasvu. Tavoitteet ovat pääosin toteutuneet, mutta henkilöstövaje voi heikentää tavoitteiden toteutumista jatkossa. On tärkeää varmistaa, että ruotsinkielinen varhaiskasvatus toteutuu lapsen äidinkielellä varhaiskasvatuslain mukaisesti.



Vanhusten ympärivuorokautisen hoidon laadunvalvonta toimii.

Kaupungin järjestämän vanhusten ympärivuorokautisen hoidon laadunvalvonta on riittävää ostopalveluissa ja tyydyttävää kaupungin omassa palvelutuotannossa. Jatkossa tulee varata enemmän resursseja kaupungin toimintayksiköiden omavalvonnan tukemiseen, seurantaan ja kehittämiseen. Sosiaali- ja terveystoimialan tulee laatia yhdessä vanhusneuvoston kanssa vuosittain arviointi iäkkäiden sosiaalipalveluiden riittävydestä ja laadusta kaupungin päätöksenteon, taloussuunnittelun ja hyvinvointiraportoinnin tueksi.



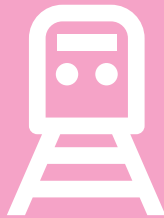
Suun terveydenhuoltoon on vaikea saada yhteyttä.

Potilaan tulisi saada arkipäivisin virka-aikana välittömästi yhteys suun terveydenhuoltoon. Kiireettömien aikojen ajanvarauslinja on kuitenkin ollut useina päivinä suljettu vuonna 2019 ja ongelmat jatkuivat vuoden 2020 alussa. Suun terveydenhuollon tulee jatkaa kiireettömän ajanvarauksen yhteydensaannin ja aikojen saatavuuden ongelmien syiden selvittämistä ja tehdä selvitysten perusteella tarvittavat toimet ongelmien ratkaisemiseksi.



Terveydenhuollon sähköiset palvelut ovat laadukkaita. Silti perinteisiä palvelukanavia tarvitaan.

Sosiaali- ja terveystoimialan tulee turvata sähköisten asiointipalvelujen saavutettavuus yhdenvertaisesti suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi sekä tavoitella asiointipalvelujen selkokielisyyttä. Käyttäjien erilaiset vammat ja rajoitteet tulee huomioida paremmin sähköisissä asiointipalveluissa.



Raide-Jokerin kustannusarvio nousi 40 prosenttia, Kruunusiltojen budjetti on epävarma.

Raide-Jokerin kustannusarvio nousi 40 prosenttia kolmessa vuodessa. Alkuvaiheen suunnitteluun panostamalla kustannusarviosta olisi voitu saada alun perin tarkempi. Kruunusiltojen hankesuunnitelma on vuodelta 2016, ja on todennäköistä, että hankkeen poikkeuksellisuus sekä pitkät suunnittelu- ja toteutusajat huomioiden kustannusarvio ylittyy. Kaupunkiympäristön toimialan ja liikenneliikelaituksen tulee parantaa hankkeiden alkuvaiheen suunnitteluprosessia ja investoida hankkeisiin riittävästi jo suunnitteluvaiheessa.



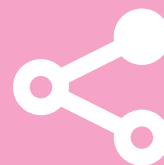
Peruskouluissa on riittävästi tietokoneita, mutta opettajilta puuttuu digikoulutusta.

Digitaaliset ympäristöt, järjestelmät ja laitteet on saatu peruskouluissa käyttöön digitalisaatio-ohjelman mukaisesti, mutta opettajien osaaminen ei ole kehittynyt suunnitellusti. Riittävä seuranta-tieto oppilaiden osaamisen kehittymisestä puuttuu.



Kaupungilla ei nykyisellään ole riittävästi välineitä katutyömaahaittojen hallintaan.

Kaupunki ei kykene riittävästi valvomaan suurta määrää työmaita eikä epäkohtien ilmetessä puuttumaan toimintaan riittävän tehokkaasti.



Helsingin digitaalisten asiointipalvelujen sujuvuutta voisi kehittää.

Helsingin digitaalisten asiointipalvelujen laatu on pääosin hyvä. Palvelujen sujuvuudessa on kuitenkin kehitettävää esimerkiksi siinä, että asiakas voisi hoitaa asiansa alusta loppuun saman palvelukanavan kautta, ja ettei asiakkaan tarvitsisi syöttää omia tietojaan eri palveluihin uudelleen.

Tarkastuslautakunta

Tarkastuslautakunnan tehtävät ja kokoonpano

Tarkastuslautakunta on suoraan kaupunginvaltuuston alainen lakisääteinen toimielin, jonka tehtävänä on huolehtia Helsingin kaupungin ja kaupunkikonsernin hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämisestä sekä kuntalain mukaisen tavoite-, tuloksellisuus- ja tarkoituksenmukaisuusarvioinnin suorittamisesta. Lautakunta valmistelee kaupunginvaltuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat sekä valvoo kuntalaissa määritellyn sidonnaisuusilmoitusvelvollisuuden noudattamista.

Kaupunginvaltuusto nimesi 7.6.2017 tarkastuslautakunnan toimikaudeksi 2017–2020. Lautakunnassa on yhdeksän jäsentä ja jokaisella on henkilökohtainen varajäsen. Lautakunnan arviointeja valmistellaan kahdessa toimikunnassa, joiden kokoonpanot on esitelty taulukossa 1. Vastuualuejako on arviointikertomuksen liitteessä.

Tarkastusviraston päällikkönä ja tarkastuslautakunnan esittelijänä toimi tarkastusjohtaja, hallintotieteiden maisteri Timo Terävä (JHTT). Arviointiprosessista vastasi valtiotieteiden tohtori Minna Tiili. Tarkastuslautakunta valitsi hänet arviointipäällikön virkaan 1.1.2019 alkaen. Tarkastusprosessia johti tarkastuspäällikkö, hallintotieteiden maisteri Arto Ahlqvist (JHTT).

Tarkastuslautakunnan sihteerinä toimi johtava tuloksellisuustarkastaja, hallintotieteiden tohtori Liisa Kähkönen. Hän vastasi myös 2. toimikunnan arviointityön koordinoinnista. 1. toimikunnan arviointityön koordinoinnista vastasi johtava tuloksellisuustarkastaja, hallintotieteiden maisteri Petri Jäske (JHTT) ja hänen sijaisenaan syksyllä 2019 toimi kaupunkitarkastaja, valtiotieteiden tohtori Aija Kaartinen. Lisäksi kaupunkitarkastaja, kauppatieteiden maisteri Tarja Palomäki osallistui arvioinnin laadunvarmistukseen alkuvuonna.

Arviointitoiminta

Lautakunta arvioi vuosittain, ovatko valtuuston kaupungille ja kaupunkikonsernille asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet toteutuneet sekä onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Arviointiin

liittyvät havainnot ja suositukset esitetään tässä arviointikertomuksessa. Ennen arviointikertomuksen valtuustokäsittelyä lautakunta pyytää kaupunginhallitukselta ja muilta toimielimiltä tarvittavat lausunnot. Kaupunginhallitus antaa loppuvuodesta valtuustolle selvityksen siitä, mihin toimenpiteisiin toiminnasta vastaavat henkilöt ja tilivelvolliset ovat ryhtyneet arviointikertomuksen johdosta.

Vuoden 2019 arviointisuunnitelma valmisteltiin tarkastuslautakunnan ja tarkastusviraston yhteistyönä ja lautakunta hyväksyi sen 7.5.2019. Tarkastuslautakunta järjesti ensimmäistä kertaa kuntalaisille ja kaupungin henkilöstölle mahdollisuuden antaa arviointiaihe-ehdotuksia Kerro kantasi -palvelussa. Suunnitelman valmistelussa otettiin lisäksi huomioon valtuutetuilta, valtuustoryhmiltä ja kaupungin johdolta pyydyt arviointiaihe-ehdotukset. Tarkastuslautakunnan toimintasuunnitelman 2017–2020 mukaisesti vuosien 2018–2021 arviointiaiheet painottuvat kaupunkistrategiasta johdettuihin yhdeksään teemaan.

Tarkastusvirasto toteutti syksyllä 2019 valtuustoryhmien edustajien haastattelut. Haastatteluissa saatiin paljon tietoa valtuustoryhmien odotuksista arviointityötä kohtaan ja 45 kehittämissuositusta tarkastuslautakunnan arviointityön kehittämiseksi valtuustoa ja kuntalaisia entistä enemmän hyödyttävään suuntaan.

Käytännön arviointityö tapahtui lautakunnan toimikunnissa, jotka käsittelivät kokouksissaan arviointien toteuttamissuunnitelmat, arviointimuistiot ja arviointikertomuksen tekstiluonnokset. Toimikunnat tekivät yhteensä kuusi arviointikäyntiä keskushallintoon ja toimialoille.

Pääkaupunkiseudun kaupunkien ja HUSin tarkastuslautakuntien kanssa toteutettiin yhteisarviointi aiheesta Terveystieteiden sähköiset asiointipalvelut. Tarkastuslautakunta osallistui Helsingissä 29.11.2019 järjestettyyn PKS-tarkastuslautakuntien yhteisseminaariin.

Tarkastusvirasto avusti tarkastuslautakuntaa ja sen kahta toimikuntaa suunnitelman mukaisessa arvioinnissa. Tarkastusviraston suorittamassa arviointityössä noudatettiin virastossa laadittua Arvioinnin käsikirjaa.

Tarkastuslautakunnan kokoonpano

Taulukko 1

1. toimikunta



Dan Koivulaakso
puheenjohtaja
yhteiskuntatieteiden maisteri



Mikko Kiesiläinen
(19.6.2019 asti)
Master of Science, MSc



Iida Haglund
estonomi



Minna Salminen
kasvatustieteiden maisteri



Juhani Strandén
Qualification in Business and
Administration of Accounting,
QBA



Paul Taimitarha
kauppatieteiden maisteri

2. toimikunta



Kauko Koskinen
varapuheenjohtaja
diplomi-insinööri
kauppatieteiden maisteri



Alviina Alametsä
(26.2.2020 asti)
valtiotieteiden kandidaatti



Sanna Lehtinen
oikeustieteen maisteri
teologian tohtori



Auni-Marja Vilavaara
(26.2.2020 alkaen)
filosofian maisteri
oikeustieteen maisteri



Tuomas Viskari
(19.6.2019 alkaen)
yhteiskuntatieteiden maisteri

Tarkastustoiminta

Helsingin kaupungin tilikausien 2019–2022 tilintarkastus kilpailutettiin ja kaupunginvaltuusto valitsi 13.3.2019 tilintarkastajaksi kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen tehneen tilintarkastusyhteisö KPMG Oy Ab:n. Päävastuullisena tilintarkastajana toimi JHT, KHT Jorma Nurkkala. Tilintarkastaja antoi lautakunnalle kolme raporttia vuoden 2019 tilintarkastuksesta.

Sidonnaisuusilmoitusten valvonta

Kuntalain mukaan määrätyillä luottamushenkilöillä ja viranhaltijoilla on velvollisuus ilmoittaa julkisesti sidonnaisuuksistaan. Tarkastuslautakunnan tehtävänä on valvoa ilmoitusvelvollisuuden noudattamista ja saattaa ilmoitukset valtuuston

tiedoksi. Vuonna 2019 lautakunta merkitsi tiedoksi luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden antamat sidonnaisuusilmoitukset kokouksissaan 28.5. ja 19.11.2019. Valtuuston käsittelyssä ilmoitukset olivat 19.6. ja 11.12.2019. Tarkastusvirasto avusti tarkastuslautakuntaa sidonnaisuusilmoitusten valvonnassa.

Arviointikertomuksen 2018 käsittely

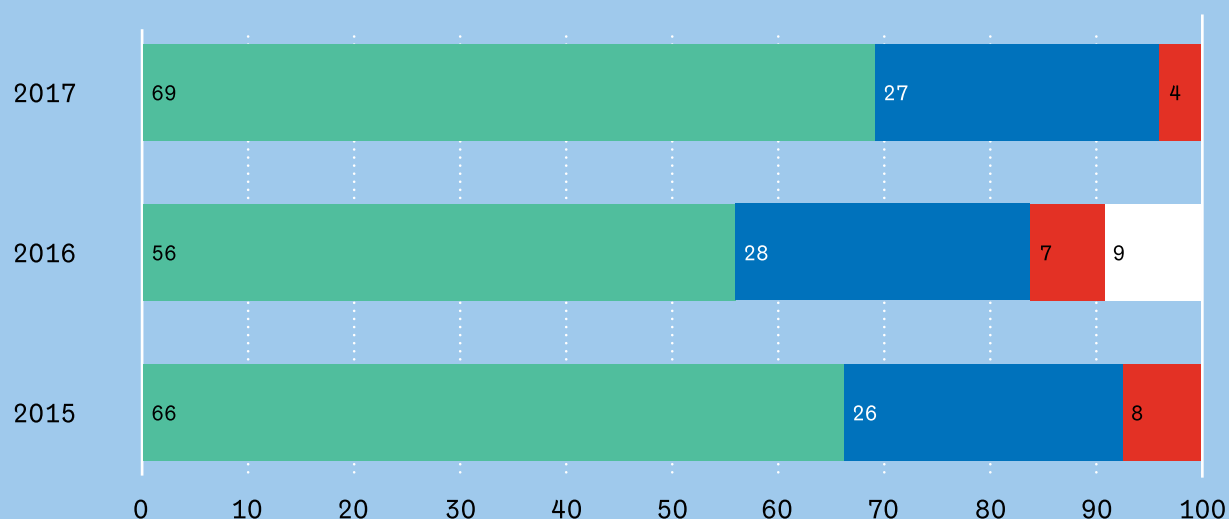
Kaupunginvaltuusto merkitsi 19.6.2019 tiedoksi vuoden 2018 arviointikertomuksen ja siihen pyydetty lausunnot. Valtuusto merkitsi 11.12.2019 tiedoksi kaupunginhallituksen antaman selvityksen arviointikertomuksen johdosta suoritetuista toimenpiteistä. Tarkastuslautakunta seuraa vuonna 2018 esittämiensä suositusten toteutumista vuoden 2020 arviointikertomuksessaan.

Suosituksien vaikuttavuuden arviointi

- Kaikkiin suosituksen mukaisiin toimenpiteisiin on ryhdytty tai vaikutukset ovat olleet myönteisiä
- Suosituksen mukaisiin toimenpiteisiin on ryhdytty osittain tai vaikutuksia ei ole vielä havaittavissa
- Suosituksen mukaisiin toimenpiteisiin ei ole ryhdytty
- Käytettävissä oleva aineisto ei mahdollista toimenpiteiden tai vaikutusten arvioimista

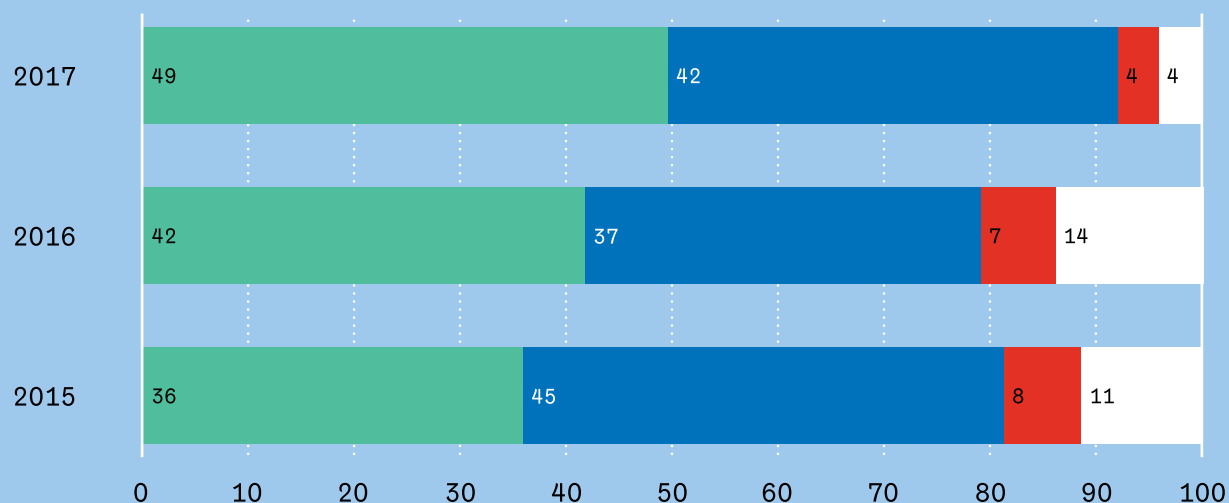
Toimenpiteisiin ryhtyminen tarkastuslautakunnan vuosina 2015–2017 antamien suositusten johdosta
prosenttia

Kuvio 1



Tarkastuslautakunnan vuosina 2015–2017 antamien suositusten mukaisten toimenpiteiden vaikutukset
prosenttia

Kuvio 2



Yhteenveto suositusten toteutumisesta arviointiaiheittain

Taulukko 2

-  Toteutuu täysin: kaikkiin suosituksen mukaisiin toimenpiteisiin on ryhdytty tai vaikutukset ovat olleet myönteisiä
-  Toteutuu osittain: suosituksen mukaisiin toimenpiteisiin on ryhdytty osittain tai vaikutuksia ei ole vielä havaittavissa
-  Ei toteudu lainkaan: suosituksen mukaisiin toimenpiteisiin ei ole ryhdytty

Arviointiaihe	Toimenpiteet	Vaikutukset
Kaupunkitasoiset arvioinnit		
Sitovien tavoitteiden arviointi		
Henkilöstön työhyvinvointi ja sairauspoissaolojen hallinta		
Hankintojen ohjaus		
Toimitilojen käytön tehostaminen		
Kaupunkikonsernin arvioinnit		
Helsingin kaupungin asunnot Oy:n omistajaohjaus		
Toimialarajat ylittävät arvioinnit		
Asunnottomuuden vähentäminen		
Tavoitteena Suomen yritysmyönteisin kaupunki		
Lasten ja nuorten mahdollisuus harrastuksiin		
Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan arvioinnit		
Osaamisen tunnistaminen ja tunnustaminen ammatillisessa peruskoulutuksessa		
Oppisopimuskoulutukselle asetettujen tavoitteiden toteutuminen		
Kaupunkiympäristön toimialan arvioinnit		
Suurten investointien hallinta		
Asuntotonttien alennettujen vuokrien taloudelliset vaikutukset		
Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan arvioinnit		
Liikuntatoimen strategisten tavoitteiden toteutuminen		
Sosiaali- ja terveystoimialan arvioinnit		
Terveiden edistäminen Sutjakka stadi -toimenpideohjelman avulla		
Saattohoidon riittävyys ja laatu		

Tulos on laskettu pisteyttämällä yksittäisiä suosituksia koskevat arviot ( = 5,  = 3 ja  = 1) ja laskemalla niistä keskiarvot. Keskiarvoksi saatu 4 on ilmaistu kuviolla  ja 2 kuviolla .

Tarkastuslautakunnan vuonna 2017 antamien suositusten vaikuttavuuden arviointi



Onko vuoden 2017 arviointikertomuksessa esitettyjen suositusten mukaisiin toimenpiteisiin ryhdytty?



Pääosin kyllä, mutta omistajaohjauksen kaksoisroolit ovat edelleen ongelmallisia.

Arvioinnin pääkysymys oli, mitä vaikutuksia tarkastuslautakunnan vuoden 2017 arviointikertomuksessa esittämällä suosituksilla on ollut. Vaikutuksia arvioitiin selvittämällä, mihin suositusten mukaisiin toimenpiteisiin toimialoilla on ryhdytty ja mitä vaikutuksia toimenpiteillä on ollut. Kriteerien toteutumista arvioitiin neliportaisella asteikolla (sivu 8).

Vuoden 2017 arviointikertomuksessa käsiteltiin 15 arviointiaihetta ja esitettiin 45 suositusta. Suositusten vaikuttavuutta arvioitiin perehtymällä arviointikertomuksesta annettuihin lausuntoihin ja kaupunginhallituksen valtuustolle joulukuussa 2017 antamaan selvitykseen sekä lähettämällä sähköpostitiedustelu asianomaisen palvelukokonaisuuden johdolle tai muulle asiasta vastaavalle taholle.

Suosituksen mukaiset toimenpiteet on pääosin toteutettu

Vuoden 2017 arviointikertomuksen suosituksista 96 prosenttia johti toimenpiteisiin. Kuviossa 1 on esitetty yhteenveto arvioinnin tuloksista toimenpiteisiin ryhtymisen osalta. Vertailuna on esitetty edellisinä vuosina toteutettujen, vuosia 2015 ja 2016 koskeneiden arviointien tulokset. Vuonna 2017 sellaisten suositusten osuus, joiden osalta toimenpiteisiin ei ole ryhdytty, oli vain neljä prosenttia (kaksi suositusta).

Positiivisia vaikutuksia on havaittavissa aiempaa enemmän

Vuoden 2017 arviointikertomuksen suositusten johdosta toteutettujen toimenpiteiden myönteisiä vaikutuksia oli arviointiajankohtana havaittavissa 49 prosentissa suosituksista (kuvio 2), mikä on

enemmän kuin edellisinä vuosina. Suosituksista 42 prosentissa toteutettujen toimenpiteiden vaikutukset eivät vielä olleet nähtävissä.

Vuonna 2017 arviointikertomuksessa oli kaksi suositusta, joiden vaikutuksia ei voitu arvioida. Toisessa tapauksessa suositus koski liikuntapaikkojen tasaisempaa jakautumista, johon liittyen kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalla käynnistetään vasta vuonna 2020 lähiliikunta- paikkaohjelman valmistelu. Toisessa tapauksessa suositus kohdistui saattohoito-osaamisen varmistamiseen ostopalveluissa, mistä ei ollut saatavilla tietoa.

Kaikilla toimialoilla on toteutettu onnistuneita muutoksia

Taulukossa 2 on esitetty yhteenveto suositusten toteutumisesta arviointiaiheittain. Kaupunkitasoisista arvioinneista parhaiten toteutuivat hankintojen ohjaukseen liittyvän arvioinnin suositukset, joista kaikki viisi toteutuivat. Kaupunkiympäristön toimialalla kaikki kolme suurten investointien hallintaan liittyvää suositusta toteutuivat.

Lasten ja nuorten harrastusmahdollisuuksien lisäämiseen liittyviä toimia on selvästi edistetty ja niillä on saatu aikaan positiivisia vaikutuksia: koulutilojen käyttöä on parannettu, tiedottamista on lisätty, maksuttomuutta edistetty ja harrastusvälineiden lainaamista parannettu. Liikunnan strategisia tavoitteita koskeviin suosituksiin on ryhdytty: liikkumishjelmassa on liikkumisen mitarit ja liikuntapaikkojen tasaisemman alueellisen jakautumisen edistämiseksi on tehty taustatyötä. Teemaa sivuaa myös Sutjakka stadi -toimenpideohjelma, jossa suositusten mukaisia toimenpiteitä on toteutettu hyvin tuloksin. Tällaisia ovat muun muassa liikuntamahdollisuuksien vieminen toisen asteen oppilaitoksiin ja toimenpideohjelman seurannan liittäminen osaksi kaupungin liikku-misohjelmaa.

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla on toteutettu suositusten mukaiset toimenpiteet osaamisen tunnistamiseen ja tunnustamiseen sekä oppisopimuskoulutettavien tukemiseen liittyen. Molemmilla suosituksilla on havaittavissa positiivisia vaikutuksia.

Saattohoidon kehittämisestä annettiin viisi suositusta, joista suurinta osaa on edistetty parantamalla kotisairaalan resursseja, lisäämällä saattohoito-osaamista ja palkkaamalla kaksi



psykologia tarjoamaan psykososiaalista tukea. Hoitohenkilökunnan lisäämiseen ja lääkkeenantoluvallisen henkilön paikallaoloon liittyvää suositusta on edistetty työjärjestelyin.

Toimitilojen käytön tehostamista koskevat suositukset toteutuivat vain osittain. Esimerkiksi velvoittavien tavoitteiden asettaminen toimitilojen tehostamiselle on viivästynyt siitä syystä, että kaupunkistrategiassa mainittua kiinteistöstrategiaa ei ole vielä tuotu kaupunginhallituksen päätettäväksi.

Jotkut suositukset olivat luonteeltaan sellaisia, ettei niillä pystytty saamaan vaikutuksia lyhyellä aikavälillä, vaikka toimenpiteitä toteutetaankin.

Omistajaohjauksen kaksoisroolit ovat edelleen ongelmallisia

Arviointiaiheessa Helsingin kaupungin asunnot Oy:n omistajaohjaus annettiin kaksi suositusta, joista kumpikaan ei ole toteutunut. Suositukset olivat:

1. Omistajaohjauksen selkeyden kannalta olisi parempi, että konsernijohtoon kuuluvat kaupunginhallituksen tai sen konsernijaoston jäsenet, pormestaristo ja viranhaltijat eivät toimisi tytäryhteisöjen johdossa.
2. Kaupunginkanslian tulee valmistella konserniohjeen päivitys ottamaan huomioon aiempaa tiukempi esteellisyysääntely.

Helsingin kaupungin asunnot Oy:n omistajaohjauksen arvioinnissa tulkittiin, että omistajaohjaus on ollut tarkoituksenmukaista ja yhtiö on toiminut omistajan tahdon mukaisesti. Tarkastuslautakunta kuitenkin katsoi apulaispormestarin kaksoisroolin yhtiön hallituksen puheenjohtajana ja konsernijohtoon edustajana olevan haasteellinen. Koska apulaispormestari on myös toimialalautakunnan puheenjohtaja, yhtiön hallitustyöskentelyyn osallistuminen voi hankaloittaa luottamustehtävän hoitamista. Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan konserniohjetta olisi tullut täsmentää esteellisyysääntelyn muutosten mukaiseksi, jotta tytäryhteisöjen hallitusten riippumattomuus varmistetaan. Suositusten toteutumattomuus johtuu siitä, että kaupunginhallitus ja kaupunginkanslia eivät ole pitäneet tarkastuslautakunnan suosituksia tarkoituksenmukaisina.

Kaupunginhallituksen konsernijaosto päätti 2.3.2020 panna pöydälle edustajien nimeämisen Helsingin kaupungin asunnot Oy:n hallitukseen. Alkuperäinen ehdotus oli, että kaupunkiympäristön toimialan apulaispormestari jatkaisi hallituksen puheenjohtajana. Kaupunginhallituksen konsernijaosto päätti 16.3.2020 kehottaa kaupungin yhtiökokousedustajaa esittämään Helsingin kaupungin asunnot Oy:n hallitukseen puheenjohtajaksi kaupunginvaltuutettua, joka on kaupunginhallituksen konsernijaoston jäsen. Helsingin kaupungin asunnot Oy:n hallituksen puheenjohtaja on siis edelleen tarkastuslautakunnan suosituksessa tarkoittama konsernijohtoon kuuluva henkilö.

Johtopäätökset

Tarkastuslautakunnan vuoden 2017 arviointikertomuksessa antamista suosituksista lähes kaikki, 96 prosenttia, olivat sellaisia, että toimialoilla oli ryhdytty joko osittain tai kokonaan suosituksen mukaisiin toimenpiteisiin. Positiivisia vaikutuksia tunnistettiin lähes puolessa suosituksista.

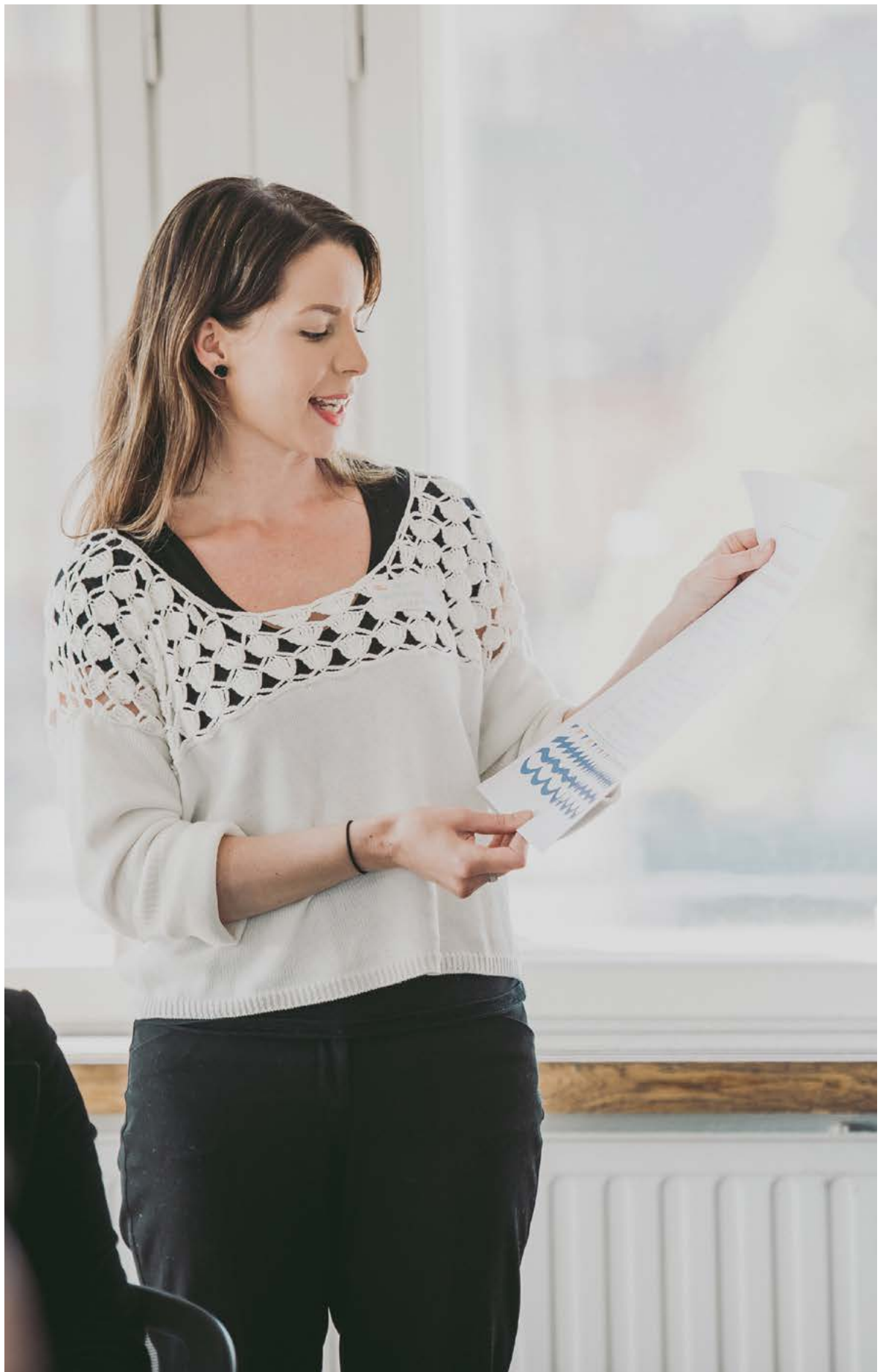
Vuonna 2017 arviointikertomuksessa oli kaksi suositusta arviointiaiheessa Helsingin kaupungin asunnot Oy:n omistajaohjaus, jotka eivät ole toteutuneet. Toteutumattomuus johtuu siitä, että kaupunginhallitus ja kaupunginkanslia eivät ole pitäneet tarkastuslautakunnan suosituksia tarkoituksenmukaisina. Tarkastuslautakunta katsoo, että konsernijohtoon kuuluvien luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden kaksoisrooli omistajaohjauksessa on edelleen ongelmallinen.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

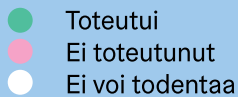
- omistajaohjauksen selkeyden kannalta olisi parempi, että konsernijohtoon kuuluvat kaupunginhallituksen tai sen konsernijaoston jäsenet, pormestaristo ja viranhaltijat eivät toimisi tytäryhteisöjen johdossa.

kaupunginkanslian tulee

- valmistella konserniohjeen päivitys niin, että siinä otetaan huomioon aiempaa tiukempi esteellisyysääntely.

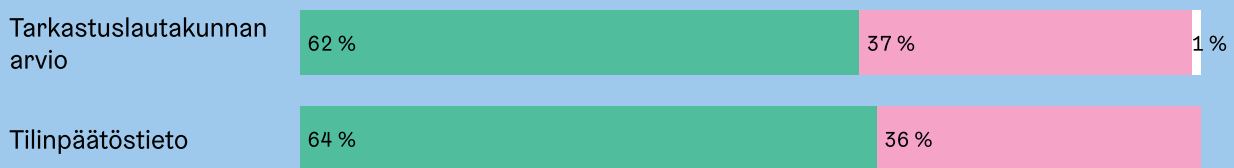


Sitovien toiminnan tavoitteiden arviointi



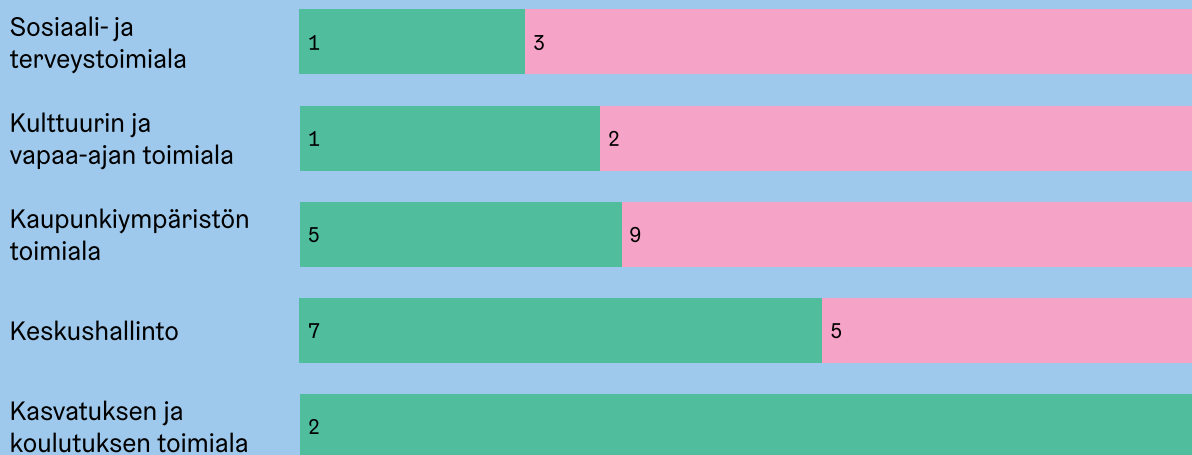
Toimialojen, liikelaitosten ja virastojen sitovien tavoitteiden mittareiden toteutuminen vuonna 2019

Kuvio 3



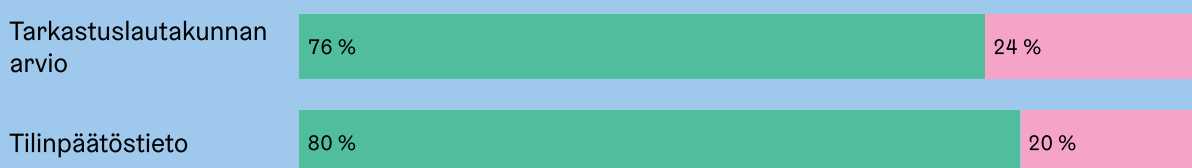
Sitovien tavoitteiden toteutuminen toimialoittain vuonna 2019

Kuvio 4



Tytäryhteisöjen tavoitteiden toteutuminen vuonna 2019, kaupunginvaltuustolle raportoitavat tavoitteet

Kuvio 5



Tavoitteista 46 prosenttia toteutui

Vuoden 2019 talousarviossa oli yhteensä 35 kaupunginvaltuuston hyväksymää toimialoille, liikelaitoksille ja virastoille asetettua sitovaa toiminnan tavoitetta. Niistä 16 tavoitetta eli 46 prosenttia toteutui tilinpäätöstietojen ja tarkastuslautakunnan arvion mukaan. Toteumaprosentti on aikaisempia vuosia heikompi, mikä johtuu siitä, että noin puolet tavoitteista oli sellaisia, että tavoitteen toteutuminen edellytti useamman kuin yhden mittarin toteutumista. Talousarviossa 2019 sitovat tavoitteet oli johdettu kaupunkistrategiasta. Tavoitteet olivat pääosin ylemmän tason tavoitteita, joiden toteutumista seurattiin mittareilla.

Tavoitteiden toteutumista kuvaavia mittareita oli yhteensä 71. Niistä 62 prosenttia toteutui tarkastuslautakunnan arvion mukaan (kuvio 3). Tilinpäätösraportoinnin mukaan toteutuneita oli kaksi enemmän. Erot tarkastuslautakunnan arvion ja tilinpäätösraportoinnin välillä johtuvat ensinnäkin siitä, että kaupunginkanslian mittareista kaksi oli yhdistetty tilinpäätöksessä muotoon ”Rahoitetaan investoinnit tulorahoituksella siten, ettei lainakanta/asukas kasva 1871 euroa/asukas.” Kun mittari esitetään talousarvion mukaisesti kahtena erillisenä mittarina, johtopäätöksenä on, että ensimmäinen mittari ”Investointien rahoittaminen tulorahoituksella” ei toteutunut. Toinen ero arvioiden välillä johtuu siitä, ettei sosiaali- ja terveystoimialalla suun terveydenhuollon tavoitteen toteutumista voitu todentaa. Potilastietojärjestelmässä olleen ohjelmavirheen vuoksi THL:ään siirtyneet tiedot suun terveydenhuollon asiakkaiden toteutuneiden käyntien odotusajoista ovat puutteelliset. Odotusaika tarkoittaa aikaa, joka kuluu hoidon tarpeen arvioinnista toteutuneeseen käyntiin. Toimialan tilinpäätöksessä ilmoittama toteuman keskiarvo kuvaa keskimääräistä hammaslääkärin kolmannen vapaa-ajan mediana, mikä ei ollut tavoitteessa mainittu mittari ”Suun terveydenhuollossa kaikkien asiakkaiden kiireetön hoito on käynnistynyt 90 vuorokauden sisällä hoidon tarpeen arviosta.”

Sosiaali- ja terveystoimialan tavoitteet toteutuivat heikoimmin

Toimialoittain tarkasteltuna sitovat toiminnan tavoitteet toteutuivat parhaiten kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla sekä keskushallinnossa eli kaupunginkansliassa ja keskushallinnon liikelaitoksissa (kuvio 4). Kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla oli kaksi tavoitetta ja 11 mittaria, jotka toteutuivat kaikki. Kaupunginkanslian kolmen tavoitteen 11 mittarista toteutui yhdeksän. Keskushallinnon liikelaitosten mittareiden tavoitteista toteutui myös suuri osa.

Sosiaali- ja terveystoimialan neljästä tavoitteesta yksi toteutui. Tavoitteiden mittareita oli yhteensä 12. Niistä kuusi toteutui, viisi ei toteutunut ja yhtä ei voitu todentaa.

Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan kolmesta tavoitteesta yksi saavutettiin, ja niiden seitsemästä mittarista viisi toteutui. Myös kaupunkiympäristön toimialalla noin kolmasosa tavoitteista toteutui. Toimialan palvelukokonaisuuksien neljästä tavoitteesta saavutettiin yksi. Mittareita oli yhteensä 11, joista seitsemän toteutui. Pelastuslaitoksen kuudesta tavoitteesta saavutettiin kolme, ja Liikenne- ja liikelaite HKL:n neljästä tavoitteesta toteutui yksi.

Kaupunkiympäristön toimialalla oli yksi mittari, jonka tulokannan havaittiin tarvitsevan täsmennystä. Mittarin mukaan ”Kaavoitetaan vähintään 700 000 kem² pääosin raideliikenteen palvelualueelle, josta täydennysrakentamista vähintään 40 prosenttia.” Vastaava mittari on myös vuoden 2020 talousarviossa. Kaupunkiympäristön toimiala ilmoitti mittarin toteutuneeksi, koska vähimmäistaso ylittyi, ja koska täydennysrakentamisen osuus oli 40,2 prosenttia tavoitetasosta. Täydennysrakentamisen osuus oli kuitenkin vain 32 prosenttia toteutuneesta kaavoituksesta. On siis epäselvää, tulisiko täydennysrakentamista verrata tavoitetasoon vai toteumaan.

Toteutumatta jääneet tavoitteet ja toteutumattomat mittarit toimialoittain

Keskushallinto:

- *Kaupunginkanslia:* Vakaan talouden ja kestävän kasvun turvaaminen.
 - Investointien rahoittaminen tulorahoituksella. Vuosikate ei riittänyt kattamaan investointeja.
 - Aloitettujen asuntojen lukumäärä 7000 asuntoa. Toteuma oli 6928.
- *Stara:* Staran käytössä olevien toimitilojen energiatehokkuus paranee.
 - Energiansäästö tavoite on 4 prosenttia vuoden 2015 energiankulutuksesta. Toteuma oli kaksi prosenttia.
- *Stara:* Positiivinen tuottavuuskehitys
 - Kiinteät kustannukset toteutuvat edellistä vuotta pienempinä. Kiinteiden kustannusten osuus oli 7,3 prosenttia liikevaihdosta vuonna 2019 ja 6,9 prosenttia vuonna 2018.
- *Talpa:* Asiakastyytyväisyys suurempi tai yhtä suuri kuin 3,85. Toteuma oli 3,61.
- *Työterveysliikelaitos:* Käyttäjätyytyväisyyttä kuvaavan asiakaskokemuksen taustalla on palveluiden saatavuus, sujuvuus ja helppous.
 - Asiakaskokemusta kuvaavan nettosuositeluindeksin (NPS) taso vähintään 70. Toteuma oli 69.



Kaupunkiympäristön toimiala:

- Asuntotuotannon edellytysten turvaaminen ja edistäminen.
 - Rakennusoikeutta luovutetaan vähintään 400 000 k-m². Toteuma oli 294 000 k-m².
 - Asuntotuotanto-ohjelman ja katuinvestointi-ohjelman yhteensovittaminen; ATO-mittarin tavoitetaso 360. Asuntotuotantorekisterin tiedot olivat puutteellisia eikä tunnuslukua siten voitu muodostaa.
- Ekologisesti kestävä kehityksen turvaaminen.
 - Jalankulku-, pyöräily- ja joukkoliikennematkien yhteenlaskettu osuus kaikista matkoista kasvaa verrattuna viiden edellisen vuoden keskiarvoon. Osuus ei kasvanut vaan pysyi ennallaan 77,48 prosentissa.
- Asiakaskokemuksen parantaminen.
 - Digitaalinen asiakkuus: Yhteinen tavoite Kuvan kanssa tukemaan kaupungin Oma.Helsinki palvelun profilipilotointia ja sen käyttöä Helsinki-sovelluksessa. Mittari: Kymp tutkii Oma.Helsinki-ratkaisun mahdollisuudet ja kokeilee sitä ainakin yhdessä palvelussa. Kokeilua ei voitu suorittaa.
- *Pelastuslaitos*: Onnettomuuksia ehkäistään lisäämällä kaupunkilaisten ja Helsingissä toimivien tahojen kykyä estää onnettomuuksia ja rajoittaa niiden vaikutuksia.
 - Tavoitteena on vähintään 8 000 turvallisuuspistettä. Toteuma oli 7 520.
- *Pelastuslaitos*: Kiireellinen ensihoito toteutuu tilaajan vaatimusten mukaisesti.
 - Ensihoidon tavoittamisviive on enintään 8 minuuttia vähintään 70 prosentissa kiireellisyysluokkien A ja B tehtävistä. Toteuma oli 64 prosenttia.
- *Pelastuslaitos*: Henkilöstön työkykyä edistetään.
 - VATU-menettelyt toteutuvat 100-prosenttisesti. Toteuma oli 60 prosenttia.
- *HKL*: Matkustajien kokemaa järjestystä ja turvallisuutta säilyy vähintään vuoden 2016 tasolla.
 - Mittarina käytetään HSL:n tuottamassa kyselytutkimuksessa kerättyä asiakkaiden antamaa arvosanaa järjestyksestä ja turvallisuudesta, raitiovaunu- ja metroliikenteelle kummallekin erikseen. Raitio liikenteen tavoite oli 4,22. Toteuma jäi tasolle 4,20. Metroliikenteen tavoite oli 4,18 ja toteuma jäi tasolle 4,12.

- **HKL:** Liikennöinnin luotettavuus raitio- ja metroluokenteesssä säilyy vähintään vuoden 2016 tasolla.
 - Mittarina ajettujen lähtöjen osuus tilatuista lähdistä 99,84 prosenttia. Metroluokenteesssä tavoite saavutettiin (99,87). Raitioluokenteesssä tavoitetta ei saavutettu (99,79).
- **HKL:** Raitio- ja metroluokenteen asiakastyytyväisyys säilyy vähintään vuoden 2016 tasolla.
 - Mittarina käytetään HSL:n tuottamassa kyselytutkimuksessa kerättyä asiakkaiden antamaa liikennöitsijäarvosanaa. Raitioluokenteen tavoite 4,03 saavutettiin. Toteuma oli 4,04. Metroluokenteen tavoitetta 4,19 ei saavutettu. Toteuma oli 4,01.

Kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala:

- Koko kaupunki on oppimisen, kulttuuristen kohtaamisten, tekemisen ja kansalaistoiminnan paikka.
 - Kulttuurin ja vapaa-ajan olosuhteiden suunnitteluperiaatteet on hyväksytty lautakunnassa. Tavoite ei toteutunut vuoden 2019 aikana, vaan 14.1.2020.
- Helsingissä on houkuttelevaa ja helppoa lähteä liikkeelle.
 - Vähintään kaksi toimialan kolmesta suuresta asiakastietojärjestelmästä (kirjasto, nuorisotalot, liikunta) on kytketty Oma.Helsinki-asiakkuuteen. Oma.Helsinki-asiakkuutta ei saatu käyttöön vuoden 2019 aikana.

Sosiaali- ja terveystoimiala:

- Edistämme helsinkiläisten hyvinvointia ja terveyttä ja ehkäisemme syrjäytymistä.
 - Psykiatrisessa avohoidossa olevien potilaiden sairaalapäivien määrä vähenee vuoteen 2018 verrattuna avohoidon laadullisella kehittämisellä ja sen eri muotoja vahvistamalla. Avohoidossa olevien potilaiden sairaalapäivien määrä kasvoi 2,14:stä 2,37:ään.
 - Kotihoidossa on kattavasti käytössä liikkumissopimus (vähintään 70 %:lle säännöllisen kotihoidon asiakkaista on tehty liikkumissopimus). Toteuma oli 69,1 prosenttia.
- Palvelumme ovat lähellä kaupunkilaisia ja helpposti saatavilla.
 - Asiakas pääsee lääkärin kiireettömälle vastaanotolle keskimäärin 10 vuorokauden sisällä (T3<10 vrk eli kolmas vapaa ajanvarausaika kalenteripäivissä, odotusaikojen mediaani). T3 oli 25.

- T3 on vuoden 2019 lopussa alle 20 vuorokautta kaikilla terveysasemilla. T3 oli alle 20 vain kuudella terveysasemalla 23:sta.
- Toimintamme on taloudellisesti kestävä ja joustavaa.
 - Ympäri vuorokautisen hoivan määrää nostetaan vastaamaan paremmin tällä vuosikuhannella tapahtunutta ikäihmisten (yli 75-vuotiaiden ja erityisesti yli 85-vuotiaiden) lukumäärän kasvua. Tavoitteena oli 50 laskennallisen paikan kasvu, kun toteuma oli 49,4.

Sitovien toiminnan tavoitteiden poikkeamat on hyväksytty kaupunginvaltuustossa 26.2.2020.

Tytäryhteisöjen tavoitteista toteutui 76 prosenttia

Vuoden 2019 talousarviossa asetettiin 21 tytäryhteisölle yhteensä 25 kaupunginvaltuustolle raportoitavaa tavoitetta. Niistä toteutui 19 eli 76 prosenttia tarkastuslautakunnan arvion mukaan (kuvio 5).

Tarkastuslautakunnan arvio toteutumisesta poikkesi yhden tavoitteen osalta tilinpäätöksessä raportoidusta. Kiinteistö Oy Kaapelitalolla oli tavoitteena Tanssin talo -hankkeen toteuttamisen suunnitelman mukaisesti. Tilinpäätöksen mukaan hanketta on vuonna 2019 pystytty toteuttamaan vuonna 2018 päivitetyn suunnitelman mukaisesti. Kaupunginvaltuustolle on raportoitu seuraavasti: ”Yhtiö toi esille 17.12.2018, § 129 konsernijaostolle kunnallisvalituksesta aiheutuvan viivästyksen vaikutukset Tanssin talo -hankkeen kustannusarvioon ja aikatauluun. Kun Helsingin hallinto-oikeus hylkäsi kaavasta tehdyn kunnallisvalituksen ja kaava sai lainvoiman kesäkuussa 2019, kaupunginhallitus käsitteli 7.10.2019, § 679 konsernijaostossa joulukuussa 2018 ollutta päivitettyä kustannusarviota ja hyväksyi kaupungin rahoitusosuuden korotuksen enintään 3,95 miljoonalla eurolla.”

Kiinteistö Oy Kaapelitalon tavoite on asetettu kaupunginvaltuuston 28.11.2018 hyväksymässä talousarviossa. Tavoitteessa tarkoitettuna suunnitelmana on siis pidettävä ennen tuota päivämäärää tiedossa ollutta suunnitelmaa. Konsernijaosto merkitsi tiedoksi Kiinteistö Oy Kaapelitalon ajankohtaiskatsauksen 17.12.2018. Konsernijaosto ei siis hyväksynyt muutunutta suunnitelmaa. Koska kaupunginhallitus joutui korottamaan kaupungin rahoitusosuutta 7.10.2019, Tanssin talo -hankkeen toteuttaminen ei ole edennyt suunnitelman mukaisesti.

Viisi muuta tavoitetta jäi toteutumatta myös tilinpäätösraportoinnin mukaan. Ylläpitokustannukset ylittivät tavoitteen kahdessa yhtiössä: Keskinäinen kiinteistöosakeyhtiö Helsingin Korkotukiasunnot ja Kiinteistö Oy Helsingin



Toimitilat. Kiinteistö Oy Myllypuron Kampuksen rakennushanke valmistui aikataulusta myöhässä. Palmia Oy:llä oli tavoitteena, että yhtiön toiminta sopeutuu kilpailutuksiin kannattavuutta heikentämättä. Tilinpäätöksen mukaan yhtiö ei saavuttanut asetettua tavoitetta tuloksen ollessa negatiivinen. Stadion-säätiö sr:n tavoite ”Olympiastadionin perusparannus- ja uudistamishanke etenee kustannusarviossa ja aikataulussa” ei toteutunut. Tytär-yhteisöjen tavoitteiden poikkeamat on käsitelty ja hyväksytty kaupunginvaltuustossa 11.3.2020.

Olympiastadionin perusparannus- ja uudistamishanke ylitti kustannusarvionsa

Kaupunginvaltuusto asetti vuoden 2019 talousarviossa Stadion-säätiö sr:lle (jatkossa Stadion-säätiö) tulostavoitteeksi Olympiastadionin perusparannus- ja uudistamishankkeen etene-
misen kustannusarviossa ja aikataulussa. Tavoite ei toteutunut, sillä kustannusarvio on ylittynyt merkittävästi.

Stadion-säätiön vetämän hankkeen rahoitus varmistui vuonna 2012, kun valtio ja Helsingin kaupunginvaltuusto hyväksyivät sopimuksen hankkeen kustannusten jakamisesta. Osapuolet sitoutuivat rahoittamaan perusparannuksen kustannukset yhtä suurin osuuksin. Hankkeen tarveselvitysvaiheessa kokonaiskustannuksiksi arvioitiin 197 miljoonaa euroa. Vuonna 2014 hankesuunnitteluvaiheessa toiminnallisia tarpeita päivitettiin ja kokonaiskustannukset täsmentyivät 209 miljoonaan euroon. Vuonna 2017 kaupunginvaltuusto hyväksyi hankkeen rahoitusosuuden korottamisen, kun kustannusarvio oli noussut 261 miljoonaan euroon. Olympiastadionin arvioidaan valmistuvan vuoden 2020 aikana ja perusparannuksen kokonaiskustannusten ylittävän aiemmin hyväksytyn enimmäishinnan.

Stadion-säätiön ja Helsingin kaupungin välisen sopimuksen perusteella hankkeen rakennuttajana toimii kaupunkiympäristön toimialan rakennuttamisen yksikkö. Hankkeen toteutusta varten Stadion-säätiö on asettanut neuvoa antavan rakentamistoimikunnan ja Opetus- ja kulttuuriministeriö ohjausryhmän. Molemmista on ollut jäseninä kaupungin edustajia.

Tarkastuslautakunta on kuullut hankkeen toteutuksesta muun muassa kaupungin johtoa ja kaupunkiympäristön toimialan asiantuntijoita. Selvitysten perusteella kyseessä on poikkeuksellinen hanke, jossa merkittävimpiä syitä kustannusten ylittymiselle ovat olleet muun muassa kallioperään ja vanhoihin rakenteisiin liittyvät puutteelliseksi osoittautuneet lähtötiedot, katsomon katosrakenteiden muuttaminen vastaamaan nykyajan vaatimuksia, urakka-aikaa pidentäneet lisä- ja muutostyöt sekä rakentamisen

ajoittuminen korkeasuhdanteeseen. Kaupungin käytännöstä poiketen hankkeen ennakoitua kokonaishintaa ei sidottu indeksiin, joka on noussut hankkeen aikana merkittävästi. Perusparannushankkeen edetessä Olympiastadionin käytettävyydelle asetetuista tavoitteista ei ole haluttu tinkiä.

Tarkastuslautakunnan saamien selvitysten perusteella stadionin käytettävyyttä koskevien toiminnallisten ja rakentamista koskevien teknisten lähtötietojen huolellinen selvittäminen on erityisen tärkeää näin merkittävien hankkeiden suunnittelussa, jotta päätöksentekijälle voidaan esittää luotettava suunnitelma hankkeen toteutuksesta ja arvio kokonaiskustannuksista. Lisäksi hankkeiden kustannusarviot on tärkeää sitoa rakennusalan suhdanteita kuvaavaan indeksiin myös valtion kanssa toteutettavissa yhteishankkeissa.

Johtopäätökset

Vuoden 2019 talousarvion sitovista toiminnan tavoitteista toteutui 46 prosenttia ja mittareista 62 prosenttia. Tarkastuslautakunnan arvio poikkesi tilinpäätöksestä kahden mittarin osalta. Lisäksi havaittiin yhdessä mittarissa täsmentämisen tarvetta, jotta olisi selvää, verrataanko täydennysrakentamisen osuutta tavoitetasoon vai toteutamaan.

Tytär-yhteisöille asetetuista sitovista tavoitteista toteutui 76 prosenttia. Tarkastuslautakunnan arvio poikkesi tilinpäätöksestä yhden tavoitteen osalta. Tilinpäätöksessä verrattiin tavoitteen toteumaa suunnitelmaan, joka päivittyi vasta talousarviotavoitteen asettamisen jälkeen.

Tarkastuslautakunta toteaa, että kaupunkinkanslian tulee

- jatkossa ottaa huomioon, että tavoitteen toteutuminen suunnitelman mukaisesti edellyttää, että kyseinen suunnitelma on ollut tiedossa valtuuston päättäessä talousarviosta.

kaupunkiympäristön toimialan tulee

- selkeyttää kaavoitetun asuinkerrosalan mittarin täydennysrakentamisen osuuden määrittämää.

Toiminnan ja talouden arviointi

lautakunnan päättämien teemojen mukaisesti



Talous

Talousarvion ja strategian taloustavoitteiden toteutuminen

Strategian mukainen menokasvutavoite ylittyi selvästi

Kaupunkistrategian mukaan kokonaistuottavuuden 0,5 prosentin vuotuisella nousulla katetaan osa väestönlisäyksen aiheuttamasta toimintamenojen lisästarpeesta. Talousarvion 2019 mukaan tämä tavoite lasketaan siten, että huomioidaan kaupungin väestöennusteen mukainen vuosittainen väestönkasvu ja peruspalveluiden hintaindeksin mukainen kustannustason muutos vähennettynä kokonaistuottavuuden vuotuisella 0,5 prosentin nousulla. Taulukosta 3 nähdään, että menokasvu olisi saanut olla enintään 2,5 prosenttia, ja kun toteutunut kasvu oli peräti 4,7 prosenttia, tavoitetta ei saavutettu. Strategiatavoitteen laskennassa eivät ole mukana liikelaitokset eivätkä rahastot. Nettobudjetoitujen talousarviokohtien osalta huomioidaan toimintakatteen muutos. Tavoitteen laskennassa käytetään edellisen vuoden toteutunutta väestönkasvuprosenttia sen vuoksi, että kustannuksia alkaa aiheutua vasta sitten, kun väestönkasvu on jo toteutunut.

Kokonaisuutena toimintamenojen kasvu oli 4,8 prosenttia. Talousarvion mukaiset käyttömenot ylittyivät noin 35 miljoonalla eurolla.

Vuoden 2019 talousarvion käyttötaloulosassa oli yhteensä 25 sitovaa määrärahaa tai toimintakatetta. Niistä 18 eli 72 prosenttia toteutui joko budjetoidun mukaisena tai budjetoitua paremmin. Seitsemän sitovaa taloustavoitetta joko ylitti menonsa tai alitti toimintakatteensa. Näille kaikille kaupunginvaltuusto myönsi ylitysoikeuden 26.2.2020. Poikkeamista euromääräisesti suurin, 46 miljoonaa euroa, tapahtui talousarviokohdan "Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri" menoissa. Prosentuaalisesti suurin poikkeama oli talousarviokohdan "Apotti ja sote- ja maakunt uudistus" toimintakatteen alittuminen 63 prosentilla (5,3 miljoonalla eurolla) Apotin ennakoitua suurempien menojen johdosta.

Verotulot olivat 3,5 miljardia euroa ja ne toteutuivat talousarviota pienempinä. Kasvua edelliseen vuoteen nähden oli 2,3 prosenttia. Kunnallisveron osuus oli 2,6 miljardia euroa, kasvua edelliseen

vuoteen nähden oli 2 prosenttia. Yhteisöveron tuotto oli 587 miljoonaa, kasvua oli 2,1 prosenttia. Kiinteistöveron tuotto oli 274 miljoonaa euroa ja siinä kasvua edellisestä vuodesta oli 4,8 prosenttia.

Investointimäärärahoista käytettiin 82 prosenttia

Kuviossa 6 nähdään, että vuonna 2019 investointeihin oli käytettävissä yhteensä 778,9 miljoonaa euroa kaupunginvaltuuston myöntämät ylitysoikeudet mukaan lukien, ilman liikelaitoksia. Toteutuneet investointimenot olivat 639,9 miljoonaa euroa, eli käytettävissä olleista investointimäärärahoista 82 prosenttia käytettiin. Investointien toteumaprosentti oli erityisen alhainen vuonna 2015, jolloin vain 68 prosenttia investointimäärärahoista käytettiin. Sen jälkeen tilanne on parantunut. Kuviossa 6 määrärahat on esitetty vuoden 2019 hintatasossa.

Investointiosassa oli yhteensä 19 sitovaa määrärahaa. Niistä 11:n osalta talousarviomääräraha alittui tai toteutui suunnitellusti (58 prosenttia). Ylittyneitä talousarviokohtia oli kahdeksan, ja ylitykset perustuivat edellisenä vuonna käyttämättä jääneiden määrärahojen perusteella myönnettyihin ylitysoikeuksiin.

Liikelaitokset pääosin saavuttivat taloudelliset tavoitteensa

Liikelaitoksille asetettuja sitovia toiminnan tavoitteita on käsitelty osana sitovien tavoitteiden toteutumista. Niiden joukossa oli neljä taloudelliseen tulokseen liittyvää tavoitetta, joista yksi ei toteutunut. Liikenneliikelaitos HKL:n tavoitteena oli, että tilikauden tulos on vähintään nolla, ja toteuma oli 2,8 miljoonaa euroa. Lisäksi HKL:n tavoitteena oli, että toiminnan kokonaiskustannukset per paikalliskilometri laskevat, mikä toteutui. Taloushallintopalveluliikelaitos Talpan tavoitteena oli, että tilikauden tulos on vähintään 15 000 euroa. Toteuma oli 711 711 euroa. Rakentamispalveluliikelaitoksen tavoitteena oli positiivinen tuottavuuskehitys siten, että kiinteät kustannukset toteutuvat edellistä vuotta pienempinä. Tavoite ei toteutunut, sillä kiinteät kulut olivat 2,3 miljoonaa euroa suuremmat kuin edellisvuonna.

Kaupunkistrategian mukaisen menokasvutavoitteen toteutuminen vuonna 2019

Taulukko 3

prosenttia

	Toteuma
Väestönkasvu vuonna 2018	+0,7
Peruspalvelujen hintaindeksin muutos	+2,3
Tuottavuuden parantamistavoite: puolen prosentin vähennys	-0,5
Kaupunkistrategian tavoitteen sallima käyttömenojen reaalikasvu	+2,5
Toteutunut menojen muutos	+4,7

Helsingin kaupungin liikelaitosten tunnuslukuja tilikaudelta 2019

Taulukko 4

tuhatta euroa

Liikelaitos	Liikevaihto	Liikeylijäämä	Tilikauden ylijäämä	Peruspää- oman tuotto	Investointi- menot
Liikennelaitos (HKL)	207 217	39 511	2 830	8 442	134 060
Palvelukeskus	101 336	3 060	2 980	80	259
Rakentamispalvelu- liikelaitos (Stara)	250 162	7 700	5 746	1 944	1 927
Taloushallinto- palvelu (Talpa)	29 767	768	712	56	221
Työterveys Helsinki	17 831	394	354	40	15

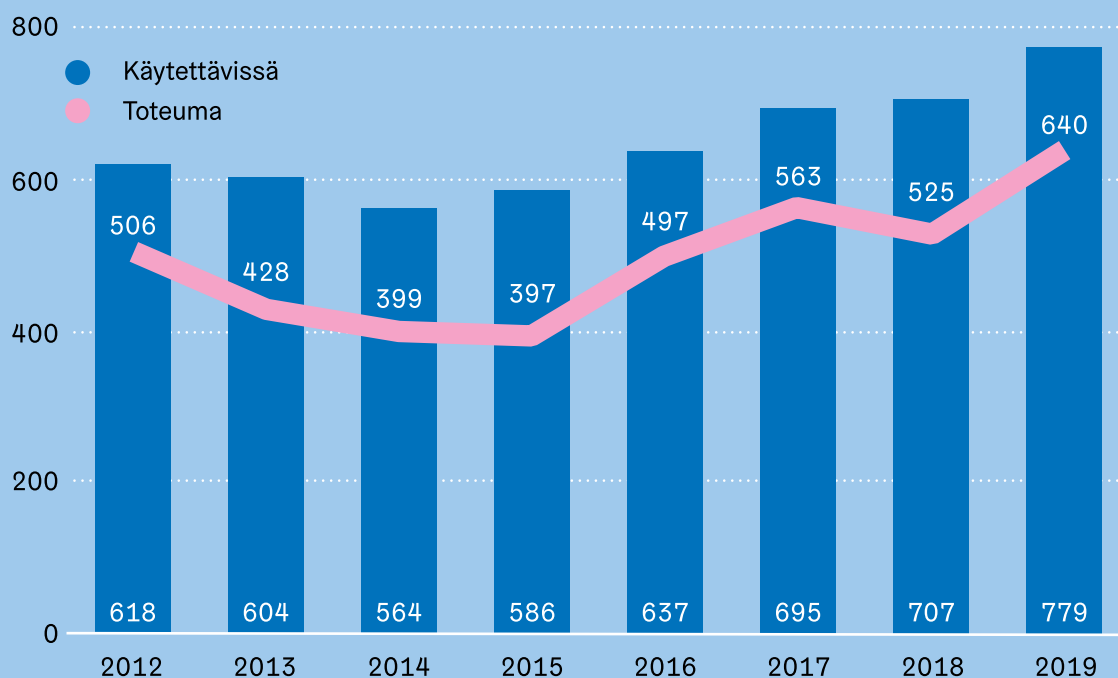
Vuosikatteen riittävyys ja eräitä tunnuslukuja 2016–2019

Taulukko 5

	2016	2017	2018	2019
Vuosikate, prosenttia poistoista (emo)	239	236	217	203
Vuosikate, prosenttia poistoista (konserni)	193	197	175	167
Investointien tulo-rahoitusprosentti (emo)	125	137	123	97
Investointien tulo-rahoitusprosentti (konserni)	88	103	80	63
Lainanhoitokate (emo)	2,4	4,7	6,3	7,4
Lainanhoitokate (konserni)	2,1	3,5	3,3	3,1
Kassan riittävyys, päivää (emo)	79	99	91	77
Kassan riittävyys, päivää (konserni)	59	76	69	62
Toiminnan ja investointien rahavirran kertymä viideltä vuodelta, meur (emo)	-158	184	790	355
Toiminnan ja investointien rahavirran kertymä viideltä vuodelta, meur (konserni)	-533	-112	98	-283

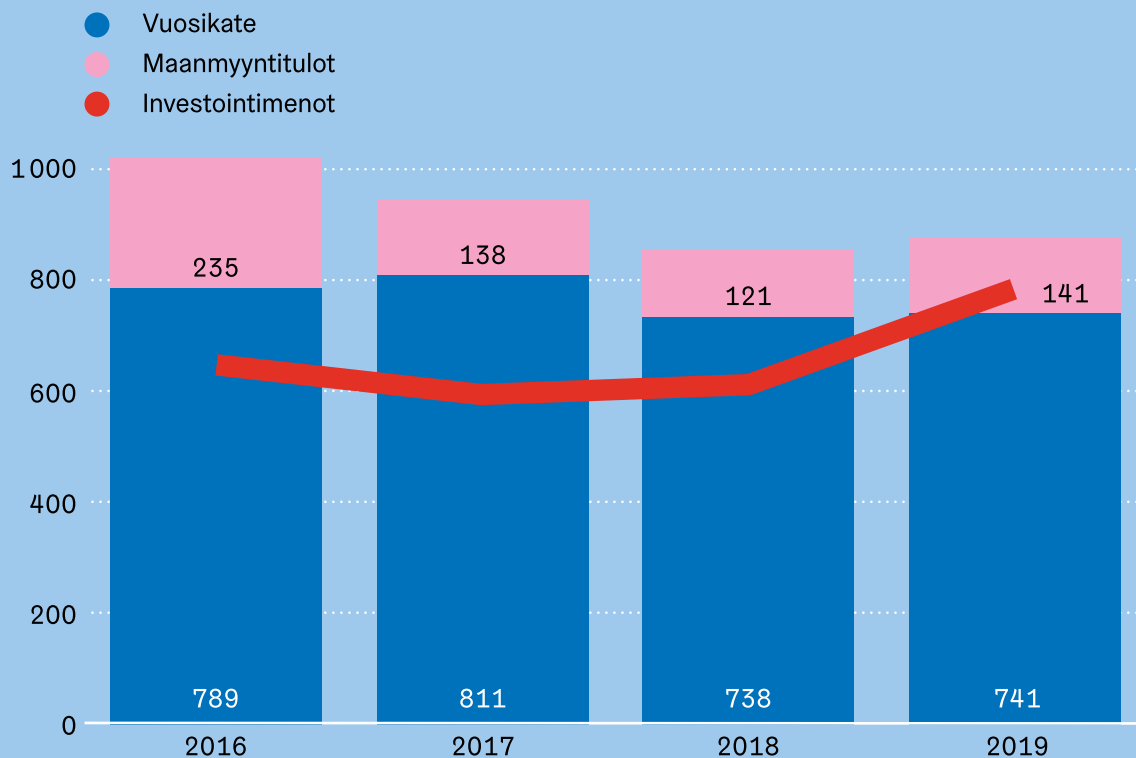
Investointimäärärahojen toteutuminen vuosina 2012–2019 ilman liikelaitoksia
miljoonaa euroa (kiintein hinnoin)

Kuvio 6



Vuosikatteen, kiinteän omaisuuden myyntitulojen ja investointien kehitys vuosina 2016–2019, sisältäen liikelaitokset
miljoonaa euroa (kiintein hinnoin)

Kuvio 7



Liikelaitoksille on asetettu talousarvion tuloslaskelmaosassa peruspääoman tuottoon liittyvä tavoite. Kaikki viisi liikelaitosta saavuttivat asetetun tavoitteen. Taulukossa 4 on kuvattu peruspääoman tuoton lisäksi liikevaihto, liikeyli-

jäämä ja tilikauden ylijäämä sekä vuoden 2019 investointimenot. HKL:n tilikauden ylijäämä on olennaisesti liikeylijäämää pienempi, sillä peruspääoman tuoton lisäksi infrakoron palautus kaupungille ja lainakorot ovat suuret.

Talouden tunnuslukujen kehitys

Vuonna 2019 bruttokansantuotteen volyymi kasvoi 1,0 prosenttia Tilastokeskuksen ennakkotietojen (16.3.2020) mukaan. Tilastokeskuksen julkaisemien tilinpäätösarvioiden (5.2.2020) mukaan Manner-Suomen kuntien vuosikate heikkeni ja lainakanta kasvoi jo toista vuotta peräkkäin. Helsingin kaupungin taloustilanne oli hyvä.

Tuloslaskelmassa tilikauden tulos on kirjanpidollinen luku, kun taas vuosikate ilmaisee todellista, käyttötaloudesta yli jäävää rahamäärää. Vuosikate osoittaa sen tulorahoituksen, joka juoksevien menojen maksamisen jälkeen jää jäljelle käytettäväksi investointeihin, sijoituksiin ja lainojen lyhennyksiin. Rahoituslaskelma osoittaa kuluvan vuoden rahavirran.

Vuosikate ja maanmyyntitulot riittivät investointeihin

Kuviosta 7 nähdään, että investointitaso oli aiempia vuosia korkeampi. Siitä huolimatta yhdessä maanmyyntitulojen kanssa vuosikate riitti kattamaan investoinnit. Vuosikatteen madaltuminen vuonna 2018 selittyi muun muassa sillä, että veroprosenttia laskettiin 0,5 prosenttiyksiköllä vuonna 2018 nykyiselle 18 prosentin tasolle. Maanmyyntitulot toteutuivat talousarviota suurempana. Tulot kertyivät Jätkäsaaren-Hietalahden, Kalasataman ja Pasila-Postipuiston projektialueiden tonttimyynneistä.

Taulukosta 6 havaitaan, että emokaupungin vuosikate on ollut poistotasoon nähden edelleen kaksinkertainen. Investointien tulorahoitusprosentti on ollut erittäin hyvä vuosina 2016–2018, mutta heikkeni jonkin verran vuonna 2019. Konsernissa vastaavat tunnusluvut olivat emokaupunkia matalammat, ja heikentyneet, kuten kaupungillakin.

Lainanhoitokate on parantunut. Kassan riittävyys heikkeni edellisvuodesta, mutta on edelleen hyvä. Tunnusluvut ovat melko hyvällä tasolla myös konsernitasolla. Toiminnan ja investointien rahavirran kertymä viideltä vuodelta kertoo, kuinka paljon rahavirrasta jää nettoantolainaukseen, lainojen lyhennyksiin ja kassan vahvistamiseen. Luvun ollessa negatiivinen menoja joudutaan kattamaan joko olemassa olevia kassavaroja vähentämällä tai ottamalla lisää lainaa. Vuosina 2017–2019 emokaupungin toiminnan ja investoin-

tien rahavirran kertymä viideltä vuodelta on ollut positiivinen. Vuonna 2019 toiminnan ja investointien rahavirta oli negatiivinen 33 miljoonan euron verran. Konsernitasolla viiden vuoden rahavirran kertymä oli negatiivinen.

Lainakanta on laskenut jo useana vuonna

Kaupunkistrategian mukaan kokonaisinvestoinnit mitoitetaan tasolle, joka kyetään rahoittamaan strategiakaudesta tulorahoituksella siten, ettei lainakanta asukasta kohden kasva. Taulukosta 6 havaitaan, että emokaupungin lainakanta on laskenut vuoden 2015 jälkeen joka vuosi. Myös asukasta kohden laskettu lainakanta on laskenut, eli strategian tavoite tulorahoituksen riittävydestä täyttyy hyvin. Konsernin lainakanta on korkea ja kasvanut selvästi edellisestä vuodesta.

Emokaupungin suhteellinen velkaantuneisuus on laskenut tasaisesti (kuvio 8). Konsernin suhteellinen velkaantuneisuus on korkea, ja se on pysynyt melko muuttumattomana. Emokaupungin ja konsernin omavaraisuusasteet ovat pysyneet vakaina.

Johtopäätökset

Kaupungin talous on pysynyt vahvana. Pitkäaikaisen velan määrää on emokaupungissa saatu vähentämään jo usean vuoden ajan, vaikka kaupungin investointimenot ovat kasvaneet. Vakaalla pohjalla oleva talous toimii puskurina koronaviruksen aiheuttaman poikkeustilan seurauksille kaupungin palveluissa vuonna 2020. Epidemialla on menojen kasvun lisäksi vaikutuksia kunnallis- ja yhteisöveron tuottoon.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

kaupunginhallituksen tulee

- varautua menojen kasvuun ja vero-
tulojen laskuun koronaviruksen
aiheuttaman poikkeustilan vuoksi.

Rahoituksen tunnuslukuja vuosina 2015–2019

miljoonaa euroa

Taulukko 6

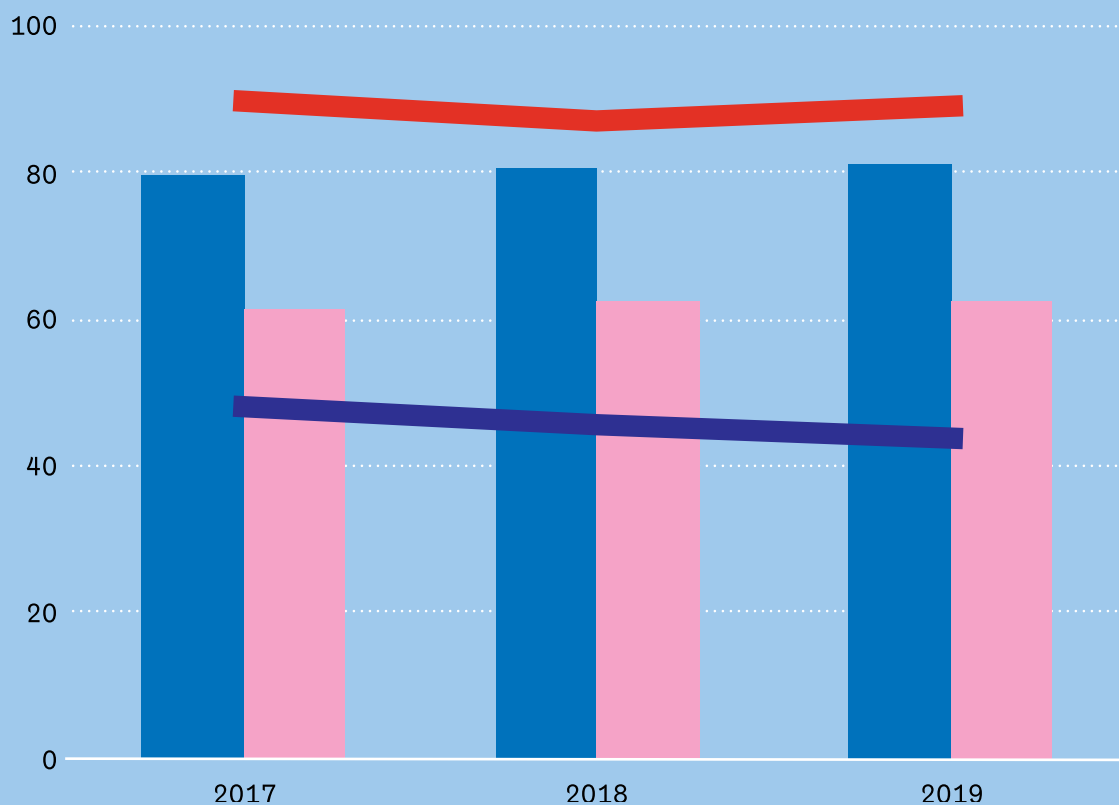
	2015	2016	2017	2018	2019
Lainakanta 31.12.	1 582	1 371	1 206	1 100	1 014
Lainakanta euroa/asukas	2 518	2 157	1 871	1 698	1 551
Ottolainojen korot	18	15	14	13	12
Pitkäaikaisten lainojen lyhennykset	117	321	165	106	87
Konsernin lainakanta	5 011	4 940	4 985	4 984	5 171
Konsernin lainasaamiset	476	479	480	478	474

Omavaraisuusasteen ja suhteellisen velkaantuneisuuden kehitys vuosina 2017–2019

prosenttia

Kuvio 8

- Omavaraisuusaste (kaupunki)
- Omavaraisuusaste (konserni)
- Suhteellinen velkaantuneisuus (kaupunki)
- Suhteellinen velkaantuneisuus (konserni)





Strategia ja johtaminen

Kaupunginkanslian, pormestarin ja apulaispormestareiden toimialoille antama ohjaus



Onko toimialojen ohjaus kehittynyt johtamisjärjestelmäuudistuksen tavoitteiden mukaisesti?



Kaupunginkanslian ja toimialojen välisessä työnjaossa ja apulaispormestareiden roolissa on epäselvyyttä.

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, ovatko kaupunginkanslian, pormestarin ja apulaispormestareiden toimialoille antama ohjaus ja kaupungin toimintamalli kehittyneet johtamisjärjestelmä- ja organisaatiouudistuksen ja kaupunkistrategian tavoitteiden mukaisesti. Arvioinnissa oli kahdeksan osakysymystä, joista kolme ensimmäistä liittyivät uudistuksen tavoitteisiin ja kaksi seuraavaa kaupunkistrategian tavoitteisiin. Kolme viimeistä kysymystä käsittelivät tarkemmin toimialojen ohjausta.

Toimintamallin muutokseen liittyviä kysymyksiä olivat:

1. Mahdollistavatko uusi johtamisjärjestelmä ja toimialamalli sen, että kaupunginkanslia ja pormestari pystyvät ohjaamaan kaupunkikokonaisuutta paremmin?
2. Ovatko valmistelu ja päätöksenteko säilyneet selkeästi erillään?
3. Onko uudessa organisaatiossa luotu edellytyksiä sille, että tuottavuus ja kustannustehokkuus paranevat?
4. Onko päätöksenteko nopeutunut?
5. Onko byrokratia keventynyt?

Kaupunginkanslian ja pormestarin sekä apulaispormestareiden toimialoille antamaan ohjaukseen liittyviä kysymyksiä olivat:

6. Onko virkamiesjohdon ja pormestarin sekä virkamiesjohdon ja apulaispormestareiden välinen työnjako selkeä?
7. Onko kaupunginkanslian, pormestarin ja apulaispormestareiden toimialoille antama ohjaus läpinäkyvää?
8. Onko kaupunginkanslian ja toimialojen välinen työnjako selkeä?

Arvioinnin aineiston muodostivat haastattelut, uudistuksen valmisteluasiakirjat sekä aiemmat tutkimukset ja selvitykset Helsingin johtamisjärjestelmäuudistuksesta. Haastatteluja toteutettiin seitsemän, joista yksi oli neljän toimialan hallintojohtajien yhteishaastattelu. Muut kuusi haastattelua olivat toimialajohtajien, kansliapäällikön ja strategiapäällikön haastattelut. Varsinaisten haastattelujen lisäksi järjestettiin pormestarin ja apulaispormestareiden kanssa tapaamiset, joissa heillä oli mahdollisuus kommentoida arvioinnissa tehtyjä havaintoja. Lisäksi arviointiaineistoa saatiin tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynnillä kaupunginkansliaan.

Kaupunkikokonaisuuden ohjattavuus on parantunut

Kaupunginkanslian näkemyksen mukaan kaupunkikokonaisuuden ohjattavuus on parantunut, kun ohjattavia tahoja on aiempaa vähemmän. Kaupunginkanslian näkemystä tukevat myös KPMG:n toteuttaman viranhaltija- ja luottamushenkilökyselyn tulokset.¹ Luottamushenkilöiden arvion mukaan pormestarihallinnon, uudet lautakunnat ja toimialat ovat selkeyttäneet kaupunkikokonaisuuden ohjattavuutta. Arviointihavaintojen mukaan erityisesti kaupungin johtoryhmätyöskentely on parantanut

¹ KPMG 2019. Helsingin johtamisjärjestelmän ja toimialamallin arviointi 2018–2019.



ohjattavuutta. Toimialamallin myötä on myös alettu hyödyntää aiempaa enemmän kaupunkiyhteisiä koordinaatio- ja ohjausryhmiä.

Toimialamallissa ohjaamisen haaste on kuitenkin siirtynyt laajojen toimialojen sisälle. Toimialojen johtaminen vaatii aikaisempaa enemmän johtamisosaamista.

Valmistelu ja päätöksenteko eivät ole säilyneet erillään

Johtamisjärjestelmä- ja organisaatiouudistuksen valmistelussa yksi keskeinen periaate oli, että valmistelu ja päätöksenteko säilyvät selkeästi erillään. Näin ei ole kuitenkaan tapahtunut, vaan valmistelun ja päätöksenteon välinen raja on entisestään hämärtynyt, kun johtamisjärjestelmään ovat tulleet uusina toimijoina pormestari, apulaispormestarit ja pormestareiden erityisavustajat. Pormestari vaikuttaa asioihin jo niiden valmisteluvaiheessa ja myös apulaispormestarit osallistuvat valmistelun suuntaamiseen kaupungin johtoryhmässä sekä muissa koordinaatioryhmissä. Haastateltavat olivat yksimielisiä siitä, että valmistelun ja päätöksenteon erottaminen jyrkästi toisistaan ei ole ollut realistinen tavoite. Esittelijän kannattaa tehdä esityksiä, joilla on edellytyksiä edetä lautakunnissa, joten jo valmistelussa otetaan huomioon päätöksentekijöiden näkemyksiä.

Tehokkuuden kasvun ja päätöksenteon nopeutumisen edellytyksiä on luotu

Uudistuksen tavoitteena oli, että kaupungin toiminnan tuottavuus ja kustannustehokkuus paranevat. Uudessa organisaatiossa on luotu edellytyksiä tuottavuuden ja kustannustehokkuuden parantamiselle. Hallinto- ja tukipalvelujen keskittäminen toimialoille on saanut aikaan kustannussäästöjä, mutta tuottavuus näissä toiminnoissa ei välttämättä ole lisääntynyt, koska työtä on siirtynyt esihenkilöille. Kaupunkiyhteinen johtaminen on tehostanut IT-hankintoja ja digitalisaatiota ja luonut edellytyksiä kustannushyödyille. Kaupunkiympäristön toimialalla päätöksentekoprosessi on sujuvoitunut.

Kaupunkistrategian mukaan päätöksenteon tuli nopeutua ja byrokratian vähentyä. Päätöksenteon nopeutumisesta ei ole tilastollista tietoa, mutta on viitteitä siitä, että se on nopeutunut. Esimerkiksi rakennushankkeiden sisäinen päätöksenteko on nopeutunut ja kaupungin sisäisiä lausuntoja on korvattu yhteisillä kokouksilla. Poliittisen käsittelyn aiemmin vaatineita asioita on siirretty viranhaltijapäätöksiksi. Pormestarin näkemyksen mukaan johtoryhmyöskentely on nopeuttanut päätöksentekoa. Erään apulaispormestarin tulkinnan mukaan päätöksentekoa on nopeuttanut se, että lautakuntien esitykset säilyvät aiempaa

johdonmukaisemmin muuttumattomina kaupunginhallituksessa. Toisen apulaispormestarin mukaan isoja valmistelussa olleita asioita saattoi aiemmin kaatua kaupunginhallituksessa tai valtuustossa. Pormestarimallin myötä valmistelun ja poliittisen päätöksenteon välinen dialogi on parantunut, jolloin valtuuston enemmistö on aiempaa todennäköisemmin esitysten takana.

Byrokraattinen työ on jonkin verran vähentynyt organisaatiomuutoksen myötä, mutta osa hallinnollisesta työstä on vain siirtynyt hallinnon asiantuntijoilta linjaesihenkilöille. Selkeitä byrokratian vähenemisen esimerkkejä ovat virastojen välisten lausuntojen poistuminen, pysyväisohjeiden vähentäminen sekä kuntalaisten ja sisäisten asiakkaiden kokeman byrokratian vähentäminen tietoteknisillä ratkaisilla. Lisäksi koko kaupungin nimike- ja palkkalausuntoprosessia sekä täyttölupamenettelyä on kevennetty.

Pormestari on vahva toimija

Kuntalaki ja hallintosääntö antavat pormestarille vahvan mandaatin johtaa koko kaupunkia. Pormestari johtaa kaupunginhallituksen alaisena kaupungin hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa. Pormestarilla ei yksin ole merkittävää päätösvaltaa, vaan merkittävimmät päätökset tehdään kaupunginhallituksessa ja kaupunginvaltuustossa. Pormestari kuitenkin hoitaa osan asioista suoraan toimialojen asiantuntijoiden kanssa. Suurin osa toimialajohtajista ja apulaispormestareista tunnisti ongelmaksi ohjohtamisen, eli sen, että pormestari antaa toimeksiantoja suoraan toimialan asiantuntijoille ilman, että toimialajohtaja ja apulaispormestari tietävät pormestarin toimeksiannoista. Toimialajohtajan näkökulmasta ei ole toivottavaa, että toimialan resurssien käyttöä ohjataan muualta kuin toimialan johdosta. Pormestarin toimeksiannot myös kuormittavat henkilöstöä. Ohjohtamista tapahtuu myös kaupunginkansliassa niin, ettei kansliapäällikkö aina ole tietoinen, mitä henkilöstö tekee pormestarin toimeksiannosta. Apulaispormestareiden näkökulmasta tieto ei aina kulje riittävästi toimialalta heille. Tiedonkulku on haastateltavien mukaan parantunut, kun sen tärkeydestä on keskusteltu toimijoiden kesken.

Pormestari myöntää, että hänen toimintatapaan on ottaa yhteyttä suoraan asiasta parhaiten tietävään henkilöön, eikä hänen esihenkilönsä tai esihenkilön esihenkilöön. Pääsääntöisesti pormestari on kuitenkin yhteydessä suoraan toimialajohtajiin. Pienemmissä asioissa pormestari kokee, ettei ole tarkoituksenmukaista hoitaa asioita johdon kautta, koska ottamalla suoraan yhteyttä asiantuntijaan asia varmemmin hoituu ja tulee ymmärretyksi oikealla tavalla. Pormestarin mukaan ohjohtaminen itsessään ei ole ongelma,

kunhan toimialajohtajat pysyvät tietoisina pormestarin yhteydenotoista.

Pormestarin ja kansliapäällikön välinen työnjako ei ole täysin selvä, vaan päällekkäisyyttä syntyy, kun kummallakin on mandaatti johtaa koko kaupunkia. Työnjaosta käydään kuitenkin jatkuvasti avointa keskustelua.

Apulaispormestareiden rooli koetaan epäselväksi

Toimialoilla on kaksoisjohto: apulaispormestari ja toimialajohtaja. Toimialajohtaja vastaa operatiivisesta johtamisesta. Apulaispormestarit ovat kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen jäseniä, ja he johtavat toimialalautakuntia. Apulaispormestarin ja toimialajohtajan välinen työnjako on teoriassa selvä, koska vain toimialajohtajalla on toimivalta johtaa toimialaa. Käytännössä apulaispormestarin ja toimialajohtajan välinen työnjako ei kuitenkaan ole selkeä tiedotusvälineille, kuntalaisille eikä henkilöstölle. Apulaispormestareiden ohjausvaltaan kohdistuu paljon enemmän odotuksia kuin mihin heillä hallintosäännön mukaan on toimivaltaa. Tämä on johtanut kahdella toimialalla siihen, että toimialajohtaja on joutunut pitämään tiukasti kiinni toimivallastaan. Näillä toimialoilla koetaan, että apulaispormestarin rooli on epäselvä.

Erityisen haasteelliseksi toimialoilla koetaan tilanteet, joissa apulaispormestari on yhteydessä henkilöstöön joko tavatessaan toimialan palvelujen henkilöstöä tai ottaessaan yhteyttä asiantuntijoihin. Näissä tilanteissa henkilöstö ei aina tiedosta, mikä on apulaispormestarin toimivalta. Esimerkiksi apulaispormestarin kysymys voidaan tulkita ohjaukseksi tai lupaus asian selvittämiseksi lupaukseksi hoitaa asia. Kuitenkin vain toimialajohtajalla on operatiivista toimivaltaa.

Hallintosäännön mukaan apulaispormestari seuraa toimialan toimintaa ja valvoo kaupunkistrategian ja talousarvion toteutumista toimialalla. Jos hän havaitsee toimialan toiminnassa muutostarpeita, hän voi informoida toimialajohtajaa, mutta hänellä ei ole toimivaltaa antaa ohjeita toimialalle. Erään apulaispormestarin sanoin ”Apulaispormestarit ovat kaupungin kasvot, joille on luontevaa antaa palautetta palveluista.” Apulaispormestareiden rooli onkin merkittävä erityisesti kaupunkilaisten osallisuuden toteuttamisessa.

Ohjauksen läpinäkyvyydessä on parannettavaa

Haastattelujen mukaan toimialoihin kohdistuva ohjaus on läpinäkyvää silloin, kun toimialajohtaja keskustelee kahden kesken pormestarin kanssa tai pormestari tekee johtopäätökset kaupungin johtoryhmässä käydystä keskustelusta. Läpi-

näkymättömyyttä tuo se, ettei toimialajohtaja ole aina tietoinen siitä, mitä ohjaussignaaleja apulaispormestari tai pormestari on antanut hänen toimialalleen. Toisaalta myöskään apulaispormestarit eivät aina ole tietoisia siitä, miten pormestari ohjaa toimialoja. Lisäksi asioista keskustellaan kaupungin johtoryhmässä, mutta pormestarin lopullinen kanta voi syntyä myöhemmin. Toimialajohtajalle jää tällöin epäselväksi, mihin kanta perustui.

Kaiken kaikkiaan toimijoiden määrä on kasvanut pormestarimallin myötä. Uusia toimijoita ovat pormestarin ja apulaispormestareiden erityisavustajat sekä kaksi yhteysjohtajaa. Yhteysjohtajat työskentelevät läheisesti pormestarin kanssa ja ovat erityisavustajien ohella yhteydessä toimialoihin pormestarin edustajina. Kun myös pormestari ja apulaispormestarit ovat suoraan yhteydessä toimialojen henkilöstöön, kaupungin johtamisjärjestelmä ei enää noudata linjaorganisaation periaatteita. Pormestarimalli on tuonut ohjaamiseen hajanaisuutta ja epäselvyyttä siitä, kuka ohjaa mitään asiaa. Toimialajohtajien mukaan erityisavustajien rooli ja heidän vaikutusvaltansa eivät ole kovin läpinäkyviä.

Johtamisjärjestelmäuudistusta valmistelleet virkamiehet olettivat, että pormestarit turvautuisivat kaupunginsihteereihin samaan tapaan kuin apulaiskaupunginjohtajat. Koska pormestari ja apulaispormestarit halusivat valita itselleen erityisavustajat, kaupunginsihteerien tehtäväkenttä on jäänyt uudessa mallissa melko suppeaksi.

Kaupunginkanslian ja toimialojen välinen työnjako ei ole selkeä

KPMG:n toteuttaman kyselyn mukaan 61,9 prosenttia ylimmän johdon ja palvelukokonaisuuksien johdon edustajista oli keväällä 2019 eri mieltä väittämästä ”Toimialani ja kaupunginkanslian välinen työnjako on selkeä”.² Tämän arvioinnin perusteella väittämän on tulkittu tarkoittavan sekä kaupunginkanslian virkamiesjohdon että pormestarin ja apulaispormestareiden ohjausroolia suhteessa toimialoihin.

Kaupunginkanslian näkökulmasta katsottuna työnjako on pääosin selkeä ja toimialojen näkemys epäselvästä työnjaosta johtuu siitä, että toimialat kokevat, ettei niillä ole riittävästi autonomiaa. Toimialojen näkökulmasta työnjaossa on aidosti epäselvyyttä. Prosesseja ei ole vielä kuvattu niin selkeästi, että työnjako olisi aina selvä. Toimialojen vaikutelman mukaan kaupunginkansliassa on epäselvää, kuka johtaa mitään. Toimialojen suurin kritiikki kohdistui kaupunginkanslian siilomaiseen toimintaan: toimialojen hallinto on muokattu yhtenäisesti toimivaksi, mutta kaupunginkansliassa

hallinto on jakaantunut itsenäisesti toimiviin osastoihin, joista voi tulla ristiriitaista ohjausta. Esimerkiksi taloutta ja henkilöstöä tarkastellaan omista osastoista käsin.

Siiloutuneisuuden lisäksi toinen toimialoilte ristipaineita aiheuttava tekijä on, että kaupunki-strategian mukanaan tuomat uudet tehtävät luovat kustannuksia, joihin ei ole varattu rahoitusta. Pormestari, apulaispormestari ja kaupunginkanslia viestivät toimialoilte strategian toteuttamisen tärkeydestä. Samaan aikaan kaupunginkanslian talous- ja suunnitteluosasto painottaa sitä, että toimialan on pysyttävä budjetissa ja yksikköhinnoissa.

Toimialoilla koetaan myös, ettei kaupunginkansliassa riittävästi ymmärretä palvelutuotantoa ja toimialojen laajuutta. Vuoropuhelua parantaisi hallintojohtajien mukaan se, että kansliapäällikkö tutustuisi enemmän toimialojen toimintaan, ja että kansliapäällikkö ja kaupunginkanslian osastopäälliköt voisivat joskus osallistua toimialojen johtoryhmien kokouksiin. Toimialojen toiveena on myös, että kaupunginkanslia valmistelisi asioita yhdessä toimialojen kanssa, eikä vain ohjaisi niitä noudattamaan valmiiksi valmistelemaan linjauksia. Syksyllä 2019 toimialojen hallintojohtajien näkemys oli, että keskusteluissa tämä on jo ollut esillä. Käytännön toteutus ei kuitenkaan ole aina onnistunut. On ollut tapauksia, joissa kaupunginkanslia on pyytänyt toimialoja mukaan esimerkiksi henkilöstöasioiden valmisteluun, mutta pyyntö on tullut niin tiukalla aikataululla, ettei kukaan toimialalta ole ehtinyt osallistua valmisteluun.

Kansliapäällikön rooliin oltiin tyytymättömiä

Hallintosäännön mukaan kansliapäällikkö johtaa keskushallintoa ja toimii kaupunginkanslian päällikkönä. Hän on myös toimialajohtajien esihenkilö. Kansliapäällikkö toimii kaupunginhallituksen ja sen jaostojen sekä pormestarin esittelijänä.

Toimialajohtajien haastatteluissa esitettiin näkemyksiä siitä, että kansliapäällikön rooli johtamisjärjestelmäkokonaisuudessa jää epäselväksi, ja että hänen roolinsa jää vähäiseksi suhteessa pormestariin. Pormestari ohjaa myös toimialoja, kun taas kansliapäällikkö ei ohjaa, vaikka hän on toimialajohtajien esihenkilö. Kansliapäällikkö on tulkinnut esihenkilötehtävän tarkoittavan puhtaasti esihenkilöpalvelutehtävää, ei ohjausvaltaa suhteessa toimialoihin.

Sekä toimialajohtajat ja hallintojohtajat että pormestari ja apulaispormestarit olivat tyytymättömiä kansliapäällikön nykyiseen rooliin. Apulaispormestareiden mukaan kansliapäällikön rooli on haastava ja epäselvä. Erään apulaispor-

² KPMG 2019. Helsingin johtamisjärjestelmän ja toimialamallin arviointi 2018–2019.

mestarin mukaan näyttää siltä, että kansliapäällikkö tekee kaupunginhallitukselle esityksiä, mutta ei johda toimialajohtajia eikä kaupunginkansliaa.

Johtopäätökset

Toimialojen ohjaus ja kaupungin toimintamalli ovat osittain kehittyneet johtamisjärjestelmä- ja organisaatiouudistuksen tavoitteiden mukaisesti. Parhaiten on toteutunut tavoite kaupunkikokonaisuuden paremmasta ohjattavuudesta. Erityisesti kaupungin johtoryhmätyöskentelyn koetaan parantaneen ohjausta. Kaupunkikokonaisuutta on aiempaa helpompi ohjata, mutta johtamishaaste on siirtynyt laajojen toimialojen sisälle. Toimialajohtajalta vaaditaan paljon enemmän johtamisaamista kuin vanhassa virastomallissa virastopäälliköltä.

Alun perinkin epärealistinen tavoite valmistelun ja päätöksenteon erillisyydestä ei ole toteutunut. Erityisesti pormestari vaikuttaa asioiden valmisteluun, mutta myös apulaispormestarit pystyvät vaikuttamaan valmisteluun kaupungin johtoryhmätyöskentelyssä. Valmistelun ja päätöksenteon välistä rajaa ovat hämärtäneet myös erityisavustajat, joita aiemmassa johtamisjärjestelmässä ei ollut. Toimialojen näkökulmasta ohjauksesta onkin tullut aiempaa hajanaisempaa, kun ohjausta tulee pormestarilta ja apulaispormestarilta, heidän avustajiltaan sekä erilaisilta ohjausryhmiltä.

Toimialoilla koetaan, että apulaispormestarin rooli on epäselvä. Selkeää on, että apulaispormestarit toimivat ”kaupungin kasvoina” asukkaiden ja median suuntaan, ja heillä on tärkeä rooli osallisuuden toteuttajina. Epäselvyyttä syntyy silloin, kun apulaispormestari on tekemisissä toimialan henkilöstön kanssa. Henkilöstö ei aina tiedosta apulaispormestarin toimivallan rajallisuutta, vaan kokee esimerkiksi kysymyksen ohjaukseksi. Tämänkaltaiseen asetelmaan hallintosäännön muotoiluilla on vaikea vaikuttaa. Sen sijaan läpinäkyvä viestintä toimialan henkilöstölle apulaispormestarin ja toimialajohdon työnjaosta selkeyttäisi asiaa. Yksi läpinäkyvä tapa kommunikoida toimialojen henkilöstölle apulaispormestarin ja toimialajohdon työnjako olisi apulaispormestarin ja toimialajohtajan yhteinen kirje, jossa annettaisiin toimintaohjeet, miten suhtautua apulaispormestarin yhteydenottoihin. Samassa yhteydessä olisi tarkoituksenmukaista antaa myös toimintaohjeet pormestarin yhteydenottojen varalta.

Uudessa johtamisjärjestelmässä pormestarilla on vahva johtamismaandatti, jolla hän pystyy ohjaamaan koko kaupunkia samaan suuntaan. Käytännössä tämä voi johtaa siihen, että valta keskittyy liikaa yhdelle henkilölle. Toimialoilla ja kaupunginkansliassa on koettu haasteeksi pormestarin aktiivisuus antaa toimeksiantoja asiantuntijoille ohi toimivan johdon. Pormestari on

pyrkinyt vaikuttamaan tähän parantamalla tiedonkulkua niin, että toimialajohtaja ja kansliapäällikkö pysyvät tietoisina siitä, mitä heidän toimialallaan valmistellaan pormestarin toimeksiannosta.

Hallintosäännössä kansliapäällikölle määritelty vahva rooli vaatii hyvin paljon, kun yhden henkilön työpäivät täyttyisivät jo pelkästään kaupunginkanslian johtamisesta. Vaikuttaa siltä, että kansliapäällikön tehtävät hallintosäännössä on kirjoitettu vahvalle johtajalle, mutta käytännössä kansliapäällikön roolista ei ole muodostunut vastavoimaa pormestarille.

Toimialojen näkökulmasta merkittävä ongelma on kaupunginkanslian osastojen siiloutuneisuus. Toinen toimialojen kokema ongelma on, että kaupunginkanslia antaa laatimansa kaupunkiyhteiset linjaukset toteutettavaksi toimialoille, eikä riittävästi ota toimialoja mukaan yhteiseen valmisteluun tai varaa tarpeeksi aikaa valmisteluun. Lisäksi toimialoilla koetaan, ettei kaupunginkansliassa riittävästi ymmärretä toimialojen arkea.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

apulaispormestareiden ja toimialajohtajien tulee

- selventää toimialansa henkilöstölle apulaispormestarin ja toimialajohdon välinen työnjako.

kaupunginhallituksen tulee

- arvioida kansliapäällikölle hallintosäännössä määriteltyjen tehtävien tarkoituksenmukaisuus.

kaupunginkanslian tulee

- parantaa osastojensa välistä koordinaatiota.
- osallistaa toimialat kaupunkiyhteisten linjausten valmisteluun riittävän aikaisessa vaiheessa.
- parantaa kaupunginkanslian ja toimialojen välistä vuoropuhelua osallistumalla ja tutustumalla enemmän toimialojen toimintaan.

Tilankäytön tehostamisen vaikutukset



Onko tilauudistuksilla ollut tavoiteltuja vaikutuksia palvelun laatuun, työskentelyolosuhteisiin ja tehokkuuteen?



Tulokset vaihtelevat erilaisissa palveluissa, mutta kaikissa tilauudistuksissa on tarpeen ottaa huomioon asiakkaan ja henkilöstön näkemykset.

Arvioinnin pääkysymys oli, onko tilankäytön tehostamiseen tähtäävillä uudistuksilla, joissa toteutetaan uusia työskentelytapoja, ollut tavoiteltuja vaikutuksia asiakkaille annettavan palvelun laatuun ja henkilöstön työskentelyolosuhteisiin päiväkodeissa, terveys- ja hyvinvointikeskuksissa, perhekeskuksissa ja hallinnon monitilatoimistoissa. Tilankäytön tehostamiseen tähtäävillä uudistuksilla arvioinnissa tarkoitettiin tilojen vähentämistä, tilankäytön tiivistämistä tai palvelujen keskittämistä siten, että samalla pyritään parantamaan asiakaspalvelua ja työn tekemisen tapaa. Tällaisia uudistuksia ovat muun muassa monitilatoimistot sekä sosiaali- ja terveystoimialan palvelukeskukset.

Arviointiaineistona käytettiin tilastojen ohella asiakas- ja henkilöstöpalautteeseen liittyviä raportteja sekä haastateltiin kasvatuksen ja koulutuksen toimialan tilahallinnosta vastaavia. Koska päiväkotitilojen muutosten vaikutuksista ei ollut tietoa saatavilla, tehtiin kysely varhaiskasvatusyksikköjen johtajille.

Tilankäytön tehostaminen on ollut varsin pitkään kaupungin strategisena tavoitteena. Kaupunginhallitus hyväksyi kesällä 2019 uuden kiinteistöpoliittisen ohjelman, sisäilmaohjelman 2018–2028 ja näiden asiakirjojen toteutusohjelman ohjeellisina asiakirjoina toteuttamaan kaupunkistrategiassa asetettuja tavoitteita. Kiinteistöstrategiakokonaisuus on yksi seitsemästä kaupunkistrategian 2017–2021 kärkihankkeesta. Kiinteistöpoliittisessa ohjelmassa todetaan, että toimialojen tilankäyttöä ohjaa keskittyminen isompiin yksiköihin, jotka mahdollistavat toiminnallisesti ja taloudellisesti tehokkaamman toiminnan ja tuovat joustavuutta palveluiden järjestämiseen,

kuitenkin siten, että palvelutilojen tulee olla asiakkaiden hyvin saavutettavissa.

Päiväkotitiloja pyritään tehostamaan uudis- ja peruskorjaushankkeiden myötä

Vuoden 2018 lopussa kaupungin ylläpitämiä päiväkoteja oli 331. Tilakustannusten osuus kunnallisten päiväkotien kokonaiskustannuksista oli 17,4 prosenttia vuonna 2018. Kokonaispinta-ala vuonna 2017 oli noin 235 000 htm². Lisätilantarve on jatkuva, sillä päivähoidon kysyntä kasvaa, vaikka alle kouluikäisten lasten määrä on vähentymässä. Ennusteen mukaan päiväkotikäisen väestön määrä kääntyy uudelleen kasvuun vuoden 2023 jälkeen, mihin on myös varauduttava. Tilatarpeen ennakoivia hankaloittavat kansalliset ja kaupungin päätökset muun muassa varhaiskasvatuksen maksuttomuudesta.

Päiväkodit vaihtelevat iältään, kooltaan ja tyyppiltään, ja osa päiväkodeista on melko huonossa kunnossa. Viime vuosina on sisäilman ja kunnossapidon ohella kiinnitetty paljon huomiota tilojen turvallisuuteen.

Vuonna 2013 varhaiskasvatuksessa alettiin käynnistää niin sanottua moduulikonseptimallia. Vuonna 2014 asetettiin tavoitteeksi pedagogisen ja taloudellisen suunnittelun tekeminen siten, että ”sisä- ja ulkotilat muodostavat kokonaisuuden ja tiloja käytetään monipuolisesti ja joustavasti varhaiskasvatustoiminnassa”. Tavoite oli muuttaa aiemmin muussa käytössä olleita tiloja ja rakennuksia päivähoitokäyttöön ja tehostaa uudisrakennuksissa tilankäyttöä. Kaupunginvaltuuston päätöksen mukaisesti tilat tulee suunnitella siten, että huoneistoalaa varataan 8 m² per lapsi uusissa tiloissa ja niissä olemassa olevissa tiloissa, joissa se on toiminnallisesti mahdollista. Tavoite on edelleen voimassa.

Tilavaatimus ei ole toteutunut vuoden 2014 tavoitteen mukaisesti, koska tilamuutoksia tapahtuu hitaasti. Tilamuutoksilla ei ole siten voinut olla vaikutuksia päivähoidon laatuun ainakaan koko varhaiskasvatustoimen osalta. Asiakastytytyisyyskyselyissä ei ole tiloihin liittyviä kysymyksiä. Arvioinnissa tehdyssä varhaiskasvatusjohtajien kyselyssä 2019 korostuivat negatiiviset asiat tilojen tehostamiseen liittyen, kuten tarvittavien tilojen puute, ahtaus ja kiireentuntu. Kyselyn perusteella niissä tiloissa, joissa tilamuutoksia on tehty, palvelun laatu ja henkilöstön työskentelyolosuhteet ovat pikemminkin heikentyneet kuin parantuneet. Lasten iästä riippuen tilatarpeet ovat erilaiset, joten päiväkotien tiloilta ei tule edellyttää samanlaista tilatehokkuutta. Päiväkodeissa on



tärkeää, että jokaisella, varsinkin pienistä lapsista koostuvalla lapsiryhmällä, on omaksi koettu tila, jossa lapsi voi kokea olonsa turvalliseksi. Lasten erilaisten tuen tarpeiden vuoksi tiloja tarvitaan myös pienryhmille ja terapiota varten. Lisäksi todettiin, että pysyvien tilojen puute ja jatkuvat siirtymät tuovat levottomuutta ja turvattomuutta. Avovastauksissa tuotiin esille myös positiivisia kokemuksia, kuten että henkilökunta on oppinut uusia työskentelymenetelmiä ja että koko kaupunkia hyödynnetään oppimisympäristönä.

Helsingissä päiväkotitilojen tilankäyttö on tehokasta useisiin muihin kaupunkeihin verrattuna, mutta kokonaisuutena tilojen määrä lasta kohden, samoin kuin kustannukset, ovat kasvaneet. Väljentyminen asiakasta kohden selittyy muun muassa aikaisempaa suurempien päiväkotikiinteistöjen käyttöön ottamisella ja kustannusten nousu sillä, että uudet ja peruskorjatut tilat ovat vanhoja tiloja kalliimpia. Kasvatus- ja koulutuslautakunta antoi lausunnon kiinteistöstrategian luonnoksesta kaupunginhallitukselle 12.2.2019. Lausunnon mukaan tilatehokkuuden vaatimuksia ei tule lisätä, sillä ne ovat riski pedagogisen toiminnan kannalta.

Terveys- ja hyvinvointikeskukset sekä perhekeskukset perustuvat palveluintegraatioon

Tilakustannusten osuus on noin neljä prosenttia sosiaali- ja terveystoimialan menoista. Toimialan

tilojen kokonaispinta-ala vuonna 2018 oli noin 481 000 htm². Kokonaispinta-ala on vähentynyt vuosien 2014–2019 aikana ja pinta-alamäärä suhteessa väestömäärään on supistunut olleen 0,75 htm² asukasta kohden vuonna 2018.

Sosiaali- ja terveyslautakunta hyväksyi syksyllä 2014 palveluverkkosuunnitelman, jolla on tarkoitus edistää keskeisen tavoitteen, palveluintegraation ja asiakkaan varhaisen ja oikea-aikaisen tuen, toteuttamista. Tavoitteena on myös noudattaa kaupungin linjauksia toimitilojen keskittämisestä ja tilaneliöiden vähentämisestä. Terveys- ja hyvinvointikeskuksissa, jotka on perustettu Vuosaareen ja Kalasatamaan, yhdistetään terveysasemapalveluita, aikuisten sosiaaliohjausta ja sosiaalityötä sekä psykiatria- ja päihdepalveluita. Vuosaaren ja Itäkadun perhekeskuksissa yhdistyvät neuvola-palvelut, lapsiperheiden sosiaalityö, kasvatus- ja perheneuvonta, lastensuojelun avohuolto sekä muita lasten ja perheiden palveluita.

Vuonna 2018 käynnistyneen Kalasataman terveys- ja hyvinvointikeskuksen käyttöönottoa on arvioitu sekä sisäisellä että ulkoisella arvioinnilla. Sisäisen arvioinnin tuloksena todettiin, että asiakkaiden ja henkilöstön kuuleminen olisi tullut tehdä varhaisemmassa vaiheessa. Ulkoisessa arvioinnissa löydettiin tiloihin liittyen useita kehittämis-kohteita, joita on vähitellen pystytty toteuttamaan. Asiakaspalautejärjestelmistä kerätyn tiedon mukaan asiakastytyytyväisyys on hyvällä

Tilankäytön tehostamiseen tähtäävien uudistusten vaikutukset palvelun laatuun, henkilöstön työskentelyolosuhteisiin, tuottavuuteen ja taloudellisuuteen

Taulukko 7

Toiminto	Palvelun laatu	Henkilöstön työskentely-olosuhteet	Tuottavuus ja taloudellisuus	Tulevia toimenpiteitä
Päiväkotien tilankäytön tehostaminen	enemmän heikentymistä kuin paranemista	enemmän heikentymistä kuin paranemista	tilankäyttö ei ole tehostunut	henkilöstökysely vuonna 2020
Terveys- ja hyvinvointikeskusten ja perhekeskusten perustaminen	parantunut	alkuun heikentynyt, myöhemmin paranemista	todennäköisesti parantunut	jatkuva selvitykseen perustuva toimintamallien ja tilojen kehittäminen, asiakaskokemushanke meneillään
Kasvatuksen ja koulutuksen hallinnon monitilatoimistoon siirtyminen	parantunut	sekä paranemista että heikentymistä	parantunut	jatkuva kehittämisen henkilöstökyselyjen pohjalta

tasolla ja parantunut vuoden 2019 alun jälkeen. On kuitenkin vaikea sanoa, onko parannus seurausta nimenomaan uusissa tiloissa toteutettavasta palvelumallista. Terveys- ja hyvinvointikeskusten sekä perhekeskusten laajennetut aukiolot ovat parantaneet palvelun saatavuutta.

Kunta10-tutkimuksen tulokset osoittavat, että toimintansa aiemmin aloittaneen Kalasataman terveys- ja hyvinvointikeskuksen henkilöstön työtyytyväisyys oli parempi kuin toimialalla yleensä. Myöhemmin käynnistyneessä Vuosaaren tilanne oli heikompi. Perhekeskusten henkilöstökokemuskyselyjen mukaan tiloihin liittyvät arvot eivät olleet kovin hyviä, muun muassa taustatyötilat ja henkilökunnan yhteiset tilat saivat heikot arvot. Tilamuutokset ja tilojen varustelu koettiin hitaaksi ja työskentely uudelaissa tiloissa saattoi olla hankalaa. Kesällä 2017 aloittaneessa Itäkadun perhekeskuksessa henkilöstökokemuksen keskiarvo parantui ensimmäiseen mittaukseen nähden. Vuonna 2017 se oli 2,66 ja vuonna 2019 3,21 (asteikolla 1–5). Vuonna 2019 avatussa Vuosaaren perhekeskuksessa arvot olivat 3,43. Toisaalta moniammatillinen työskentely uusissa keskuksissa oli alkanut lisääntyä ja se koettiin positiivisena asiana.

Sosiaali- ja terveystoimialan tilankäyttöohjelmassa ei ole yksilöity, mistä tiloista on luovuttu, kun uusi terveys- ja hyvinvointikeskus tai perhekeskus on otettu käyttöön. Tilojen ja toimipisteiden määrää on kuitenkin kyetty vähentämään

Itäkadun perhekeskuksen toimintamallin ja monitilatyöskentelyn ansiosta.

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan hallinnon monitilatoimisto jakaa henkilöstön mielipiteitä

Vuoden 2017 organisaatiouudistuksen yhteydessä Stadin ammattiopiston entisiin tiloihin siirrettiin aiempien opetusviraston, varhaiskasvatusviraston ja työväenopistojen hallinnon asiantuntijat. Nämä yhteensä 400 henkilöä siirtyivät kasvatuksen ja koulutuksen toimialan hallintoon Töysäkatu 2 D:n monitilatoimistoon.

Koulujen rehtoreilla ja päiväkotien johtajilla, jotka hallinnossa koetaan asiakkaaksi, on pääsy kulkukortilla kasvatuksen ja koulutuksen hallinnon tilojen yhteisiin kohtaamispaikkoihin ja koulutustiloihin (Edulab). Asiakaskyselyä ei ole ollut, mutta saadun palautteen perusteella Edulab on koettu varsin hyväksi. Henkilöstölle on tehty kaksi kyselyä. Tuoreimpien tulosten mukaan suurin osa antaa arvotuksena toimitiloille hyvä tai tyydyttävä. Henkilöstöstä 75 prosenttia on tyytyväinen tilanteeseen, mutta 25 prosenttia haluaisi edelleen omat työhuoneet. Kyselyn perusteella käsitys yhteisten pelisääntöjen noudattamisesta jakaa mielipiteitä. Suurin osa koki, ettei kokous- ja kokoontumistiloja ole riittävästi. Keittiö- ja taukutiloja pidettiin enimmäkseen viihtyisinä, mutta myös tämä kysymys jakoi vastaajia.

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan hallinnon tiloissa on tapahtunut selkeästi tehostumista. Tilojen määrä on vähentynyt ja tilakustannukset sekä käyttökustannukset ovat pienentyneet merkittävästi. Kaikki hallinnon tilat mukaan lukien tilatehokkuus on 25 htm²/henkilö. Työpisteitä on 0,67 yhtä työntekijää kohden.

Johtopäätökset

Tilankäytön tehostamiseen tähtäävillä uudistuksilla, joilla toteutetaan uusia työskentelytapoja, on ollut tavoiteltuja vaikutuksia asiakkaille annettavan palvelun laatuun ja henkilöstön työskentelyolosuhteisiin erityisesti terveys- ja hyvinvointikeskuksissa, perhekeskuksissa sekä hallinnon monitilatoimistoissa (taulukko 7). On kuitenkin todettava, että tilojen toimivuudessa on ollut jatkuvasti parannettavaa. Päiväkotien tilojen uudistaminen tilankäyttöä tehostamalla lisäsi tilojen käytön joustavuutta, mutta vaikutti heikentäneen palvelun laatua ja henkilöstön työskentelyolosuhteita. Tosin aiheesta ei ollut saatavilla paljoa aineistoa.

Terveys- ja hyvinvointikeskuksissa sekä perhekeskuksissa palvelujen saatavuus on parantunut laajentuneiden aukioloaikojen myötä. Myös palvelujen saantia on parannettu muun muassa eri ammattiryhmien yhteistyöllä, mutta tämä työ on alkuvaiheessa. Palvelun laatu on parantunut asiakaskyselyjen mukaan. Kasvatuksen ja koulutuksen hallinnon monitilatoimistossa palvelun laadun voidaan tulkita parantuneen, koska rehtoreille ja päiväkotien johtajille on kyetty tarjoamaan pääsy yhteisiin tiloihin – aikaisemmin tällaista mahdollisuutta ei ole ollut. Päiväkotitilojen osalta kysymykseen on hankalampi vastata, sillä asiakaskyselyihin ei viime vuosina ole sisältynyt tiloihin liittyvää väittämää.

Tilankäytön tehostaminen ei vielä toiminnan alkuvaiheessa parantanut henkilöstön työskentelyolosuhteita terveys- ja hyvinvointikeskuksissa tai perhekeskuksissa. Jossain määrin vielä koettiin, että työskentely uudenaikaisissa tiloissa oli hankalaa. Kehittämistä kuitenkin tehdään jatkuvasti. Moniammatillisuus koettiin hyvänä, kehittyvänä asiana. Päiväkotitiloissa, joissa tilankäyttöä on pyritty tehostamaan, on koettu tehostamisen lisänneen tilaontausta ja aikataulupaineita.

Terveys- ja hyvinvointikeskusten sekä perhekeskusten osalta tilojen tuottavuus ja taloudellisuus ovat todennäköisesti parantuneet, vaikkei olekaan täsmällisesti selvitetty, minkä verran keskittäminen on tilamäärää pienentänyt. Kaiken kaikkiaan päiväkotitilojen tehostamista tehdään vähitellen uudis- ja perusparannushankkeilla, mutta kokonaisuutena tehostumista ei vielä ole havaittavissa. Tilasuunnittelua vaikeuttavat

varhaiskasvatukseen liittyvät poliittiset päätökset, jotka voivat lisätä kysyntää merkittävästi. Kasvatuksen ja koulutuksen hallinnon tilojen osalta voidaan tilatehokkuuden todeta selvästi parantuneen monitilatoimistoon siirtymisen myötä.

Arvioinnin kohteena oli varsin erilaisia palveluita, joissa tilankäyttöä on pyritty tehostamaan. Terveys- ja hyvinvointikeskukset sekä perhekeskukset perustuvat palveluintegraation ja asiakkaan varhaisen ja oikea-aikaisen tuen parantamiseen, jolloin tilatehokkuus on lähinnä sivutuote. Keskuksista tehtyjen selvitysten tuloksena havaittiin tarve asiakkaan ja henkilöstön varhaiselle kuulemiselle, jotta palvelua ja tiloja voidaan kehittää jatkuvasti. Päiväkoteja on paljon ja niiden tilat vaihtelevat, mutta myös lasten tilatarpeet vaihtelevat, mihin vaikuttaa lasten ikä ja mahdollinen muun tuen tarve. Tämän vuoksi ei ole mielekäästä soveltaa tilatehokkuuden vaatimusta samanlaisena jokaiseen päiväkotiin. On tärkeää, että pienistä lapsista koostuvilla lapsiryhmillä on omaksi koettu turvallinen tila. Monitilatoimistossa, kuten kasvatuksen ja koulutuksen hallinnon tiloissa, saavutetaan positiivisia toimintatapamuutoksia ja tehokkuutta. Tulosten perusteella on silti otettava huomioon henkilöstön tarpeet ja se, että erilaiset toiminnot edellyttävät erilaisia tiloja.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

kaupunkiympäristön sekä kasvatuksen ja koulutuksen toimialan tulee

- päiväkotien peruskorjauksissa ja rakentamisessa varmistaa, että erityisesti pienistä lapsista koostuville lapsiryhmille on varattu riittävästi rajattavissa olevia rauhallisia tiloja.

kaupunginkanslian ja toimialojen tulee

- toteuttaa mahdollinen monitoimitiloihin siirtyminen siten, että asiakkaat ja henkilöstö voivat alusta alkaen osallistua tilojen suunnitteluun.

Omistajapolitiikka

Liikunta- ja kulttuuripalvelujen omistajaohjaus ja kokonaisuuden hallinta



Onko liikunta- ja kulttuuripalvelujen omistajaohjaus ja kokonaisuuden hallinta tarkoituksenmukaista?



Pääosin on, mutta toimiala toivoo itselleen vahvempaa roolia omistajaohjauksessa.

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, onko liikuntasektorin ja kulttuurisektorin omistajaohjaus ja kokonaisuuden hallinta järjestetty tarkoituksenmukaisesti. Omistajaohjaus on tarkoituksenmukaista silloin, kun omistajaohjauksen menettelyt ovat kuntalain, kaupungin hallintosäännön ja konserniohjeen mukaisia, omistajan tahto on selkeä ja se välittyy yhteisöille, ja kun omistaja ohjaa tytäryhteisöjä toimimaan kaupunkistrategian ja/tai omistajapolitiikan linjausten suuntaisesti. Kokonaisuuden hallinta on tarkoituksenmukaista silloin, kun toimialalla on kokonaiskuva liikuntapolitiikan ja kulttuuripolitiikan toteuttamisesta oman toiminnan, avustusten ja tytäryhteisöjen muodostaman kokonaisuuden avulla, ja kun toimiala ohjaa sekä omaa palvelutuotantoaan että avustusten avulla järjestettävää toimintaa kaupunkistrategian suuntaisesti.

Arvioinnin aineiston muodostivat asiakirjojen ohella kaupunginkanslian konserniohjaustiimin haastattelu, sähköpostitiedustelut tytäryhteisöille ja toimialalle sekä tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan kokouksessa saadut tiedot. Kokouksessa olivat kuultavana kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalta toimialajohtaja, kulttuurijohtaja ja liikuntaajohtaja.

Kokonaisuuden hallinta on kehittämisen kohteena

Kokonaiskuvan muodostaminen liikuntapolitiikan ja kulttuuripolitiikan toteuttamisesta on kulttuurin

ja vapaa-ajan toimialalla käynnissä vuoden 2020 aikana. Vuoden 2020 talousarviossa yhden sitovan tavoitteen mittarina on, että palvelukokonaisuuksissa kuvataan, ketkä muut tuottavat oman sektorin palveluja tai toimintaa, ja mikä on kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan tehtävä palvelutuottajana. Tähän saakka toimialan painotus on ollut vahvemmin oman palvelutuotannon tarkastelussa, mutta jatkossa on tarkoitus, että kulttuuri- ja vapaa-aikalautakunta käsittelee säännöllisemmin koko palveluverkkoa ja palvelupuitteita. Vuoden 2020 aikana toimiala määrittelee yhteistyössä kumppaneidensa kanssa, mitä kaupunki tekee itse, millaista toimintaa avustetaan, mitä toteutetaan yhteistyöllä yritysten, yhteisöjen ja kansalaisten kanssa ja mitä toteuttavat muut.

Kulttuurisektorin ja liikuntasektorin kokonaisuuden ohjausta heikentää se, että kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalla ei ole ohjausvaltaa kaupunkikonsernin kulttuuri- ja liikuntatoimijoihin. Toimialajohtajat eivät kuulu konsernijohtoon eikä heillä ole läsnäolo-oikeutta konsernijaostossa silloinkaan, kun toimialan palvelutuotantoa täydentävien tytäryhteisöjen asioita käsitellään. Hallintosäännössä toimialajohtajille tai toimialautakunnille ei ole määritelty tytäryhteisöihin liittyviä tehtäviä. Toimialoilla ei siis ole muodollista roolia tytäryhteisöjen omistajaohjauksessa. Omistajaohjauksesta käytännön tasolla vastaa konserniohjeen mukaisesti kaupunginkanslia. Toimialalla on kuitenkin epävirallinen rooli tytäryhteisöjen talousarviotavoitteiden valmistelussa. Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan näkemyksen mukaan merkittävä osa kaupunkikonsernin palvelutuotannosta on kulttuurijohtajan ja liikuntaajohtajan ohjaustoimivallan ulkopuolella. Toimialan toiveena on suurempi rooli konsernin vapaa-ajan toimijoiden strategisessa ohjauksessa.

Omistajaohjauksen toimialavastuita ei ole määritelty

Arvioinnin perusteella kulttuuri- ja liikuntasektorien tytäryhteisöjä ohjataan kuntalain, kaupungin hallintosäännön ja konserniohjeen mukaisesti.



Omistajaohjauksen menettelyissä havaittiin kuitenkin kaupunkitasolla ongelmalliseksi, että pormestarimalliin siirtymisen jälkeen ei ole tehty päätöstä siitä, miten tytäryhteisöt jaetaan pormestarin ja apulaispormestareiden kesken. Päätös on tehty ainoastaan siitä, että markkinaehtoisesti toimivat yhtiöt kuuluvat pormestarin toimialaan. Apulaispormestarit vastaavat toimialallaan konserniohjauksesta, mutta on kuitenkin epäselvää, mitkä tytäryhteisöt ovat kunkin toimialan apulaispormestarin vastuulla ja mitkä pormestarin vastuulla. Aiemmassa organisaatiossa talousarviossa määriteltiin, mitkä yhteisöt kuuluvat kunkin apulaiskaupunginjohtajan rooteliin.

Omistajaohjauksen puutteena voidaan nostaa esiin myös se, ettei omistajapolitiikan linjauksia täydennetä sitä mukaa kuin uusia tytäryhteisöjä syntyy. Kaupunginhallituksen hyväksymät yhteisökohtaiset omistajapolitiittiset linjaukset ovat vuodelta 2011. Uusien valmistelu on ollut jo useita vuosia käynnissä kaupunginkanslian konserni-

ohjausyksikössä. Esimerkiksi vuoden 2019 alusta toimintansa käynnistäneellä Helsingin tapahtumasäätiöllä ei siten ole vielä omistajastrategiaa. Vuodelta 2011 olevat linjaukset koskevat sen edeltäjää Helsinki-viikon säätiötä. Konserniohjauksen päällikön mukaan markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden omistajastrategiat ovat valmistumassa päätöksentekoa varten kevätkaudella 2020. Muiden yhteisöjen osalta on tavoitteena saada valmistelu päätökseen vuoden 2020 lopussa.

Arvioinnin aikana ilmeni, että arvioinnin piiriin otettu Helsingin tapahtumasäätiö ei tosiasiallisesti ole kulttuurisektorin säätiö, vaan sitä ohjataan kaupunginkanslian viestintäosastolta. Yhteisöraportoinnin luokittelussa säätiö kuitenkin kuuluu koulutuksen ja kulttuurin tytäryhteisöihin. Tapahtumasäätiötä ohjaa konsernijaoston ohella suur tapahtumien koordinaatioryhmä. Konserniohje ei tunnista tällaista menettelyä, jossa ohjaus- tai koordinaatioryhmä olisi konserniohjauksen toimija.

Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan apulaispormestari toimii kahden säätiön hallituksen puheenjohtajana. Menettely on kuntalain mukainen, mutta edellyttää esteellisyssääntelyn huomioon ottamista. Vastaavasti, kun liikuntasektorin viranhaltijoita on yhtiöiden ja säätiöiden hallituksessa, on tärkeää ottaa huomioon esteellisyys. Tarkastuslautakunta on vuoden 2017 arvointikertomuksessa esittänyt näkemyksensä, että omistajaohjauksen selkeyden kannalta olisi parempi, että konsernijohtoon kuuluvat kaupunginhallituksen tai sen konsernijaoston jäsenet, pormestaristo ja viranhaltijat eivät toimisi tytäryhteisöjen johdossa. Kaupunginhallitus ja kaupunginkanslia ovat olleet tästä eri mieltä ja pitäneet konserni-intressin edistämisen kannalta tarkoituksenmukaisena, että konsernijohtoon kuuluvat osallistuvat tytäryhtiöiden hallitustyöskentelyyn. Tässä näkemyksessä on se ristiriita, että apulaispormestarin nähdään edistävän konserni-intressiä hallituksen jäsenen roolissa, vaikka hallintosääntö lähtee siitä, että apulaispormestarilla on toimialallaan tehtävänä valvoa kaupungin etua niissä yhteisöissä ja säätiöissä, joissa kaupungilla on määräysvaltaa. Lisäksi apulaispormestari voi hallintosäännön mukaan antaa toimialallaan toimiohjeita kaupunkia eri yhteisöissä ja säätiöissä edustavalle kaupungin kannan ottamiseksi käsiteltäviin asioihin silloin, kun kyseessä ei ole taloudellisesti merkittävä tai periaatteellisesti laajakantoinen asia. Kun apulaispormestari nimitetään yhteisön hallitukseen, hän on jäävi antamaan toimintaohjeita tai valvomaan kaupungin etua kyseisessä yhteisössä. Lisäksi hänellä on hallituksen jäsenenä lojaliteettivelvollisuus yhteisöä kohtaan, eli hänen on huolellisesti toimien edistettävä yhteisön etua.

Omistajan tahto on selkeä

Arvioinnin piirissä olivat liikuntasektorin tytäryhteisöt Mäkelänrinteen Uintikeskus Oy, Urheiluhallit Oy, Vuosaaren Urheilutalo Oy, Jääkenttäsäätiö sr ja Stadion-säätiö sr sekä kulttuurisektorin tytäryhteisöt Helsingin Musiikkitalon säätiö sr, Helsingin teatterisäätiö sr, Helsingin tapahtumasäätiö sr ja UMO-säätiö sr.

Omistajan tahto oli asiakirjojen perusteella selkeä kaikissa liikuntasektorin tytäryhteisöissä. Kulttuurisektorin neljästä säätiöstä omistajan tahto oli asiakirjojen perusteella selkeä Helsingin teatterisäätiössä ja UMO-säätiössä. Helsingin tapahtumasäätiön osalta puuttuivat vielä omistajapolitiikan linjaukset, koska vuodelta 2011 olevat kaupunginhallituksen linjaukset koskevat säätiön edeltäjää Helsinki-viikon säätiötä. Epäselvyyttä omistajan tahdosta ei kuitenkaan ole. Helsingin Musiikkitalon säätiön kohdalla omistajapolitiikan

linjaukset ovat olemassa, mutta säätiölle ei aseteta talousarviossa tavoitteita, joten omistajan tahto ei vuosittain välity talousarvioprosessin kautta. Kaupungilla on yli 80 tytäryhteisöä, joten on luonnollista, että vain merkittävimmille niistä asetetaan talousarviotavoitteita. Helsingin Musiikkitalon säätiön toiminta on hyvin pienimuotoista avustusten myöntämistä.

Omistajan tahto on välittynyt tytäryhteisöille

Asiakirja-aineistoa verrattiin toimitusjohtajien tai vastaavassa asemassa olevien henkilöiden vastauksiin sähköpostitiedusteluun. Tämän vertailun perusteella voitiin todeta, että omistajan tahto on välittynyt tytäryhteisöille. Helsingin Musiikkitalon säätiöstä ei saatu vastausta tiedusteluun.

Lisäksi analysoitiin kulttuuri- ja liikuntasektorien tytäryhteisöille talousarviossa asetetut tavoitteet siitä näkökulmasta, tukevatko ne kaupunkistrategian tavoitteita tai omistajapolitiikan linjauksia. Kaupunkistrategiassa ja konserni-ohjeessa esitettyjen omistajapolitiikan linjausten mukaan tavoitteiden tulee edistää sitä, että toiminta tukee ja palvelee palvelujen järjestämistä tai kaupungin yhteiskunnallisia tavoitteita, tai tavoitteiden tulee edistää sitä, että saavutetaan taloudellista ja/tai toiminnallista hyötyä pitkällä aikavälillä. Analyysin perusteella kaikki asetetut tavoitteet ohjaavat tytäryhteisöjä toimimaan joko kaupunkistrategian tai omistajapolitiikan linjausten suuntaisesti. Useimmiten tavoitteet liittyvät kaupunkistrategian toteuttamiseen. Lisäksi kaupunginkanslian konserniohjausyksikkö on pilotoinut strategialähtöistä lähestymistapaa kulttuurin ja liikunnan tytäryhteisöjen kohdalla. Syksyllä 2018 konserniohjausyksikkö tunnisti näille sektoreille olennaisia kaupunkistrategian teemoja ja pyysi tytäryhteisöiltä näkemyksiä siitä, mitä niistä yhteisöt omassa toiminnassaan edistävät. Vuoden 2020 alussa konserniohjausyksikkö pyysi tytäryhteisöiltä selvitystä siitä, miten valittuja kaupunkistrategian teemoja on edistetty vuonna 2019.

Omaa palvelutuotantoa ja avustustoimintaa ohjataan kaupunkistrategian suuntaisesti

Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan vuoden 2019 talousarvion sitovat tavoitteet on johdettu kaupunkistrategian linjauksista. Tällä perusteella voidaan sanoa, että palvelutuotantoa ohjataan kaupunkistrategian suuntaisesti. Laajemmin ei kuitenkaan tarkasteltu sitä, miten palvelutuotantoa yksityiskohtaisemmalla tasolla ohjataan.

Liikunnan ja kulttuurin avustuksissa ja niiden myöntämishdoissa on huomioitu kaupunkistrategia. Liikunnassa laitosavustukset täydentävät

kaupungin omaa palvelutuotantoa ja muilla avustuksilla tuetaan liikunta-alan vapaata kansalais-toimintaa. Kulttuuripalveluissa kaupunki täydentää avustustoiminnalla toteutettuja palveluita omilla kulttuuripalveluillaan.

Johtopäätökset

Liikuntasektorin ja kulttuurisektorin omistaja-ohjaus on järjestetty pääosin tarkoituksenmukaisesti. Kokonaisuuden hallinta sen sijaan on vielä kehittämisen kohteena toimialalla.

Omistajaohjauksen järjestämisessä koko kaupungin tasolla ongelmallista on, että pormestarin ja apulaispormestareiden välistä työnjakoa omistajaohjauksessa ei ole tehty. Aiemmin kaupunginjohtajan ja apulaiskaupunginjohtajien aikana työnjako ilmeni talousarviosta. Pormestarin aikana, kesäkuusta 2017 alkaen, ei ole tehty päätöstä siitä, miten tytäryhteisöjen omistajaohjausvastuut jakautuvat pormestarin ja apulaispormestareiden kesken. Lisäksi on huomattava, että jos pormestari tai apulaispormestari toimii tytäryhteisön hallituksessa, hänellä ei voi olla hallintosäännön mukaista omistajaohjausvastuuta kyseisessä yhteisössä.

Konserniohjeen mukaan kaupunginkanslia on konsernijohtoon ohella se taho, joka antaa konserniohjausta. Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan näkökulmasta omistajaohjausta ei ole siinä mielessä tarkoituksenmukaisesti järjestetty, että toimialalla ei ole muodollista roolia omistajaohjauksessa. Toimialan mukaan merkittävä osa kaupunkikonsernin palvelutuotannosta on kulttuurijohtajan ja liikuntaohjaajan ohjaustoimivallan ulkopuolella. Toimialalla koetaan, että sen tulisi pystyä ohjaamaan oman sektorinsa tytäryhteisöjä. Epävirallista yhteistyötä talousarviotavoitteiden asettamisvaiheessa on toimialan ja kaupunginkanslian konserniohjausyksikön välillä. Toimialajohtoon roolia korostaisi, jos hallintosääntöön lisättäisiin toimialajohtajien tehtäväksi osallistua toimialan tytäryhteisöjen toiminnan tavoitteiden asettamiseen. Tiedonkulkua parantaisi toimialajohtajien läsnäolo-oikeus konsernijaostossa toimialan tytäryhteisöjen asioiden kohdalla.

Omistajaohjauksen laatua kaupunkitasoisesti heikentää se, että omistajastrategiat ovat vuodelta 2011 ja uusien valmistelu on kestänyt pitkään. Kun uusia tytäryhteisöjä on perustettu, ei niille ole määritetty omistajastrategiaa.

Arvioinnissa havaittiin, että Helsingin tapahtumasäätiötä ohjaa konsernijaoston ohella suur tapahtumien koordinaatioryhmä. Sisällöllisesti tämä ohjaussuhde on perusteltu. Konserniohjauksen näkökulmasta on kuitenkin suhtauduttava varauksella siihen, että tytäryhteisöjä ohjaavat ohjaus- tai koordinaatioryhmät,

joita konserniohje ei tunnista konserniohjauksen toimijoiksi.

Kaupunkistrategia ohjaa sekä kaupungin omaa palvelutuotantoa ja tytäryhteisöjen toimintaa että avustettavaa toimintaa. Tältä osin kaikkea palvelutuotantoa ohjataan kokonaisuutena samaan suuntaan.

Toimialalta on tähän mennessä puuttunut määrittely siitä, mitä kaupunki tekee itse, millaista toimintaa avustetaan, mitä toteutetaan yhteistyöllä yritysten, yhteisöjen ja kansalaisten kanssa ja mikä jää muiden toimijoiden vastuulle. Määrittely on käynnissä vuonna 2020. Voidaan sanoa, että toimialalla ei vielä arviointiajankohtana ollut riittävää kokonaiskuvaa liikuntapolitiikan ja kulttuuripolitiikan toteuttamisesta, mutta määrittelytyön myötä kokonaisuuden hallinnan edellytykset paranevat huomattavasti. Kuitenkin, kun toimialalla ei ole ohjausvaltaa tytäryhteisöihin, osa palvelutuotannosta jää toimialan ohjausvallan ulkopuolelle, ellei omistajaohjauksen menettelyitä muuteta.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

kaupunginhallituksen tulee

- ottaa kantaa siihen, onko toimialojen virkamiesjohtoon roolia omistajaohjauksessa tarpeen vahvistaa.
- ottaa kantaa siihen, mikä on ohjaus- ja koordinaatioryhmien rooli konserniohjauksessa.

kaupunginkanslian tulee

- valmistella kaupunginhallitukselle päätös siitä, miten tytäryhteisöjen omistajaohjausvastuut jakautuvat pormestarin ja apulaispormestareiden kesken.
- valmistella konsernijaostolle ja kaupunginhallituksen päätettäväksi yhteisökohtainen omistajastrategia aina, kun uusi tytäryhteisö perustetaan.

Eriarvoisuuden ja syrjäytymisen ehkäisy

Varhaiskasvatuksen tavoitteiden toteutuminen



Ovatko kaupunkistrategian tavoitteet varhaiskasvatukseen toteutuneet?



Pääosin ovat, mutta henkilöstövaje voi heikentää tavoitteiden toteutumista jatkossa.

Arvioinnin pääkysymys oli, ovatko kaupunkistrategiassa varhaiskasvatukseen asetetut tavoitteet toteutuneet päiväkotihoidossa ja esiopetuksessa. Osakysymykset olivat, onko varhaiskasvatuksen osallistumisaste parantunut, onko varhaiskasvatuksen maksuttomuutta edistetty kaupunkistrategian mukaisesti, onko varhaiskasvatuksen henkilöstömitoitus säilynyt vuoden 2017 tasolla ja onko asiakastyytyvyys parantunut. Lisäksi selvitettiin, miten hyvin toteutuu tavoite varhaiskasvatuksesta lähipalveluna.

Arviointi perustui seuraavien kaupunkistrategian tavoitteiden toteutumisen tarkasteluun:

- Eriarvoistumista vähentää erityisesti laadukas varhaiskasvatus, ja siksi Helsinki tavoittelee varhaiskasvatuksen osallistumisasteen nostamista.
- Varhaiskasvatuksen maksuttomuutta edistetään siten, että se on maksutonta viiden vuoden iästä alkaen vähintään neljä tuntia päivässä. Valtuustokauden aikana valmistellaan päätökset maksuttomuuden ulottamisesta myös nuorempiin ikäryhmiin.
- Helsingissä säilytetään varhaiskasvatuksen henkilöstömitoitus nykyisellä tasolla.

- Asukas- ja käyttäjätyytyväisyys on kaupungin tuloksellisuuden keskeisiä mittareita.
- Päiväkodit löytyvät läheltä, ja suomen- ja ruotsinkielinen varhaiskasvatus ovat veto-voimaisia lähipalveluita.

Arvioinnin pääasiallisen aineiston muodostivat tarkastuslautakunnan 2. toimikunnan arviointikäynnillä saadut tiedot ja vastaukset täydentäviin sähköpostitiedusteluihin. Suomenkielisen varhaiskasvatuksen johto haastateltiin. Ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen tietoja saatiin ruotsinkielisen palvelukokonaisuuden johtajalta ja aluepäälliköltä.

Varhaiskasvatuksen henkilöstövaje on kriittinen

Varhaiskasvatuksen opettajien saatavuus on ollut huono jo pitkään. Syksyllä 2019 henkilöstövaje ylitti kriittisen rajan, kun osalle ruotsinkielistä varhaiskasvatuspaikkaa hakeneista jouduttiin tarjoamaan suomenkielistä varhaiskasvatuspaikkaa, mikä rikkoo varhaiskasvatustalain. Varhaiskasvatustalain mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että lapsi voi saada varhaiskasvatusta lapsen äidinkielenä olevalla suomen tai ruotsin kielellä. Lopulta suurin osa ruotsinkielisistä perheistä löysi muun ratkaisun tilanteeseensa, ja vain viisi ruotsinkielistä paikkaa hakenutta lasta aloitti suomenkielisessä varhaiskasvatuksessa.

Syksyllä 2019 varhaiskasvatuksen opettajista yli 20 prosenttia ei täyttänyt kelpoisuusvaatimuksia. Lisäksi osa tehtävistä hoidettiin joko kaupungin oman varahenkilön avulla tai Seuren sijaisten avulla. Varhaiskasvatuksen opettajien kokonaisvaje oli 32 prosenttia. Vaje tarkoittaa ei-kelpoisten ja sijaisten tai varahenkilöiden osuutta. Ruotsinkielisessä varhaiskasvatuksessa myös lastenhoitajista on pulaa: syyskuussa 2019 vaje oli peräti 41 prosenttia. Lisäksi varhaiskasvatuksen erityisopettajista on pulaa erityisesti



suomenkielisessä varhaiskasvatuksessa, jossa vaje oli 23 prosenttia.

Päiväkodeissa on vajeesta huolimatta henkilökuntaa varhaiskasvatusasetuksessa määritellyn henkilöstömitoituksen vaatima määrä. Henkilöstömitoitus on myös pysynyt kaupunkistrategiassa määritellyllä nykyisellä tasolla, koska Helsinki ei suurentanut ryhmäkokoja, vaikka asetusmuutos sen mahdollistikin elokuusta 2016 alkaen. Päätös osoittautui tarkoituksenmukaiseksi, koska asetus muuttuu jälleen elokuussa 2020 takaisin aiemmalle henkilöstömitoituksen tasolle.

Henkilöstöpulaan on yritetty vaikuttaa

Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala on toteuttanut palkkaukseen, sijaistointiaan, täydennyskoulutukseen, perehdytykseen ja osaamisen kehittämiseen liittyviä toimenpiteitä, joilla pyritään edistämään henkilöstön työhyvinvointia ja sitoutumista. Toimialan mukaan henkilöstön saatavuuden parantamiseksi on myös tehostettu rekrytointia ja oppilaitosyhteistyötä, yritetty vaikuttaa koulutuspaikkoihin ja tuettu täydennys- ja muuntokoulutuksiin osallistuvia. Varhaiskasvatuksen opettajien tehtäväkohtaista kuukausipalkkaa korotettiin 175 eurolla 1.1.2019 alkaen. Toimenpiteistä huolimatta henkilöstöä on ollut vaikea saada.

Kaupungin oman toiminnan ja koordinaation parantamiseksi pormestari perusti joulukuussa 2019 kaupunkitasoisen Varhaiskasvatuksen saatavuus -työryhmän suunnittelemaan ja toteuttamaan toimenpiteitä varhaiskasvatuksen henkilöstön haastavan rekrytointitilanteen ratkaisemiseksi. Monet henkilöstöpulaa helpottavat toimet vaativat valtion tekoja. Toimialan mukaan tarvittaisiin lisää sekä suomen- että ruotsinkielisten varhaiskasvatuksen opettajien opiskelupaikkoja etenkin Helsingin yliopistoon ja lastenhoitajien opiskelupaikkoja pääkaupunkiseudulle. Yhtenä tärkeimpänä toimenpiteenä kaupunki pitää sitä, että opetus- ja kulttuuriministeriö myöntäisi Helsingille kasvatus- ja ohjausalan perustutkinnon järjestämisluvan. Tämä helpottaisi erityisesti jo työelämässä olevia. Opetus- ja kulttuuriministeriö ei ole toistuvista hakemuksista huolimatta myöntänyt lupaa.

Osallistumisaste on parantunut

Varhaiskasvatuksen osallistumisaste on noussut kaikissa ikäryhmissä vuodesta 2016 vuoteen 2019 (taulukko 8). Koko ikäryhmän, 0–6-vuotiaiden, osallistumisaste vuonna 2019 oli 66,9 prosenttia eli 3,3 prosenttiyksikköä enemmän kuin vuonna 2016.

Osallistumisasteessa on eroa äidinkielen mukaan tarkasteltuna (kuvio 9). Ruotsinkielisten osallistumisaste on kaikkein korkein ja 5–6-vuotiaana suomenkielisten osallistumisaste on lähes

yltä korkea. Muunkielisten osallistumisaste varhaiskasvatukseen jää muissa kuin neljävuotiaiden ikäryhmässä yli viisi prosenttiyksikköä alhaisemmaksi kuin suomenkielisillä.

Helsinki tavoittelee osallistumisasteen kasvua, koska varhaiskasvatukseen osallistuminen vähentää eriarvoistumista. Kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla pidetään kielen oppimisen ja kavereiden löytymisen kannalta tärkeänä, että lapsi olisi varhaiskasvatuksen piirissä pidempään kuin esiopetusvuoden verran. Sen vuoksi toimiala onkin tehnyt yhteistyötä neuvolan kanssa erityisesti niillä alueilla, joilla osallistumisaste on matalampi. Muunkielisten lasten osallistuminen varhaiskasvatukseen tukee parhaimmillaan myös maahanmuuttajaäitien kotoutumista.

Viisivuotiaiden varhaiskasvatuksesta 20 viikkotuntia on maksutonta

Kaupunkistrategian mukaan varhaiskasvatuksen maksuttomuutta edistetään siten, että se on maksutonta viiden vuoden iästä alkaen vähintään neljä tuntia päivässä. Tämä toteutui 1.8.2018 alkaen maksuttomana 20 viikkotunnin varhaiskasvatuksena. Lisäksi kaupunkistrategiaan on kirjattu, että valtuustokauden aikana valmistellaan päätökset maksuttomuuden ulottamisesta nuorempiin ikäryhmiin. Tätä ei ole vielä valmisteltu, koska maksuttomuuden laajentaminen edellyttäisi lisää henkilöstöä. Tällä hetkellä varhaiskasvatuksen suuren henkilöstövajeen takia on koettu paremmaksi keskittyä siihen, että nykyisille asiakkaille saataisiin turvattua päivähoitopaikka mahdollisimman läheltä kotia.

Asiakastyytyväisyys on korkealla tasolla

Varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen asiakastyytyväisyys oli marras-joulukuussa 2019 korkealla tasolla. Jopa 52 prosenttia kasvatuksen ja koulutuksen toimialan teettämään asiakastyytyväisyyskyselyyn vastanneista antoi parhaan arvosanan ”erittäin tyytyväinen” kysyttäessä kokonaistyytyväisyyttä varhaiskasvatukseen, esiopetukseen tai leikkitoiminnan kerhoon. Kuviosta 10 nähdään, että asiakastyytyväisyys on pysynyt samalla tasolla vuosina 2014, 2017 ja 2019. Suomenkielisessä varhaiskasvatuksessa kokonaistyytyväisyys parani 0,06 yksikköä vuonna 2019 eli käytännössä pysyi ennallaan.

Vaikka asiakastyytyväisyys onkin korkealla tasolla, vuoden 2019 kyselyn avovastauksissa huolta aiheutti henkilöstön vaihtuvuus. Kehittämiskohteeksi nousi myös huoltajien tiedonsaannin lisääminen lapsen tutustumisjaksolla. Ylipäättään tiedon saamiseen liittyvät väittämät olivat heikoimmat keskiarvot saaneiden joukossa. Tiedonsaantia pyritään parantamaan laatimalla perheille uusi tutustumispaketti varhaiskasvatuksen aloi-

Varhaiskasvatukseen osallistumisaste

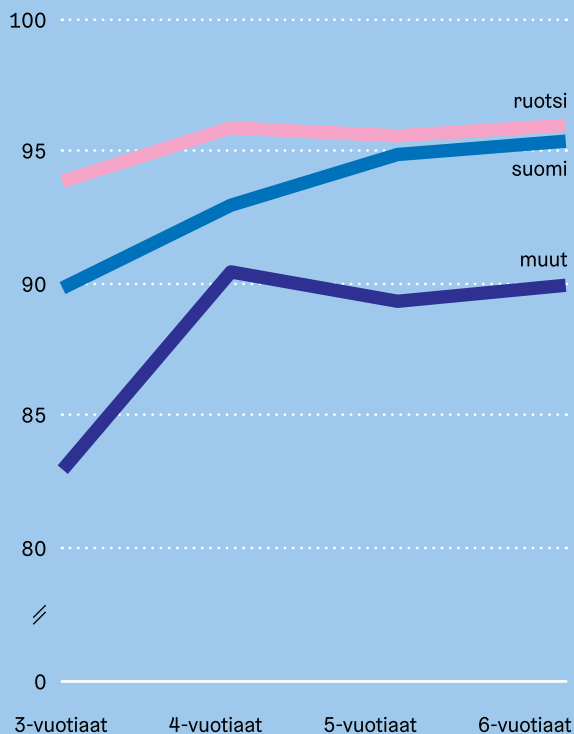
Taulukko 8

län mukaan, kunnallinen ja yksityinen varhaiskasvatus

	2016, %	2019, %	Muutos 2016–2019, %-yks.
0–2-vuotiaat	30,0	34,4	+4,4
3–5-vuotiaat	87,9	91,6	+3,7
5-vuotiaat	90,9	93,8	+2,9
6-vuotiaat	93,5	94,3	+0,8
0–6-vuotiaat	63,6	66,9	+3,3

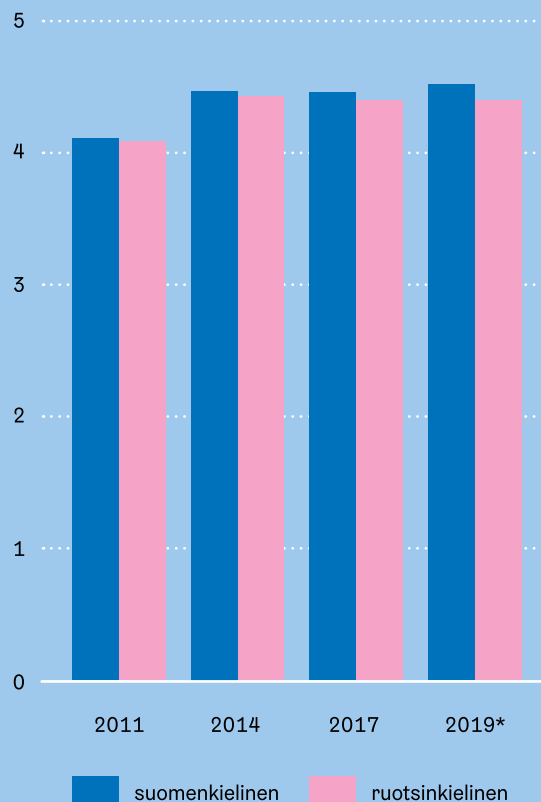
Kuvio 9

Varhaiskasvatukseen osallistumisaste ikäryhmittäin kielen mukaan 2019
prosenttia, alustavat väestötiedot



Kuvio 10

Varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen asiakaskyselyn tulokset kokonaisarvosana



* Vuoden 2019 tulokset asteikolla 1–7 muutettu aiemmalle asteikolle.

tusvaiheeseen. Lisäksi päivittäisestä toiminnasta viestimiseen aiotaan kiinnittää enemmän huomiota. Toimiala kartoittaa keväällä 2020 vaihtoehtoja sähköisen viestintäkanavan toteuttamiseksi. Toiminnasta viestiminen on saanut vuosien 2014 ja 2017 kyselyissä alhaisimmat arvosanat.

Varhaiskasvatus on useimmiten lähipalvelu

Helsingin varhaiskasvatuksessa lähipalvelun määritelmä on, että julkisella liikenteellä matka kotiovelta varhaiskasvatuspaikkaan on enintään 30 minuuttia. Lokakuussa 2019 matka päiväkotiin kesti yli 30 minuuttia 650 lapsella eli 2,6 prosentilla. Keskimääräinen matka-aika oli suomenkielisessä varhaiskasvatuksessa noin 11 minuuttia ja ruotsinkielisessä noin 16 minuuttia. Matka-ajassa on alueellisia eroja, joista kerrotaan arvioinnin taustamuistiossa (www.arviointikertomus.fi).

Johtopäätökset

Kaupunkistrategiassa varhaiskasvatukselle asetetut tavoitteet ovat pääosin toteutuneet. Henkilöstövaje voi kuitenkin heikentää tavoitteiden toteutumista jatkossa. Toteutuneita tavoitteita ovat osallistumisasteen kasvu, 5-vuotiaiden varhaiskasvatuksen maksuttomuus neljä tuntia päivässä ja henkilöstömitoituksen pysyvyys. Sen sijaan varhaiskasvatusta ei pystytä tarjoamaan lähipalveluna kaikille lapsille. Asiakastyytyväisyys on korkealla tasolla, mutta ei juurikaan parantunut aiemmasta.

Varhaiskasvatuksen opettajien saatavuus on ollut huono jo pitkään. Syksyllä 2019 haasteelliseksi nousi ruotsinkielisten lastenhoitajien saatavuus. Vuodenvaihteessa 2020 ruotsinkielistä varhaiskasvatuspaikkaa hakeneille jouduttiin tarjoamaan suomenkielistä varhaiskasvatuspaikkaa, mikä rikkoo varhaiskasvatustakia.

Kaupunki on tehnyt paljon toimia henkilöstön saatavuuteen vaikuttamiseksi, mutta ne toimet, jotka vaatisivat valtion panostusta, eivät ole edenneet. Valtio ei ole esimerkiksi myöntänyt Helsingille kasvatus- ja ohjausalan perustutkinnon järjestämislupaa. Pääkaupunkiseudulle tarvittaisiin lisää sekä suomen- että ruotsinkielisten varhaiskasvatuksen opettajien ja lastenhoitajien opiskelupaikkoja.

Pätevän henkilöstön vajeesta ja sijaistyövoiman käytöstä huolimatta varhaiskasvatuksen asiakastyytyväisyys oli syksyllä 2019 korkealla tasolla. Eri vuosien kyselyissä päivittäisestä toiminnasta viestiminen on koettu osa-alueeksi, joka vaatii kehittämistä.

Varhaiskasvatuksen osallistumisaste on noussut kaikissa ikäryhmissä vuodesta 2016 vuoteen 2019. Kaupunkistrategian mukaan laadukas varhaiskasvatus vähentää eriarvoistumista. Edelleen

haasteena eriarvoistumisen näkökulmasta on, että muunkielisten osallistumisaste on alhaisempi kuin suomen- ja ruotsinkielisten. Yhteistyö esimerkiksi perhekeskusten kanssa voi parantaa tilannetta.

Viisivuotiaiden maksuton 20 viikkotunnin varhaiskasvatus alkoi 1.8.2018. Maksuttomuuden oletetaan lisäävän varhaiskasvatukseen osallistumista, joten maksuttomuuden ulottamista nuorempiin ikäryhmiin ei ole vielä aloitettu henkilöstöpulan johdosta.

Kaupunkistrategian mukaisesti Helsinki ei suurentanut ryhmäkokoja, vaikka asetusmuutos olisi sen mahdollistanut. Kaupunkistrategiassa pidetään tärkeänä, että päiväkodit löytyvät läheltä. Kokonaisuutena tilanne on hyvä, mutta pieni osa perheistä joutuu kuljettamaan lasta päiväkotiin pidemmän kuin puolen tunnin matkan päähän.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

kasvatuksen ja koulutuksen toimialan tulee

- **varmistaa, että ruotsinkielinen varhaiskasvatus toteutuu lapsen äidinkielen varhaiskasvatustakian mukaisesti.**
- **tehostaa toimenpiteitä varhaiskasvatuksen henkilöstöpulaan vaikuttamiseksi erityisesti vaikuttamalla valtion opiskelupaikkojen riittävyyden turvaamiseksi.**
- **panostaa päivittäisestä toiminnasta viestimiseen päiväkodeissa ja esiopetuksessa.**

kasvatuksen ja koulutuksen toimialan tulee yhteistyössä sosiaali- ja terveystoimialan lapsiperheiden palvelujen kanssa

- **edistää muunkielisten osallistumista varhaiskasvatukseen.**



Lapsiperheiden kotouttaminen kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla



Onko kasvatuksen ja koulutuksen toimiala edistänyt maahanmuuttajien kehittämissuunnitelman 2018–2021 toimenpiteitä?



Pääosin on, mutta ei vielä kaikissa toimipisteissä.

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, onko maahanmuuttajien kasvatuksen ja koulutuksen kehittämissuunnitelman 2018–2021 mukaisia maahanmuuttajaperheisiin liittyviä toimenpiteitä edistetty toimialalla. Kehittämissuunnitelman toteuttaminen on nyt puolivälissä, joten toimenpiteiden toteutusta arvioitiin suhteutettuna tähän tilanteeseen.

Kaupunkistrategiassa 2017–2021 on monia mainintoja maahanmuuttajien tukemiseksi. Kaupunkistrategian mukaan ”Helsingissä laaditaan maahanmuuttajien osaamistason kohottamiseksi maahanmuuttajien kasvatuksen ja koulutuksen kehittämissuunnitelma, joka ulottuu varhaiskasvatuksesta aikuiskoulutukseen”. Laadittu kehittämissuunnitelma ja sen edistäminen olivat tämän arvioinnin kohteena.

Kehittämissuunnitelmassa on 28 toimenpitekokonaisuutta. Suunnitelma on jaettu kolmeen pääteemaan: 1) oppimisen edellytykset ja tuki, 2) ohjaus, neuvonta ja siirtymät sekä 3) osaamisen kehittäminen ja rekrytointi. Arvioinnin osakysymykset jakautuvat tämän mukaisesti.

Arvioinnin osakysymyksiä oli kolme: Onko maahanmuuttajataustaisille lapsille, perheille sekä kotivanhemmille ja huoltajille järjestetty kehittämissuunnitelman mukaiset oppimisen edellytykset ja tuki, onko maahanmuuttajataustaisille oppilaille ja perheille järjestetty kehittämissuunnitelman mukaisia opintojen ohjausta, neuvontaa ja siirtymiä, sekä onko kasvatuksen ja koulutuksen toimialan henkilöstön osaamista kehitetty kielitietoisemmaksi ja maahanmuuttajien tarpeet huomioivammaksi.

Arvioinnin aineiston muodostivat viisi sähköistä kyselyä. Kyselyt lähetettiin sekä suomen- että ruotsinkieliselle varhaiskasvatukselle ja eri koulutusasteille eli perusopetukselle, lukio-opetukselle ja Stadin ammatti- ja aikuisopistolle. Lisäksi aineistona olivat tarkastuslautakunnan 2. toimi-

kunnan syksyllä 2019 kasvatuksen ja koulutuksen toimialalle tekemällä arviointikäynnillä saadut tiedot, projektipäällikön haastattelu ja sähköpostitiedustelut toimialalle.

Varhaiskasvatuksessa kotouttamisen toimenpiteitä ei ole täsmennetty viestintäsuunnitelmassa

Suomenkielisessä varhaiskasvatuksessa sähköiseen kyselyyn vastasi 59 päivähoitoyksikön esihenkilöä. Monia toimenpiteitä oli edistetty hyvin. Lähes kaikissa varhaiskasvatuksen toimipisteissä palveluita oli tehty näkyväksi monikielisesti ja eri viestintäkanavia käyttäen. Sen sijaan viestinnän selkeyteen liittyvät kotouttamisen toimenpiteet oli täsmennetty vain harvojen toimipisteiden viestintäsuunnitelmissa. Myöskään viestinnän selkeyttä ei testattu kovin laajasti asiakkailla. Rekrytointiprosessissa oli kiinnitetty huomiota tehtäväkuvien ja perehdytyksen selkeään kieleen ja rekrytointikanavien monipuolisuuteen. Joitain osaamisen kehittämisen toimenpiteitä oli edistetty hyvin, kuten kotouttamiseen liittyvän osaamisen jakamisen mahdollistamista vertaismentoroinnilla, hyödyntämistä osana perehdytystä ja muita täydennyskoulutuksia. Sen sijaan toimipisteiden työntekijät eivät olleet osallistuneet kovinkaan paljon suunniteltuihin koulutuskokonaisuuksiin, vähiten aiheesta ”Taito tunnistaa ja puuttua syrjintään ja rasismiin”. Monikielisen ohjauksen mallia oli kehitetty ulkomaalaistaustaisten oppilaiden tueksi, mutta varhaiskasvatuksessa malli oli käytössä vasta kolmasosassa toimipisteitä.

Opetusvideoita ei tuotettu eri palveluista, kuten oman äidinkielen opetus, valmistava opetus sekä suomen ja ruotsin kielen kurssit, vaikka kehittämissuunnitelmassa näin ohjeistettiin. Toimialan mukaan opetusvideoiden tuottaminen eri kielillä ja eri oppiaineisiin vaatisi pedagogisen kokonaisuuden rakentamista, ei yksittäisten videoiden tuottamista. Toimenpidettä videoiden tuottamisesta ei voida toteuttaa toimialalla, koska se ei ole kustannustehokasta eikä mahdollista kehittämissuunnitelman puitteissa.

Ruotsinkielisessä varhaiskasvatuksessa kyselyyn vastasi aluepäällikkö. Suunnitelman mukaisia toimenpiteitä oli edistetty, mutta neljän toimenpiteen toteutus oli vielä suunnitteilla. Osaamisen kehittämiseen ja rekrytointiin liittyvistä toimenpiteistä kolme oli suunnitteilla, esimerkiksi työntekijöiden osallistuminen koulutukseen ”Pedagoginen kielitietoisuus ja taito soveltaa sitä työssään”.



Vieraskielisten osallistuminen varhaiskasvatukseen on kasvanut

Kehittämissuunnitelmassa oli kymmenen mittaria seuranta varten. Varhaiskasvatuksessa mittarina oli 3–6-vuotiaiden osallistuminen kunnan tai yksityisen järjestämään varhaiskasvatukseen äidinkielen mukaan. Vieraskielisten 3–6-vuotiaiden osallistumisaste oli kaksi prosenttiyksikköä korkeampi vuosina 2018–2019 kuin vuonna 2017.

Perusopetuksessa monihallintokuntainen kehittäjätyöryhmä ei ole laajasti käytössä

Perusopetuksessa kyselyyn vastasi 33 suomen- tai ruotsinkielisen koulun rehtoria. Erityisen hyvin perusopetuksen toimipisteissä toteutui pedagogiikan ja työkalujen kehittäminen toiminnallisen kielenopetuksen tukemiseksi S2-opetuksessa, valmistavassa opetuksessa ja oman äidinkielen opetuksessa. Toimipisteissä oli käytössä työkaluja syrjinnän ja rasismien tunnistamiseen sekä ennaltaehkäisyyn. Huoltaja-lapsiläksykerhomallia oli pilotoitu vasta hyvin vähän. Mallissa vahvistetaan maahanmuuttajahuoltajien mahdollisuuksia tukea oppilasta omalla äidinkiellään kotona.

Työntekijöiden osaamisen kehittäminen erilaisilla koulutuskokonaisuuksilla toteutui vain har-

voissa toimipisteissä, kaikkein heikoimmin ”Taito tunnistaa ja tunnustaa oppijoiden muualla hankittua osaamista”. Keskitetty arviointimalli S2-opetuksen kohdentamiseksi oli käytössä vain muutamissa toimipisteissä. Opiskelijahuollon koolle kutsuma monihallintokuntainen kehittäjätyöryhmä ei vielä ollut laajasti tunnettu perusopetuksen toimipisteissä. Edellä mainittu työryhmä kartoittaa ajankohtaista tietoa kotoutujien oppimista haittaavista tekijöistä, kuten kunniaväkivallasta ja traumakokemuksista.

Kotivanhempien suomen kielen opiskelupaikkoja on liian vähän

Kehittämissuunnitelmassa on asetettu kotivanhempien suomen ja ruotsin kielen koulutukseen osallistuvien suhteellista määrää ja siitä jatkopolulle siirtyvien osuutta koskevat mittarit. Vuosittain hakijoita kotivanhempien kielikoulutukseen (Kotiva-kurssi) on noin 330. Koulutuspaikka voidaan rahoituksen puitteissa tarjota noin puolelle hakijoista. Opiskelupaikkamäärää on saatu lisättyä noin 20:llä vuoteen 2017 verrattuna. Koulutukseen osallistuvat ohjautuvat usein jatkopolulle. Vuonna 2019 jatkopolulle eli koulutukseen tai työelämään ohjautui 74 prosenttia opiskelijoista. Neljä prosenttia jäi äitiyslomalle, kolme prosenttia muutti pois Helsingistä ja 19 prosenttia keskeytti opinnot.

Lukioissa ei toteutettu positiivista erityiskohtelua rekrytoinnissa

Lukioissa kyselyyn vastasi seitsemän suomen- tai ruotsinkielisen lukion rehtoria. Kehittämissuunnitelmassa ei ollut lukioille varsinaisia omia kehittämistoimenpiteitä. Lukioissa erityisen hyvin ja laajasti toteutuneita toimenpiteitä oli melko vähän. Parhaiten toimenpiteistä toteutuivat viestinnän selkeyteen liittyvät toimenpiteet, joita oli kolme. Palveluita oli tehty näkyväksi eri viestintäkanavia käyttäen ja monikielisesti monissa toimipisteissä. Lisäksi viestinnän selkeyttä oli testattu asiakkailta. Lukioissa oli kolme toimenpidettä, joita ei ollut edistetty ollenkaan. Osaamisen jakamisen mahdollistaminen työkierrolla ei toteutunut missään toimipisteessä. Rekrytoinnissa ei toteutettu positiivista erityiskohtelua, jossa yhdenvertaisuutta edistetään valitsemalla tehtävään kahdesta ansiokkuudeltaan tasaveroisesta hakijasta ali-edustettuun ryhmään kuuluva. Palveluista ei ollut tuotettu videoita.

Stadin ammatti- ja aikuisopistossa palveluiden suunnittelu yhdessä ulkomaalaistaustaisten oppijoiden ja huoltajien kanssa ei toteudu

Stadin ammatti- ja aikuisopistossa kyselyyn vastasi yksi rehtoreista koko oppilaitoksen puolesta. Oppilaitoksessa useita kehittämissuunnitelman toimenpiteitä oli edistetty, mutta neljää ei ollut edistetty lainkaan. Palveluiden suunnittelu yhdessä ulkomaalaistaustaisten oppijoiden ja huoltajien kanssa ei ollut vielä käynnistynyt. Osaamisen kehittämiseen liittyen toimipistekohtaisia tavoitteita eri henkilöstöryhmille ja toimintakulttuurin muutokselle ei ollut tarkennettu vuosittaisissa toimintasuunnitelmissa. Myöskään kotouttamiseen liittyvää osaamisen jakamista ei ollut mahdollistettu työkierrolla.

Johtopäätökset

Lähes kaikkia maahanmuuttajien kasvatuksen ja koulutuksen kehittämissuunnitelman 2018–2021 mukaisia maahanmuuttajaperheisiin liittyviä toimenpiteitä oli edistetty toimialalla. Suunnitelman toteuttaminen on nyt puolivälissä. Tähän suhteutettuna kehittäminen on lähtenyt hyvin käyntiin ja tilanne on hyvä. Eri asteilla ollaan eri vaiheessa toimenpiteiden toteuttamisessa.

Ensimmäisen pääteeman, ”Oppimisen edellytykset ja tuki”, toimenpiteet toteutuivat varhaiskasvatuksessa. Perusopetuksessa pääteeman toimenpiteistä kolme toteutui suppeasti. Nämä olivat huoltaja-lapsi-läsykerhomalli, jossa vahvistetaan maahanmuuttajahuoltajien mahdollisuuksia tukea oppilasta koulutyössä omalla äidinkielellään. Toinen oli keskitetyn arviointimallin käyttöönotto S2-opetuksen kohdentamiseksi omassa toimipis-

teessä. Kolmas oli opiskeluhuollon koolle kutsuma monihallintokuntainen kehittäjätyöryhmä, joka kartoittaa ajankohtaista tietoa kotoutujien oppimista haittaavista erityiskysymyksistä, kuten kuniaväkivallasta ja traumakokemuksista. Lukioissa ja Stadin ammattiopistossa ei ollut pääteeman mukaisia toimenpiteitä.

Kotivanhempien suomen kielen kursseille hakee vuosittain noin 330 henkilöä. Heistä vain noin puolet saa kurssipaikan ja voi aloittaa suomen kielen opiskelun. Koulutukseen osallistuvat ohjautuvat usein jatkolulle eli työelämään tai muuhun koulutukseen. Voidaan sanoa, että koulutus on onnistunut tehtävässään.

Toisen pääteeman, ”Ohjaus, neuvonta ja siirtymät”, toimenpiteet toteutuivat varhaiskasvatuksessa melko hyvin. Kaksi pääteeman toimenpidettä toteutui kuitenkin melko suppeasti. Viestinnän selkeyteen liittyvien toimenpiteiden täsmentäminen viestintäsuunnitelmassa ei toteutunut laajasti. Monikielisen ohjauksen mallin pilotointi ulkomaalaistaustaisten oppilaiden tueksi omassa toimipisteessä toteutui kolmasosassa toimipisteistä. Perusopetuksessa pääteeman toimenpiteet toteutuivat hyvin. Lukioissa pääteeman toimenpiteistä kahta oli edistetty vasta vähän. Monikielisen ohjauksen mallia ulkomaalaistaustaisten oppilaiden tueksi oli pilotoitu yhdessä toimipisteessä. Rekrytoinnissa ei toteutettu positiivista erityiskohtelua. Stadin ammatti- ja aikuisopistossa palveluiden suunnittelu ja kehittäminen yhdessä ulkomaalaistaustaisten oppijoiden ja huoltajien kanssa ei toteutunut.

Kolmannen pääteeman, ”Osaamisen kehittäminen ja rekrytointi”, toimenpiteet eivät toteutuneet erityisen hyvin. Varhaiskasvatuksessa kahta pääteeman toimenpidettä oli edistetty vasta vähän. Työntekijät olivat osallistuneet vain harvoin koulutukseen ”Taito tunnistaa ja puuttua syrjintään ja rasismiin”. Osaamisen jakamista työkierrolla oli mahdollistettu vain vähän. Ruotsinkielisessä varhaiskasvatuksessa pääteeman toimenpiteistä neljä oli vielä suunnitteilla. Perusopetuksessa työntekijät osallistuivat melko vähän koulutukseen ”Valmius tunnistaa ja tunnustaa oppijoiden muualla hankittua osaamista”. Lukioissa kaikkiin kolmeen pääteeman mukaiseen koulutuskokonaisuuteen oli osallistuttu hyvin vähän. Osaamisen jakamista työkierrolla ei ollut vielä mahdollistettu lukioissa. Myöskään positiivista erityiskohtelua ei ollut toteutettu rekrytoinnissa. Stadin ammatti- ja aikuisopistossa kahta pääteeman toimenpidettä ei ollut edistetty. Kotouttamiseen liittyvää osaamisen jakamista ei ollut mahdollistettu työkierrolla. Vuosittaisessa toimintasuunnitelmassa ei ollut tarkennettu toimipistekohtaisia tavoitteita eri henkilöstöryhmille ja toimintakulttuurin muutokselle.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

kasvatuksen ja koulutuksen toimialan tulee

- edistää henkilöstön osaamista maahanmuuttajien kasvatuksen ja koulutuksen kehittämissuunnitelman mukaisilla koulutuskokonaisuuksilla.
- lisätä kotivanhempien kielikoulutusta (Kotiva-kurssit) eli suomen kielen kursseja pienten lasten kotivanhemmille.

kasvatuksen ja koulutuksen toimialan varhaiskasvatuksessa tulee

- toteuttaa laajemmin monikielisen ohjauksen mallia ulkomaalaistaustaisten lasten tueksi.

kasvatuksen ja koulutuksen toimialan perusopetuksessa tulee

- lisätä huoltaja-lapsi-läksykerho-mallia, jossa vahvistetaan maahanmuuttajahuoltajien mahdollisuuksia tukea oppilasta koulutyössä omalla äidinkielellään kotona.
- varmistaa, että opiskelijahuolto kutsuu koolle monihallintokuntaisen kehittäjätyöryhmän, joka kartoittaa ajankohtaista tietoa kotoutujien oppimista haittaavista erityiskysymyksistä, kuten kunniaväkivallasta ja traumakokemuksista.

kasvatuksen ja koulutuksen toimialan lukioissa tulee

- toteuttaa laajemmin monikielisen ohjauksen mallia ulkomaalaisten oppilaiden tueksi.
- toteuttaa rekrytoinnissa positiivista erityiskohtelua, jossa kahdesta ansiokkuudeltaan tasaveroisesta hakijasta tehtävään valitaan ali-edustettuun ryhmään kuuluva.

kasvatuksen ja koulutuksen toimialan Stadin ammatti- ja aikuisopistossa tulee

- suunnitella ja kehittää palveluita yhdessä ulkomaalaisten oppijoiden ja huoltajien kanssa.
- tarkentaa vuosittaisessa toimintasuunnitelmassa toimipistekohtaiset osaamisen kehittämisen tavoitteet eri henkilöstöryhmille ja toimintakulttuurin muutokselle.

Esteettömyyslinjausten toteutuminen



Ovatko kaupungin esteettömyyslinjausten mukaiset tavoitteet toteutuneet?



Helsinki on edelläkävijä esteettömyysasioissa, mutta vielä on kehitettävää.

Arvioinnin pääkysymys oli, onko rakennetun ympäristön esteettömyys toteutunut kaupungin tavoitteiden mukaisesti. Tähän liittyen arvioitiin, ovatko esteettömyyden yleiset toimintaperiaatteet toteutuneet, ovatko esteettömyyslinjaukset toteutuneet esteettömyyden painopistealueilla (kaavoitus ja liikennesuunnittelu, rakennukset, yleiset alueet, asuinympäristö ja palvelut) ja onko esteettömyys parantunut esteettömyysmittariston avulla kuvattuna. Esteettömyyslinjaukset on laadittu vuonna 2012 ja niiden toteutumisesta on viimeksi raportoitu kaupunginhallitukselle vuonna 2016. Kirjallisen materiaalin ohella arvioinnin aineistona käytettiin esteettömyysasiamiehen sekä vammaisneuvoston ja vanhusneuvoston edustajien haastatteluita.

Helsingin kaupunkistrategiassa todetaan, että ”erityistä huomiota kiinnitetään toimintarajoitteisten kuten ikääntyneiden mahdollisuuksiin elää kokemusrikasta elämää ja saada siihen tarvittava tuki ja palvelut kaikissa elämän vaiheissa.” Stadin ikäohjelmassa 2015–2016 asetettiin ikääntyneen aktiivista toimijuutta ja liikkumista edistäviä esteettömyyteen liittyviä tavoitteita, esimerkiksi joukkoliikenteen esteettömyyden parantaminen.

Esteettömyyden käsite on laaja. Se tarkoittaa Invalidiliiton esteettömyyskeskuksen mukaan liikkumisen esteettömyyttä, palvelujen saavutettavuutta, välineiden käytettävyyttä, tiedon ymmärrettävyyttä ja mahdollisuutta osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon. Esteettömyyden taustalla ovat YK:n vammaisten ihmisten oikeuksia koskeva yleissopimus 2006, laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista, laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalv palveluista sekä yhdenvertaisuuslaki. Rakennetun ympäristön esteettömyydestä säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa sekä eräissä asetuksissa, ohjeissa ja joissakin erityislaeissa.

Helsinki kaikille -projekti käynnisti järjestelmällisen esteettömyystyön

Esteettömyyttä alettiin järjestelmällisesti edistää Helsinki kaikille -projektilla 2000-luvun alussa muun muassa laatimalla esteettömyyteen liittyvää ohjeistusta. Keskeisenä toimijana oli ennen organisaatiouudistusta 2017 itsenäisenä virastona toiminut rakennusvirasto. Esteettömien julkisten alueiden suunnittelun, rakentamisen ja kunnossapidon ohjeistaminen katu-, viher- ja piha-alueilla (SuRaKu-projekti) käynnistyi vuonna 2003. SuRaKu-projektissa määriteltyjä esteettömyyteen liittyviä ohjeita noudatetaan edelleen suunnittelu-, rakentamis- ja ylläpito-hankkeissa. Tuolloin määriteltiin muun muassa rakennetun ympäristön esteettömyyden tavoitetasot, joissa perustaso on esteetön, mutta erikoistasolla esteettömyys arvioidaan ja suunnitellaan tarkemmin. Vuosikymmenen lopulla laadittiin myös esteettömyysmittaristo. Helsingin kaupungin rakentamiseen liittyvä ohjeistus on valtakunnallisia määräyksiä tiukempi.

Vuonna 2012 kaupunginjohtaja perusti esteettömyysasioiden neuvottelukunnan, joka laati edelleen voimassa olevat esteettömyyslinjaukset. Neuvottelukunta lakkautettiin vuonna 2017 organisaatiouudistuksen yhteydessä ja kansliapäällikkö asetti 20.12.2017 esteettömyystyöryhmän, jonka tehtävänä on muun muassa seurata esteettömyyslinjausten toteutumista. Samana vuonna rakennusviraston esteettömyystyöstä vastanneen projektipäällikön nimike muutettiin esteettömyysasiamieheksi. Esteettömyystyöryhmä kokoontuu neljä kertaa vuodessa. Sen työ on kohdistunut pääasiassa esteettömyyslinjausten edistämiseen ja esteettömyysmittaristoon. Työryhmälle ei ole määritelty raportointitahoa, vaan se seuraa esteettömyyden edistymistä kokouksissaan.

Kaupungilla on ollut esteettömyysmittaristo voimassa vuodesta 2010 alkaen, mutta arvioinnissa ilmeni, ettei esteettömyyden kehitystä ole järjestelmällisesti mitattu kyseisillä mittareilla. Osa mittareista on tavoitteen muodossa. Tällainen on esimerkiksi esteettömyystietojen näkyminen palvelukartalla, mikä on toteutunut kohtuullisen hyvin. Mittaristoa päivitettiin viimeksi vuonna 2018.

Esteettömyyden yleiset periaatteet ovat toteutuneet hyvin

Yleisenä periaatteena esteettömyyden edistämisessä on, että esteettömyys on osa kaupunkistrategiaa, erilaisia palvelu- ja toimintastrategia-



tegioita, kehittämishankkeita, hankintoja ja aluerakentamista. Vaikka nykyinen kaupunkistrategia tarkastelee esteettömyyttä varsin ylätasolla, voidaan sanoa, että tietoisuus esteettömyydestä on kehittynyt erityisesti kahden viimeisen vuosikymmenen aikana. Esteettömyystyöryhmä sekä vanhus- ja vammaisneuvostot antavat esteettömyyteen liittyviä lausuntoja ja joissakin tapauksissa osallistuvat kaupungin kehittämishankkeisiin.

Huolimatta tietoisuuden lisääntymisestä esteettömyys saatetaan mieltää muusta toiminnasta erilliseksi asiaksi, joka vastuutetaan esteettömyysasiamiehelle. Esteettömyys liittyy myös saavutettavuuden ja yhdenvertaisuuden edistämiseen. Kaupungilla tehdään tällä hetkellä eri tahoilla päällekkäistä tai toisiinsa liittyvää työtä.

Vaikka esteettömyyskoulutusta on aiemmin järjestetty runsaasti, joidenkin esteettömyysasioista vastanneiden yhteyshenkilöiden vaihtuessa toimialoilla ei uutta henkilöstöä ole koulutettu ja perehdytetty asiaan. Näin ollen yhteistyö esimerkiksi vammaisjärjestöjen kanssa on vähentynyt, eikä järjestöjen edustajia osata enää esimerkiksi käyttää kokemusasiantuntijoina tai palvelun testaajana. Esteettömyysosaamisessa on siis puutteita. Toimialoilla ei ole asiakkaiden yhteydenottoa varten henkilöitä, joilta voi varmistaa tilan, reitin tai palvelun esteettömyyden.

Esteettömyyssuunnitelmien toteutumista ei varmisteta

Esteettömyyslinjauksia on laadittu erikseen painopistealueille. Näitä ovat kaavoitus ja liikennesuunnittelu, rakennukset, yleiset alueet, asuin ympäristö ja palvelut. Kaavoituksessa on otettu käyttöön esteettömyyskriteerit. Kaavaselostukseen on lisätty kohta esteettömyydelle ja uusilla alueilla määritellään erikoistason esteettömyys, eli alueella tulee ottaa huomioon kaikki käyttäjät. Mikäli kaavat tehdään pienissä paloissa, esteettömyys ei aina toteudu.

Joukkoliikenteen pysäkkien suunnittelussa otetaan huomioon yhteyksien esteettömyys palvelupisteisiin. Lisäksi on laadittu esimerkiksi joukkoliikenteen esteettömyysoppaita ja lisätty pysäkkikuulutuksia. Liikennesuunnitelmissa käytetään katualueita koskevia tyyppipiirustuksia ja tarkistetaan esteettömyyden taso. Vakituisten reittien osalta tilanne on hyvä. Sen sijaan tilapäisratkaisut, kuten katutyöt, ovat harvoin esteettömiä, tai tieto esteettömistä reiteistä ei tavoita oikeita kohderyhmiä.

Suuremmissa rakennuskohteissa sekä kaupungin omissa kohteissa pääsuunnittelijan vastuulla on jo tarveselvitysvaiheessa laatia esteettömyys selvitys rakennusluvan liitteek-

si. Hankesuunnitteluvaiheessa niin sanotut viitesuunnitelmat tarkistutetaan ja hyväksytetään kaupungin esteettömyysasiamiehellä. Perusparannushankkeissa saatetaan teettää esteettömyyskartoitus. Suunnittelun eri vaiheissa esteettömyyden varmistaminen toteutuu hyvin. Esteettömyysasiamies on kuitenkin ollut mukana toteuttamisvaiheessa ja lopputarkastuksessa vain suurimmissa hankkeissa, kuten keskustakirjasto Oodin, kauppakeskusten Tripla ja Redi sekä Helsingin yliopiston Kaisa-talon kohdalla. Muissa hankkeissa esteettömyyden toteutumisesta on vastuussa rakennushankkeen pääsuunnittelija. Joskus lopputulos ei vastaa sitä, mitä esteettömyyden osalta on suunniteltu. Valtakunnalliset rakennusmääräykset ovat hyvin yleispiirteisiä esteettömyyden osalta.

Yleisten alueiden toteuttamisessa asetetaan tavoitteet sen mukaan, määritelläänkö ne erikois- vai perustason alueiksi. Yleisiä alueita varten on laadittu esteettömyyssuunnitelmia, joiden tavoitteista vuonna 2019 oli toteutunut 70 prosenttia. Erillisiä ja eroteltuja pyöriteitä on edistetty hyvin. Jalankulkua on parannettu esimerkiksi terrassien ja mainostaulujen ohjeistuksella, joskin sähköpotkulaudat tuottavat edelleen ongelmia. Esteetömiä puistoja, leikkipuistoja ja ulkoilualueita on lisätty, mutta niitä ei ole kaikilla kaupungin alueilla. Ulkovalaistus on kehittynyt hyvin. Katujen, reittien ja pysäkkien talvi- ja muuta kunnossapitoa on kehitetty esimerkiksi sopien, mitkä kadut pidetään ensisijaisesti lumettomana. Haasteeksi koetaan kuitenkin riittämätön tiedotus esteettömyydestä.

Asuin ympäristön esteettömyystavoitteet kirjataan tilaajan ja tuottajan välisiin suunnitelma-asia kirjoihin. Peruskorjauskohteissa päätetään tapauskohtaisesti esteettömyyttä parantava taso. Esteettömyysasiamiehen mukaan ongelma on lähinnä, ettei esteettömyys toteudu yhtäaikaaisesti sekä asunnossa että sen ympäristössä. Myös yleisten kokoustilojen kuuloesteettömyyden edistäminen on edennyt aiottua hitaammin.

Palvelukartta kertoo reitin ja paikan esteettömyyden

Merkittävin palvelu esteettömyystyössä on ollut 2010-luvun alussa kehitetty paikkatietopohjainen järjestelmä *palvelukartta.hel.fi*. Palvelukartan avulla kuntalainen voi etsiä kohteeseen esteettömän reitin, mikäli sellainen on HSL:n reittitiedoista saatavilla, tai tarkistaa paikan esteettömyystiedot. Palvelukartalle on tavoitteena saada seuraavien paikkojen esteettömyystiedot: asiointipiste, pitempiaikaiseen oleskeluun tarkoitettu tila (koulu, päiväkot), uimahalli, maauimala, kuntosali, monitoimihalli, jäähalli, yleisövesä, kirkkosali, kappeli, uimaranta, lähiliikuntapaikat ja kokoustilat.

Toimipisteiden, kuten päiväkotien, on itse tuotettava esteettömyystietonsa. Esteettömyystietojen päivittämisen tilanne on tyydyttävä. Arvioinnin perusteella toimialat eivät hyödynnä palvelukartan esteettömyystietoa. Palvelukartalle tehtiin loppuvuonna 2018 käytettävyystudkimus, jonka pohjalta palvelua kehitettiin edelleen.

Palvelukartan ansioista Helsinki oli vuonna 2015 toisella sijalla Euroopan komission European Access City Award -kilpailussa ja voitti vuonna 2019 Smart Tourism -kilpailun, johon liittyi esteettömyysosio. Kaupunki on ollut edelläkävijä ja testaa myös valtakunnallisissa esteettömyyteen liittyvissä palveluissa, esimerkiksi kehittämässä esteettömyyteen liittyviä symboleita. Haastatteluissa todettiin, ettei palvelukarttaa ja esteettömyystyötä ole osattu hyödyntää kaupungin markkinoinnissa matkailijoiden houkuttelemiseksi.

Johtopäätökset

Helsingin kaupungin esteettömyyslinjausten mukaiset tavoitteet ovat enimmäkseen toteutuneet. Esteettömyys on sisällytetty strategian tavoitteisiin, kärkihankkeisiin ja toimialojen linjauksiin. Helsingin kaupunki on tehnyt valtakunnallisesti ja kansainvälisesti merkittävää esteettömyyteen liittyvää työtä. Tästä parhaita esimerkkejä ovat kaupungin tuottamat esteettömyysohjeistukset rakennetun ympäristön esteettömyyden varmistamiseksi ja palvelukartta esteettömyystiedon tarjoamiseksi.

Kaupunki on vuosien varrella laatinut valtakunnallista tasoa yksityiskohtaisemman esteettömyysohjeistuksen, joka ohjaa kaavoitusta, aluesuunnittelua ja rakentamista varsin hyvin. Esteettömyysasiamies on mukana erilaisten hankkeiden selvitys- ja valmisteluvaiheessa. Yleisten alueiden esteettömyyden tavoitetasot on asetettu ja joukko liikenteessä esteettömyyttä on parannettu. Rakennushankkeissa pääsuunnittelija huolehtii esteettömyyden toteutumisesta. Arvioinnin perusteella esteettömyysnäkökulma otetaan hyvin huomioon suunnitteluvaiheessa, mutta ei aina lopputarkastuksissa.

Esteettömyysmittaristossa asetettujen tavoitteiden toteutumista seurataan esteettömyystyöryhmässä, jolle ei ole nimetty raportointitahoa. Toimialoilta, palvelukokonaisuuksista ja tietyistä palveluista puuttuvat esteettömyyskysymyksistä vastaavat yhteyshenkilöt, jotka voivat vaikuttaa esteettömyyden toteutumiseen. Myöskään vammaisjärjestöjen kanssa toteutettua esteettömyyskoulutusta ja perehdytystä ei anneta riittävästi toimialoilla. Käyttäjiä, esimerkiksi vammaisjärjestöjen edustajia, ei käytetä riittävästi kokemusasiantuntijoina tai palvelujen testaajana.

Teemana esteettömyyden edistäminen on kokenut jonkinlaisen taantuman viime vuosina ja se mielletään paikoin vielä normaalista toiminnasta erillisenä asiana tai teknisenä ratkaisuna. Esteettömyyslinjaukset ovat sinänsä kattavat ja ajantasaiset, mutta edellyttävät selkiyttämistä. Yhdenvertaisuuden näkökulmasta sekä ympäristön esteettömyys että palvelujen saavutettavuus ovat tärkeitä.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

kaupunginkanslian ja kaupunkiympäristön toimialan tulee

- määritellä mitä, mille taholle ja kuinka usein esteettömyystyöryhmä on velvollinen raportoimaan esteettömyydestä.
- varmistaa, että toimialoille nimetään esteettömyysasiantuntemuksesta vastaavia henkilöitä, jotka seuraavat toimialansa esteettömyyttä, vastaanottavat kuntalaisilta esteettömyyteen liittyvää palautetta, antavat neuvontaa ja tiedottavat esteettömyydestä kaupunkilaisille.
- lisätä esteettömyyteen liittyvää koulutusta toimialojen asiantuntijoille yhteistyössä vammaisjärjestöjen kanssa.

kaupunkiympäristön toimialan tulee

- luoda menettelyjä sen varmistamiseksi, että esteettömyys toteutuu sekä uudisrakennus- että peruskorjaushankkeissa. Esteettömyyden testaamisessa tulee hyödyntää kokemusasiantuntijoita.

Digitalisaatio ja sähköiset palvelut

Digitaalisten asiointipalvelujen laatu



Vastaavatko digitaaliset asiointipalvelut laadukkaasti asiakkaiden tarpeisiin?



Palveluja on monipuolisesti tarjolla, mutta niiden sujuvuudessa on kehitettävää.

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, vastaavatko digitaaliset asiointipalvelut laadukkaasti asiakkaiden tarpeisiin. Osakysymyksinä olivat, onko asiakkaiden tarvitsemia digitaalisia asiointipalveluita lisätty ja onko niitä monipuolisesti tarjolla, ovatko digitaaliset asiointipalvelut laadukkaita, ja saavatko asiakkaat tarvitsemansa palvelut mahdollisimman sujuvasti. Lisäksi selvitettiin, miten kaupunkitasolla seurataan digitaalisten asiointipalvelujen kustannuksia.

Digitalisaation hyödyntämiseen viitataan kaupunkistrategiassa useissa eri yhteyksissä. Strategiassa todetaan yleisesti, että Helsingin tavoitteena on olla maailman parhaiten digitalisaatiota hyödyntävä kaupunki. Strategian mukaan kaupunki kehittää yhteensovitettuja, vaikuttavia ja ihmiskasvoisia palveluja yhdessä kaupunkilaisten kanssa ja panostaa esteettömiin sähköisiin palveluihin. Sähköiset palvelut ovat ensisijaisia, ja ne ovat käytettävissä viikonpäivästä tai kellonajasta riippumatta. Palvelujen uudistamista jatketaan ja huolehditaan niiden saavutettavuudesta sekä tarjotaan sähköisiä palveluja molemmilla kansalliskielillä. Tekoälyaika Suomessa -raportin mukaan Suomi on siirtymässä kohti palvelutarvetta ennakoiavaa yhteiskuntaa, joka edellyttää tehokasta datan ja tekoälyn hyödyntämistä. Asiakkaat haluavat saada palvelut digitaalisesti, nopeammin, kohdennetummin ja henkilökohtaisemmin. Asiakkaat

olettavat, että heidän tarpeensa ymmärretään heistä etukäteen kerättyjen tietojen perusteella, eikä kerran kerättyjä tietoja kysytä uudelleen.

Arvioinnin aineistona olivat keskushallinnon sekä toimialojen tietohallinnon ja digitaalisten palveluiden asiantuntijoiden haastattelut ja tietopyyntövastaukset sekä tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynnillä kaupunginkansliaan saadut tiedot. Lisäksi tehtiin tiedusteluja kaupungin sähköisen asiointin sivuston *asiointi.hel.fi* ja kaupunkiyhteisestä digitaalisten palvelujen saavutettavuudesta vastaaville asiantuntijoille.

Digitaalisia asiointipalveluja on monipuolisesti tarjolla

On vaikea arvioida, onko kaupungin asiakkaiden tarvitsemia digitaalisia asiointipalveluita lisätty, koska palveluiden määrä riippuu siitä, miten sähköinen palvelu määritellään. Olemassa olevia sähköisiä palveluita lopetetaan ja vastaavasti uusia palveluita tulee tilalle. Helsingillä on toimipisterekisterikokonaisuus, jossa on laaja määrä tietoa sekä perinteisistä että sähköisistä palveluista. Kaikki tieto palveluista ei silti välttämättä ole kattavasti rekisterissä. Sähköistä palvelua voi olla myös se, että asiakas löytää ratkaisun tarpeeseensa verkkosivulta esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimialan itsehoito-ohjeilla ja chatboteilla.

Asiointipalvelut Hel.fi-verkkoportaali on suuri kokonaisuus, joka ei sisällä kaikkia Helsingin kaupungin sähköisiä asiointipalveluita. Sähköisten asiointipalvelujen kokonaismäärä Asiointi-portaalissa on ollut lähestulkoon sama vuosien ajan. Asiointi-portaalin rekisteröityneiden henkilöasiakkaiden sekä yritys- ja yhteisöasiakkaiden määrät ovat jatkuvasti kasvaneet. Kun uusi asiakas- ja potilastietojärjestelmä Apotti otetaan käyttöön Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimialalla syksyllä 2020, sähköiset sosiaali- ja terveystoimialan palvelut siirtyvät Maisa-asiointiportaaliin. Tällöin Asiointi-portaalista siirtyvät Maisaan ne palvelut, joilla on eniten käyttäjiä. Tämä tulee muuttamaan Asiointi-portaalin roolia.





Digitaalisia asiointipalveluita on tarjolla joka toimialalla, joten tarjonta on monipuolista. Kaupungin käytetyimpiä asiointipalveluita ovat terveydenhuollon palvelut, koulujen sähköinen viestintäjärjestelmä Wilma sekä päivähoitopaikkojen ja vuokra-asuntojen haku. Myös kirjastopalveluja käytetään paljon. Sosiaali- ja terveyspalveluita käytetään eniten palvelutapahtumien määrällä mitattuna, kun taas sähköisten palveluiden lukumäärä on suurin kaupunkiympäristön toimialalla. Eniten käytettyjen palvelujen järjestyksessä ja käyttömäärissä ei ole tapahtunut suuria muutoksia viime aikoina. Ainoastaan terveydenhuollon yhteydenottolomakkeen käyttömäärät ovat hieman laskeneet esimerkiksi hoidon tarpeen arvioita tarjoavan kansallisen *Omaolo.fi*-palvelun käyttöönoton jälkeen.

Kaupungilla on paljon tehtäviä ja palveluita, joita ei voi hoitaa sähköisesti. Joissakin tehtävissä sähköiset palvelut toimivat jo hyvin. Kaupungin toiminnan laajuuden vuoksi on myös palveluita, joissa ne eivät toimi hyvin. Potentiaali kasvattaa sähköistä asiointia on suuri.

Palvelut ovat pääosin laadukkaita, mutta kehitettävää löytyy

Helsingin tavoitteena on olla maailman parhaiten digitalisaatiota hyödyntävä kaupunki maailmas-

sa, mutta käytännössä on haastavaa määritellä relevantteja mittareita tämän tavoitteen toteutumiselle.

Kaupungin sähköisten asiointipalvelujen laatu ja käytettävyys ovat yleisesti arvioiden suhteellisen hyviä, kun palveluja arvioidaan valtakunnallisella digitaalisten asiointipalvelujen laatukriteeristöllä. Kriteeristön lähtökohtana on käyttäjän eli asiakkaan näkökulma ja palvelukokemus. Kriteeristöllä arvioidaan esimerkiksi

- hyödyntääkö palvelu eri rekistereissä valmiiksi olevia tietoja,
- tarjotaanko palvelussa asiakkaalle ohjeita ja tukea,
- onko palvelu saavutettavuusvaatimusten mukainen ja selkeäkielinen,
- toimiiko palvelu yhdenmukaisella tavalla ja onko se käytettävissä ympäri vuorokauden,
- voiko palvelussa maksaa asiointiin liittyvät maksut,
- onko palvelun tietoturva ja tietosuoja varmistettu ja
- osallistetaanko asiakasta palvelun kehittämiseen.

Nämä laatukriteerit täyttyvät kaupungin digitaalisissa palveluissa joko täysin tai osittain. Lisäksi digitaalisessa asiointissa pyydetyn tuen määrä on pieni verrattuna asiointin kokonaisu-määrään, jolloin se toiminee hyvin.

Vaikka kaupungin sähköiset palvelut ovat pääosin laadukkaita, niissä on kuitenkin vielä kehitettävää. Palveluiden välillä on laatueroja. Kaupungilla ei keskitetysti määritellä asiakkaan palvelupolkua, vaan se tehdään yksilöllisesti palveluittain. Kaupunkilaispalveluiden digitalisointia ei kuitenkaan ole mietitty asiakkaan palvelupolun näkökulmasta, vaan viranomaisten tunnistamistarpeesta. Kaupungin tavoitteena on toimia asiakaslähtöisesti, mutta asiakasseurantaan ei ole olemassa käytäntöä. Asiakasseuranta tarkoittaa esimerkiksi verkkoanalytiikkaa, jolla voidaan seurata ja analysoida kävijöiden käyttäytymistä sivuilla tai palveluissa, esimerkiksi linkkien napsautuksia tai täytettyjä lomakkeita. Tämän perusteella palveluja voidaan kehittää. Asiakaslähtöisyys ei käytännössä ohjaa toimintaa.

Digitaalisten asiointipalvelujen löytäminen on ollut asiakkaalle haastavinta palvelujen käytössä. Kaupungin sähköiset palvelut ovat jakautuneet erilaisiin kanaviin, ja verkkosivusto on rakennettu organisaatiolähtöisesti eikä asiakaslähtöisesti. Löydettävyyttä heikentää se, ettei kaupunki ole tehnyt riittävästi verkkosivujensa hakukone-optimoimista, joka olisi keino parantaa palvelujen löytymistä.

Joissakin palveluissa kysytään asiakkailta liikaa tietoja siihen nähden, mitä palvelun antamiseen todella tarvitaan. Osassa palveluita asiakas ei voi hyödyntää aikaisemmin antamia tietoja, vaan joutuu syöttämään ne uudelleen. Kaupungin digitalisaatio-ohjelman mukaan ongelmaa helpottaisi kaupunkiyhteisen käyttäjäprofiilin luominen asiakkaalle. Digitalisaatio-ohjelman kehittämiskohteena on niin sanottu Helsinki-profiili, jonka ajatuksena on, että asiakas itse hallitsee omia tietojansa ja antaa luvan kullekin palvelulle käyttää niitä. Tulevaisuudessa Helsinki-profiilin käyttöönotto auttaa kaupunkia myös profiloimaan asiakkaalle juuri häntä kiinnostavaa sisältöä ja tekemään proaktiivista viestintää.

Kaupungilla toimii työryhmä, jonka tehtävänä on varmistaa, että kaupungin digitaalisten palveluiden saavutettavuus täyttää lain vaatimukset mahdollisimman hyvin lain asettamien määräaikojen puitteissa. Lisäksi tarjolla on palvelu, jolla analysoidaan verkkopalvelun saavutettavuutta ja saadaan tietoon korjaustarpeet sekä korjausten kriittisyystaso. Toimialat ja liikelaitokset vastaavat itse omien järjestelmiensä korjauksista. Saavutettavuusasetus pakottaa palvelut vain tiettyyn perustasoon. Palvelu ei kuitenkaan ole aidosti saavutettava, jos palvelun sisältö ei ole ymmär-

rettävä. Saavutettavuusvaatimukset koskevat vain julkishallintoa. Helsingin palveluissa voi kuitenkin olla yksityisten toimijoiden tuottamia kokonaisuuksia, jotka on hankittu ennen saavutettavuusdirektiivin voimaantuloa, ja joissa ei ole sen vuoksi edellytetty lain vaatimaa saavutettavuustasoa. Kaupungin sähköisistä asiointipalveluista on tehty vähän saavutettavuuskartoituksia. Eniten niitä on tehnyt sosiaali- ja terveystoimiala. Kaupunginkanslia on tilannut kartoituksen kaupungin Asiointi-portaalista.

Sähköisestä asiointista voi antaa palautetta kaupungin palautejärjestelmään. Palautteet ohjautuvat siihen palveluun, jota ne koskevat, mutta ei aina palveluita kehittäville henkilöille. Asiakkaat ovat esimerkiksi toivoneet, että asiointia pitäisi pystyä hoitamaan enemmän verkossa asiakas-palvelupisteiden sijaan.

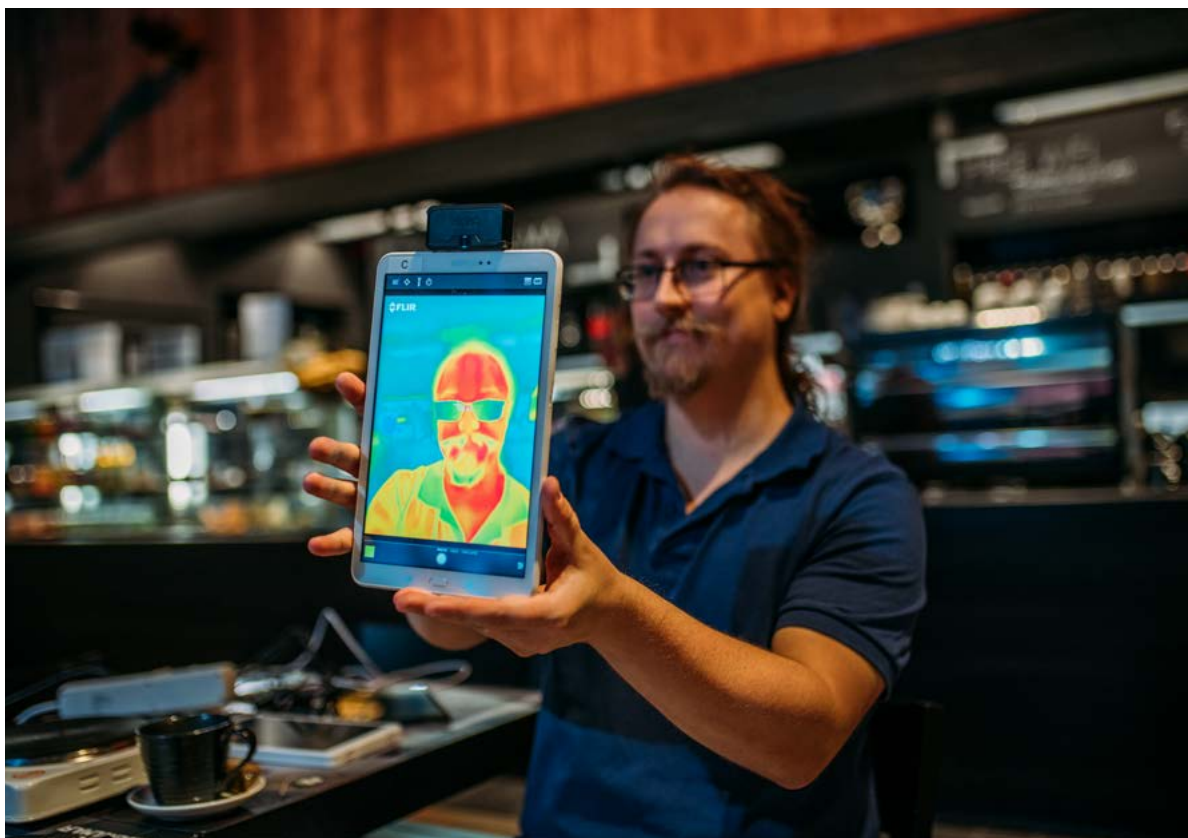
Kaupungin digitaalisten palvelujen kehittämisen haasteena on, että kaupungilla on valtava määrä vanhoja järjestelmiä. Kaikkiin näistä ei ole mahdollista sovittaa sähköistä asiointia. Kaupunki toimii näissä tapauksissa siten, että ongelmia ei korjata, vaan odotetaan palvelussa käytettävän järjestelmän elinkaaren päättymistä ja sen jälkeen vaihdetaan uuteen.

Kaupunki on pyrkinyt parantamaan palveluiden käytettävyyttä ja löydettävyyttä. Esimerkiksi syksyllä 2020 käyttöön otettava Maisa-asiakasportaalilla kokoaa sosiaali- ja terveydenhuollon sähköiset palvelut yhteen käyttöliittymään. Kulttuuri ja vapaa-ajan toimiala on ryhmitellyt palvelut isompiin kokonaisuuksiin eli teemoihin, jotta palvelut löytyisivät paremmin. Lisäksi periaatteena on, että kaupungin palveluita pystyy aina käyttämään muutenkin kuin digitaalisesti.

Vain harvoissa digitaalisissa palveluissa asian voi hoitaa sujuvasti alusta loppuun

Palvelu olisi sujuvinta, jos sitä tarjottaisiin asiakkaalle proaktiivisesti, eli ennen kuin hän itse ehtii sitä pyytää. Tällöin hänen ei tarvitsisi täyttää lomakkeita. Suuri osa nykyisistä sähköisistä palveluista on kuitenkin täytettäviä lomakkeita, jotka eivät ole aitoa sähköistä palvelua. Esimerkiksi kaupungin Asiointi-portaalin palveluista vain pieni osa on sellaisia, joissa asiakas voi hoitaa asiansa alusta loppuun asti täysin digitaalisesti saman palvelukanavan kautta.

Digitaalisten asiointipalvelujen sujuvuutta tarkasteltiin arvioinnissa kultakin toimialalta valittujen tapausesimerkkien avulla. Esimerkkipalveluista sähköinen toimeentulotukihakemussovellus ja tapahtumailmoituspalvelu ovat sähköisiä lomakkeita. Kyseisiä palveluja ei voi hoitaa täysin digitaalisesti kokonaan saman palvelukanavan kautta. Jos hakemusta tai ilmoitusta pitää täydentää, sitä ei voi tehdä samassa palvelussa, vaan asiakas



joutuu asioimaan esimerkiksi sähköpostitse tai paperipostia lähettämällä. Kummassakaan palvelussa päätös ei tule Asiointi-portaaliin, vaan se lähetetään asiakkaalle erikseen. Esimerkkipalveluita voi kuitenkin pitää sujuvina, mikäli asiakas onnistuu laatimaan hakemuksen tai ilmoituksen ensi yrittämällä oikein.

Kaupungin sähköinen asiointi ei hyödynnä asiakkaan perustietoja tunnistautumisen yhteydessä, vaan ainoastaan asiakkaan nimi ja henkilötunnus ovat käytettävissä. Toimeentulotukihakemuksessa voi käyttää vanhaa hakemusta pohjana, jolloin asiakkaan ei tarvitse kirjata kaikkia tietoja uudelleen, mutta tapahtumailmoituspalvelussa tämä ei ole mahdollista. Toimeentulotukihakemuksen sähköisen lomakkeen tiedot siirtyvät automaattisesti asiakastietojärjestelmään ja ovat heti etuuskäsittelijän käytettävissä. Tämä säästää henkilöstön aikaa ja nopeuttaa työtä. Tapahtumailmoituspalvelussa tätä ei ole toteutettu yhtä sujuvasti, vaan lupakäsittelijä siirtää tiedot manuaalisesti. Kumpaakaan palvelua ei tarjota asiakkaille ennakoivasti.

Harrastuspassi poikkeaa edellisistä palveluista. Se on luonteeltaan viestintäkanava yläkouluikäisille nuorille. Palvelun tavoitteena on lisätä nuorten yhdenvertaisia mahdollisuuksia kokeilla erilaisia harrastuksia ja löytää niistä itselleen sopiva.

Palvelu on ollut Helsingissä vasta koekäytössä, ja sen tuotanto aloitetaan elokuussa 2020. Sovellus kerää analytiikkadataa nuorten harrastamisesta ja tämän perusteella nuorelle tarjotaan suosituksia harrastuksista. Tässä mielessä palvelu toimii ennakoivasti. Palvelun keskeisenä ajatuksena ei ole kustannussäästöjen hakeminen, vaan perimäisenä tarkoituksena on nuorten syrjäytymisen ehkäisy.

Hyvänä esimerkkinä ennakoivasta digitaalisesta palvelusta voidaan pitää kasvatuksen ja koulutuksen toimialan esiopetuspaikan hakemista. Palvelussa kaupunki tarjoaa esikouluikää lähestyvälle lapselle sopivan esiopetuspaikan lähipäiväkodista ilman, että lapsen huoltaja joutuu täyttämään hakemuslomaketta. Suuri osa Helsingin esiopetusikäisistä lapsista osallistuu kaupungin varhaiskasvatukseen, joten heidän tietonsa ovat valmiiksi kaupungilla. Sopivaa esiopetuspaikkaa tarjotaan huoltajille tekstiviestillä. Palvelua testattiin kahdella varhaiskasvatusalueella tammikuussa 2020. Tekstiviestin saaneista huoltajista yli 80 prosenttia otti tarjotun paikan vastaan. Kokeilua voidaan pitää onnistuneena, koska suurimmalle osalle sopi tarjottu paikka. Palvelu säästi kuntalaisten ja hakemusten käsittelijöiden aikaa ja vaivaa. Myönteisen kokemuksen perusteella ennakoivaa palvelun tarjoamista

aiotaan laajentaa kokonaisuudessaan Helsingin esiotetukseen vuonna 2020.

Kustannusseuranta ei ole yhtenäistä

Digistrategiaa varten selvitettiin tietohallinnon ja teknologian kokonaismenoja kaupungin tasolla ja havaittiin, että kirjaamiskäytännöt ovat vaihtelevia. Tämä hankaloittaa digitaalisten palvelujen todellisten kustannusten hahmottamista ja digitaalisiin palveluihin liittyvää johtamista. Kaupunki tarkentaa ja yhtenäistää ICT-kulujen suunnittelu- ja kirjaamiskäytäntöjä vuoden 2021 talousarviokierroksella sekä 2022–2023 taloussuunnitelmissa.

Johtopäätökset

Digitaaliset asiointipalvelut vastaavat pääosin laadukkaasti asiakkaiden tarpeisiin, mutta asiakaslähtöisyydessä on vielä kehitettävää.

Digitaalisia asiointipalveluja on monipuolisesti tarjolla, mutta on edelleen monia palveluita, joista puuttuu digitaalisen asioinnin mahdollisuus tai palveluissa on osia, jotka täytyy hoitaa muilla tavoilla. Arvioinnissa todettiin, ettei ole mielekasta laskea palveluiden määrää, koska yksittäisen sähköisen palvelun määrittäminen on vaikeaa.

Yleisesti kaupungin sähköisten asiointipalvelujen laatu ja käytettävyys ovat hyviä valtakunnallisiin laatuksiteereihin verrattuna. Laatu kuitenkin vaihtelee palvelusta riippuen. Palvelujen löytäminen voi olla haastavaa, sillä palveluja tarjotaan eri kanavien kautta, eikä kaupungin verkkosivuja ole kaikilta osin tehty helposti löydettäviksi hakukoneilla. Palvelujen löytymistä vaikeuttaa myös se, että kaupungin verkkosivusto on rakennettu organisaatiolähtöisesti eikä palvelulähtöisesti.

Digitaalisissa palveluissa ei juurikaan hyödynnetä asiakkaasta aiemmin saatuja tietoja, mikä aiheuttaa asiakkaalle vaivaa, kun tiedot pitää syöttää uudelleen. Tähän kaupunki on suunnittelemassa ratkaisuksi asiakasprofiilia, jolla kuntalainen voisi hallita omia tietojaan, jakaa niitä hänelle tarpeellisiin palveluihin ja saada profiilinsa perusteella häntä kiinnostavaa sisältöä.

Kaupungin sähköiset palvelut eivät ole täysin saavutettavissa esimerkiksi vammaisen henkilön näkökulmasta. Palveluihin ei ole tehty kattavasti saavutettavuuskartoituksia, eikä kaikkia virheitä olla korjaamassa tehtyjenkään kartoitusten perusteella. Vaikka kaupungin periaatteena onkin tarjota digitaalisia palveluita ensisijaisena vaihtoehtona, kaupunki aikoo myös säilyttää kaikille palveluille perinteisen vaihtoehdon, jotta kaikki asiakkaat saavat palveluita yhdenvertaisesti vammoista tai muista rajoitteista huolimatta.

Kaikki digitaaliset palvelut eivät asiakasnäkökulmasta ole kovin sujuvia. Vain pienen osan palveluita voi hoitaa alusta loppuun digitaalisesti

saman palvelukanavan kautta. Kaupungin sähköiset palvelut ovat tyypillisesti lomakkeita, joita voi joutua täydentämään muualla kuin kyseisessä palvelussa. Asiakkaan kannalta sujuvinta olisi, jos hänelle tarjottaisiin palvelua ennakolta ilman erillistä pyyntöä, silloin kun kaupungilla on valmiiksi palvelutarve tiedossa. Hyvä esimerkki onnistuneesta ennakkoivasta palvelusta oli Helsingissä tammikuussa 2020 kokeiltu esiotetuspaikan hakeminen. Helsinki pyrkii tulevaisuudessa lisäämään ennakkoivasti tarjottujen palvelujen valikoimaa.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

toimialojen ja kaupunginkanslian tulee

- edelleen tunnistaa palveluita, joita kaupunki voi tarjota ennen asiakkaan tekemää aloitetta silloin, kun kaupungilla on palvelutarve tiedossa.
- kehittää palvelujen yhteentoimivuutta niiden tietojen osalta, jotka asiakas on antanut tai jotka kaupungilla on muuta kautta käytössään.
- kehittää digitaalisia palveluita siten, että asiakas voisi hoitaa asiansa alusta loppuun saman palvelukanavan kautta.
- säilyttää perinteiset palvelut digitaalisten palveluiden rinnalla palvelujen yhdenvertaisen saavutettavuuden varmistamiseksi.

Terveydenhuollon sähköiset asiointipalvelut



Onko sähköinen asiointi terveyspalveluissa sujuvaa, ja vastaako se laadukkaasti ja vaikuttavasti kuntalaisten tarpeisiin?



Sähköinen asiointi terveyspalveluissa on pääosin sujuvaa ja laadukasta, mutta kaikki kuntalaiset eivät pysty käyttämään palveluita sähköisesti.

Tarkastuslautakunta teki yhdessä pääkaupunkiseudun kaupunkien ja HUSin tarkastustoimien kanssa yhteisarvioinnin terveydenhuollon sähköisistä asiointipalveluista. Arvioinnin pääkysymys oli, toimiiko sähköinen asiointi terveyspalveluissa sujuvasti, ja vastaako sähköinen asiointi laadukkaasti ja vaikuttavasti kuntalaisten tarpeisiin. Sähköisillä asiointipalveluilla tarkoitetaan tietojen ja viestintätekniikan sovelluksia, jotka mahdollistavat asiakkaalle esimerkiksi pääsyn potilaskertomustietoihin, testituloksiin tai yleiseen terveystietoon, lääkemääräysten uusimisen, ajanvaraukset, lähetepyynnöt sekä turvallisen viestinnän asiakkaan ja ammattilaisen välillä.

Arvioinnissa selvitettiin, olivatko terveydenhuollon sähköiset asiointipalvelut saatavissa ja saavutettavissa sujuvasti. Saavutettavuudella tarkoitetaan esimerkiksi sitä, onko palvelua tarjolla eri kielillä, ja onko erilaiset vammat ja rajoitteet huomioitu palveluiden tarjonnassa. Saatavuudella tarkoitetaan esimerkiksi sitä, ovatko palvelut käytettävissä ajasta ja paikasta riippumattomasti. Arviointi koski asiointipalvelujen ohella itsehoitoa ja omahoitoa. Itsehoito on potilaan omaan terveyteensä tai sairauteensa kohdistamaa oma-aloitteista hoitoa. Omahoidolla tarkoitetaan sairauden hoitamista itsenäisesti ammattilaisen tuella. Arvioinnissa käytettiin taapausesimerkinä diabeetikoiden potilasryhmää.

Helsingin kaupunkistrategian mukaan kaupunki panostaa esteettömiin sähköisiin palveluihin sekä digitalisaation, tekoälyn ja robotisaation hyödyntämiseen. Sähköiset palvelut ovat ensisijaisia, ja ne ovat käytettävissä viikonpäivästä

tai kellonajasta riippumatta. Kaupunki huolehtii palvelujen saavutettavuudesta ja tarjoaa palveluita ja viestii niistä molemmilla kansalliskielillä. Strategian mukaan Helsingissä otetaan käyttöön sähköinen asiointi mahdollisimman laajasti ja kerätään systemaattisesti palautetta sähköisesti.

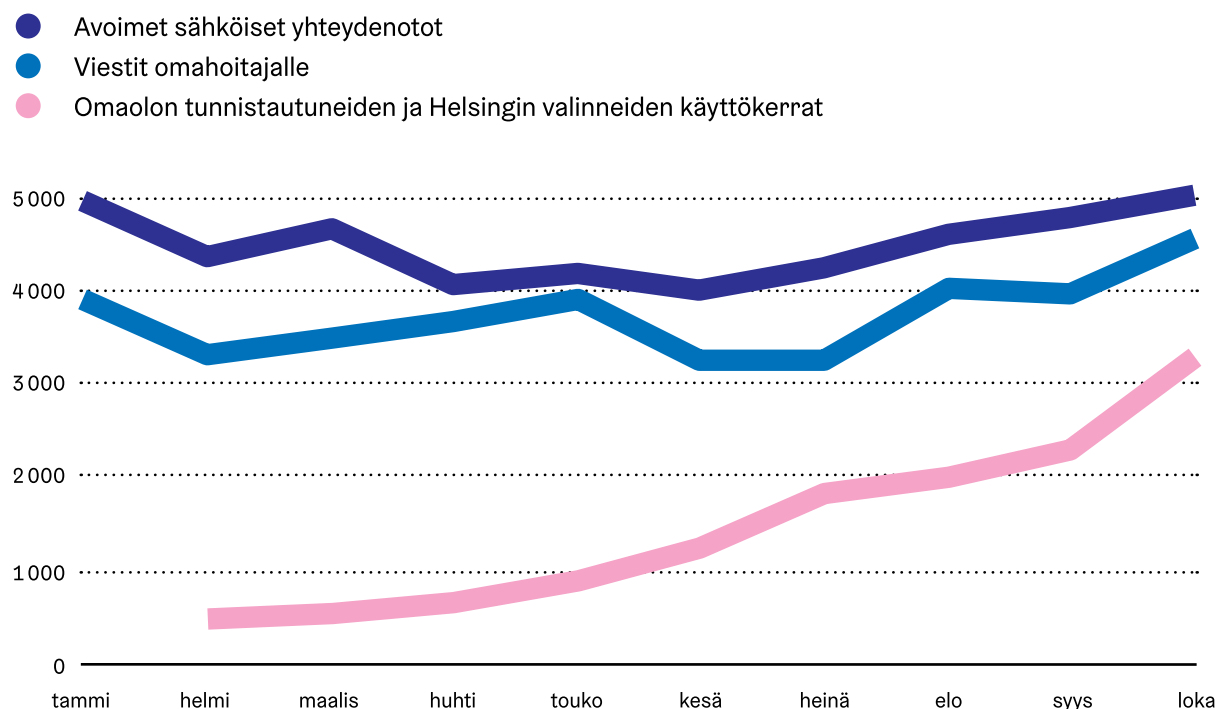
Arvioinnin aineistona käytettiin asiakirja-aineistoa, terveydenhuollon ammattilaisten ja digitaalisista palveluista vastaavien haastatteluja sekä sähköpostitiedusteluja pääkaupunkiseudun kaupungeissa ja HUSissa. Alla on raportoitu erityisesti Helsingin tuloksia.

Helsingissä on monipuolinen terveydenhuollon sähköisten palvelujen tarjonta

Helsingissä, kuten muissakin arvioinnin kohteissa, on paljon erilaisia terveydenhuollon sähköisiä asiointipalveluita. Helsingin terveysasemiin voi ottaa yhteyttä sähköisellä lomakkeella, jolla asiakas voi kuvailla ongelmaansa. Tämän jälkeen ammattilainen ratkaisee asiakkaan ongelman joko suoraan sähköisessä asiointissa tai puhelimitse tai arvioi hoidon tarpeen ja varaa ajan. Hoitosuhteessa terveysasemilla olevat voivat viestiä omahoitajalleen sähköisessä palvelussa, jossa tarvittaessa voi myös varata ajan. Kaikissa arvioituissa organisaatioissa on terveyspalveluissa käytössä myös chat- tai chatbot-palveluita. Chat-palvelu tarkoittaa kirjallista pikakeskustelua kahden ihmisen välillä ja chatbot-palvelussa keskustelukumppanina on tietokoneohjelma. Helsingissä kaikki terveydenhuollon asiointipalvelut siirtyvät uuden potilastietojärjestelmän Apotin käyttöönoton myötä Maisa-asiakasportaaliin syksyllä 2020.

Helsingissä on käytössä myös erilaisia muiden organisaatioiden kanssa yhteisiä tai valtakunnallisia sähköisiä terveyspalveluita. Näitä ovat esimerkiksi HUSin ylläpitämä erikoissairaanhoidon verkkopalvelu Terveyskylä, kansallinen Omaolo-palvelu, jossa asiakas voi muun muassa saada oirearvioiden avulla luotettavan ja näyttöön perustuvan sähköisen hoidontarpeen arvion, sekä valtakunnallinen Kantapalvelut. Kantapalveluihin sisältyy muun muassa Omakanta, jossa kansalaiset näkevät omat terveystietonsa ja reseptinsä sekä voivat pyytää reseptin uusimista.

Sosiaali- ja terveystoimi tekee terveydenhuollon sähköisten palvelujen tietosuojan ja tietoturvan riskien ja vaikutusten arvioinnin silloin, kun uusia palveluja ja järjestelmiä otetaan käyttöön tai kun niitä kehitetään. Vanhoista palveluista ei välttämättä ole tehty vastaavia arviointoja.



Sähköisten asiointipalvelujen käyttö on kasvanut

Tammikuusta lokakuuhun 2019 Helsingin terveysasemille tehtiin kuukausittain noin 4 000–5 000 avointa sähköistä yhteydenottoa asiointipalvelut-verkkoportaalista. Omahoitajille lähetettiin samalla aikavälillä kuukausittain noin 3 000–4 500 sähköistä viestiä. Lisäksi Omaoloa käytti kuukausittain noin 500–3 000 käyttäjää. (Kuvio 11)

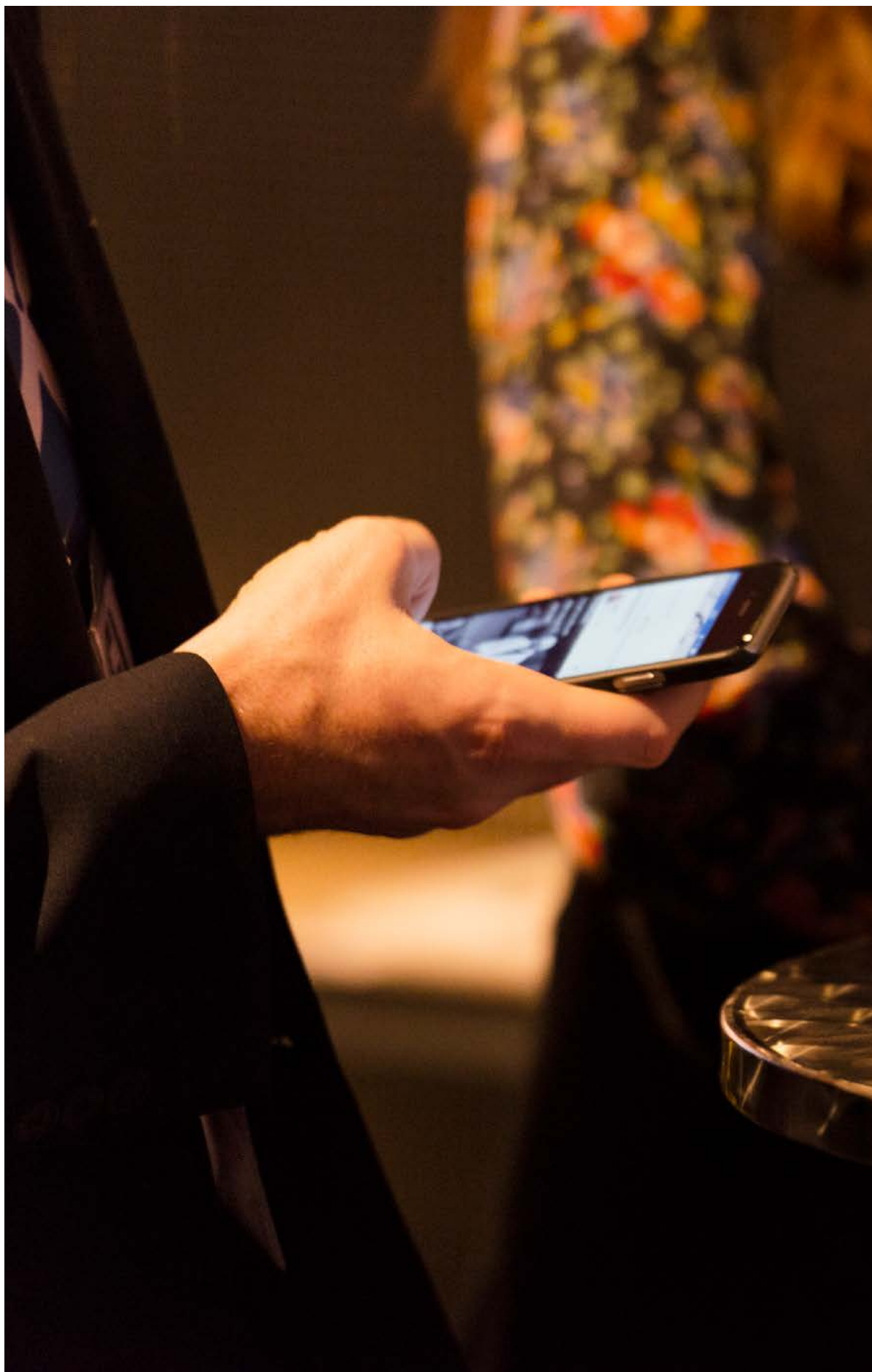
Myös HUSissa sähköisesti tarjolla olevien palvelujen käyttö on lisääntynyt vuosina 2017–2019. Muista arvioituista kunnista oli tietoja vain yksittäisten ajankohtien käyttäjämääristä, joten käyttäjämäärien kehitystä ei voinut arvioida.

Toistaiseksi sähköisiä palveluja käytetään perinteisen asioinnin rinnalla. Sähköisten palvelujen kehittäminen lisää kustannuksia alkuvaiheessa, mutta kun palvelut vakiintuvat, niiden odotetaan korvaavan käyntejä ja puheluita. Ajatuksena on, että jos osa asiakkaista saa yksinkertaisiin ongelmiinsa ratkaisun sähköisissä palveluissa, muiden asiakkaiden palveluihin pääsy paranee ja kustannukset laskevat. Sähköisten palvelujen kustannusvaikuttavuuden selvittämistä hankaloittaa se, etteivät tunnistautumattomat asiakkaat, jotka saavat palveluntarpeensa tyydytettyä sähköisissä palveluissa, näy tilastoissa.

Asiakaspalaute on hyvää, mutta palveluiden löydettävyyttä on kritisoitu

Helsingin sosiaali- ja terveystoimiala kerää sähköisiin palveluihin liittyvää palautetta esimerkiksi verkkosivullaan olevalla lomakkeella. Vuonna 2019 palautejärjestelmästä saatiin yhteensä 1041 terveyspalvelujen tai neuvoloiden sähköistä asiointia koskevaa palautetta. Palautteiden määrä on pieni esimerkiksi siihen nähden, että asiointipalvelut-verkkoportaalista tehtiin vuonna 2019 yli 50 000 avointa sähköistä yhteydenottoa Helsingin terveysasemille, ja tämän ohella verkkoportaalis- sa on tarjolla useita muitakin palveluita. Saatuja palautteita ei siis voi pitää edustavana otoksena palvelujen käyttäjien mielipiteistä. Noin puolet palautteista liittyi palvelujen teknisiin kysymyksiin ja puolet palvelujen sisältöön.

Yleisenä kritiikin aiheena on, että asiakkaan on vaikea löytää linkkejä palveluihin. Kaikissa pääkaupunkiseudun kunnissa sähköisiä asiointipalveluita löytyi sekä erillisestä sähköisen asioinnin verkkoportaalista tai verkkosivulta että kunkin palvelun verkkosivun kautta. HUSissa palveluita ei ole koottu keskitetysti yhteen paikkaan, vaan ne löytyvät eri verkkosivujen kautta. Palautteen mukaan asiakkaat ovat kuitenkin tyytyväisiä siitä, että terveyspalveluihin saa yhteyttä ympäri vuorokauden, ja vastaus asiakkaan yhteydenottoon



tulee nopeasti. Sähköiset asiointipalvelut ovat käytettävissä ajasta ja paikasta riippumattomasti. Helsingissä asiakkaalle vastataan mahdollisimman pian terveysaseman aukioloaikana ja arkipäivisin ennen klo 16:ta lähetettyyn yhteydenottoon vastataan viimeistään samana päivänä. Omaolo-palvelun kiireistä käsittelyä vaativiin yhteydenottoihin vastataan myös iltaisin, öisin ja viikonloppuisin. Kiireettömässä asiassa voi olla sähköisesti yhteydessä omahoitajaan, jolle lähetettyyn viestiin luvataan antaa vastaus viimeistään seuraavana arkipäivänä.

Asiakkaan tuottaman tiedon hyödyntämisessä on kehitettävää

Sähköiset terveyspalvelut toimivat osana asiakkaan omahoitoa. Omahoidossa keskeistä on myös asiakkaan itsensä tuottama tieto omasta terveydestään. Esimerkiksi sähköisillä esitietolomakkeilla kerättyjen tietojen perusteella voidaan tehokkaammin suunnitella vastaanoton tai hoidon toteutusta. Helsingin terveysasemilla voidaan käyttää asiakkaan tuottamaa tietoa siinä tapauksessa, että ammattilainen kysyy tätä tietoa potilastietojärjestelmän kautta, tai asiakas käyttää tiettyjä potilastietojärjestelmään integroituvia asiointilomakkeita. Tällaisia omahoitoon tai esitietojen antamiseen liittyviä lomakkeita on tarjolla esimerkiksi verenpaineen seurantaan tai alkoholin käytön riskin testaamiseen. Kaikkia asiakkaan alun perin itse tekemiä kirjauksia ei kuitenkaan saada suoraan potilastietojärjestelmään, vaan tarvitaan ammattilaisen tekemä kirjaus. Maisan käyttöönotto tulee lisäämään asiakkaan tuottamien tietojen käytön mahdollisuuksia.

Terveydenhuoltoalan henkilöstö voi käyttää asiakkaasta aiemmin saatua tietoa niin sanotun rekisterirajan sisällä, mutta tiedonsaanti muulta viranomaiselta edellyttää aina asiakkaan erillistä suostumusta. Rekisterirajoja muodostuu eri käyttötarkoituksiin perustettujen henkilörekistereiden välille, koska potilasta ja asiakasta koskevia tietoja saa käyttää vain siihen tarkoitukseen, johon ne on kerätty. Asiakkaiden tietojen käyttämisessä terveydenhuollossa on tämän vuoksi monimutkainen lupa- ja suostumuslomakejärjestelmä, joka tuottaa paljon esteitä sujuvalle toiminnalle ja jota asiakkaan on vaikea ymmärtää. Suostumuksessa asiakkaan pitää määritellä, mihin nimenomaiseen palveluun suostumus tietojen käyttöön annetaan. Kun palveluita tulee lisää, uusiin palveluihin pitää aina antaa uudet suostumukset.

Kaikki kuntalaiset eivät pysty käyttämään sähköisiä palveluita

Terveydenhuollon sähköiset asiointipalvelut ovat Helsingissä, samoin kuin muissakin arvioinnin kohteissa, käytettävissä suomeksi ja ruotsiksi.

Vain osa palveluista on saatavana englanniksi. Helsingissä sähköisiä terveyspalveluita ei saa selkokielellä, mutta kaikilla arvioinnissa mukana olleilla kaupungeilla ja HUSilla on yhteiset selkokielisivustot. Selkokieli on sisällöltään, sanastoltaan ja rakenteeltaan yleiskieltä helpompaa kieltä, mistä hyötyvät muun muassa kehitysvammaiset, tarkkaavaisuus- ja oppimishäiriöistä kärsivät, dysfasiaa tai dementiaa sairastavat sekä myös osa maahanmuuttajista.

Erilaisia vammoja ja rajoitteita ei ole kaikilta osin huomioitu nykyisissä tarjolla olevissa sähköisissä palveluissa. Helsingissä on tehty terveydenhuollon sähköisen asiointin saavutettavuuskar-toitus sekä *asiointi.hel.fi*-portaalin palveluihin että chatteihin ja chatbotteihin. Kartoitusten mukaan palveluissa oli korjattavaa. Kaupunki on korjaamassa kaikkia kriittisiä virheitä ja osaa muistakin virheistä. Koska joitakin virheitä vielä jää, palveluja ei välttämättä saada täysin saavutettavuusvaatimusten mukaisiksi. Kaupunki tarjoaa kuitenkin aina sähköisten palvelujen rinnalla myös käynti- ja puhelinpalveluja, jotta kaikilla olisi yhdenvertainen pääsy palveluihin. Palveluissa on myös mahdollista asioida toisen puolesta, mikäli henkilö on antanut siihen luvan.

Vantaalta saatujen tietojen mukaan Maisa-asiakasportaali noudattaa jo nyt digitaalisten palvelujen saavutettavuuslainsäädäntöä. Kuitenkin myös Maisa-portaalin saavutettavuudessa on jatkuvasti kehitettävää, minkä vuoksi ulkopuolinen toimija tulee säännöllisesti arvioimaan Maisan saavutettavuutta.

Sähköinen verensokerin seuranta auttaa vaikeahoitoisten diabeetikoiden omahoidossa

Helsingin sisätautien poliklinikalla, jossa vaikeahoitoisimpia diabetespotilaita hoidetaan, hyödynnetään potilaan itse tuottamaa sokeriseurantaa ja elintapahoitotietoja esimerkiksi aterioista ja liikunnasta. Jos potilas täyttää Käypä hoito-suosituksiin perustuvat kriteerit, hänelle voidaan antaa verensokeria sensoroiva laite ohjelmistoinneen. Tällaisia laitteita ja ohjelmistoja käytetään vastaavaan tapaan muissakin arvioinnin kohteissa. Potilas voi tällöin esimerkiksi skannata verensokeriaan puhelinsovelluksen avulla, jolloin tiedot näkyvät suoraan diabeteshoitajalle tai lääkärille. Poliklinikka voi varata tulosten perusteella etäkontaktiajan, jolloin ammattilainen ottaa potilaaseen yhteyttä puhelimitse tai sähköisen asiointin kautta. Verensokerisensorilaitteiden ja niihin liittyvien ohjelmistojen käyttö tukee diabeetikoiden omahoidon ohjausta. Jos diabeteksen hoitotasapainossa on ongelmia, potilasta voidaan hoitaa sähköisen seurannan sekä tähän perustuvan hoitajan etänä tai käynnillä antaman omahoidon

ohjauksen avulla siten, että lääkäriresurssia säästyy. Sähköinen seuranta yhdistettynä etähoitoon tavoittaa hoidon piiriin sellaisiakin potilaita, joita on vaikea saada tekemään verensokerimittauksia muilla menetelmillä tai tulemaan vastaanotolle. Tällaisia voivat olla esimerkiksi syrjäytymisvaarassa olevat nuoret tai paniikkihäiriöiset potilaat. Täten diabeteksen sähköinen seuranta voi lisätä terveyshyötyä.

Johtopäätökset

Sähköinen asiointi terveyspalveluissa on pääosin sujuvaa ja vastaa laadukkaasti ja vaikuttavasti kuntalaisten tarpeisiin.

Sähköisten asiointipalvelujen tarjonta on laaja. Ne ovat tuoneet ajasta ja paikasta riippumattoman palvelukanavan kuntalaisten käyttöön. Sähköisillä palveluilla on mahdollista tavoittaa sellaisiakin asiakkaita, joita ei muutoin saataisi palvelujen piiriin. Terveystieteiden palvelujen peittävyttä on näin mahdollista laajentaa ja saada suurempaa terveyshyötyä. Ongelmana on kuitenkin havaittu, että sähköiset palvelut eivät ole helposti löydettävissä esimerkiksi kaupungin verkkosivuilta, koska palveluihin voi päätyä eri reittejä.

Kaikki kuntalaiset eivät kuitenkaan pysty käyttämään sähköisiä palveluita erilaisten vammojen tai rajoitteiden vuoksi, jolloin sähköinen asiointi ei tavoita kaikkia. Siksi käytössä ovat edelleen perinteiset asiointimahdollisuudet, kuten käynnit ja puhelinkontaktit. Koska kaikki eivät tulevaisuudessaan pysty asiomaan sähköisesti, on erittäin tärkeää, että perinteiset asiointikanavat säilyvät myös jatkossa asiointikeinoina.

Sähköisten asiointipalvelujen saavutettavuudessa on vielä kehitettävää. Kaikkia suomeksi ja ruotsiksi tarjolla olevia sähköisiä asiointipalveluita ei ole saatavissa kattavasti englanniksi tai selkokielellä. Jos olisi, esimerkiksi maahanmuuttajat, kehitysvammaiset tai dementikot pääsisivät helpommin palveluiden piiriin. Palvelut eivät ole

myöskään täysin saavutettavuusvaatimusten mukaisia, koska kaikkia saavutettavuuskartoituksissa löydettyjä virheitä ei olla korjaamassa. Helsinki on siirtämässä terveydenhuollon sähköiset asiointipalvelut syksyllä 2020 Maisa-asiakasportaaliin, jossa palvelut ovat paremmin saavutettavuusdirektiivin mukaisia. Kuitenkin myös Maisa-portaalin saavutettavuudessa on jatkuvasti kehitettävää. Puutteet saavutettavuusvaatimusten täyttämiseksi haittaavat erityisesti vammaisten asiakkaiden asiointia.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

sosiaali- ja terveystoimialan tulee

- mahdollistaa perinteisten palvelukanavien käyttö jatkossakin eri asiakasryhmien yhdenvertaisuuden toteutumisen varmistamiseksi.
- huomioida paremmin käyttäjien erilaiset vammat ja rajoitteet sähköisissä asiointipalveluissa.
- kiinnittää enemmän huomiota sähköisten asiointipalvelujen löydettävyyteen kaupungin verkkosivuilta.
- turvata sähköisten asiointipalvelujen saavutettavuus yhdenvertaisesti suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi sekä tavoitella asiointipalvelujen selkokielisyyttä.

Digitalisaation toteutuminen perusopetuksessa



Onko perusopetuksen digitalisaatio edistynyt kaupungin digitalisaatio-ohjelman 2016–2019 mukaisesti?



Digitaaliset ympäristöt, järjestelmät ja laitteet on saatu käyttöön ohjelman mukaisesti, mutta opettajien osaaminen ei ole kehittynyt suunnitellusti.

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, ovatko Helsingin kaupungin opetuksen digitalisaatio-ohjelman 2016–2019 tavoitteet toteutuneet perusopetuksessa. Osakysymyksinä olivat: onko perusopetuksen digitalisaatio edistänyt oppilaiden oppimista, onko opettajien ja rehtorien pedagoginen, digitaalinen ja johtamiseen liittyvä osaaminen kehittynyt, onko pedagoginen toimintakulttuuri uudistunut osallistavaksi, verkostoituneeksi ja tietoa jakavaksi ohjelman mukaisesti sekä onko perusopetuksen käytössä riittävät ja toimivat digitaaliset ympäristöt, järjestelmät ja laitteet.

Kaupunkistrategiassa todetaan yleisesti, että Helsingin tavoitteena on olla maailman parhaiten digitalisaatiota hyödyntävä kaupunki maailmassa. Digitaalinen teknologia rikastuttaa oppimista ja mahdollistaa ajasta ja paikasta riippumattoman oppimisen. Strategian mukaan Helsinkiin rakennetaan älykoulun toimintamalli, jossa innovoidaan ja toteutetaan tulevaisuuden pedagogisia ratkaisuja. Data-analytiikka mahdollistaa oppimisen yksilöllisen etenemisen. Opetuksen digitalisaation kehittämistä vuosina 2016–2019 on ohjannut kaupungin opetuksen digitalisaatio-ohjelma. Ohjelma kohdistui peruskoulujen ohella myös lukioihin ja ammattikouluihin. Arvioinnissa rajauduttiin digitalisaation toteutumiseen peruskouluissa.

Arvioinnin aineistona on käytetty tietoteknologian opetuskäyttöön liittyvien itsearviointien tuloksia, kasvatuksen ja koulutuksen toimialan johdon ja asiantuntijoiden sähköpostitiedusteluun antamia vastauksia, muita toimialalta saatuja aineistoja sekä kasvatuksen ja koulutuksen toimialalle tehdyllä arviointikäynnillä saatuja tietoja. Lisäksi arvioinnissa on käytetty asiakirja-aineistoa

sekä Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen (Karvi) raportteja Helsingin koulujen oppimistuloksista.

Oppimistulosten kehityksestä digitalisaatio-ohjelman aikana ei saatu riittävää seurantatietoa

Helsingin kaupungin opetuksen digitalisaatio-ohjelman tavoitteena oli edistää ja turvata oppilaille tietoyhteiskunnassa tarvittava hyvä oppiminen ja lisätä koulutuksen vaikuttavuutta, tuloksellisuutta ja tehokkuutta. Helsingin perusopetuksen opetussuunnitelman mukaan tieto- ja viestintäteknologia on oppimista tukeva väline ja myös itsessään oppimisen kohde. Digitalisaation vaikutusten pitäisi siis näkyä parempina oppimistuloksina sekä oppilaiden tieto- ja viestintätekniikan taitojen kehittymisenä.

Helsingin kaupunkistrategian 2017–2021 mittareihin kuuluu OECD:n 15-vuotiaiden koululaisten taitoja mittaava kansainvälinen Pisa-tutkimus, joka on tehty vuosina 2015 ja 2018. Vuoden 2018 ensimmäiset tulokset ilmestyivät vasta joulukuun alussa 2019, eikä Helsingin tuloksia ei ollut saatavana arviointia laatiessa. Vuoden 2018 tutkimuksen ensimmäisten raporttien perusteella pääkaupunkiseudun oppilaiden keskimääräiset tulokset olivat kaikissa sisältöalueissa parempia kuin muualla maassa, mutta nämä erot olivat olennaisesti pienempiä kuin edellisellä PISA-kierroksella vuonna 2015. Pääkaupunkiseudulla osaamisen vaihtelu oli muuta maata suurempaa.

Tässä arvioinnissa käytettävissä olivat peruskoulun oppilaiden osaamista mittaavat vuosina 2018 ja 2019 tehdyt kansalliset A-englannin ja äidinkielen arvioinnit, mutta koska aikaisempien vuosien vastaavia arviointeja ei ollut saatavana, ei Helsingin koulujen oppilaiden oppimistulosten kehitystä digitalisaatio-ohjelman aikana voinut vertailla. Kansallisissa arvioinneissa oppilailta oli kysytty myös erilaisista oppimiskäytänteistä, esimerkiksi digilaitteiden käytöstä, mutta tämä tausta-aineisto raportoidaan vasta kansallisen arvioinnin toisessa vaiheessa vuonna 2021.

Helsingin koulut ovat opetuksen digitalisaatio-ohjelman aikana osallistuneet myös valtakunnallisiin tietoteknologian opetuskäytön itsearviointikyselyihin (Oppika). Käytännössä itsearviointit kartoittavat lähinnä laitteiden, ohjelmien ja sovellusten käyttöä, eivät varsinaisesti oppilaiden tietoteknistä osaamista. Arviointituloksista ei voi päätellä, onko koulun digiopetuksella

ollut vaikutusta oppilaan digiosaamiseen, koska taidot on voitu hankkia myös koulun ulkopuolella. Oppilaiden digitaitojen kehittymistä opetuksen digitalisaatio-ohjelman seurauksena ei voi vertailla itsearviointien perusteella siksikään, että kattavia tuloksia Helsingin eri kouluista oli saatavana vain vuodelta 2019. Oppikan rinnalla tehtiin myös varsinainen taitotestaus, mutta sen otoksesta ei ole saatu eriteltynä eri kuntien tuloksia.

Opetuksen digitalisaatio-ohjelman mukaan oppilaan yksilöllistä oppimista oli tarkoitus tukea data-analytiikkaa hyödyntämällä. Data-analytiikka ei kuitenkaan ehditty ottaa käyttöön vuoden 2019 loppuun mennessä joitakin kokeiluja lukuun ottamatta. Data-analytiikka oli osa kasvatuksen ja koulutuksen toimialan tietojärjestelmäkehitystä, joka käynnistyi myöhemmin.

Opettajat eivät saavuttaneet tavoitteiden mukaisia digitaitotasoja

Opettajien pedagoginen ja digitaalinen osaaminen on jäänyt Helsingin kaupungin opetuksen digitalisaatio-ohjelman tavoitteista. Tavoitteen mittarina oli *digi.hel.fi*-osaamismerkkien suorittaminen, jossa oltiin vuonna 2019 jäljessä tavoitteesta niin suomen- kuin ruotsinkielisten peruskoulujen osalta jokaisella taitotasolla. (Kuvio 12)

Suurimpana syynä tavoitteista jäämiseen on koulutustarjonnan vähäisyys suhteessa tarpeeseen sekä opettajien niukka osallistuminen tarjottuihin *digi.hel.fi*-taitotasoihin vastaaviin koulutuksiin.

Vuonna 2017 opettajille suunnattuun valtakunnalliseen Opeka-itsearviointikyselyyn vastanneista Helsingin koulujen opettajista 45 prosenttia piti omaa tieto- ja viestintätekniikkavalmiuttaan ja osaamistaan riittävänä verrattuna opetussuunnitelmassa asetettuihin tavoitteisiin. Vuonna 2018 vastaava osuus oli 52 prosenttia. Helsingiläisten opettajien tieto- ja viestintätekniikkavalmiudet olivat kumpanakin vuonna kyselyn mukaan paremmat kuin koko maan opettajien. Tieto- ja viestintätekniikkavalmiuttaan ja osaamistaan riittävänä pitävien opettajien osuus on kuitenkin huolestuttavan pieni sekä Helsingissä että koko maassa.

Toimialan oman arvon mukaan rehtorien osaaminen on parantunut digitalisaatio-ohjelman ansiosta. Rehtorit ovat osallistuneet ohjelman mukaisesti erilaisiin koulutuksiin aktiivisesti. Rehtorien itsearviointikyselyn vastausten mukaan koulut ovat sitoutuneita viemään digitalisaatio-ohjelman tavoitteita ja toimintakulttuurin muutosta eteenpäin.

Koulujen pedagoginen toimintakulttuuri on uudistunut

Kaikilla kaupungin peruskouluilla oli omat digikehittämiskohteensa vuosina 2018–2019. Lähes kaikki tarkastelussa olleet suomenkieliset perus-

koulut saivat toteutettua digikehittämiskohteen joko kokonaan tai osittain. Ruotsinkielisten koulujen tiedot saatiin arviointiin niin myöhään, ettei niitä ehditty enää analysoida. Yleisimpiä suomenkielisten peruskoulujen digikehittämiskohteiden teemoja olivat oppimisprosessin uudistaminen sekä toimintakulttuurin muutos ja vahvistaminen. Oppimisprosessin uudistamisen teema piti sisällään arviointikulttuuriin ja portfolio työskentelyyn liittyviä kehittämiskohteita. Toimintakulttuurin muutoksen ja vahvistamisen teemaan sisältyi muun muassa koulujen vision ja tavoitteiden täsmentäminen. Nämä kaksi teemaa kattoivat noin 73 prosenttia suomenkielisten peruskoulujen digikehittämiskohteista.

Perusopetuksessa on tarjolla alustoja kehittämiselle ja ideoiden jakamiseen. Tietoa pystytään jakamaan Yammer- ja Teams-sovelluksilla sekä Opehuone- ja HelsinkiOppii-sivustoilla. Toimintakulttuurin muutoksen seurauksena monissa kouluissa on syntynyt uusia toimintamalleja ja uudenlaisia tapoja työskennellä. Näissä riittää kuitenkin vielä kehitettävää pitkälle ajalle.

Opettajilla ja rehtoreilla on erilaisia kehittäjäverkostoja

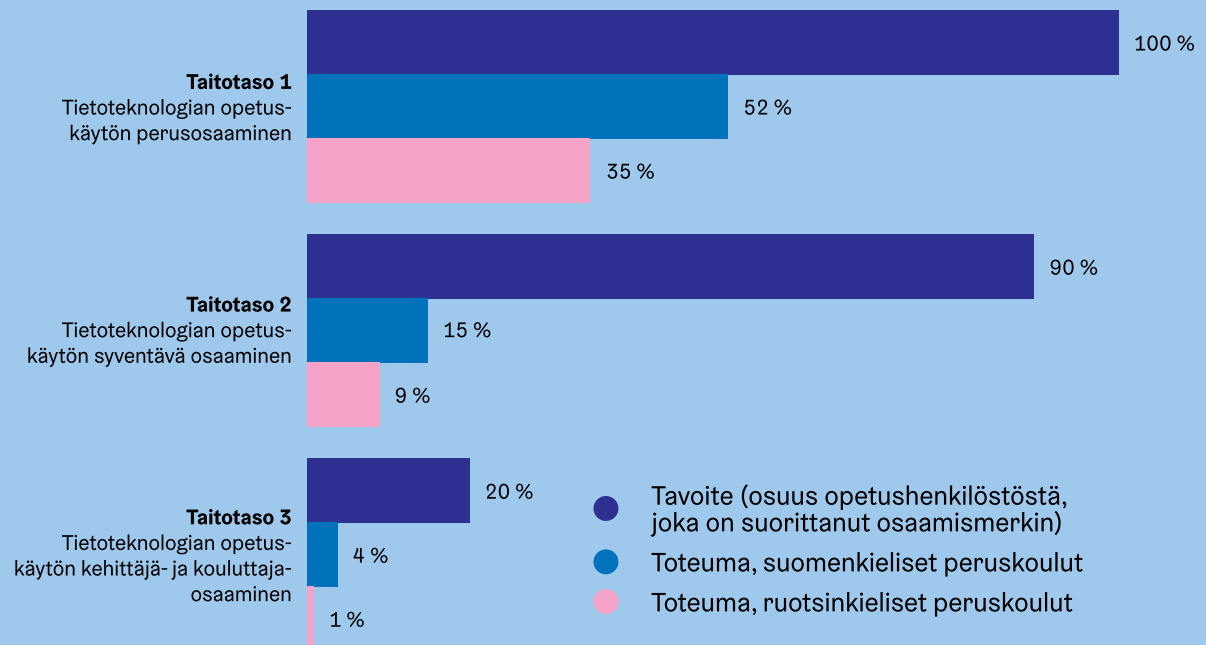
Keskeisimpiä opettajien tukena toimivia kehittäjäverkostoja ovat asiantuntijaopettajaverkosto ja koulujen tutoropettajat. Tutoropettajat toimivat ylimmän johdon tukena pedagogisessa kehittämisessä omissa kouluissaan. Tutoropettajien tehtäviin kuuluu tukea kollegoja työssään, tuoda digitalisaation uusia innovaatioita työhön ja kouluttaa henkilöstöä uusien toimintatapojen käyttöönotossa. Asiantuntijaverkoston tarkoituksena on, että digitaalisen opetuksen kehittäjät kaikilta kouluasteilta toimivat yhteistyössä verkostossa. Tavoitteena on, että Helsingin alueen suurelle opettajajoukolle pystytään tarjoamaan koulutuksia ja tapahtumia niin alueellisesti kuin kaupunkitasolla. Verkostoitumista tukevat myös perusopetuksen ”innokoulut” ja Helsinki Education Week -tapahtuma.

Digitaaliset ympäristöt, järjestelmät ja laitteet ovat riittävät, mutta niitä tulee uusia ja kehittää

Arvioinnin havaintojen perusteella Helsingin perusopetuksessa on tällä hetkellä käytössä riittävät ja toimivat digitaaliset ympäristöt, järjestelmät ja laitteet. Opetuksen digitalisaatio-ohjelman aikana niissä esiintyi kuitenkin myös ongelmia esimerkiksi verkkojen toimivuudessa tai laitteiden saamisessa. Tavoitteiden mukaisesti kaikille peruskoulun vakituisille opettajille on pystytty tarjoamaan kannettava tietokone opetuskäyttöön, ja kaikilla yläasteen opiskelijoilla on käytössään kannettava tietokone. Myös muiden luokka-

Digi.hel.fi-taitotasot ja osaamismerkkien suorittamisen tilanne Helsingin opetuksen digitalisaatio-ohjelman päättymisen jälkeen

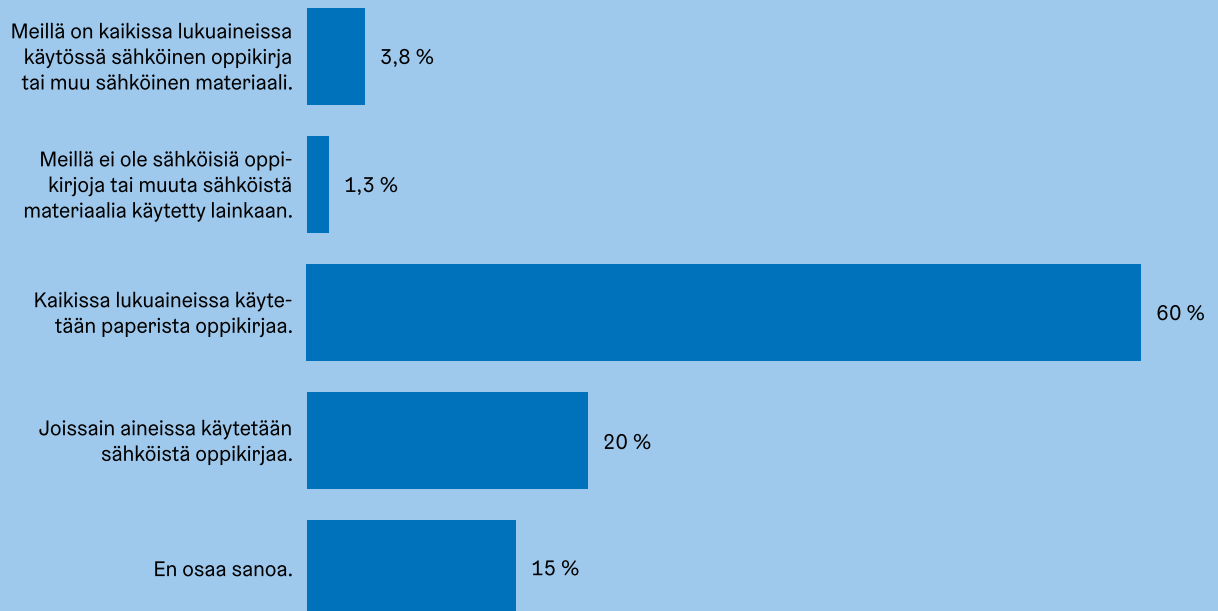
Kuvio 12



Oppika-kysely 2019, Helsinki 8.-lk.

Kuvio 13

Vastaukset kysymykseen ”Valitse seuraavista vaihtoehtoista ne, jotka parhaiten kuvaavat omaa tilannettasi koulussa”





asteiden laitetilanne on hyvä. Ensimmäiset koneet alkavat kuitenkin tulla elinkaarensa päähän, mikä aiheuttaa tarpeen uusille laitehankinnoille. Tämä tiedostetaan myös toimialalla.

Langattoman verkon uudistaminen kouluissa on ollut suuritöinen hanke. Kaikissa kouluissa on toimiva langaton verkko, mutta rehtorien mukaan verkon kapasiteetissa on ollut ongelmia. Kokemus verkon kapasiteettiongelmista saattaa toimialan mukaan todellisuudessa johtua IP-osoitteiden riittämättömyydestä. Suurimmissa kouluissa on sellainen IP-osoitteiden jakeluun tarkoitettu tekninen ratkaisu, joka on tullut elinkaarensa päähän. Toimiala on korjannut tilannetta arvioinnin aikana.

Helsingin peruskoulujen lähes kaikissa laitteissa on mahdollisuus langattomaan esitys-

tekniikkaan. Laitteisiin kuuluvat muun muassa videoprojektorit ja ammattinäytöt. Peruskoulujen opetuksessa käytetään pilvipalveluita varsinkin portfoliotyöskentelyssä. Portfolio on oppilaan töiden kokoelma, johon liitetään itsearviointia sekä opettajan kommentteja. Portfolio-oppimista toteutetaan kasvatuksen ja koulutuksen toimialan vuoden 2019 talousarviotavoitteen ”Mahdollistamme jokaiselle oppijalle yksilöllisesti sopivia tapoja oppia ja opiskella” mittarin mukaisesti kaikissa Helsingin kaupungin peruskouluissa. Saman tavoitteen toisena mittarina oli se, että 80 prosentilla oppijoista on käytössään digitaalinen portfolio. Vuoden 2019 tilinpäätöksen mukaan suomenkielisessä perusopetuksessa 88,7 prosentilla oppilaista oli digitaalinen portfolio ar-

viointiprosessin tukena ja ruotsinkielisessä perusopetuksessa 94,3 prosentilla, eli tämäkin mittari toteutui. Arvioinnissa saatujen tietojen perusteella vaikuttaa siltä, että toimintatapojen ja oppimisprosessin uudistamisen yhteydessä luotu uusi arviointityöskentelyn malli on otettu hyvin vastaan Helsingin kaupungin peruskouluissa. Toimialan tavoitteena on, että opiskelijan oppimisprosessia katsotaan kokonaisuutena ja portfoliotyöskentely seuraa opiskelijaa hänen oppimispolkunsa ajan. Osassa kouluista portfoliotyöskentely on ensisijainen oppimisen arvioinnin väline, mutta osassa portfoliotyöskentely on käynnistynyt hitaammin.

Digitaalisia oppimateriaaleja käytetään vähän

Opetuksen digitalisaatio-ohjelman tavoitteena oli, että jokaisella oppijalla on käytössään digitaaliset oppimateriaalit. Tavoitteeseen liittyvänä toimenpiteenä oli hankkia nykyisten oppimiskäsitysten mukaisia digitaalisia aineistoja koulujen käyttöön. Vuonna 2019 Oppika-kyselyyn vastanneista Helsingin kahdeksansien luokkien oppilaista 60 prosenttia vastasi, että kaikissa lukuaineissa käytetään paperista oppikirjaa. Oppilaista 20 prosentin mukaan joissakin aineissa käytettiin sähköistä oppikirjaa. Oppilaista 3,8 prosentin mukaan jokaisessa aineessa käytetään sähköistä oppikirjaa. (Kuvio 13)

Toimialan mukaan digitaalisten oppimateriaalien vähäinen käyttö johtuu siitä, että sopivia materiaaleja on liian vähän. Jos oppikirja on sellaisenaan vain teknisesti siirretty digitaaliseksi, sillä ei ole pedagogista lisäarvoa tavalliseen kirjaan verrattuna, jollei se tarjoa kokonaan erilaista tapaa opiskella kuin kirja. Tämän tyyppistä materiaalia ei kuitenkaan ole kovin hyvin tarjolla.

Johtopäätökset

Helsingin kaupungin opetuksen digitalisaatio-ohjelman 2016–2019 tavoitteet ovat toteutuneet perusopetuksessa joiltakin osin. Peruskoulujen pedagoginen toimintakulttuuri on uudistunut osallistavaksi, verkostoituneeksi ja tietoa jakavaksi. Lisäksi perusopetuksessa on tällä hetkellä käytössä riittävät ja toimivat digitaaliset ympäristöt, järjestelmät ja laitteet. Ne ovat kuitenkin monilta osin tulleet elinkaarensa päähän, jolloin niitä on tarve huoltaa ja uusia. Data-analytiikkaa, jolla oli tarkoitus tukea oppilaan yksilöllistä oppimista, ei ehditty ottaa kunnolla käyttöön opetuksen digitalisaatio-ohjelman mukaisesti, koska kasvatuksen ja koulutuksen tietojärjestelmäkehitys oli myöhässä.

Arvioinnin perusteella ei voi todeta, onko opetuksen digitalisaatio-ohjelma edistänyt oppilaiden oppimista tai digitaitojen kehitystä, koska toimialalla ei ollut riittävää seuranta-aineistoa. Vertailuaineistoa olisi tarvittu ajalta ennen digitali-

saatio-ohjelman alkua 2016 aina ohjelman loppuun saakka, jotta digitalisaation yhteyttä oppimistuloksiin olisi voinut arvioida.

Opettajien pedagoginen ja digitaalinen osaaminen ei ole kehittynyt Helsingin kaupungin opetuksen digitalisaatio-ohjelman tavoitteiden mukaisesti, koska koulutustarjonta ei ole ollut riittävää suhteessa tarpeeseen. Opettajien osallistuminen tarjolla oleviinkin koulutuksiin ei ollut kovin mittavaa.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

kasvatuksen ja koulutuksen toimialan tulee

- varmistaa, että sillä on jatkossa käytettävissään riittävä seuranta-aineisto oppilaiden eri oppiaineiden oppimistulosten sekä tieto- ja viestintätekniikan osaamisen kehittymisestä.
- jatkaa toimenpiteitä data-analytiikan käyttöön saamiseksi yksilöllisen opetuksen tueksi.
- varmistaa, että opettajille on riittävä tarjonta pedagogista ja digitaalista osaamista vahvistavista koulutuksista ja mahdollisuus päästä niihin.
- seurata digitaalisia ympäristöjä, järjestelmiä ja laitekantaa sekä kehittää ja uusia niitä tarpeen mukaan, sekä selvittää leasing-laitteiden käyttöön-oton kustannushyödyt.

Terveyttä ja hyvinvointia palveluista

Vanhusten ympärivuorokautisen hoidon laadunvalvonta



Onko kaupungin järjestämän vanhusten ympärivuorokautisen hoidon laadunvalvonta riittävää?



Laadunvalvontaa voidaan pitää tyydyttävänä omassa tuotannossa ja riittävänä ostopalveluissa.

Arvioinnin pääkysymys oli, onko kaupungin järjestämän vanhusten pitkäaikaisen ympärivuorokautisen palveluasumisen ja laitoshoidon laadunvalvonta riittävällä tasolla. Arviointimutokset laadittiin erikseen oman tuotannon ja ostopalvelujen laadunvalvonnasta.

Kaupungin oman palvelutoiminnan laadunvalvontaa tarkasteltiin arvioimalla, onko kaupunki laatinut vanhuspalvelulain mukaisen suunnitelman ikääntyneen väestön tukemiseksi, onko omavalvontasuunnitelmia laadittu ja tehdäänkö omiin yksiköihin valvontakäyntejä. Ostettujen palvelujen laadunvalvontaa tarkasteltiin arvioimalla sopimuksen mukaisen palvelun laadun seuranta ja sitä, onko tilaajalla ollut mahdollisuus puuttua mahdollisiin epäkohtiin. Kirjallisen aineiston ohella tehtiin ympärivuorokautisesta hoivasta vastaavan johdon haastattelu ja tietopyyntöjä. Arviointiin saatiin myös vanhusneuvoston näkemys aiheesta.

Helsingin kaupunkistrategian 2017–2021 mukaan ikääntyneiden pääsy ympärivuorokautiseen hoitoon turvataan silloin, kun hoidon turvaaminen kotona ei ole enää mahdollista. Palvelujen saatavuutta ja laatua arvioidaan säännöllisesti. Ympärivuorokautisella hoidolla tarkoitetaan

sosiaalihuoltolain mukaista tehostettua palveluasumista ja laitoshoidoa.

Ympärivuorokautisen hoidon laatua säätelevät laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista (niin sanottu vanhuspalvelulaki), sosiaalihuoltolaki ja laki yksityisistä sosiaalipalveluista. Lakien ohella sosiaali- ja terveysministeriö on antanut laatusuosituksen hyvän ikääntymisen turvaamiseksi ja palvelujen parantamiseksi 2017–2019. Valvira antoi määräyksen koskien omavalvontasuunnitelmien sisältöä ja käsittelyä vuonna 2015. Vanhuspalvelulakia ja laatusuositusta uudistetaan parhaillaan.

Palveluasumista pyritään lisäämään laitosasumisen sijasta

Laitosasumisen vähentäminen ja palveluasumisen lisääminen ovat pitkään olleet sekä valtakunnallisena että kaupungin tavoitteena. Helsingin kaupunki tuottaa vanhusten ympärivuorokautista hoitoa palveluasumisena sekä laitoshoidona kahdessakymmenessä eri seniorikeskuksessa ja palvelutalossa. Helsinki ostaa tehostettua palveluasumista kilpailutetuilta yksityisiltä palveluntuottajilta ja laitoshoidon suoraostona Helsingin seniorisäätiöltä. Oma tuotanto ja ostopalvelu on suurin piirtein saman verran (taulukko 9). Sekä laitoshoidon että palveluasuminen ovat vähentyneet.

Ympärivuorokautiseen hoitoon päästykseen henkilöllä tulee olla myönteinen päätös selvitys-arviointi-sijoitus- eli SAS-prosessista. Tämän jälkeen asiakas sijoitetaan ensimmäiseen vapaana olevaan tarkoituksenmukaisimpaan yksikköön, joko kaupungin tuottamaan tai ostopalveluna järjestettyyn palveluasumiseen tai laitoshoidon. Molemmilta edellytetään samoja laatuvaatimuksia. Laatuvaatimukset on kirjattu palveluasumisen kilpailutuksessa käytettävään ympärivuorokautisen hoidon palvelukuvaukseen.

**Ympäri vuorokautisen hoidon paikkamäärät
vuosina 2014–2018**

Taulukko 9

	2014	2015	2016	2017	2018	2014 –2018 muutos, %	2014 –2018 muutos, lkm
Kaupungin järjestämä							
Palveluasuminen	1 601	1 561	1 546	1 572	1 565	–2,2	–36
Laitoshoido	994	956	882	830	818	–17,7	–176
Ostopalvelu							
Palveluasuminen	1 441	1 457	1 056	1 246	1 226	–14,9	–215
Laitoshoido	651	628	651	526	506	–22,3	–145
Yhteensä	4 687	4 602	4 135	4 174	4 115	–12,2	–572



Stadin ikäohjelmassa ei arvioida palvelujen riittävyttä ja laatua

Helsingissä on laadittu väestön hyvinvointisuunnitelma vuosille 2019–2021. Suunnitelma on hyväksytty kaupunginvaltuustossa kesäkuussa 2019. Suunnitelman yhtenä osana on Stadin ikäohjelma, joka toimii Helsingin kaupungin lakisääteisenä suunnitelmana ikääntyneen väestön hyvinvoinnin tukemiseksi sekä iäkkäiden henkilöiden tarvitsemien palvelujen järjestämiseksi ja kehittämiseksi. Suunnitelma sisältää tavoitteet, toimenpiteet ja toimenpiteiden toteutumisen seurantamittarit. Vuosittain julkaistaan hyvinvointi- ja terveysraportti (Stadin HYTE-barometri), joka sisältää tavoitteiden ja toimenpiteiden toteutumisen sekä vaikutukset hyvinvointiin ja terveyteen. Valtuustokauden lopussa raportointi sisällytetään osaksi kaupungin laajempaa hyvinvointikertomusta.

Vanhuspalvelulain mukaan kunnan on lakisääteisessä suunnitelmassaan arvioitava ikääntyneen väestön hyvinvoinnin tilan lisäksi tarjolla olevien palvelujen riittävyttä ja laatua sekä palveluntarpeeseen vaikuttavia tekijöitä. Kaupungin vanhusneuvosto on osallistunut Stadin ikäohjelman laadintaan, mutta on ilmaissut sosiaali- ja terveys-toimialalle tyytymättömyytensä siihen, että ikäohjelma ei sisällä palvelujen riittävyden ja laadun arviointia. Sosiaali- ja terveystoimi on vastannut neuvostolle, ettei erillistä raportointia tehdä, vaan arviointi sisältyy normaaliin toiminnan seurantaan. Helsingin hyvinvointisuunnitelma 2019–2021 sekä hyvinvointi- ja terveysbarometri 2019 eivät sisällä iäkkäiden henkilöiden tarvitsemien palvelujen riittävyden ja laadun arviointia.

Järjestelmällinen omavalvontasuunnitelmien seuranta alkoi 2019

Sosiaali- ja terveystoimen sairaala-, kuntoutus- ja hoivapalveluissa sekä toimintayksiköissä on laadittu erilaisia omavalvontasuunnitelmia ensimmäisen kerran jo vuonna 2015. Vuodelle 2019 laadittiin sairaala-, kuntoutus- ja hoivapalveluille oma omavalvontasuunnitelma ja ohjeistettiin toimintayksiköt laatimaan yksikkökohtaiset suunnitelmat kevään 2019 aikana.

Omavalvontasuunnitelmiin on kuvattu keskeiset laadunvarmistustavat. Omavalvontasuunnitelmien kokonaisuudet ovat riskienhallinta, asiakkaan asema, oikeudet ja oikeusturva, palvelun sisällön omavalvonta sekä henkilöstöjohtaminen ja turvallinen työnteke. Jokainen kokonaisuus sisältää aiheeseen liittyvät laatutekijät sekä niiden seurantavälit ja vastuutahot. Suunnitelmien toteutumisesta seurataan itsearviointitaulukoiden avulla. Järjestelmällistä omavalvontasuunnitelmien itsearviointia on vasta opeteltu yksiköissä.

Omavalvontasuunnitelman itsearvioinnin mukaisia seurattavia asioita käsitellään työ-

ala- ja toimintayksiköiden kokouksissa sekä palvelualueiden johtoryhmissä. Laadunseuranta ja laadunvalvonta toteutuvat normaalina esihenkilötyönä. Omavalvontasuunnitelmia sekä niihin liittyviä prosesseja kehitetään ja päivitetään keväällä 2020.

Omavalvontasuunnitelmat ovat julkisesti nähtävänä sosiaali- ja terveystoimialan internetsivustolla ja ne ovat Valviran ohjeen mukaisia.

Sosiaali- ja terveystoimialalla toimii asiakas- ja potilasturvallisuuden seurantaryhmä sekä laatu- ja hoitotyön asiantuntijoita. Asiantuntijat tekevät suunnitelmallisesti auditointikäyntejä omiin toimintayksiköihinsä esimerkiksi omavalvontasuunnitelmiin, hoitotyön kirjaamiseen tai hygieniasioihin liittyen. Tuloksia käsitellään palvelualueilla ja toimintayksiköissä. Laadun kehittämisessä hyödynnetään myös asiakas- ja omaiskyselyjä. Kuusi omavalvontakoordinaattoria (OVS-koordinaatioryhmä) seuraa ja kehittää omavalvontasuunnitelmia oman työnsä ohessa. He ovat kokeneet ajankäytön kehittämistyöhön riittämättömäksi.

Lisäksi sosiaali- ja terveystoimialalla on jo pitkään käytetty asiakkaiden kuntoisuuden mittaamiseen RAI-arviointivälineistöä (Resident Assessment Instrument) ja toimintayksiköiden laatu- ja potilasturvallisuuden seurantaan terveydenhuollon Hai-Pro-vaaratapahtumien ilmoitusjärjestelmää. Viime vuosina on asetettu RAI-mittareille laatutavoitteita ja sovellettu laatu- ja potilasturvallisuuden seurantaan myös sosiaalipalveluihin (SPro-ilmoitusjärjestelmä).

Yksityisiä tuottajia valvotaan monipuolisesti ja aktiivisesti

Ympäri vuorokautisen hoidon palvelukuvaus, jolla pyritään takaamaan sekä kaupungin oman että ostetun palvelun laatu, antaa seikkaperäisen pohjan tilaajan ja tuottajien väliselle yhteistyölle. Kaupunki luottaa tilaajana vahvasti yhteistyöhön ja luottamukseen laadunvalvonnassa. Ennen kilpailutusta järjestetään työpajat potentiaalisille tuottajille. 23-sivuinen palvelukuvaus käydään läpi tuottajien kanssa. Toimintansa aloittavalle tuottajalle tehdään aluksi laaja kokonaisauditointi. Tuottajien kanssa pidetään yhteistyökokouksia, käydään vuosineuvottelut ja toteutetaan auditointeja sekä niiden palaute-tilaisuuksia. Yhteistyökokouksissa käsitellään muun muassa yksiköiden omavalvontaa, RAI-mittaamista, hygieniata, henkilöstömitoitusta, hoitosuunnitelmia, lääkehoitoa ja hoitotarvikkeisiin liittyviä asioita, kanteluita ja muistutuksia, tietoturvaa, ravitsemusta sekä valvontaa. Lisäksi kaupunki tekee valvontaa ja tarkastuskäyntejä vuosittaisen valvontasuunnitelman mukaisesti.

Riskiperusteisia käyntejä tehdään havaintojen pohjalta sekä sovituksi että ennalta ilmoittamatta. Yksityisillä tuottajilla on myös osallistumiskiintiö



kaupungin laadunvalvonnan ja mittaamisen koulutuksiin. Yksityisistä tuottajayksiköistä sekä muualta tulleiden muistutusten ja kantelujen johdosta kaupunki on ollut yhteydessä yritysjohtoon epäkohtien korjaamiseksi. Valvontaan saatiin yhden suunnittelijan lisäresurssi vuonna 2019, minkä johdosta valvontakäyntejä pystyttiin lisäämään merkittävästi.

Sopimuksessa mainittuja taloudellisia sanktioita ei ole jouduttu käyttämään sopimuskautena 2017–2019. Mikäli laadussa havaitaan puutteita, kaupunki ottaa yksikön seurantaansa. Laatupuutteiden vuoksi seurannassa olevien yksiköiden määrä on vähentynyt sopimusaikana selvästi. Vuonna 2019 seurannassa oli enää yhden tuottajan kaksi yksikköä. Raskain keino, jolla epäkohtiin voi puuttua, on se, että kaupunki ei enää ohjaa asiakkaita yksikköön. Tätä keinoa käytettiin kerran vuonna 2018 ja kaksi kertaa vuonna 2019.

Laadun puutteet ovat usein seurausta henkilöstövajauksesta

Asiakkailla ja omaisilla on oikeus tehdä kaupungille muistutuksia palveluiden laatupuutteista. Vuonna 2019, syyskuuhun mennessä, muistutuksia oli tehty 33. Muistutukset koskivat yleensä hoitoa tai hoidon tuloksia. Muistutusten määrässä on havaittavissa kasvua.

Etelä-Suomen aluehallintovirastoon tehtiin vuonna 2019 Helsingin alueen asumispalveluyksiköistä julkisista palveluista kolme ja yksityisistä 18 kantelua. Lisäksi aluehallintoviraston itsensä liikkeelle laittamia valvonta-asioita oli neljä julkisiin ja 30 yksityisiin asumispalveluihin liittyen. Pääasiallisena perusteena kanteluille olivat havainnot henkilöstön mitoituksista ja rakenteesta sekä palvelujen laadusta ja sisällöstä.

Kaupungin ympärivuorokautisen hoivan toimintayksiköihin tehtyjen valvontakäyntien määrä on vuosina 2014–2019 vaihdellut 1–7 valvontakäynnin välillä vuotta kohden. Pääasiallisina perusteina valvontakäynneille ovat olleet palvelun laatu ja sisältö sekä henkilöstön mitoitus ja rakenne. Suuria epäkohtia laadussa ei ole esiintynyt, vaikka yksittäisiä puutteita onkin ollut. Yksityisen hoivan yksiköihin vastaavalla ajanjaksolla tehtyjen valvontakäyntien määrä on vaihdellut 10:stä 48:aan käyntiin vuotta kohden. Perusteet valvontakäynneille ovat olleet vastaavat kuin kaupungin omien yksiköiden.

Muistutuksissa, kanteluissa sekä valvonta- ja tarkastuskäynneillä havaitut laatupuutteet ovat useimmiten olleet seurausta henkilöstövajauksesta.

Johtopäätökset

Vanhusten ympärivuorokautisen hoidon laadunvalvontaa voidaan pitää tyydyttävänä omassa

tuotannossa ja riittävänä ostopalveluissa. Ostopalvelujen laadunvalvonta on ollut suunnitelmallisempaa, järjestelmällisempää ja tiiviimpää kuin oman palvelutuotannon.

Kaupunki on laatinut Stadin ikäohjelman eli suunnitelman ikääntyneiden palveluista. Vanhusneuvosto on ollut mukana laatimassa suunnitelmaa, mutta on tyytymätön siihen, ettei ikäohjelmaan ole liitetty palvelujen riittävyyden ja laadun arviointia.

Sosiaali- ja terveystoimiala arvioi ja seuraa asiakkaiden kuntoisuutta (RAI) sekä terveydenhuollon laatupoikkeamia (HaiPro). Oma tuotantoa valvotaan normaalina esihenkilötyönä. Oma valvontasuunnitelmat itsearviointitaulukoineen on laadittu yhdenmukaisina vuonna 2019. Omavalvontasuunnitelmien laajamittaista itsearvioinnin hyödyntämistä on vasta opeteltu toimintayksiköissä. Yksiköiden omavalvontaa ja itsearviointia koordinoi kuusi henkilöä oman työnsä ohessa. He kokevat, että nykyiset resurssit eivät riitä toimintayksiköiden omavalvonnan tukemiseen ja kehittämiseen.

Kaupungin omalta ja ostetulta palvelutuotannolta edellytetään samaa laatutasoa. Molempiin kohdistuu auditointeja sekä valvonta- ja tarkastuskäyntejä. Lisäksi ostopalvelutuottajien kanssa käydään läpi palvelukuvausta, järjestetään yhteistyökokouksia ja vuosikokouksia. Jos laatupuutteita havaitaan, yksiköitä seurataan tiheämmin. Valvontaresursseja saatiin ostopalveluihin lisää vuonna 2019, mikä on tehnyt mahdolliseksi aiempaa tehokkaamman seurannan. Laatupuutteisiin voidaan reagoida huomautuksilla, taloudellisilla sanktioilla tai siten, että asiakkaita ei ohjata näihin yksiköihin. Jälkimmäistä keinoa on ollut tarve käyttää vähäisessä määrin.

Koska sekä julkisella että yksityisellä sektorilla epäkohdat liittyvät usein henkilöstövajaukseen, ongelmia saattaa jatkossakin syntyä hoitoalalla vallitsevan henkilöstöpulan takia.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

sosiaali- ja terveystoimialan tulee

- laatia yhdessä vanhusneuvoston kanssa vuosittain arviointi iäkkäiden sosiaalipalveluiden riittävyydestä ja laadusta kaupungin päätöksenteon, taloussuunnittelun ja hyvinvointiraportoinnin tueksi.
- varata nykyistä enemmän resursseja toimintayksiköiden omavalvonnan tukemiseen, seurantaan ja kehittämiseen.



Suun terveydenhuollon saatavuus ja tuloksellisuus



Onko suun terveydenhuolto tuloksellista ja kiireettömän hoidon saatavuus lain mukainen?



Hoito on laadukasta, mutta hoitoon on vaikea päästä.

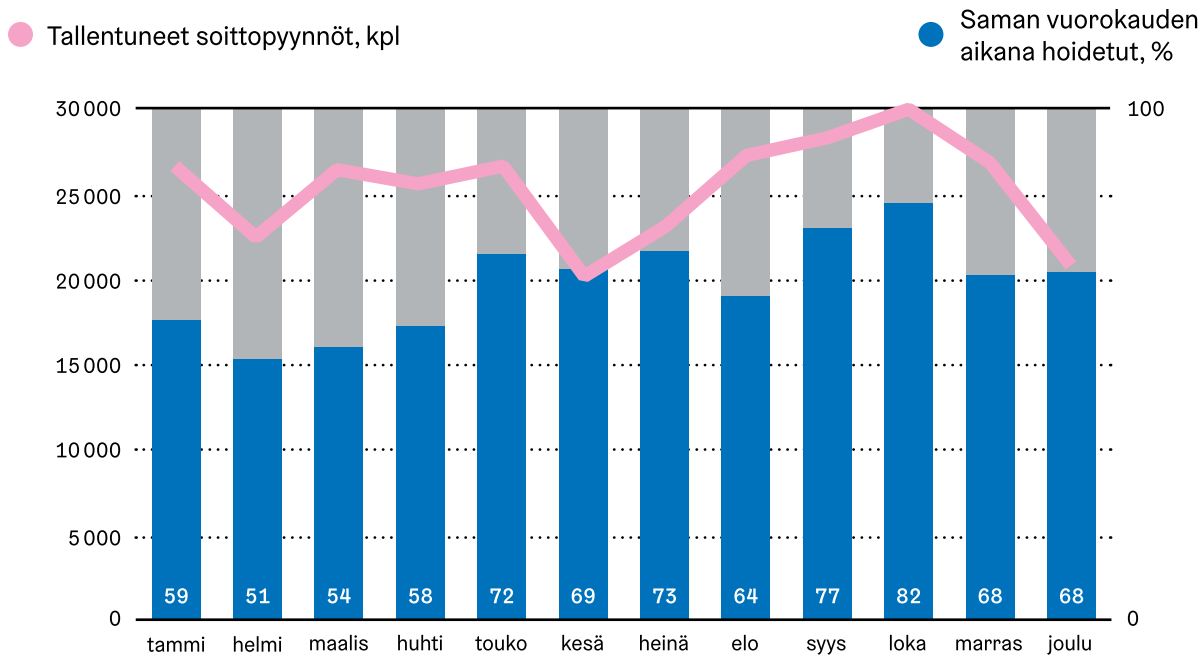
Arvioinnin pääkysymyksenä oli, onko suun terveydenhuollon saatavuus laissa säädetyn ja kaupungin omien linjausten mukaisella tasolla. Arvioinnissa selvitettiin, onko kiireetön hoito aloitettu laissa säädettyssä määräajassa, onko hoitoon pääsy yhdenvertaista asiakkaan asuinalueesta, äidinkielistä tai iästä riippumatta ja onko suun terveydenhuollon tuloksellisuus parantunut.

Helsingin kaupunkistrategian mukaan kaupungin perustehtävänä on järjestää asukkailleen laadukkaita palveluja ja huolehtia niiden saavutavuudesta. Palveluja kehitetään siten, että niiden tuloksellisuus ja asiakaskokemus paranevat. Kaupunki palvelee sekä suomeksi että ruotsiksi. Keskeisimpiä kaupungin tuloksellisuuden mittareita on asukas- ja käyttäjätyytyväisyys. Kaupungin vuoden 2019 talousarviossa ennakoitiin suun terveydenhuollon palvelutarpeen kasvavan. Kysyntää lisäävät väestönkasvu, yksityissektorin asiakasmaksujen korkea omavastuuosuus ja maahanmuuttajien sekä hampaallisten ikääntyneiden määrän kasvu.

Arvioinnin aineistona olivat Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) tilastot sekä suun terveydenhuollon kansallisen asiakaspalautekyselyn tulokset. Lisäksi käytettiin asiakirja-aineistoa sekä suun terveydenhuollon johdolta sähköpostitse ja haastattelussa saatuja tietoja.

Saman vuorokauden aikana vastattujen takaisinsoittopyyntöjen osuus kaikista Helsingin suun terveydenhuollon takaisinsoittopyynnöistä vuonna 2019

Kuvio 14



Ajanvaraus on toiminut puutteellisesti

Terveydenhuoltolain mukaan potilaan tulee saada arkipäivisin virka-aikana välittömästi yhteys terveyskeskukseen tai muuhun terveydenhuollon toimintayksikköön. Helsinki on tulkinut toimivansa lain mukaisesti, jos ajanvaraukseen soittaneelle potilaalle on soitettu takaisin saman päivän aikana. Vuonna 2019 takaisinsoittopalvelu oli kuitenkin useina päivinä suljettu. Eniten sulkemisia oli tammi-helmikuussa 2019, jolloin niitä oli 39 päivänä. Syys-joulukuussa 2019 sulkemispäiviä oli vain kolme. Tammikuussa 2020 tilanne oli jälleen pahentunut.

Yhteydensaannin ongelmat pahenivat, kun suun terveydenhuolto siirtyi käyttämään Life-care-potilastietojärjestelmää helmikuussa 2018. Takaisinsoittojärjestelmän kiireettömien aikojen ajanvarauslinja jouduttiin sulkemaan lähes päivittäin. Potilastietojärjestelmän uusiminen oli välttämätöntä, koska entinen järjestelmä ei ollut yhteensopiva kansallisen Kanta-potilastietoarkiston kanssa. Vanhan järjestelmän käyttöön ei siksi voitu palata, vaikka uusi osoittautuikin huonoksi. Potilastietojärjestelmän lukuisia ongelmia korjattiin pitkään, mutta vasta usean versionvaihdon jälkeen lokakuussa 2019 käyttöön otettu versio korjasi suurimman osan ongelmista. Ajanvarauksen sulkemisiin tammikuussa 2020 vaikuttivat henkilöstön runsaat sairauspoissaolot ja poikkeuksellisen suuret puhelumäärät.

Myös sellaisina päivinä, jolloin kiireettömän hoidon tarpeen linjan takaisinsoitto on ollut käytössä, kaikkiin tallentuneisiin soittopyyntöihin ei ole vastattu saman päivän aikana. Vuonna 2019 takaisinsoittopyynnöistä 59–82 prosenttiin oli vastattu saman vuorokauden aikana kuukaudesta riippuen. Pienin saman vuorokauden aikana hoidettujen takaisinsoittojen osuus vuonna 2019 oli helmikuussa ja suurin lokakuussa (kuvio 14).

Ajanvarauksen tehokkuus on laskenut jatkuvasti vuosina 2017–2019. Tammikuussa 2017 yksi henkilö käsitteli keskimäärin 590 asiakaskontaktia kuukaudessa, mutta maaliskuussa 2019 enää keskimäärin 450. Suun terveydenhuollon johto on selvittänyt asiaa havainnoimalla ajanvarausprosessia. Osa ajanvarauksen tehokkuuteen vaikuttavista asioista riippuu toiminnan johtamisesta, työnkulkujen ja kirjaamistapojen muuttumisesta sekä ajanvarauksen henkilöstön toiminnasta. Hyvät toimintatavat pitäisi suun terveydenhuollon johdon mukaan vakioda. Suun terveydenhuolto on alkanut luokitella puheluita niiden sisällön mukaisesti, jotta se saa käsityksen tarvittavista johtamis- ja kehittämistoimenpiteistä.

Kiireettömään hoitoon sai ajan keskimäärin 69 vuorokauden sisällä

Terveydenhuoltolain mukaan hoito on järjestettävä kolmessa kuukaudessa siitä, kun hoidon tarve

on arvioitu tai viimeistään kuudessa, jos potilaan terveys ei vaarannu. Kaupungin 2019 talousarvion tavoite oli tätä tiukempi: kaikkien suun terveydenhuollon asiakkaiden kiireettömän hoidon tulisi olla käynnistynyt 90 vuorokauden sisällä hoidon tarpeen arviosta.

Potilastietojärjestelmän ongelmien takia yllä mainittua tietoa ei ollut mahdollista saada, jolloin suun terveydenhuolto on käyttänyt korvaavana mittarina hoitopääsyoille niin sanottua T3-mittaria. Mittari mittaa kolmannen vapaana olevan hammaslääkärin kiireettömän ajanvarausajan mediaaneja kalenteripäivissä. Mittarin mukaan kiireettömään hoitoon sai ajan keskimäärin 69 vuorokauden sisällä hoidon tarpeen arvioinnista. T3-mittarilla ei kuitenkaan voi arvioida talousarvion tavoitteen toteutumista. Tätä varten tarvittaisiin tiedot siitä, kuinka paljon aikaa kunkin potilaan hoidon tarpeen arvioinnista on kulunut toteutuneeseen käyntiin. Tästä mittarista ei ole luotettavaa tilastotietoa, koska potilastietojärjestelmässä olleen ohjelmavirheen vuoksi THL:ään siirtyneissä tiedoissa oli jäänyt hoitoketjuja auki vuosina 2018 ja 2019. Suun terveydenhuollossa on myös ollut vaihtelevia käytäntöjä hoidon tarpeen arvioinnin kirjaamisessa. Suun terveydenhuolto korjasi kirjaamiskäytäntöä arvioinnin aikana siten, että kaikille potilaille tehdään hoidon tarpeen arvio.

Yhdenvertaisuus toteutuu suun terveydenhuollossa

Kiireettömään hoitoon pääsyn yhdenvertaisuutta tarkasteltiin arvioinnissa alueellisen, kielellisen ja ikäryhmittäisen yhdenvertaisuuden näkökulmista. Suun terveydenhuollon johdon mukaan asiakkaan hoidon tarve määrittää aina asiakkaan palvelutarpeen. Tälle on lainsäädännöllinen perusta. Hoitopääsyoajassa eri alueilla sijaitseviin hammashoitoloihin on suurta vaihtelua, mutta työikäiselle asiakkaalle vapaata aikaa tarjotaan mistä tahansa kaupungin hammashoitolasta, josta löytyy potilaan hoidon tarpeen mukainen vapaa aika. Lapsille ja nuorille sekä ikääntyneille ja liikuntarajoitteisille tarjotaan aikoja ensisijaisesti lähihoitolasta. Ruotsinkielinen palvelu on keskitetty tiettyihin hammashoitoloihin, ja ajanvaraajat osaavat ohjata ruotsinkieliset asiakkaat ruotsintaitoiselle henkilökunnalle. Palveluita ruotsiksi tarjoavan toimipisteen valitseminen on kaksikieliselle asiakkaalle vapaaehtoista, ja hän voi valita halutessaan myös suomenkielisen palvelun esimerkiksi lähialueeltaan. Numeerista vertailutietoa hoitopääsystä kielen mukaan tai tarkempaa tietoa ruotsinkielisen palvelun laadusta ei ole. Suun terveydenhuolto ei ole kuitenkaan saanut negatiivista palautetta ruotsin kielellä palvelevien hammaslääkäreiden kielitaidosta.

Asiakkaan hoitoon pääsy suun terveydenhuollossa ei riipu iästä, vaan hoidon tarpeesta ja sen kiireellisyydestä. Helsingin suun terveydenhuolto noudattaa lainsäädännön määräyksiä lasten ja nuorten suun terveydenhuollosta. Nämä liittyvät esimerkiksi tietyn ikäisten lasten määräaikaistarkastuksiin ja suusairauksien riskissä olevien lasten tehostettuun terveydenhuoltoon. Lisäksi Helsingin suun terveydenhuolto pyrkii erityisesti kohdistamaan terveyden edistämisen resurssejaan ikääntyvään väestöön ehkäistäkseen hoidon tarpeen kasvua ikääntyneiden väestöryhmän kasvaessa.

Kustannukset ovat pysyneet ennallaan 2017–2018

Arvioinnissa suun terveydenhuollon tuloksellisuuden tarkastelu rajattiin taloudellisuuden, tuottavuuden ja laadun näkökulmiin. Taloudellisuutta ja tuottavuutta arvioitiin vertailemalla suun terveydenhuollon palvelun kustannuksia ja suorittekohtaisten kustannusten kehitystä vuosina 2017–2018 sekä vertaamalla kunnan omana toimintanaan tuottaman suun terveydenhuollon suorittekohtaisia kustannuksia ostopalveluna tuotetun toiminnan kustannuksiin.

Suun terveydenhuollon kustannukset eivät juuri kasvaneet vuodesta 2017 vuoteen 2018, mutta koska suoritteiden eli käyntien määrä väheni samanaikaisesti, suorittekohtaiset kustannukset kasvoivat. Suorittekohtaisten kustannusten vertailussa eri vuosien välillä on huomioitava, ettei vertailtavien suoritteiden keskimääräinen laatu välttämättä ole ollut sama eri vuosina.

Ostopalveluina tuotettujen suoritteiden määrä ja yksikkökustannukset ovat olleet omana tuotantona tuotettuja palveluita pienemmät vuosina 2017–2018. Ostopalvelun ja oman toiminnan suorittekohtaisten kustannusten erosta ei voida kuitenkaan päätellä, että ostopalvelutoiminta olisi kustannustehokkaampaa kuin oma toiminta, koska ostopalvelutoimintana tarjottavat palvelut on rajattu tietyille Helsingin suun terveydenhuollon määrittelemille asiakasryhmille, ja ne ovat sisällöltään rajatumpia kuin omana toimintana tuotetut. Esimerkiksi vaikeampihoitoiset potilaat hoidetaan kaupungin omana toimintana tuotetuissa palveluissa. Kaupungin oman toiminnan kustannuksiin lasketaan myös muun muassa toiminnan prosessien kehittämisen sekä suun terveyden edistämisen kustannukset.

Laatu on parantunut

Kaupungin asiakaspalautteen ja THL:n vuonna 2018 keräämän kansallisen asiakaspalauteaineiston perusteella suun terveydenhuollon laatu on hyvä, lukuun ottamatta ajanvarauksen toimintaa

ja hoitoon pääsyä sekä laadun epätasaisuutta eri hammashoitoloissa. Laatu oli THL:n kyselyn asiakkaiden kokonaisarvion mukaan parantunut vuonna 2018 verrattuna vuoden 2014 ja 2016 asiakaskyselyihin. Kansallisessa asiakaskyselyssä Helsingin hammashoitoloiden saama arvio oli samalla hyvällä tasolla kuin koko maan hammashoitoloiden. Helsingin eri hammashoitoloiden asiakaspalvelun laadussa oli kyselyn mukaan kuitenkin eroja.

Hoitoloissa kerätyn pikapalauteaineiston perusteella suun terveydenhuollon asiakkaat ovat pääosin tyytyväisiä palveluun. Moittivan verkkopalautteen määrä suun terveydenhuollosta on kuitenkin lisääntynyt selvästi vuosina 2018–2019 verrattuna vuosiin 2015–2017. Suuri osa kaupungin suun terveydenhuollon saamasta negatiivisesta asiakaspalautteesta liittyy ajanvaraukseen ja hoitoon pääsyyn. Positiivista palautetta on tullut erityisesti ammattitaitoisesta ja ystävällisestä palvelusta.

Nordic Healthcare Groupin vuonna 2018 tekemän suun terveydenhuollon laatu- ja vaikuttavuusmittareiden vertailun perusteella kaupungin suun terveydenhuollon laatu on parantunut viime vuosina. Muun muassa paikkojen pysyvyys on parantunut ja hampaan kiinnityskudossairaus parodontiitin toteamiseksi tarvittavien tutkimusten osuus on kasvanut, joskaan se ei ole vielä suun terveydenhuollon tavoitteen mukainen. Selvityksessä kuitenkin havaittiin, että laatu vaihtelee paljon kaupungin eri hammashoitoloissa. Suun terveydenhuollon johto selvittää laadun vaihtelun syitä.

Johtopäätökset

Suun terveydenhuollon saatavuus ei kaikilta osin ole laissa säädetyn ja kaupungin omien linjausten mukaisella tasolla. Yhteyden saaminen ajanvaraukseen ja hoidon tarpeen arviointiin ei ole ollut lain mukainen, sillä ajanvaraukseen ei kiireettömän hoidon takaisinsoittolinjan sulkemisen vuoksi ole aina saanut välittömästi yhteyttä arkipäivisin virka-aikaan eikä kaikkiin tallentuneisiinkaan soittopyyntöihin ole ajoittain pystytty vastaamaan saman vuorokauden aikana.

Lain mukainen hoitoon pääsy viimeistään kuukaudessa kuukaudessa toteutui, jos hoitoonpääsy-aikaa mitataan sillä, milloin hammaslääkäreillä keskimäärin oli kolmas vapaa aika, eli niin sanotun T3-mittarin perusteella. Tämä ei tarkoita sitä, että kaikki asiakkaat olisivat välttämättä saaneet ajan lain mukaisessa määräajassa. Mittari ei kuvaa hoitoon pääsyn tilannetta riittävän hyvin. Koska potilastietojärjestelmän ongelmien vuoksi THL:ään siirtyneet tiedot hoitoon pääsystä Helsingin suun terveydenhuollossa ovat puutteelliset, ei voitu arvioida, toteutuiko kaupungin talousarviotavoitteiden mukainen kaikkien asiakkaiden

hoitoon pääsy toteutuneiden käyntien perusteella kolmessa kuukaudessa.

Suun terveydenhuollon tuloksellisuus on parantunut erityisesti laadun näkökulmasta. Hoidon laadusta saatu asiakaspalaute ja laatumittareilla mitattu laatu ovat kansallisesti vertaillen hyvää tasoa ja ne ovat myös kehittyneet viime vuosina parempaan suuntaan. Laatu vaihtelee kuitenkin paljon hoitoloiden välillä.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

sosiaali- ja terveystoimialan suun terveydenhuollossa tulee

- jatkaa kiireettömän ajanvarauksen yhteydensaannin ja aikojen saatavuuden ongelmien syiden selvittämistä ja tehdä selvitysten perusteella tarvittavat toimet ongelmien ratkaisemiseksi.
- varmistaa, että potilaiden hoitoon pääsystä saadaan luotettavat ja taroituksenmukaiset tiedot.
- jatkaa hammashoitoloiden laatuerojen syiden selvittämistä ja tehdä selvityksen perusteella toimenpiteitä erojen vähentämiseksi.

Yhteistyö ja moniammatillisuus perhekeskuksissa



Onko perhekeskusmalli lisännyt ammattilaisten välistä yhteistyötä tavoitteiden mukaisesti?



Ammattilaisten välinen yhteistyö on lisääntynyt tavoitteiden mukaisesti. Suuressa osassa kaupunkia työ on vasta alussa.

Arvioinnin pääkysymys oli, onko perhekeskusmalli lisännyt eri ammattilaisten välistä yhteistyötä tavoitteiden mukaisesti. Ammattilaisten välistä yhteistyötä tarkasteltiin erityisesti perhekeskuksiin keskitetyissä palveluissa, mutta myös perhekeskusten ja muiden perheen tai lapsen kannalta olennaisten palvelujen välillä.

Kaupunkistrategian mukaan Helsingissä vahvistetaan lasten ja nuorten palveluketjua perustasolla, kuten lähineuvolassa, päiväkodissa, perheneuvolassa, kouluterveydenhuollossa, koulussa, nuorisotyössä, terveyspalveluissa ja lastensuojelussa. Kansallisesti perhekeskustoiminnan kehitystyö alkoi jo 2000-luvun alussa. Helsingin kaupunginvaltuusto edellytti perhekeskuksen pilotointia vuoden 2014 aikana osana palveluverkkouudistusta. Perhekeskusmallissa pyritään luomaan palveluista kokonaisuus, jossa sovitetaan yhteen erilaiset lasten ja perheiden tarvitsemat palvelut, ja jossa toimitaan moniammatillisesti.

Sosiaali- ja terveystoimialalla 14.1.2016 hyväksytyssä perhekeskusmallin projektisuunnitelmassa todetaan perhekeskusten tavoitteina olevan palvelujen saatavuuden, vaikuttavuuden ja tuottavuuden parantaminen ja lasten, nuorten ja perheiden terveys- ja hyvinvointierojen kaventaminen. Vaikka suuri osa asiakkaista tarvitsee palvelua vain satunnaisesti, tarkoitus on etsiä ja tunnistaa riskiryhmiä sekä tukea paljon palvelua tarvitsevia asiakkaita. Keinoina ovat muun muassa asiakkaan moniammatillisen palvelutarpeen arvioinnin tekeminen viivytyksettä ja vain kerran tarjoamalla asiakkaalle tarpeita vastaavat, suunnitelmalliset ja koordinoituvat palvelut.

Arviointi koski vuosina 2017 ja 2018 perustettuja Itäkadun ja Vuosaaren perhekeskuksia, joihin palvelut on keskitetty fyysisesti (niin sanottu

kivijalkaperhekeskus), sekä lännen ja pohjoisen perhekeskuksia, joiden palvelut toimivat tois-
laiseksi hajautetusti. Arvioinnissa haastateltiin perhekeskusten esihenkilöverkoston edustajia.

Perhekeskus kokoaa yhteen lapsiperheiden keskeiset palvelut

Perhekeskusmalli on tarkoitus ottaa käyttöön asteittain koko Helsingissä. Perhekeskukset eivät ole erillinen organisaatio, vaan ne toimivat perhe- ja sosiaalipalvelujen yhteisinä palveluina joko fyysisissä tiloissa, verkostoissa tai verkossa. Kuviossa 15 on kuvattu perhekeskuksen resurssit, erityistason palvelut ja keskeiset yhteistyökumppanit. Perhekeskuksella ei ole yhtä johtajaa, vaan sitä ohjaa eri ammattilaisten esihenkilöistä koostuva verkosto. Perhekeskuksia oli vuonna 2016 suunnitteilla kahdeksan, joista helmikuuhun 2020 mennessä on avattu kolme: Kallion, Vuosaaren ja Itäkadun perhekeskukset. Vuoden 2019 lopussa kaikkien kahdeksan alueelle perustettiin moniammatilliset esihenkilöverkostot.

Keskeiset toimintamuodot perhekeskuksissa ovat neuvolatiimi ja lapsiperheiden palvelutarpeen arviointi ja tuki. Asiakkaat on jaoteltu satunnaisesti palveluja tarvitseviin ja paljon palveluja tarvitseviin. Neuvoloiden aukioloaikoja on pidennetty. Tavallisin yhteydenotto perhekeskukseen tulee neuvolan kautta. Lisäksi asiakkaaksi saatetaan ohjautua sosiaalineuvonnan ja lastensuojelun kautta. Sähköiset palvelut ovat ajasta riippumatta saatavissa. Internetistä löytyy Perheen tuki -sivusto. Käytössä ovat myös Chat ja Chatbot. Vuonna 2019 käynnistettiin uusia palveluita, kuten lapsiperheiden sosiaalineuvonta ja lapsiperheiden kotipalvelun keskitetty ajanvaraus. Tämän lisäksi sosiaali- ja terveyspalvelujen Perheen tuki -internetsivulla on otettu käyttöön ”Tarvitsen apua” -nappi, jonka välityksellä perheet voivat ottaa yhteyttä.

Neuvolatiimi kokoaa palveluja yhteen perheen tueksi

Neuvolatiimit kokoontuvat käsittelemään useita eri palveluita tai tukea tarvitsevien perheiden tai lasten asioita. Tiimiin osallistuvat neuvolan terveydenhoitaja, neuvolapsykologi, lapsiperheiden sosiaaliohjaaja sekä fysio-, toiminta- ja/tai puheterapian edustajat ja suun terveydenhuollon edustaja. Neuvolan terveydenhoitaja tekee yhdessä perheen kanssa tukipyynnön, jonka perusteella tiimin kokoonpano päätetään. Terveystoiminta valmistelee lapsen asiat tiimin kokousta varten.

Helsingin perhekeskuksen resurssit, erityistason palvelut ja keskeiset yhteistyökumppanit

Kuvio 15



Piirros: Sosiaali- ja terveystoimialan Perheentuki-materiaali / Kilda

Muiden palveluiden, kuten perheneuvolan ja lapsiperheiden kotipalvelun, rooli hieman vaihtelee eri neuvolatiimeissa. Joillakin neuvolatiimeilla on tiiviimpi yhteys varhaiskasvatukseen kuin toisilla. Myös neuvolatiimien tapaamistahti vaihtelee: Esimerkiksi Itäkadulla kokoontumisia on viikon välein ja lännen alueilla toistaiseksi kuukauden välein. Itäkadulla neuvolatiimi on vakiintunut toimintamuoto. Lännessä ja pohjoisessa moniammatillista toimintaa vasta harjoitellaan, vaikka yhteistyötä on ollut ennenkin. Itäkadulla neuvolatiimiin osallistuu myös se työntekijä, joka on tehnyt tukipyynnön perheen tai asiakkaan kanssa.

Kaikki haastatellut totesivat yhteistyön edistyneen, helpottaneen keskinäistä konsultaatiota ja siten parantaneen asiakkaan palvelun saantia, vaikka eri palveluihin pääsyissä onkin eroa. Yhteisissä tiloissa toimiminen helpottaa tiimityötä. Järjestöjen rooli perhekeskuksissa on kasvanut. Erilaisten asiakkaiden tunnistamista ja oikeanlaisesta palveluohjauksesta paikoin opetellaan. Varsinaista moniammatillista arviointia ei kuitenkaan koettu vielä tehtävän. Yhteistä arviointia ja palvelujen saantia hankaloittaa se, että eri palveluiden ajanvarauskäytännöt ja palveluun pääsy vaihtelevat suurestikin.

Lapsiperheiden palvelutarpeen arviointi ja tuki -yksikössä tehdään moniammatillista arviointia

Vuonna 2017 perustettiin perhekeskusten yhteyteen lapsiperheiden palvelutarpeen arviointi ja tuki -yksiköt. Yksikköä tarvitaan silloin, kun esimerkiksi lastensuojelun, muun yhteistyökumppanin tai nuoren, lapsen tai vanhemman kautta tulee yhteydenotto, jonka johdosta tarvitaan kokonaisvaltainen, moniammatillinen arviointi. Yksikkö palvelee yleensä paljon tukea tarvitsevia asiakkaita. Näille asiakkaille nimetään vastuutyöntekijä.

Kaikissa perhekeskuksissa yksikön ammatillinen rakenne on sama. Työryhmään kuuluu lastensuojelun, perheneuvolan ja aikuissosiaalityön sosiaalityöntekijöitä sekä psykiatrinen sairaanhoitaja, joka valmistelee työryhmän asiat ja koordinoi asiakkaan palveluita. Yksikön tarkoituksena on, että perheelle tehtäisiin vain kerran kokonaisvaltainen arviointi sen sijaan, että eri ammattilaiset tekisivät sitä erikseen. Vastaava malli on olemassa myös ruotsinkielisissä palveluissa (Familjestöd nätverksmodell). Palvelutarpeen moniammatillista arviointia on siis ryhdytty tekemään kasvavassa määrin. Yksikkö tekee yhteistyötä lapsiperheiden sosiaalityön sekä lapsiperheiden kotipalvelun ja varhaisen tuen kanssa, mutta myös muiden perhekeskuspalvelujen kanssa.

Haastateltujen mukaan päällekkäisiä arviointiprosesseja esiintyy edelleen. Jotkut perheet tule-

vat aina vain uudelleen arvioitavaksi (niin sanottu pyöröovi-ilmiö), koska he eivät ole ohjautuneet oikeiden palvelujen piiriin tai tarvittavaa palvelua, esimerkiksi varhaista tukea, erityistä tukea tai perhesosiaalityötä, on liian vähän saatavilla. Pyöröovi-ilmiötä voitaisiin vähentää ottamalla lähettävä taho mukaan arviointiin.

Ammattilaisten välinen yhteistyö on lisääntynyt

Eri ammattilaisten välinen yhteistyö erityisesti perhekeskusten sisällä on lisääntynyt selvästi. Näin on riippumatta siitä, toteutetaanko perhekeskusmallia fyysisessä palvelukeskuksessa vai hajautetusti. Pidempään toimineissa kivijalkaperhekeskuksissa, erityisesti Itäkadulla, yhteistyömuodot ovat luonnollisesti vakiintuneempia, ja niitä on ollut mahdollista kehittää edelleen. Verkostomaisissa perhekeskuksissa uusimuotoista yhteistyötä vasta opetellaan. Yhdessä työskentely ja toisten työhön tutustuminen ovat kuitenkin jo nyt helpottaneet yhteistyötä. Neuvolatiimit ovat tuoneet erityisesti neuvolapsykologin, eri terapioiden, suun terveydenhuollon, perheneuvolan ja paikoin myös lapsiperheiden kotipalvelut lähemmäs perhettä.

Yhteistyö on lisääntynyt myös perhekeskuksen ja joidenkin muiden lapsiperheille keskeisten yhteistyökumppaneiden välillä, esimerkiksi neuvolatiimeilla on vaihtelevasti yhteistyötä varhaiskasvatuksen kanssa. Lapsiperheen palvelutarpeen arviointi ja tuki -yksikköön kuuluu aikuissosiaalityön edustus. Yhteistyö koulujen oppilashuollon kanssa on tiivistynyt. Haastattelussa todettiin, että asiakkaan tarpeen mukaisten palvelujen saanti on parantunut perhekeskusmalliin siirtymisen myötä.

Ainoa palvelu, johon perhekeskusmalli ei ole vaikuttanut kovin paljon, on lastensuojelu. Lastensuojelussa on aina tehty runsaasti yhteistyötä eri tahojen kanssa. Perhesosiaalityön käynnistymisen vuonna 2017 on vähentänyt lastensuojelun asiakkuuksia. Palvelu on ollut niukasti resursoitu, mutta vuonna 2020 työhön on palkattu lisää työntekijöitä. Lapsiperheiden kotipalvelun yhteistyö varsinkin sosiaaliohjauksen kanssa on tiivistynyt.

Yhteistyötä aikuisten psykiatria- ja päihdepalvelujen sekä HUSin nuorisopsykiatrian kanssa tarvitaan

Kaikissa perhekeskuksissa koettiin ongelmana se, ettei yhteistyötä aikuisten psykiatria- ja päihdepalvelujen kanssa ole, vaikka sille olisi selvästi tarvetta. Työskentelymallien puuttuessa edes fyysinen läheisyys ei takaa yhteistyön kehittymistä. Vuosaaren perhekeskuksessa koettiin, että se ei saa tukea palveluihinsa samassa talossa sijaitsevasta terveys- ja hyvinvointikeskuksesta. Puuttee-

na koettiin myös, ettei HUSin nuorisopsykiatrian kanssa ole yhteistyötä.

Havaittiin, että osassa perhekeskuksia lapsiperheiden palvelutarpeen arviointi ja tuki -yksikön työntekijät olivat hyvin sitoutuneita perhekeskustöihin, mutta osassa koettiin vielä ristiriitaa oman ammatillisen työn ja perhekeskustöiden välillä. Syynä tähän on se, että perhekeskustyö on varsin erilaista ammatilliseen työhön verrattuna.

Perhekeskustöiden on havaittu olevan varsin aikaa vievää, sillä se edellyttää suurta määrää kokouksia. Useissa palveluissa esihenkilö ei ole fyysisesti läsnä palvelukeskuksessa. Eri alueiden perhekeskusten vaihtelevat käytännöt ja työskentelytavat hankaloittavat työtä jonkin verran.

Kaikissa perhekeskuksissa todettiin, että eri kieli- ja kulttuuritaustaiset asiakkaat ovat eriarvoisessa asemassa kantasuomalaisiin nähden, sillä heidän palvelunsa edellyttävät nykyistä enemmän resursseja ja osaamista. Yhteistyö erityisesti maahanmuuttajajärjestöjen kanssa koettiin tärkeäksi. Tulkkipalvelujen käyttö on tuttua, mutta osaamista tarvitaan muun muassa perheiden psykososiaalisten oireiden hoitoon.

Johtopäätökset

Perhekeskusmalli on lisännyt eri ammattilaisten välistä yhteistyötä tavoitteiden mukaisesti. Arvioinnin kohteena olleissa kahdessa kivijalkaperhekeskuksessa ja kahdessa verkostomuotoisena toimivassa perhekeskuksessa palvelutarpeen moniammatillista arviointia on alettu tehdä kasvavassa määrin. Eri ammattilaisten yhteistyö on kehittynyt ja asiakkaan tarpeen mukaisten palvelujen saannin voidaan katsoa parantuneen. Työ on kuitenkin vasta alussa suurimmassa osassa Helsinkiä. Moniammatillista palvelutarpeen arviointia tehdään lähinnä lapsiperheiden palvelutarpeen arviointi ja tuki -yksiköissä, mutta ei vielä neuvolatiimeissä.

Neuvolatiimeissä on koottu onnistuneesti neuvolapalvelun ympärille tarvittavat yhteistyökumppanit. Yhteistä arviointia ja palvelujen saantia hankaloittavat eri palveluiden erilaiset ajanvarauskäytännöt ja palveluun pääsy. Etäesihenkilöt kokivat roolinsa haasteellisena perhekeskusten vaihtelevien käytäntöjen vuoksi.

Lapsiperheiden palvelutarpeen arviointi ja tuki -yksiköt koostuvat tiivistä yhteistyötä tekevästä työntekijöistä. Perhekeskustöihin ei olla kaikkialla yhtä sitoutuneita, sillä oman ammattityön ja perhekeskustöiden yhdistäminen on koettu vaikeaksi. Yksiköissä koettiin tärkeänä, että kokouksiin osallistuisi myös asiakkaan lähettävä taho, kuten tällä hetkellä toimitaan Itäkadun perhekeskuksessa.

Lapsiperheiden yhteydenottoa varten on keskitetty lapsiperheiden sosiaalineuvontanumero

ja Perheen tuki -internetsivulla Tarvitsen apua -nappi. Aika näyttää, ovatko palvelujen resurssit riittävät vähentämään asiakkaan arviointia useassa paikassa, tarjoamaan ennaltaehkäisevää tukea ja ohjaamaan asiakas oikeaan palveluun.

Eri ammattilaisten yhteistyö on edistyneintä pitkään toimineessa Itäkadun perhekeskuksessa. Fyysinen läheisyys on varsin merkittävä yhteistyön lisääjä, mutta yhteistyön käynnistyminen edellyttää sovittua toimintamallia. Perhekeskuksissa koettiin hankalana yhteistyön puuttuminen joidenkin tärkeiden tahojen, kuten aikuisten psykiatria- ja päihdepalvelujen, kanssa. Arvioinnin perusteella myös maahanmuuttajien palveluiden vahvistaminen perhekeskuksissa on tärkeää.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

sosiaali- ja terveystoimialan tulee

- lisätä aikuisten psykiatria- ja päihdepalvelujen ja perhekeskusten välistä yhteistyötä.
- vahvistaa maahanmuuttajien palveluita perhekeskuksissa.



Maankäyttö, asuminen ja liikenne

Suurten liikennehankkeiden toteuttaminen



Onko kaupunki toteuttanut suuria liikennehankkeita siten, että niillä on ollut edellytykset pysyä aikataulussa ja budjetissa?



Raide-Jokeria ja Kruunusiltoja ei ole täysin toteutettu siten, että niillä olisi edellytykset pysyä aikataulussa ja budjetissa.

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, onko suuria liikennehankkeita toteutettu siten, että hankkeilla on ollut edellytykset pysyä aikataulussa ja budjetissa. Osakysymyksinä olivat, ovatko Raide-Jokeri-hankkeen suunnittelu ja hallinnointi olleet tarkoituksenmukaisia, ovatko Kruunusillat-hankkeen alkuvaiheen suunnittelu ja hallinnointi olleet tarkoituksenmukaisia, sekä mitkä tekijät vaikuttivat siihen, että Jokeri 2 -bussilinjaan kuuluva Paloheinän joukkoliikennetunneli valmistui aikataulun ja kustannusarvion mukaisesti.

Helsingin kaupunkistrategian 2017–2021 mukaan liikenteen on toimittava, ja investointeja ohjaavat vaikuttavuus ja oikea-aikaisuus. Liikenteen päästövähennyksiä toteutetaan muun muassa nostamalla raidejoukkoliikenteen osuutta.

Tarkastuslautakunnan 1. toimikunta teki arviointikäynnin kaupunkiympäristön toimialalle lokakuussa 2019. Lisäksi HKL:n edustajat esittelivät suurten liikennehankkeidensa hallintaa 1. toimikunnan kokouksessa marraskuussa. Arviointiin liittyi laajasti erilaisia hallinnollisia päätöksiä, esihaastattelu ja sähköpostitiedusteluja. Lisäksi arvioinnissa hyödynnettiin pormestarin asettaman suurten investointihankkeiden kustannusarvioiden kehittämisryhmän loppuraporttia.

Liikenneinvestointien seurantatyökalut puuttuvat

Arvioinnissa ilmeni, että kaupunkiympäristön toimialalla ei ole työkaluja seurata, pysyykö hanke kustannuksissa katusuunnitteluvaiheesta urakan valmisteluun. Myöskään hankkeen aikataulua suunnittelun käynnistymisestä urakan valmistumiseen ei pystytä tällä hetkellä seuraamaan. Asian selvittäminen on osa käynnissä olevaa katutöiden kehittämisen kokonaisuutta. Toimiala noudattaa hankkeissaan kaupungin hallituksen keväällä 2018 hyväksymää katu-, liikenneväylä-, rata- ja puistohankkeiden käsitteilyohjetta.

Raide-Jokeri-hanke on allianssivaiheessa

Raide-Jokerin hankesuunnitelmassa vuonna 2016 päätetty 275 miljoonan euron kustannusarvio nostettiin 386 miljoonaan euroon tarkistettaessa keväällä 2019 hankkeen allianssivaiheen kustannusarviota (taulukko 10). Kustannusten nousuprosentti oli siten noin 40.

Raide-Jokerin suunnittelu ja hallinnointi ovat olleet tarkoituksenmukaisia meneillään olevassa allianssivaiheessa. Kustannus- ja aikataululylytysten välttämiseksi hankesuunnitelmasta päättämisen jälkeen olisi kuitenkin tullut panostaa resursseihin ja tarkkaan suunnitteluun jo valmisteluvaiheessa ennen päätöksentekoa. Suurissa hankkeissa olisi tarkoituksenmukaista, että suunnitelmia kehitettäisiin yhteistyössä toteuttajan ja suunnittelijan kesken niin varhaisessa vaiheessa kuin se vain on mahdollista. Allianssivaiheen resurssit ovat arvioinnin perusteella riittävät, ja allianssimalli kannustamiseen antaa periaatteessa paremmat mahdollisuudet kustannus- ja aikatauluarvioiden pitämiseen. Nykyvaiheessa riskejä seurataan tarkasti, mutta todennäköisesti hankkeen valmistelun alkuvaiheessa olisi ollut syytä arvioida kustannusriskejä tarkemmin. Asiantuntijoiden mukaan nykyisessä allianssin tavoitehinnassa on mahdollista pysyä.



Suunnitelmavaihe	Kustannusarvio, euroa	Suunnittelu- kustannukset, euroa	Suunnittelukustannus- ten osuus kustannus- arviosta, %
Alustava yleis- suunnitelma	220 000 000	150 000	0,07
Hankesuunnitelma	275 000 000	1 000 000	0,40
Allianssin tavoitehintaa	386 000 000	20 000 000	5,20

Kahden kunnan mukanaolo Raide-Jokeri-hankkeessa on huomioitu solmimalla vuonna 2016 yhteistyösopimus Espoon ja Helsingin kaupunkien välille. Tällä ei ole ollut suoranaista vaikutuksia hankkeen etenemiseen, tosin päätöksenteko Raide-Jokerin hankesuunnitelman kustannusten korottamisesta kesti Espoossa puolisoista kuukautta Helsinkiä kauemmin. Hankkeeseen osallistuvien henkilöiden työmäärä lisääntyy kuitenkin jonkin verran rakennettaessa hanketta kahden kunnan alueella.

Hankkeesta on viestitetty eri viestintäkanavissa, ja hankkeen omilla internetsivuilla on laajasti tietoa muun muassa rakennustöiden edistymisestä ja aikatauluista. Hankkeen viestinnän onnistumiselle on hyvät edellytykset, sillä siitä vastaa monta työntekijää. Hankkeen julkisuuskuvasta tehdään myös ulkopuolisia arvioita.

Kruunusillat-hanke on kehitysvaiheessa

Hankkeen suunnittelu ja hallinnointi ovat todennäköisesti olleet tarkoituksenmukaisia allianssin kehitysvaiheessa, koska hankkeen suunnitteluun on varattu riittävästi henkilöstöä. Kokeneita asiantuntijoita on kuitenkin vaikea löytää. Hankkeen suunnittelun keskeneräisyydestä johtuen ei voida varmasti arvioida sitä, ovatko suunnittelu ja hallinnointi olleet tarkoituksenmukaisia ennen allianssivaiheen kehitysvaiheen käynnistymistä. Kruunuvuorensilta on poikkeuksellinen rakenne, eikä Suomessa ole paljon kokemusta vastaavista hankkeista. Poikkeuksellinen rakenne on kuitenkin huomioitu muun muassa ulkomaisiin verrokkeihin tutustumalla sekä käymällä markkinavuoropuhelua mahdollisten toteuttajien kanssa.

Korkein hallinto-oikeus antoi syyskuussa 2019 lupapäätöksen, jossa asetettiin tiukkoja rajoituksia ja määräyksiä hankkeen vesirakentamistöiden tekemiselle. Kruunuvuoren ja Finken siltojen sekä Korkeasaaren esirakentamisen vesiluvat ovat lain-

voimaisia, mutta Hakaniemen alueelle tarvittavat luvat eivät vielä ole.

Kruunusillat-hanke on jaettu allianssimallilla sekä kokonaisurakkana toteutettaviin osiin. Allianssin osalta suunnittelu on samankaltaista kuin Raide-Jokerissa. Kokonaisurakassa haetaan kilpailulla ratkaisua parhaaksi tavaksi toteuttaa Kruunuvuorensillan osuus. Hankkeen suunnittelu on alkanut jo ennen Raide-Jokeria ja rakentaminen tulee todennäköisesti jatkumaan vielä sen valmistumisen jälkeen. Pitkät suunnittelu- ja toteutusajat sekä poikkeuksellinen hanke nostavat todennäköisyyttä Kruunusillat-hankkeen vuodelta 2016 olevan hankesuunnitelman 259,2 miljoonan euron kokonaiskustannusten ylittymiselle.

Hankkeen kustannus- ja aikatauluriskejä pyritään hallitsemaan systemaattisesti Väyläviraston ohjeen mukaisesti. Jako allianssiin ja kokonaisurakkaan helpottaa riskienhallintaa. Allianssitoteutus hallitsee ja jakaa riskejä paremmin, koska se ei piilota niitä. Riskien vastatoimien suunnittelu ja toteutus vastuutetaan hankejohdolle, allianssille ja kokonaisurakalle. Riskienhallinnan seurannassa pääpaino on suurimpien riskien vastatoimissa.

Hankkeen viestintäsuunnitelma on laadittu ja urakasta tullaan viestimään keskitetysti kahdesta urakkakokonaisuudesta huolimatta. Syksyllä 2019 viestintää hoiti vain yksi henkilö osa-aikaisesti, mutta resursseja kasvatettiin arvioinnin aikana yhteen kokoaikaiseen henkilöön.

Paloheinän tunneli valmistui budjetissa ja aikataulussa

Arvioinnin havaintojen perusteella Jokeri 2 -linjan Paloheinän joukkoliikennetunnelin toteutus oli onnistunut hanke. Hankkeessa päästiin aikataululliseen tavoitteeseen ja pysyttiin sille asetetussa budjetissa. Tämän toteutumisen mahdollistivat riittävät lähtötiedot ja resurssit, pitkä suunnittelu- ja toteutusajat, toimijoiden yhteistyö, tunnelin sijainti ja

hankkeen aikainen reagointi suunnitelmissa oleviin kustannusratkaisuihin.

Aikataulun toteutumisen tarkastelussa on kuitenkin hyvä ottaa huomioon, että ensimmäiset suunnitelmat toteutettiin yli kymmenen vuotta ennen hankkeen varsinaista toteuttamista. Alkuperäisen hankesuunnitelman mukaan tunnelin olisi pitänyt olla valmis jo vuonna 2012. Jokeri 2 -linjan ja Paloheinäntunnelin pitkää suunnittelujaksoa selittää osittain, että hankkeen rakennustöiden aloittamista siirsivät muun muassa suunnitelmien muuttuminen ja kaavavalitusprosessi. Näiden seurauksena hankesuunnitelmassa olevasta aikataulusta luovuttiin ja lopullinen aikataulu varmistui vasta vuonna 2012. Aikataulun siirtymisestä oli se hyöty, että hankkeen lähtötiedot olivat kunnossa ennen rakennustöiden aloittamista.

Kustannuksien tarkastelun yhteydessä selvisi, että hankkeen kustannukset alittuivat noin 1,5 miljoonalla eurolla. Tämä oli mahdollista siksi, että hankkeen aikana reagoitiin niihin ratkaisuihin, jotka olisivat voineet johtaa kustannuksien ylittämiseen. Paloheinäntunnelin tapauksessa etuna oli lisäksi, että rakennustyöt päästiin toteuttamaan käytännössä rakentamattomalle maa-alueelle. Olemassa olevaan katuverkostoon ei tarvinnut kiinnittää niin paljon huomiota, kun pakottavia reunaehtoja oli vähemmän.

Suurena tekijänä kustannuksien alittumiseen oli myös, että hanketta toteutettiin yhteistyössä eri toimijoiden välillä heti suunnittelusta lähtien. Tämä mahdollisti sen, että hankkeen lopullinen suunnitelma oli huolella laadittu. Huolellinen suunnittelu takasi kustannustehokkaimmat ratkaisut, jotka antoivat myös pelivaraa hankkeen rakentamisen aikana tulleille yllätyksille.

Johtopäätökset

Kaikkia arvioituja suuria liikennehankkeita ei ole täysin toteutettu siten, että niillä olisi edellytykset pysyä aikataulussa ja budjetissa. Suurin syy tähän näyttää olevan se, että hankesuunnitelmien kustannusarviot perustuvat yleisen tason suunnitelmiin, joissa kustannuslaskennan lähtötiedot ovat epätarkkoja. Myös jo pelkästään pitkä aikaväli hankesuunnitelman ja toteutuksen välillä nostaa hankkeiden nimellisiä kustannuksia yleisen hintatason nousun vuoksi. Kaupunkiympäristön toimialalla ei ole vielä työkaluja liikennehankkeiden kustannusten ja aikataulujen seurantaan.

Raide-Jokeri-hankkeen allianssin kehitysvaiheessa laskettu kustannusarvio perustuu huomattavasti tarkempiin lähtötietoihin kuin hankepäätöksen aikainen kustannusarvio. Arvioinnissa saadun käsityksen mukaan allianssin tavoitehinnassa on mahdollista pysyä. Kahden kunnan mukanaolo hankkeessa on mahdollistettu yhteistyösopimuksella. Myös viestintä hankkeesta on sujunut hyvin.

Kruunusillat-hankkeen pitkien suunnittelu- ja toteutusaikojen, hankkeen ainutlaatuisuuden ja tiukkojen ympäristölupien vuoksi on melko todennäköistä, että vuoden 2016 hankesuunnitelman kustannusarviota joudutaan korottamaan. Hankkeen riskejä pyritään hallitsemaan systemaattisesti.

Hankesuunnitelmien kustannusarvioiden tulisi perustua selvästi tarkempiin suunnitelmiin, mikäli hankesuunnitelmien enimmäishintojen korotuksilta halutaan välttyä. Mikäli hankesuunnitelmat halutaan viedä päätöksentekoon varhaisessa suunnitteluvaiheessa esimerkiksi aikataulu- tai kustannussyistä, olisi tarkoituksenmukaista arvioida todennäköisyydet kustannusten kasvulle.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

kaupunkiympäristön toimialan tulee

- järjestää liikennehankkeiden kustannusten ja aikataulujen seuranta suunnittelun käynnistymisestä hankkeen valmistumiseen saakka.

kaupunkiympäristön toimialan ja liikenneliikelaitoksen tulee

- varmistaa suurten liikennehankkeiden pysyminen aikataulussa ja budjetissa erityisesti parantamalla hankkeiden alkuvaiheen suunnittelu-prosessia sekä investoimalla riittävästi jo suunnitteluvaiheessa.
- selvittää, voidaanko suurten liikenneinvestointihankkeiden alkuvaiheen hankesuunnitelmien yhteydessä esittää päätöksentekoa varten arviota siitä, millä todennäköisyydellä hankkeen budjetti ja aikataulu tulevat toteutumaan.

Katutyömaahaittojen hallinta



Pystyykö kaupunki valvomaan katutyömaita ja niiden haittojen hallintaa riittävästi?



Katutyömaahaittojen arviointiin on kehitetty toimintamalleja, mutta työmaita on paljon valvontaresursseihin nähden eikä lainsäädäntö mahdollista riittävää sanktiointia.

Arvioinnin pääkysymys oli, valvotaanko katutyömaiden haittojen hallintaa riittävästi. Tätä arvioitiin selvittämällä, onko haittojen hallintajärjestelmillä kyetty riittävästi kuvaamaan, miten työmaista aiheutuvia haittoja ehkäistään tai minimoidaan, onko kaupunki ryhtynyt toimenpiteisiin, mikäli haittojen ehkäisy tai minimointi ei ole riittävällä tasolla, ja onko katutöistä aiheutuvia haittoja saatu hallittua menettelyn avulla.

Laki kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta velvoittaa kunnan valvomaan kadulla ja yleisellä alueella tehtävää työtä. Työstä vastaavan on tehtävä työstä kadulla ja yleisellä alueella ilmoitus kunnalle. Lain mukaan ”kunta voi antaa ilmoituksen johdosta työn suorittamisesta määräyksiä, jotka ovat tarpeen työstä mahdollisesti liikenteen sujuvuudelle, turvallisuudelle ja esteettömyydelle, kadulla ja yleisellä alueella sijaitseville johdoille ja laitteille sekä kadun ja yleisen alueen rakenteille aiheutuvan haitan ja vahingon vähentämiseksi”.

Kaupunkistrategian 2017–2021 mukaan toimivassa kaupungissa tietyt hoidetaan tavalla, joka häiritsee kaupunkilaisten arkea mahdollisimman vähän. Pormestari käynnisti kaupunkiympäristön toimialalla mittavan projektikokonaisuuden 2019–2021 katutyömaahaittojen vähentämiseksi. Tarkastuslautakunnan arviointi keskittyi katutyömaiden haittomuuden arviointiin kehitettyihin menettelyihin. Lisäksi käsiteltiin yleisellä tasolla sitä, miten katutyömaahaittojen vähentäminen on onnistunut, ovatko toteutusajat lyhentyneet ja prosessit selkiytyneet sekä onko viranomaisohjaus vahvistunut ja toimintakulttuuri muuttunut.

Arviointiaineistona olivat kaupunkiympäristön toimialan liikenne- ja katusuunnittelusta vastaavien sekä keskeisten rakentajien, kuten Liikenneliikelaitos HKL:n ja Helen Oy:n edustajien haastattelut. Lisäksi käytettiin tilastoaineistoa, aiheesta tehtyjä raportteja ja selvityksiä sekä tarkentavia tietopyyntöjä.

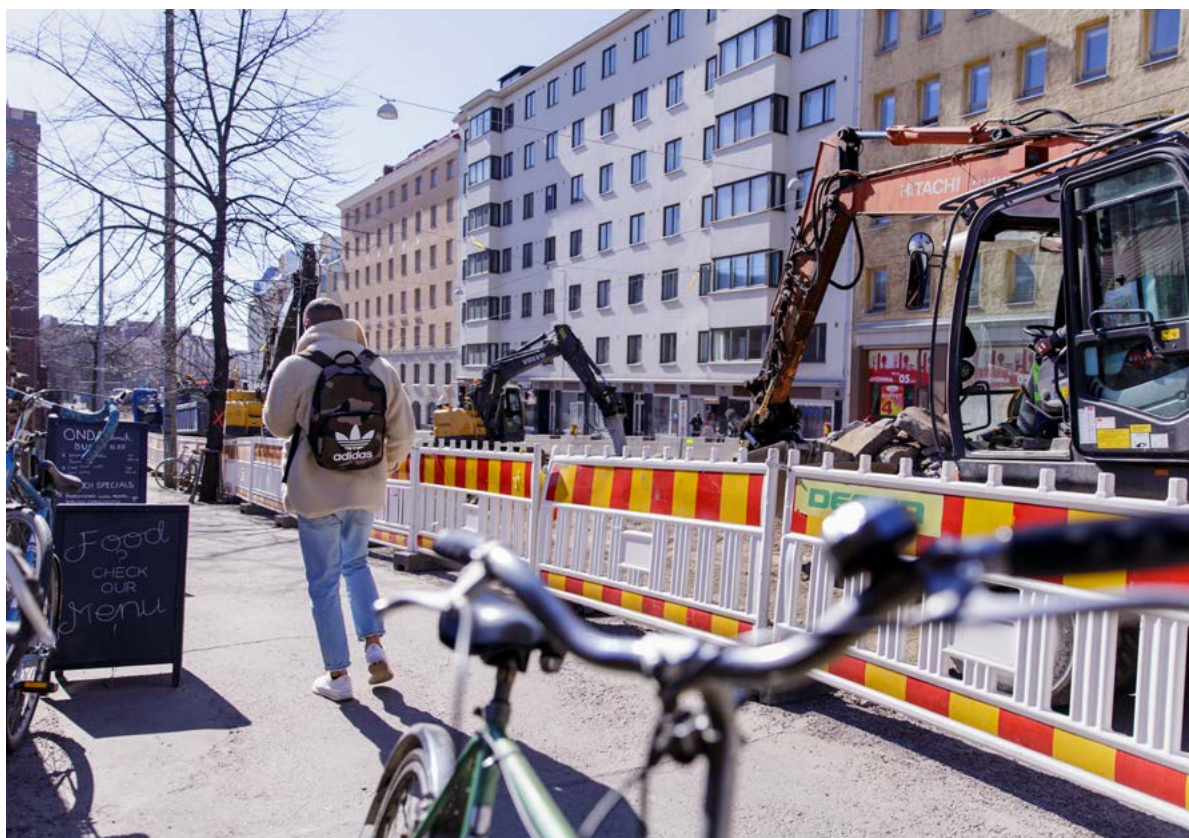
Haitaton-työkalu on ollut pitkään käytössä

Haitaton on alun perin rakennusviraston kehittämä sähköinen työkalu, joka on ollut toiminnassa vuodesta 2012 alkaen. Sen tarkoituksena oli auttaa lupaviranomaisia ja työn tilaajia eli rakentajia ottamaan nykyistä paremmin huomioon kolmannen osapuoleen kohdistuvat haitat ja kolmannen osapuolen vaatimukset jo suunnitteluvaiheessa. Ideana oli, että Haitaton-työkalun avulla hankkeeseen ryhtyvät arvioivat järjestelmällisesti eri asiakasryhmille katutöistä aiheutuvia haittoja sekä sitä, miten ne ratkaistaan. Tällöin myös urakoitsijat joutuisivat ottamaan nämä vaatimukset huomioon tarjouksessaan.

Samoihin aikoihin Haitattoman kanssa perustettiin työmaatietojen paikkatietopalvelu Louhi. Sen käytössä ovat mukana kaikki, jotka osallistuvat yhteiseen kunnallistekniseen työmaahan (YKT) sopimuksen mukaisesti. Työmaat kootaan näkyviin Louhi-palveluun. Katutöiden suunnittelua vaikeuttaa se, että palvelusta ei välttämättä saa näkyviin koko väylää, esimerkiksi joukkoliikennereittiä.

Kaikissa suunnitteluhankkeissa ja käynnisteissä investointisuunnitelmissa on tehtävä Haitaton-arviointia. Kaupungin alueella noin puolet rakentajista on ammattirakentajia, jotka käyttävät haittojen arviointijärjestelmää, Haitaton-työkalua ja haittojen hallintasuunnitelmalomaketta. Noin puolet on kertarakentajia, joille pelkästään haittojen tunnistaminen voi olla vaikeaa. Haitaton-arviointia tekevät erityisesti suunnittelijat ja rakennuttajat kaupunkiympäristön toimialalla, HKL:ssä, Helen Oy:ssä, Helen Sähköverkko Oy:ssä ja Helsingin Seudun Ympäristöpalvelut -kuntayhtymässä (HSY).

Haastattelujen perusteella haittojen tunnistaminen ja minimointikeinojen pohdinta ovat jääneet liikaa rakentajan vastuulle. Tämä aiheuttaa paljon vaihtelua eri työmaiden välillä. Menettely koetaan lähinnä ”pakolliseksi pahaksi” eikä toimintaa ohjaavaksi menettelyksi. Haitaton-työkalun käyttöön ei ole ollut viime aikoina opastusta, vaan työkalun käyttöä on opeteltu omatoimisesti. Vuoropuhelu rakentajan ja valvojan väliltä puuttuu. Haitaton-työkalun myötä



suuret rakentajat kuitenkin tekevät joitakin asioita jo vakiomuotoisesti, ja huomioon otettavia asioita tunnustetaan aiempaa enemmän. Tällaisia ovat esimerkiksi esteettömyys ja eri liikkumis- muodot. Aina kuitenkin ne tahot, jotka haittoja kokevat, eivät saa katutyömaista riittävää tietoa. Yksi Haitaton-arvioinnin ongelma on ollut, että arviointi tehdään hankkeen alussa vain kerran, mutta haittoja voi syntyä myös työmaan aikana. Tämä johtaa siihen, että urakoitsijat laskuttavat rakennuttajaa ylimääräisestä työstä.

Katutöiden haittojen vähentäminen 2019–2021 -projektikokonaisuuden yhtenä osana on Haitaton 2.0 -työkalun rakentaminen yhteistyönä eri osapuolten kesken. Samalla Louhi-palvelua kehitetään siten, että työmaita voitaisiin suunnitella ja koordinoida laajemmalla alueella. Tavoitteena on, että työmaista aiheutuvat haitat voidaan ottaa huomioon aiempaa paremmin.

Haittojen hallintasuunnitelma vaaditaan isoissa kaivukohteissa

Jokaista kaupungin yleisellä alueella tehtävää työtä varten tehdään kaivuilmotus tai vuokrataan työalue. Keskeisillä liikennealueilla kaupunkikeskustassa tehtäviä kaivutöitä varten on vuodesta 2015 lähtien edellytetty, että hankkeeseen ryhtyvä laatii haittojen hallintasuunnitelman saadakseen

luvan kaivutyölle. Tällaisia ovat liikenteellisesti merkittävät 23 aluetta keskeisissä kaupunginosissa, silloin kun kyseessä on yli 120 neliömetrin kokoinen kaivualue.

Ennen kuin kaupunkiympäristön toimialalla annetaan suostumus työmaan järjestelyjen perustamiseksi, varmistetaan, että haittojen hallintasuunnitelmalomake on täytetty. Kaupunkiympäristön toimialalla kaivutyömaailmoitusten valvonnassa työskentelee 1+16 henkilöä, joista neljä henkilöä vastaanottaa ilmoituksia. Vuonna 2019 kaivutöitä oli 3 200 ja muita yleisillä alueilla tehtäviä töitä 3 657. Katuhankkeita on vuositasolla noin 300, jotka ovat lähes kaikki YKT-hankkeita. Tämän lisäksi on vielä kaupunkiympäristön ulkovalaistushankkeita niiltä osin, kun ne toteutetaan katuhankkeen ulkopuolisina. Rakennustyömaita on siis varsin paljon resursseihin nähden. Sen vuoksi haittojen hallintasuunnitelmia ei ole systemaattisesti seurattu, vaan töitä valvotaan tarveperusteisesti.

Helsingissä suoritetaan kaivutöiden aloitusvalvonta ja vastaanottovalvonta. Työaikainen valvonta suoritetaan tarpeen vaatiessa asiakaspalautteen perusteella tai pitkäkestoisen työn aikana. Lisäksi järjestetään tehovalvontaviikkoja. Rakennuttajat käyttävät urakoidensa valvonnassa urakkasopimusten mukaisia sanktioita, mutta viranomaisvalvonnassa havaituista työmaiden puutteista ei

käytännössä seuraa taloudellisia sanktioita, vaan lisätöitä rakentajalle.

Hallintopakkeinojen käyttö ei ole riittävän ketterää nopeatempoisissa katutöissä. Mikäli toimijalle tulisi asettaa uhkasakko, on työ ehditty saada valmiiksi ennen kuin hallintopakoprosessi on saatettu loppuun. Mikäli työn toteutus ei vastaa hyväksyttävää tasoa, voi työmaan kesto venyä, mistä aiheutuu lisäkustannuksia. Lainsäädäntö ei myöskään nykyisellään salli kaupungille esimerkiksi luvan epäämistä kaivutyölle, vaikka toimija olisi rikkonut sääntöjä toistuvasti tai katualue olisi juuri remontoitu.

Pormestarin asettama katutöiden haittojen vähentäminen 2019–2021 -projektikonaisuus etenee tavoitteiden mukaisesti. Mechelininkadun katutyömaasta hankitut kokemukset on hyödynnetty Hämeentien urakassa muun muassa parantamalla työmaaviestintää. Hankkeeseen sisältyy myös viranomaisvalvonnan parantaminen. Katutöiden sujuvoittamisprojektiin liittyen on toimialalla valmisteilla lainsäädännön muutosesitys, joka on tarkoitus viedä kaupunginhallitukseen ja sitä kautta ympäristöministeriöön. Lainsäädännön muutosesityksessä on vaadittu rangaistussäännöksen tarkastamista siten, että kaupungin antamien työmaita koskevien määräysten laiminlyönti voisi johtaa rangaistukseen. On myös esitetty hallinnollisten sanktioiden käyttöön ottamista.

Katutyömaiden aikataulutus ja kustannusarviot ovat realistisia vain isoimmissa hankkeissa

Katutöillä ei ole varsinaisia hankeaikatauluja, vaan niille asetetaan välitavoitteita, joista pyritään pitämään kiinni. Kustannuksista 20–30 prosenttia on aikasidonnaisia. Urakoitsijalla on kannustin pitää työn kesto lyhyenä, koska kiinteät kustannukset työmaavuokrasta, työnjohdosta ja vuokratuista työkoneista kohdistuvat urakoitsijalle. Kaupunkiympäristön toimialan näkemyksen mukaan katutöiden ilmoitetut aikataulut, jotka lähtökohtaisesti perustuvat rakentajien arvioihin, ovat realistisia isoissa hankkeissa.

Kaikki katutyömaat eivät ole kaupunkiympäristön toimialan tai edes YKT-osapuolten hallinnoimia tai koordinoimia. Noin puolet katutyömaista on sellaisia, joiden aikatauluihin kaupungilla on rajalliset keinot vaikuttaa. Yhdeksi ratkaisuksi haittojen hallinnan kehittämiseksi arvioinnissa esitettiin, että Helsinki voisi toteuttaa keskeisimmät katualueensa omin tuottajavoimin, jolloin sopimusteknisesti voitaisiin vaikuttaa katutöiden haittojen vähentämiseen. Erilaisilla palkkio- ja sanktiomenettelyillä kustannukset saataisiin pidettyä hallinnassa. Merkittävänä etuna olisi lisäksi se, että osaaminen jäisi kaupungille. Yksityisten urakoitsijoiden kanssa voitaisiin siirtää

kokonaishinnan sijasta muihin maksuperusteisiin (yksikköhinta, tavoitehintaa, laskutyöperusteisuus). Myös digitaalisten ratkaisujen ja suurten ammattirakennuttajien omavalvonnan lisäämistä esitettiin, sillä ammattirakennuttajat katsovat työmaavalvontansa olevan riittävällä tasolla.

Kunkin katutyön urakkasuunnitelmasta laskeaan kustannusarvio, joka ei kaupunkiympäristön toimialan mukaan koskaan täsmää toteutuneiden kustannusten kanssa. Hyväksytyn katusuunnitelman kustannusarvio sisältää vain katutasoon ja sen rakenteisiin liittyvät kustannukset. Tämän ohella kustannuksiin tulevat lisäksi muiden yhteiseen kunnallistekniseen työmaahan osallistuvien tahojen kulut. Mikäli kyseessä on uusi alue, kadun pintarakenteita saatetaan joutua rakentamaan toisessa vaiheessa muun alueen rakentamisen jälkeen.

Katutyömailla joudutaan tekemään lisäksi usein tilapäisjärjestelyitä. Tilapäisjärjestelyt katutöissä johtuvat yleensä siitä syystä, että työmaalla tapahtuu ennakoimattomia asioita. Kaksi viikkoa kestävällä työmaalla voidaan joutua tekemään jopa yli parikymmentä muutosta. Olennaisinta tällöin on, kuinka, kenelle, milloin ja miten muutoksesta informoidaan. Katujen korjausrakentamisessa urakkakustannukset ovat rakennuttajan tilaston mukaan pysyneet pääsääntöisesti urakan valmisteluvaiheessa määritellyssä kustannusarviossa.

Katutyöt pyritään ohjelmoimaan siten, että työmaiden haitta ei olisi kohtuuton, ja että merkittävät reitit eivät lähtökohtaisesti ole työmaana samaan aikaan. Haittaa ei kuitenkaan tarkastella koko reitin varrella, joten tässä on selvästi parannettavaa. Katutöiden haittojen kustannuksia on toistaiseksi arvioinut vain HSL linja-autoliikenteen osalta. Valvontaprosessia puolestaan parantaisi yhtenäisen menettelyohjeen laadinta, sillä katutyömaihin liittyviä tehtäviä on usealla taholla kaupunkiympäristön toimialalla: maankäytön ja kaupunkirakenteen palvelukokonaisuudessa hoidetaan katusuunnittelu ja infrahankkeiden koordinointi, mutta rakentamisen tarveselvityksistä rakennuttamiseen asti vastaa rakennukset ja yleiset alueet -palvelukokonaisuuden rakennuttamisen infrayksikkö.

Johtopäätökset

Helsingin katutyömaahaittojen valvontaa ei voida pitää riittävänä. Haittojen hallintajärjestelmät, Haitaton-työkalu ja haittojen hallintasuunnitelma kaivuilmoituksen yhteydessä ovat olleet pitkään käytössä. Niillä ei kuitenkaan osoiteta kaupungille valvojana, miten työmaahaittoja ehkäistään tai minimoidaan. Nykyisillä menettelyillä on voitu varmistaa lähinnä se, että suuret ammattirakentajat osaavat ottaa huomioon työmaahan liittyvät haittatekijät. Suurten rakentajien vastuulla on

noin puolet kaupungin katutyömaista. Tästäkään huolimatta ne tahot, jotka haittoja kokevat, eivät aina saa katutyömaista riittävää tietoa. Haittoja voi syntyä myös työmaan aikana, ja urakoijat laskuttavat rakennuttajia lisäkustannuksia aiheuttavasta ylimääräisestä työstä.

Haittojen hallintajärjestelmän kehittämisellä on vaikutettu toimintakulttuuriin ja aiemmista suurista hankkeista on otettu oppia. Esimerkiksi viestintää ja vuorovaikutusta on olennaisesti parannettu nykyisessä Hämeentien rakentamisessa. Helen Oy katsoo ammattirakentajien työmaavalvonnan olevan riittävää. Viranomaisohjauksen ei kuitenkaan nähdä vahvistuneen eikä toteutusaikojen lyhentyneen.

Katutyömaihin liittyviä tehtäviä hoitaa tällä hetkellä useampi taho kaupunkiympäristön toimialalla, mutta yhteistä prosessia ei ole. Arvioinnissa havaittiin tarve yhtenäiselle menettelyohjeelle, joka yhdistäisi katualueiden suunnittelun, rakentamisen ja valvonnan. Kaupungin oma valvontayksikkö, joka ottaa vastaan kaivu ilmoitukset, on liian pieni valvoakseen kaivu ilmoitusten mukaisia haittojen hallintasuunnitelmia ja niiden taustalla olevia Haitaton-selvityksiä. Työnaikainen valvonta on enemmän tai vähemmän satunnaista.

Suuret, ammattitaitoiset rakentajat vastaavat noin puolesta Helsingin alueen katutöistä. Muita toteuttaa suuri määrä toimijoita, joilla on varsin vaihteleva käsitys katutöiden aiheuttamista haitoista. Yksi ehdotettu ratkaisu on, että kaupunki huolehtisi keskeisimmistä katualueistaan omin tuottajavoimin. Katutöiden haittojen vähentämiseen voitaisiin vaikuttaa sopimusteknisin menettelyin. Toiminnan tehokkuus turvattaisiin sopimuksessa kannustin- ja sanktiomenettelyn avulla, samalla kun osaaminen säilyisi kaupungilla. Yksityisten urakoitsijoiden kanssa voitaisiin siirtyä kokonaishinnan sijasta muihin maksuperusteisiin. Valvontaa voidaan kehittää myös digitaalisin ratkaisuin ja luomalla menettely, jossa hyödynnetään suurten ammattirakentajien omavalvontaa.

Lainsäädäntö ei toistaiseksi mahdollista tehokasta puuttumista toimijoiden laiminlyönteihin. Kaupunkiympäristön toimialalla on laadittu valtioneuvostolle lainsäädäntöehdotus kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annetun lain viranomaisvalvonnan tehostamisesta (Khs 9.3.2020). Katutyömaahaittojen vähentämisen projektissa kehitetään myös muita keskeisiä katutyömaihin liittyviä prosesseja ja haitattomuuden hallintamenetelmiä.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

kaupunkiympäristön toimialan tulee

- laatia toimialalle yhteinen katurakentamisen suunnittelu-, rakennuttamis- ja valvontaprosessin ohje.
- hyödyntää keskeisten katualueiden rakentamisessa nykyistä enemmän omia tuottajia osaamisen säilyttämiseksi kaupungilla ja ottaa käyttöön katutyömaahaittojen vähentämiseen ja tehokkuuteen kannustavia palkitsemis- ja sanktiomekanismeja.
- kehittää menettely ammattirakentajien omavalvonnan hyödyntämiseksi.

Tarkastuslautakunnan vastuualuejako

- Keskushallinto
- Keskushallinnon liikelaitokset
- Kaupunkiympäristön toimiala
- Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala
- Kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala
- Sosiaali- ja terveystoimiala

1. toimikunta		2. toimikunta	
Kaupunginhallitus	●	Kasvatus- ja koulutuslautakunta	●
Kaupunginkanslia	●	Varhaiskasvatus ja esiopetus	●
Taloushallintopalveluliikelaitoksen johtokunta	●	Perusopetus	●
Taloushallintopalveluliikelaitos	●	Lukio- ja ammatillinen koulutus ja vapaa sivistystyö	●
Palvelukeskusliikelaitoksen johtokunta	●	Ruotsinkieliset palvelut	●
Palvelukeskusliikelaitos	●	Kulttuuri- ja vapaa-aikalautakunta	●
Rakentamispalveluliikelaitoksen johtokunta	●	Kirjastopalvelut	●
Rakentamispalveluliikelaitos	●	Kulttuuripalvelut	●
Työterveysliikelaitoksen johtokunta	●	Nuorisopalvelut	●
Työterveysliikelaitos	●	Liikuntapalvelut	●
Kaupunkiympäristölautakunta	●	Sosiaali- ja terveyslautakunta	●
Maankäyttö ja kaupunkirakenne	●	Perhe- ja sosiaalipalvelut	●
Rakennukset ja yleiset alueet	●	Terveys- ja päihdepalvelut	●
Palvelut ja luvat	●	Sairaala-, kuntoutus- ja hoivapalvelut	●
Liikenneliikelaitoksen johtokunta	●		
Liikenneliikelaitos	●		
Pelastuslautakunta	●		
Pelastuslaitos	●		

Toimikuntien vastuualueisiin sisältyvät Helsingin kaupungin tytärsäätiöt ja keskeisimmät tytäryhtiöt

Markkinaehtoisesti toimivat tytäryhtiöt

Finlandia-talo Oy
Helen Oy
Helsingin Satama Oy
MetropoliLab Oy
Palmia Oy
Kiinteistö Oy Kaapelitalo

Asunnot

Helsingin Asumisoikeus Oy
Helsingin kaupungin 450-vuotis-taiteilijatalosäätiö
Helsingin kaupungin asunnot Oy
Keskinäinen kiinteistöosakeyhtiö
Helsingin Korkotukiasunnot
Kiinteistö Oy Auroranlinna

Elinvoima ja markkinointi

Forum Virium Helsinki Oy
Helsingin Leijona Oy
Helsinki Marketing Ltd
Korkeasaaren eläintarhan säätiö sr

Koulutus ja kulttuuri

Helsingin Musiikkitalon säätiö sr
Helsingin teatterisäätiö sr
Helsingin tapahtumasäätiö sr
UMO-säätiö sr
Helsingin seudun kesäyliopisto-säätiö sr

Liikunta

Jääkentäsäätiö sr
Mäkelänrinteen Uintikeskus Oy
Stadion-säätiö sr
Urheiluhallit Oy
Vuosaaren Urheilutalo Oy

Sosiaali ja terveys

Helsingin Seniorisäätiö sr
Niemikotisäätiö sr
Oulunkylän kuntoutuskeskus sr

Toimitilat

Kiinteistö Oy Helsingin Toimitilat
Kiinteistö Oy Myllypuron Kampus
Kiinteistöosakeyhtiö Helsingin Sähkötalo

Tukipalvelut ja muut

Pääkaupunkiseudun Kierrätys-keskus Oy
Seure Henkilöstöpalvelut Oy
Helsinki Stadion Oy

Tarkastuslautakunnan toimikuntia avustanut tarkastusviraston henkilöstö

1. toimikunta

Jäske Petri
johtava tuloksellisuustarkastaja

Hynninen Harri
kaupunkitarkastaja

Kaartinen Aija
kaupunkitarkastaja

Kähkönen Liisa
johtava tuloksellisuustarkastaja

Palomäki Tarja
kaupunkitarkastaja

Puttonen Kalle
kaupunkitarkastaja

Ritari Jari
kaupunkitarkastaja

Räsänen Olli
osa-aikainen kaupunkitarkastaja

Seppälä Jaakko
kaupunkitarkastaja

Tiili Minna
arviointipäällikkö

2. toimikunta

Kähkönen Liisa
johtava tuloksellisuustarkastaja

Bosisio-Hillberg Katja
kaupunkitarkastaja

Hynninen Harri
kaupunkitarkastaja

Kaartinen Aija
kaupunkitarkastaja

Kaito Kirsi-Marie
kaupunkitarkastaja

Palomäki Tarja
kaupunkitarkastaja

Puttonen Kalle
kaupunkitarkastaja

Ritari Jari
kaupunkitarkastaja

Räsänen Olli
osa-aikainen kaupunkitarkastaja

Tiili Minna
arviointipäällikkö

Luettelo tarkastuslautakunnalle valmistelluista arviointimuistioista

1. toimikunta

Vuoden 2017 arviointikertomuksessa esitettyjen suositusten vaikuttavuuden arviointi

Kanslian, pormestarin ja apulaispormestareiden toimialoille antama ohjaus

Terveystieteiden sähkötietoisuus, yhteisarviointi pääkaupunkiseudun kaupunkien ja HUSin tarkastuslautakuntien kanssa

Digitaalisten asiointipalvelujen laatu

Esteettömyyslinjausten toteutuminen

Liikunta- ja kulttuuripalvelujen omistajaohjaus ja kokonaisuuden hallinta

Suurten liikennehankkeiden toteuttaminen

Tilankäytön tehostamisen vaikutukset

Katutyömaahaittojen hallinta

2. toimikunta

Vuoden 2017 arviointikertomuksessa esitettyjen suositusten vaikuttavuuden arviointi

Digitalisaation toteutuminen perusopetuksessa

Lapsiperheiden kotouttaminen kasvatukseen ja koulutuksen toimialalla

Varhaiskasvatukseen tavoitteiden toteutuminen

Yhteistyö ja moniammatillisuus perhekeskuksissa

Kaupungin tuottaman vanhusten ympärivuorokautisen hoidon laadunvalvonta

Vanhusten ostetun ympärivuorokautisen hoidon laadunvalvonta

Suun terveydenhuollon saatavuus ja tuloksellisuus



Muistiot ovat luettavissa sivustolla www.arviointikertomus.fi.

Lyhenteet ja sanasto

Allianssimalli -hanke	investoinnin toteutusmuoto, jossa hankkeen osapuolet solmivat etukäteen sopimuksen hankkeen riskien ja hyötyjen jakamisesta
Apotti	asiakas- ja potilastietojärjestelmä, jossa ovat mukana HUS, Helsinki, Vantaa, Kirkkonummi, Kauniainen, Tuusula ja Kerava
Chat	sähköinen palvelu, jonka avulla voi keskustella ihmisten kanssa reaaliaikaisesti kirjoitetun tekstin avulla
Chatbot	tietokoneohjelma, joka on suunniteltu käymään keskustelua ihmisen kanssa kirjoitetun tekstin avulla
Data-analytiikka	erityyppiset menetelmät, joilla muodostetaan eri tavoin kerätystä tiedosta (data) korkeamman tason informaatiota ja malleja, jotka mahdollistavat erilaisten hyödyllisten johtopäätösten tekemisen
digi.hel.fi-osaamis-merkit ja -taitotaso	Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan opetushenkilöstölle suunnatut tietoteknologian osaamismerkit, jotka perustuvat eri taitotasojen kuvauksiin. Taitotasoa on kolme: Tietoteknologian opetuskäytön perusosaaminen, tietoteknologian opetuskäytön syventävä osaaminen sekä tietoteknologian opetuskäytön kehittäjä- ja kouluttajaosaaminen.
Digitaalinen	tässä arviointikertomuksessa merkityksessä ”tietotekniikkaa hyödyntävä”
EduLab	Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan oppimisympäristö ja innovaatioalusta, joka sijaitsee fyysisesti Töysänsäädun toimitalossa. Tiloja voidaan käyttää esimerkiksi yhteiskehittämiseen tai työpajoihin.
HaiPro	asiakas- ja potilasturvallisuutta vaarantavien tapahtumien ilmoitus- ja raportointimenettelyyn kehitetty tietotekninen sovellus
Haitaton	työmaahaittojen tunnistamista ja hallintaa varten kehitetty tietotekninen sovellus
Harrastuspassi	yläkouluilaisille suunnattu valtakunnallinen mobiilisovellus maksuttomista/edullisista harrastusmahdollisuuksista tiedottamiseen
HYTE	hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen ohjelma kaupunkistrategiassa
Innokoulut	pedagogiikan ja digitalisaation kehittämiseen liittyviä kokeiluja lukuvuonna 2016–2017 käynnistäneet koulut
IP-osoite	Internetin protokollaosoite eli numerosarja, jota käytetään verkkosovittimien yksilöimiseen. Verkkosovitin eli verkkokortti on laite, jonka avulla tietokone liittyy tietokoneverkkoon.
Karvi	Kansallinen koulutuksen arviointikeskus
Kuva	Helsingin kaupungin kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala
Kymp	Helsingin kaupungin kaupunkiympäristön toimiala
Kasko	Helsingin kaupungin kasvatuksen ja koulutuksen toimiala
Kotiva	alun perin hanke, jossa kehitettiin maahanmuuttajien kotivanhempien suomen kielen kurssien viestintää, sisältöjä ja ohjausta, sittemmin suomen kielen koulutus kotivanhemmille
Louhi	infrahankkeiden paikkatietojärjestelmä ja karttapalvelu

Maisa	Apotin asiakasportaali, asiointin väylä ammattilaisen ja kansalaisen välillä
OECD	The Organisation for Economic Co-operation and Development. OECD on kansainvälinen organisaatio, joka edistää taloudellista yhteistyötä ja kehitystä. Se myös järjestää Pisa-tutkimuksen.
Omakanta	valtakunnallinen sähköinen palvelu, jossa asiakas voi katsoa omia terveystietojaan ja uusia reseptejään
Omaolo	valtakunnallinen sähköinen palvelu- ja asiointikanava, joka tukee oma- ja itsehoitoa sekä ohjaa tarvittaessa hoidon piiriin hyödyntämällä asiakkaan itse tekemää oirearviota
Opeka	valtakunnallinen tietoteknologian opetuskäytön itsearviointikysely opettajille
Oppika	valtakunnallinen tietoteknologian opetuskäytön itsearviointikysely oppilaille
OVS	omavalvontasuunnitelma
Pedagoginen	Pedagogiikkaan kuuluva. Pedagogiikka tarkoittaa tapaa, jolla opetus järjestetään, sekä sen näkemyksellisiä kasvatuksellisia periaatteita.
Pisa	Programme for International Students Assessment. Pisa on OECD:n jäsenmaiden yhteinen tutkimusohjelma, joka tuottaa tietoa koulutuksen tilasta ja tuloksista sekä koulun ulkopuolella tapahtuvasta oppimisesta kansainvälisessä vertailukehyksessä.
Portfolio	Perusopetuksessa portfolioilla tarkoitetaan opetuskansiota. Portfolio on oppilaan töiden kokoelma, johon voidaan liittää itsearviointia ja opettajan kommentteja.
RAI	Resident Assessment Instrument. RAI-järjestelmä on standardoitu tiedonkeruun ja havainnoinnin välineistö, joka on tarkoitettu vanhus- tai vammaispalvelun asiakkaan palvelutarpeen arviointiin sekä hoito-, kuntoutus- ja palvelusuunnitelman laatimiseen.
SAS-prosessi	Selvitys, Arviointi, Sijoitus; menettely, jolla sosiaali- ja terveystoimialalla arvioidaan henkilön ympärivuorokautisen hoidon tarvetta
Seure	Seure Henkilöstöpalvelut Oy, pääkaupunkiseudun kaupunkien, niiden osakeyhtiöiden sekä HUSin yhteinen henkilöstöpalveluyhtiö
Sote	Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimiala
SPro	sosiaalihuoltolain mukaisten epäkohtailmoitusten tekemiseen ja käsittelyyn kehitetty tietotekninen sovellus
SuRaKu -projekti	Helsingin rakennusviraston, nykyisen kaupunkiympäristön toimialan suunnittelun, rakentamisen ja kunnossapidon projekti
S2-opetus	suomi toisena kielenä -opetus
Teams	tiimityöhön tarkoitettu sovellus
Yammer	organisaation viestintään ja yhteistyöhön tarkoitettu sovellus
YKT-sopimus	yhteinen kunnallistekninen työmaa; vuodesta 2008 asti voimassa ollut kaupungin ja eri toimijoiden välinen katurakenteiden koordinoinnin yhteistyömuoto

Helsingin kaupungin tarkastuslautakunnan arviointikertomus 2019

Julkaisija

Helsingin kaupunki, tarkastusvirasto

Valokuvat

My Helsinki -materiaalipankki

Kansi, sivut 3, 16, 18, 41, 45 ja 51: Jussi Hellsten

Sivut 11 ja 37: Kuvatoimisto Kuvio

Sivu 13: Antti Kokkola

Sivu 20: Aleksi Poutanen

Sivu 26: Natura Viva

Sivu 28: Johanna Vilhunen

Sivut 47, 55, 68, 71, 73 ja 89: Maija Astikainen

Sivu 58: Shoot Hayley

Sivu 62: Mikael Ahlfors / Kuvatoimisto Keksi

Sivu 83: Vesa Laitinen

Helsingin kaupungin aineistopankki

Sivu 33: Laura Oja

Sivu 75: Seppo Laakso

Sivu 85: Amparo España

Tarkastuslautakunnan jäsenten valokuvat, sivu 7:

Pertti Nisonen, paitsi Auni-Marja Vilavaaran valokuva Vessi Vessi Visuals

Taitto

Tuomas Kärkkäinen, Merkitys

Paino

Grano Oy

Julkaisunumerot

Helsingin kaupungin tarkastuslautakunta: Arviointikertomus 2019

Helsingin kaupungin keskushallinnon julkaisuja 2020:15

ISBN 978-952-331-757-4

(painettu julkaisu)

ISBN 978-952-331-758-1

(verkkajulkaisu)

ISSN-L 2242-4504

ISSN 2242-4504

(painettu julkaisu)

ISSN 2323-8135

(verkkajulkaisu)

The logo for Helsinki, featuring the word "Helsinki" in white text inside a white speech bubble shape on a blue background.

Helsinki

Helsingin kaupunki
Tarkastusvirasto

Unioninkatu 25
00170 Helsinki
PL 400
00099 Helsingin kaupunki
Puhelin 09 310 36476
www.hel.fi/tarkastuslautakunta
www.arviointikertomus.fi