Arviointikertomus

2021

Helsinki

Helsinki

Sisällys

4 Tarkastuslautakunnan katsaus
6 Tiivistelmä
8 Tarkastuslautakunta
10 Suositusten vaikuttavuuden arviointi
15 Sitovien toiminnan tavoitteiden arviointi 2021
20 Toiminnan arviointi lautakunnan päättämien teemojen mukaisesti
21 Talous
- 21 Talousarvion ja strategian taloustavoitteiden toteutuminen
- 25 Talouden tunnuslukujen kehitys

30 Eriarvoisuuden ja syrjäytymisen ehkäisy
- 31 Etäopetuksen aiheuttaman oppimisvajeen paikkaaminen yläkouluissa
- 36 Opiskelijoiden ohjauksen riittävyys ammatillisessa koulutuksessa
- 42 Lastensuojelun avohuollon palvelujen riittävyys

48 Terveyttä ja hyvinvointia palveluista
- 49 Ikääntyneiden kotihoito
- 55 Iäkäs potilas päivystyksessä
- 60 Mielenterveyskuntoutujan polku sairaalahoidosta asumiseen
- 66 Liikkumisohjelman tavoitteiden toteutuminen

70 Rakennettu ympäristö ja ekologinen kestävyys
- 71 Luonnon monimuotoisuuden edistäminen metsien hoidossa

76 Kaupungin vetovoima ja kansainvälisyys
- 77 Yritysmyönteisyys ja yhteistyö yritysten kanssa

82 Digitalisaatio ja sähköiset palvelut
- 83 Kaupungin digitaalinen turvallisuus

88 Omistajapolitiikka
- 89 Helsingin kaupungin asunnot Oy:n vuokralaisdemokratian toteutuminen

94 Liitteet
96 Lyhenteet ja sanasto

Tarkastuslautakunnan katsaus

Tarkastuslautakunta on suoraan kaupunginvaltuuston alainen lakisääteinen toimielin, jonka arviointitoiminnan tarkoituksena on tuottaa valtuustolle tietoa kaupunkistrategiassa ja talousarviossa asetettujen tavoitteiden toteutumisesta ja siitä, onko kaupungin toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Havainnoistaan lautakunta raportoi vuosittain valtuustolle annettavalla arviointikertomuksella.

Tarkastuslautakunnan arviointikertomuksessa on esitetty kaupungin toimintaan liittyviä havaintoja ja suosituksia, joita valtuusto, kaupunginhallitus, muut toimielimet, keskushallinto ja toimialat voivat hyödyntää kaupungin toiminnan kehittämisessä. Kaupunginhallituksen tulee loppuvuodesta raportoida valtuustolle, mihin toimenpiteisiin suositusten johdosta on ryhdytty. Vuoden 2021 arviointikertomuksessa esiin nousevat muun muassa seuraavat havainnot:

- Pääkaupunkiseudun kaupunkien ja HUSin yhteisarvioinnin perusteella iäkkäiden kotiuttaminen päivystyksestä vaatii edelleen kehittämistä.
- Kotihoidossa on saavutettu kaupunkistrategiassa ja Stadin ikäohjelmassa asetetuista tavoitteista vain osa.
- Pitkittynyt koronapandemia on lisännyt yläkoululaisten oppimisvaikeuksia ja vähentänyt työssä oppimisen mahdollisuuksia ammatillisessa koulutuksessa.
- Hekan asukkailla ei ole päätösvaltaa kaikissa yhteishallintolain edellyttämissä asioissa.
- Kaupungin taloudellinen tila on koronapandemiasta huolimatta edelleen hyvä.

Voit tutustua arviointikertomukseen ja sen taustamuistioihin osoitteessa **www.arviointikertomus.fi**

Muihin lautakunnan havaintoihin voit tutustua perehtymällä tähän arviointikertomukseen ja arviointikertomus.fi-sivustoon. Molemmat antavat myös kuntalaisille ja muille Helsingin toiminnasta kiinnostuneille kattavasti tietoa siitä, miten kaupunki on tarkastuslautakunnan havaintojen perusteella suoriutunut tehtävistään. Kevään aikana arviointihavainnot julkaistaan myös ruotsin ja englannin kielillä.

Tarkastuslautakunnan vuoden 2021 arviointikertomus on ensimmäinen valtuustokaudelle 2021–2025 ajoittuva lautakunnan raportti. Kaupunginvaltuusto hyväksyi toimikauttaan koskevan kaupunkistrategian syksyllä 2021, joten sitä ei ole vielä voitu ottaa huomioon tähän arviointikertomukseen sisältyvien arviointien valmistelussa. Vuodesta 2022 lähtien painopiste on voimassa olevan kaupunkistrategian toteutumisen arvioinnissa, ja toimikauden aikana lautakunnan arvioinnit tulevat kohdistumaan kattavasti kaikkiin kaupunkistrategian osa-alueisiin.

Kiitokset kaikille vuoden 2021 arviointien valmisteluun osallistuneille ja vuoden 2022 arviointisuunnitelman valmistelua varten arviointiaihe-ehdotuksia tehneille. Mielenkiintoisia lukuhetkiä arviointikertomuksen parissa!

Yhteistyöterveisin
Helsingin kaupungin tarkastuslautakunta

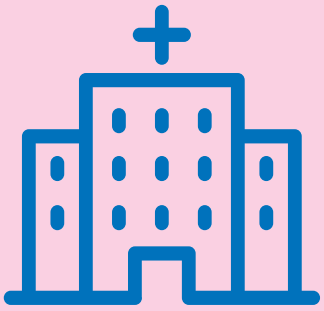
kaupungintalon
ravintola
GOHAN
GOHAN
GOHAN

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 2021 koskevien arviointien tuloksista.

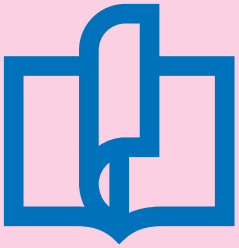
Työvoimapula kuormittaa kotihoidon henkilöstöä.

Kotihoidossa on saavutettu kaupunkistrategiassa ja Stadin ikäohjelmassa asetetuista tavoitteista vain osa. Esimerkiksi henkilöstön työhyvinvoinnille asetettuja tavoitteita ei ole saavutettu. Syynä on etenkin työvoimapula, joka kuormittaa työssä olevia hoitajia. Myös koronapandemia on heikentänyt tavoitteiden toteutumisen edellytyksiä. Kotihoito ei täytä kaikilta osin vanhuspalvelulain vaatimuksia yhdenvertaisuudesta, koska ruotsinkielisen palvelun piirissä olevat eivät aina saa palvelua ruotsin kielellä. Alueellinen yhdenvertaisuus toteutuu vanhuspalvelulain tarkoittamassa merkityksessä, vaikka alueellisia eroja kotihoitoyksiköiden välillä onkin. Tarkastuslautakunta antoi useita toimenpidesuosituksia kotihoidon kehittämiseksi.



Iäkkäiden kotiuttaminen päivystyksestä vaatii kehittämistä.

Pääkaupunkiseudun kaupungit ja HUS ovat edistäneet tavoitetta hoitaa suurempi osuus iäkkäiden akuuttitilanteista laitoshoidossa, palveluasumisessa ja kotihoidossa päivystyksen sijaan. Tarkastuslautakuntien yhteisessä arvioinnissa havaittiin, että Helsingin käytännöt poikkeavat Espoon ja Vantaan käytännöistä. Liikkuva hoitaja -palvelu (Liiho) on ollut Helsingissä käytössä vasta vähän aikaa ja sitä on käytetty hyvin vähän verrattuna Espoon liikkuvaan sairaalaan LiiSaan. Espoossa ja Vantaalla liikkuva hoitaja on saatavilla kaikkina päivinä vuorokauden ympäri. Helsingissä näin ei ole, eikä Liihoa voi kutsua paikalle ilman konsultaatiota. Naapurikaupungeista poiketen Helsinki myös katsoo kotiuttamisprosessin kehittämisen kuuluvan HUSille. Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan yhteistyötä HUSin kanssa tulee lisätä.



Koronapandemian aikana yläkoululaisten vaikeudet koulunkäynnissä ovat lisääntyneet. Ammatillisessa koulutuksessa koronapandemia vähensi työssä oppimisen mahdollisuuksia.

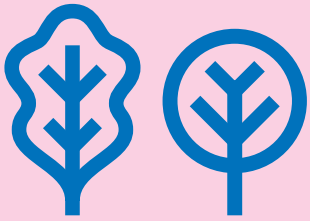
Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala on tehnyt useita toimenpiteitä yläkoululaisten oppimisvajeen paikkaamiseksi. Luotettavaa, vertailukelpoista ja konkreettista tietoa oppimisvajeesta ja toimenpiteiden vaikutuksista ei kuitenkaan ole saatavilla. THL:n toteuttaman kouluterveyskyselyn perusteella vaikeudet koulunkäynnissä ja opiskelussa ovat lisääntyneet vuonna 2021 verrattuna aikaisempiin vuosiin. Oppimisvajeen rinnalla on syntynyt myös hyvinvointivajetta. Stadin ammatti- ja aikuisopistoa koskevassa arvioinnissa havaittiin, että opiskelijoiden ohjaus ammatillisessa koulutuksessa edellyttää edelleen kehittämistä. Henkilöstölle tehdyn kyselyn perusteella opinto-ohjausta, työpaikkaohjausta ja hyvinvointiin liittyvää ohjausta ei ole riittävästi tarjolla. Koronapandemian aikana opiskelijat eivät päässeet työelämässä oppimisen jaksoille normaalisti.

Mielenterveyskuntoutujat joutuvat odottamaan pitkään soveltuvaa asumispaikkaa.

Etusijalle asetetut ryhmät saavat tarvettaan vastaavan asumispalvelupaikan 1–3 kuukauden kuluessa siitä, kun sosiaali- ja terveystoimiala on tehnyt päätöksen sijoituksesta. Etusijalle asetetettavia ryhmiä ovat HUSin osastojen potilaat, lastensuojelun ja jälkihuollon asiakkaat, tilapäismajoituksessa olijat ja asunnottomat. Nopeimmin asumispalvelupaikan saavat HUSin sairaaloista tulevat, koska kaupunki maksaa 14 päivää ylittävästä odotusajasta siirtoviivepäivämaksua HUSille. Muilla ryhmillä keskimääräinen odotusaika on 1,5–2 vuotta. Ajat ovat kuitenkin vain arvioita, koska jonotusaikaa ei tilastoida. Muille kuin HUSin sairaaloista tuleville potilaille ei ole asetettu tavoiteaikaa palveluun pääsylle. Pitkä jonotusaika aiheuttaa sekä taloudellisia että inhimillisiä kustannuksia.

Lastensuojelun avohuollossa toteutuu lakisääteinen sosiaalityöntekijämitoitus.

Lasten ja perheiden ongelmat ja tuen tarve ovat lisääntyneet erityisesti koronapandemian myötä. Vaikka lastensuojelun avohuollon asiakaskohtainen lakisääteinen työntekijämäärä täyttyy, sosiaalityöntekijöitä ei ole saatu palkattua riittävästi perheiden tarpeisiin nähden. Avohuollossa on jo pidempään ollut kymmenen työntekijän vajaus, koska useissa rekrytoinneissa ei ole saatu lainkaan hakemuksia. Tarkastuslautakunta suositteli edelleen kehitettäväksi palveluja, joissa perheiden tarpeet otetaan huomioon kokonaisvaltaisesti ja oikea-aikaisesti.



Monimuotoisuus on lisääntynyt kaupungin metsissä, vaikka se ei ole ollut metsien hoidon keskeisin tavoite.

Kaupunki on suunnitelmallisesti säilyttänyt ja lisännyt luonnon monimuotoisuutta metsissä ja metsäisillä alueilla. Monimuotoisuuden edistäminen ei kuitenkaan ole ollut metsien hoidon keskeisin tavoite, koska vuodelta 2011 peräisin oleva luonnonhoidon linjaus perustuu moniarvoisuuteen. Luonnonhoidossa huomioidaan luonnon monimuotoisuuden ohella esimerkiksi asukastoiveet ja maisemalliset arvot. Kaupunkistrategioissa on vuodesta 2017 lähtien linjattu, että suunnitelmallinen luonnon monimuotoisuuden lisääminen on metsien hoidon keskeisin tavoite. Luonnonhoidon linjaus onkin tarpeen päivittää vastaamaan kaupunginvaltuuston valitsemaa painotusta. Luonnonhoidon vaikutuksista ei ole riittävästi mittaritietoa.

Hekan vuokralaisdemokratia poikkeaa yhteishallintolaista.

Asukkailla ei ole Hekassa päätösvaltaa kaikissa yhteishallintolain edellyttämissä asioissa. Toisaalta Hekan vuokralaisdemokratiassa on lisäelementtejä, joita laki ei edellytä. Asukasaktiivit ovat tyytymättömiä asukkaiden tosiasiallisiin vaikutusmahdollisuuksiin. Yhteishallintolain uudistus on käynnissä. Lakimuutoksen yhteydessä tulee varmistaa, että Hekan vuokralaisdemokratiasääntö ja käytännön soveltaminen ovat kaikilta osin lain mukaisia.

Koronapandemia vaikutti talouteen ja toiminnan tavoitteiden toteutumiseen.

Kaupungin talouden tila on pysynyt hyvänä muun muassa valtion myöntämien koronatukien ansiosta, mutta koronapandemiasta toipuminen aiheuttaa jatkossakin kustannuksia. Koronapandemia vaikutti erityisesti kasvatuksen ja koulutuksen toimialan sekä sosiaali- ja terveystoimialan toiminnan tavoitteiden toteutumattomuuteen.

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 2.8.2021 tarkastuslautakunnan toimikaudeksi 2021–2025. Lautakunnassa on yhdeksän jäsentä ja jokaisella on henkilökohtainen varajäsen. Lautakunnan arviointeja valmistellaan kahdessa toimikunnassa, joiden kokoonpanot on esitelty seuraavalla sivulla. Toimikuntien vastuualuejako on arviointikertomuksen liitteenä.

Vuonna 2021 tarkastusviraston päällikkönä ja tarkastuslautakunnan esittelijänä toimi tarkastusjohtaja Timo Terävä. Arviointitoiminnasta vastasi arviointipäällikkö Minna Tiili, tarkastustoiminnasta tarkastuspäällikkö Arto Ahlqvist ja sidonnaisuusilmoitusten valvonnasta controller Vilma Lamminpää.

Lautakunnan ja toimikuntien kokoukset pidettiin kaupungin ohjeiden mukaisesti pääsääntöisesti sähköisellä etäyhteydellä. Toimikautensa aloittaneelle tarkastuslautakunnalle järjestettiin lakisääteisiin tehtäviin liittyvää perehdytystä. Tarkastuslautakunta osallistui 11.11.2021 pääkaupunkiseudun tarkastuslautakuntien yhteiseen seminaariin Espoossa ja 17.–18.11.2021 suurten kaupunkien tarkastuslautakuntien koulutustilaisuuteen Tampereella. Molempiin tilaisuuksiin oli mahdollista osallistua myös etäyhteydellä.

Tarkastuslautakunnan sihteereinä toimivat johtava tuloksellisuustarkastaja Liisa Kähkönen ja controller Vilma Lamminpää. Tarkastuslautakunnan 2. toimikunnan arviointityön koordinoinnista vastasivat Minna Tiili ja Liisa Kähkönen. 1. toimikunnan arviointityön koordinoinnista vastasi johtava tuloksellisuustarkastaja Petri Jäske.

Arviointitoiminta

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

Arviointiin liittyvät havainnot ja suositukset esitetään tässä arviointikertomuksessa. Arviointikertomuksen taustamuistioihin voi tutustua kattavasti osoitteessa www.arviointikertomus.fi. Ennen arviointikertomuksen valtuustokäsittelyä lautakunta pyytää kaupunginhallitukselta ja muilta toimielimiltä tarvittavat lausunnot ja toimittaa ne valtuustolle tiedoksi. Kaupunginhallituksen tulee antaa loppuvuodesta valtuustolle selvitys siitä, mihin toimenpiteisiin toiminnasta vastaavat henkilöt ja tilivelvolliset ovat ryhtyneet arviointikertomuksen johdosta.

Vuoden 2021 arviointisuunnitelma valmisteltiin toimikauden 2017–2021 tarkastuslautakunnan ja tarkastusviraston yhteistyönä, ja lautakunta hyväksyi sen 11.5.2021. Valtuustokauden vaihtuessa elokuussa toimintansa aloittanut toimikauden 2021–2025 tarkastuslautakunta hyväksyi päivitetyn arviointisuunnitelman 31.8.2021. Suunnitelman valmistelussa otettiin huomioon valtuutettujen, valtuustoryhmien ja kaupungin johdon esittämät arviointiaihe-ehdotukset sekä kuntalaisten ja kaupungin henkilöstön Kerro kantasi -palvelussa esittämät ehdotukset. Tarkastuslautakunnan toimintasuunnitelman mukaisesti arviointiaiheet painottuivat kaupunkistrategiasta johdettuihin teemoihin.

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

Helsinki toimi vastuutahona PKS-tarkastuslautakuntien vuoden 2021 yhteisarvioinnissa, joka käsitteli iäkkäiden potilaiden akuuttitilanteiden hoitoa. Arviointiin osallistuivat Helsingin, Espoon, Kauniaisten, Vantaan ja HUSin ulkoiset tarkastustoimet.

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

Tarkastustoiminta

Helsingin kaupungin tilikausien 2019–2022 tilintarkastajana toimii KPMG Oy Ab. Päävastuullisena tilintarkastajana toiminut JHT, KHT Jorma Nurkkala antoi lautakunnalle kolme raporttia vuoden 2021 tilintarkastuksesta ja esitteli tarkastuksen havaintoja lautakunnan kokouksissa. Tilintarkastuskertomus ja julkinen yhteenvetoraportti vuoden 2021 tilintarkastuksesta käsitellään valtuustossa kesäkuussa 2022.

Tarkastuslautakunnan kokoonpano

1. toimikunta

Vpj. Dani Niskanen
Varajäsen Leila Kaleva

Iida Haglund
Varajäsen Juha Christensen

Jussi Junni
Varajäsen Virve Magdaleno

Terhi Peltokorpi
Varajäsen Jukka Ihanus

2. toimikunta

Pj. Nuutti Hyttinen
Varajäsen Marika Sorja

Nita Austero
Varajäsen Pertti Hyvärinen

Sandra Hagman
Varajäsen Jani Valpio

Mikael Jungner
Varajäsen Kimmo Niemelä

Petrus Pennanen
Varajäsen Antonia Bäckman

Sidonnaisuusilmoitusten valvonta

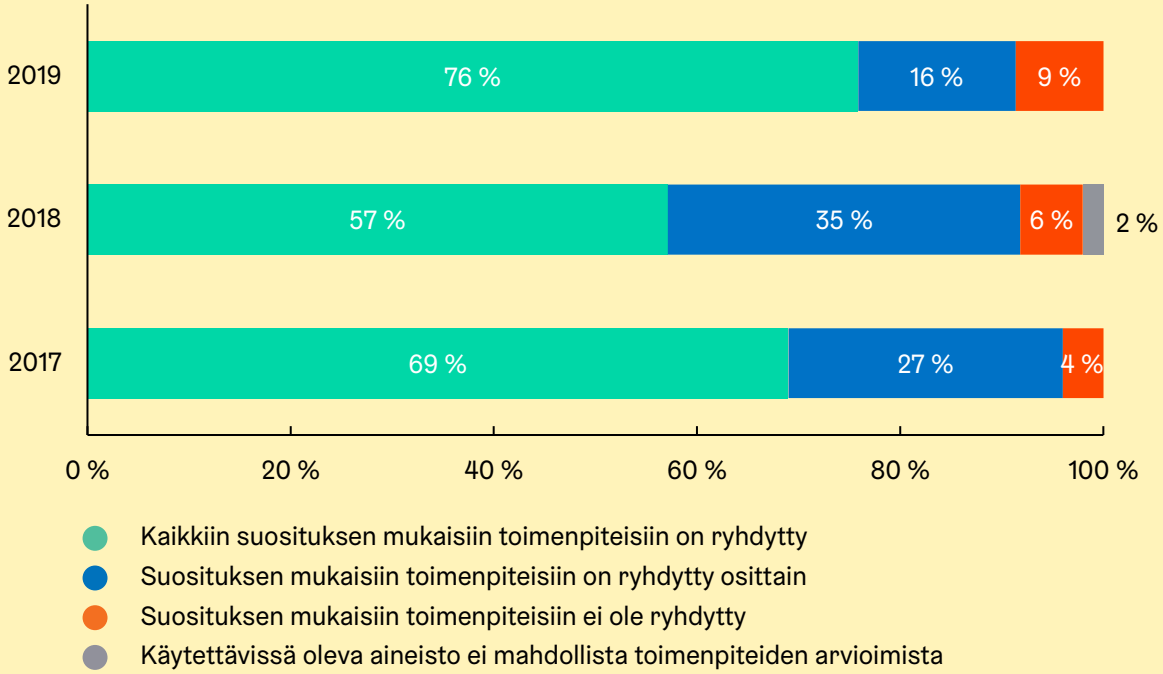
Kuntalain mukaan määrätyillä luottamushenkilöillä ja viranhaltijoilla on velvollisuus ilmoittaa julkisesti sidonnaisuuksistaan. Tarkastuslautakunnan tehtävänä on valvoa ilmoitusvelvollisuuden noudattamista ja saattaa ilmoitukset valtuuston tiedoksi. Vuonna 2021 lautakunta merkitsi tiedoksi luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden antamat sidonnaisuusilmoitukset kokouksissaan 1.6. ja 16.11.2021. Valtuuston käsittelyssä ilmoitukset olivat 23.6. ja 8.12.2021. Tarkastusvirasto avusti tarkastuslautakuntaa sidonnaisuusilmoitusten valvonnassa.

Arviointikertomuksen 2020 käsittely

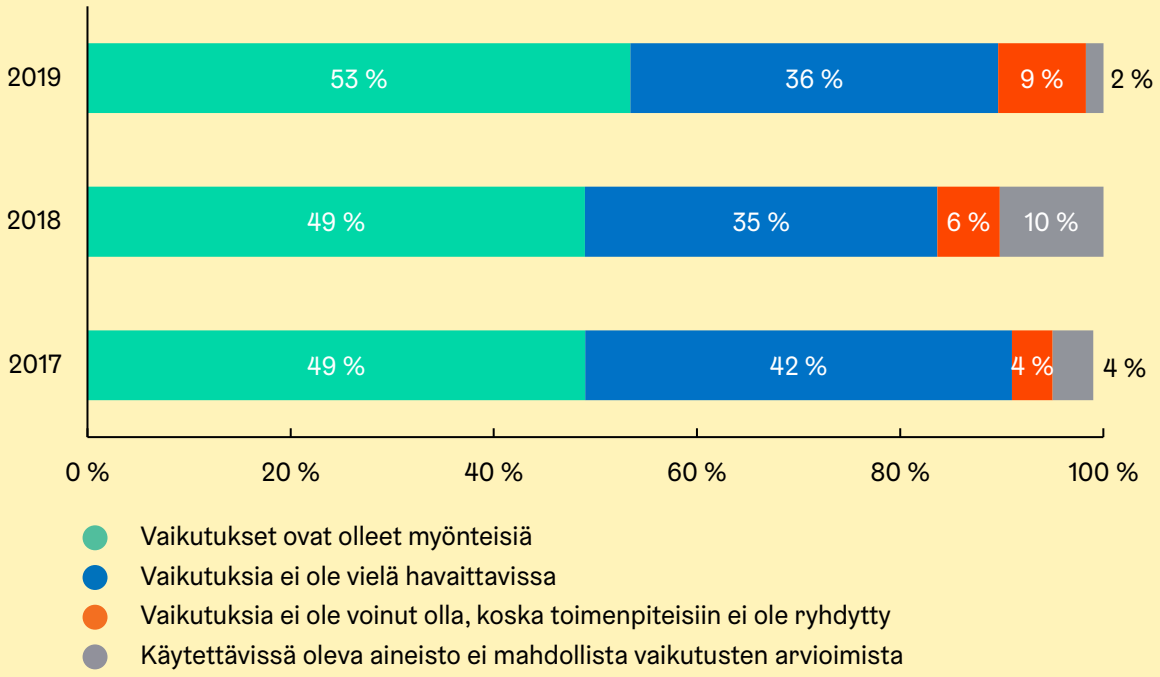
Kaupunginvaltuusto käsitteli 23.6.2021 vuoden 2020 arviointikertomuksen ja siihen pyydetyt lausunnot. Valtuusto merkitsi 8.12.2021 tiedoksi kaupunginhallituksen antaman selvityksen arviointikertomuksen johdosta suoritetuista toimenpiteistä. Tarkastuslautakunta seuraa vuonna 2020 esittämiensä suositusten toteutumista vuoden 2022 arviointikertomuksessa.

Suositusten vaikuttavuuden arviointi

Kuvio 1. Toimenpiteisiin ryhtyminen tarkastuslautakunnan vuosina 2017–2019 antamien suositusten johdosta



Kuvio 2. Tarkastuslautakunnan vuosina 2017–2019 antamien suositusten mukaisten toimenpiteiden vaikutukset



Kuvioiden luettavuutta on parannettu pyöristämällä prosenttiluvut. Tämän vuoksi summaksi ei aina saada 100.

Taulukko 1. Yhteenveto vuoden 2019 arviointikertomuksen suositusten toteutumisesta arviointiaiheittain*

- 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
- Käytettävissä oleva aineisto ei mahdollista vaikutusten arvioimista

Arviointiaihe	Toimenpiteet	Vaikutukset
Suositusten vaikuttavuuden arviointi (omistajaohjaus, konserniohje)	●	●
Sitovien toiminnan tavoitteiden arviointi	●	●
Talous		
Talousarvion ja strategian talousarviotavoitteiden toteutuminen	●	●
Strategia ja johtaminen		
Kaupunginkanslian, pormestarin ja apulaispormestareiden toimialoille antama ohjaus	◐	◐
Tilankäytön tehostamisen vaikutukset	◐	●
Omistajapolitiikka		
Liikunta- ja kulttuuripalvelujen omistajaohjaus ja kokonaisuuden hallinta	●	●
Eriarvoisuus ja syrjäytymisen ehkäisy		
Varhaiskasvatuksen tavoitteiden toteutuminen	●	◐
Lapsiperheiden kotouttaminen kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla	◐	◐
Esteettömyyslinjausten toteutuminen	●	◐
Digitalisaatio ja sähköiset palvelut		
Digitaalisten asiointipalvelujen laatu	●	●
Terveydenhuollon sähköiset asiointipalvelut	●	●
Digitalisaation toteutuminen perusopetuksessa	●	●
Terveyttä ja hyvinvointia palveluista		
Vanhusten ympärivuorokautisen hoidon laadunvalvonta	●	●
Suun terveydenhuollon saatavuus ja tuloksellisuus	◐	◐
Yhteistyö ja moniammatillisuus perhekeskuksissa	◐	◐
Maankäyttö, asuminen ja liikenne		
Suurten liikennehankkeiden toteuttaminen	◐	◐
Katutyömaahaittojen hallinta	◐	●

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

Tarkastuslautakunnan vuonna 2019 antamien suositusten vaikuttavuuden arviointi

? Onko vuoden 2019 arviointikertomuksessa esitettyjen suositusten mukaisiin toimenpiteisiin ryhdytty?

! Vuoden 2019 arviointikertomuksen suosituksista 92 prosentin kohdalla on ryhdytty toimenpiteisiin.

Arvioinnin pääkysymys:

Mitä vaikutuksia tarkastuslautakunnan esittämillä suosituksilla on ollut?

Osakysymykset:

1. Mihin tarkastuslautakunnan vuoden 2019 arviointikertomuksessa esittämien suositusten mukaisiin toimenpiteisiin keskushallinto ja toimialat ovat ryhtyneet?

2. Mitä vaikutuksia suositusten mukaisilla toimenpiteillä on ollut?

Vuoden 2019 arviointikertomuksessa käsiteltiin 17 arviointiaihetta ja esitettiin 58 suositusta. Suositusten vaikuttavuutta arvioitiin perehtymällä arviointikertomuksesta annettuihin lausuntoihin ja kaupunginhallituksen valtuustolle joulukuussa 2020 antamaan selvitykseen sekä lähettämällä sähköpostitiedustelu asianomaisen palvelukokonaisuuden johdolle tai muulle asiasta vastaavalle taholle. Toimenpiteisiin ryhtymistä ja niiden vaikutuksia arvioitiin neliportaisella asteikolla (kuviot 1 ja 2). Taulukossa 1 on esitetty yhteenveto suositusten toteutumisesta arviointiaiheittain.

Suositusten mukaiset toimenpiteet on pääosin toteutettu

Vuoden 2019 arviointikertomuksen suosituksista 92 prosentin kohdalla on ryhdytty toimenpiteisiin. Kuviossa 1 on esitetty yhteenveto arvioinnin tuloksista toimenpiteisiin ryhtymisen osalta. Vertailuna on esitetty edellisinä vuosina toteutettujen, vuosien 2017 ja 2018 arviointikertomuksissa annettujen suositusten toteutuminen. Vuonna 2019 sellaisten suositusten osuus, joiden osalta toimenpiteisiin ei ole ryhdytty, oli yhdeksän prosenttia (viisi suositusta). Tällaisia suosituksia oli aiempaa enemmän, mutta toisaalta myös täysin toteutuneiden suositusten osuus oli edellisvuosia selvästi suurempi.

Esimerkiksi esteettömyyteen ja digitaalisiin asiointipalveluihin liittyviä suosituksia oli toteutettu hyvin. Esteettömyyttä, muun muassa vastuita, raportointia ja kokemusasiantuntijoiden käyttöä, on ryhdytty kehittämään suositusten mukaisesti. Suurten liikennehankkeiden toteuttamisessa ja katutyömaahaittojen hallinnassa toimenpiteitä oli osittain edistetty.

Suosituksen mukaisesti on toimittu muun muassa edistämällä perusopetuksen digitalisaation tavoitteita. Sähköisiä terveyspalveluja on kehitetty saavutettavammaksi siten, että esimerkiksi sähköinen Maisa-asiointipalvelu täyttää digipalvelulain saavutettavuusvaatimukset eli huomioi käyttäjän mahdolliset vammat ja rajoitteet. Lisäksi on säilytetty perinteiset terveydenhuollon yhteydenottokanavat. Maahanmuuttajien kasvatuksen ja koulutuksen kehittämissuunnitelman toimenpiteitä on edistetty. Myönteistä kehitystä nähtiin myös ruotsinkieliseen varhaiskasvatukseen pääsyssä, säännöllisen vuoropuhelun lisääntymisessä vanhusneuvoston kanssa, vanhusten ympärivuorokautisen laadun omavalvonnassa ja perhekeskusten maahanmuuttajatyössä.

Viiden suosituksen mukaisiin toimenpiteisiin ei ryhdytty

Seuraavat tarkastuslautakunnan suositukset eivät olleet seuranta-ajankohtaan, joulukuuhun 2021, mennessä toteutuneet:

- 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 esteellisyyssääntely.

- Kaupunginhallituksen tulee arvioida kansliapäällikölle hallintosäännössä määriteltyjen tehtävien tarkoituksenmukaisuus.

- Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan perusopetuksessa tulee lisätä huoltaja–lapsi-läksykerhomallia, jossa vahvistetaan maahanmuuttajahuoltajien mahdollisuuksia tukea oppilasta koulutyössä omalla äidinkielellään kotona.

- Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan Stadin ammatti- ja aikuisopistossa tulee tarkentaa vuosittaisessa toimintasuunnitelmassa toimipistekohtaiset osaamisen kehittämisen tavoitteet eri henkilöstöryhmille ja toimintakulttuurin muutokselle.

Tarkastuslautakunta on kaupunginhallituksen ja kaupunginkanslian konserniohjausyksikön kanssa eri mieltä esteellisyyssääntelyn vaikutuksista omistajaohjauksen toteuttamiseen. Kaupunginhallitus ei pidä ongelmallisena sitä, että konsernijohtoon kuuluva toimii myös tytäryhteisön hallituksessa. Kaupunginkanslia ei ole nähnyt tarpeelliseksi päivittää konserniohjetta ottamaan huomioon tiukentunut esteellisyyssääntely. Alun perin suositukset annettiin jo vuoden 2017 arviointikertomuksessa.

Kansliapäällikölle määriteltyjen tehtävien tarkoituksenmukaisuuden arviointia ei ole vielä tehty. Kaupunginhallituksen lausunnossa arviointikertomuksesta 25.5.2020 todettiin, että arviointi on tarkoituksenmukaista ajoittaa aikaisintaan kuluneen valtuustokauden lopulle. Valtuustokauden vaihdos kuitenkin sujui koronapandemian vuoksi varsin poikkeuksellisissa merkeissä. Uuden valtuuston, kaupunginhallituksen, pormestarin ja kansliapäällikön yhteistyö on vielä muotoutumassa. Kansliapäällikön arvion mukaan kansliapäällikön tehtävänkuvaa on mahdollista tarkistaa esimerkiksi vuonna 2023 määräaikaista virkaa seuraavan kerran täytettäessä.

Maahanmuuttajien kasvatuksen ja koulutuksen kehittämissuunnitelman mukaisista toimenpiteistä kaksi ei toteutunut. Perusopetuksen huoltaja–lapsi-läksykerhomallia ei ole lisätty koronapandemian vuoksi. Osaamisen kehittämisen tavoitteita ei ole tarkennettu vuosittaisessa toimintasuunnitelmassa. Stadin ammatti- ja aikuisopistossa henkilöstön osaamista kehitetään valittujen painopisteiden mukaan Pedabooster-koulutuksissa kaksi kertaa vuodessa kaikilla kampuksilla. Henkilökohtaisen osaamisen ja tiimin osaamisen kehittämisen suunnitelma tehdään osana onnistumiskeskusteluja. Koulutusta on ollut kielitietoisuudesta, rasismin tunnistamisesta ja siihen puuttumisesta sekä osaamisen tunnistamisen ja tunnustamisen prosessista.

Yli puolet suosituksista on jo johtanut myönteisiin vaikutuksiin

Vuoden 2019 arviointikertomuksen suositusten johdosta toteutettujen toimenpiteiden myönteisiä vaikutuksia oli arviointiajankohtana havaittavissa 53 prosentissa suosituksista, mikä on enemmän kuin edellisvuosina (kuvio 2). Suosituksista 36 prosentissa toteutettujen toimenpiteiden vaikutukset eivät vielä olleet nähtävissä. Vaikutuksia ei ole voinut olla tapauksissa, joissa suosituksen mukaisia toimenpiteitä ollut tehty (9 prosenttia).

Vuoden 2019 arviointikertomuksessa annettiin suositus, jonka vaikutuksia ei voitu arvioida. Talouden arviointiin liittyen suositeltiin, että kaupunginhallituksen tulee varautua menojen kasvuun ja verotulojen laskuun koronaviruksen aiheuttaman poikkeustilan vuoksi. Koronapandemian aiheuttamaan poikkeukselliseen tilanteeseen on pyritty varautumaan sekä omilla toimilla että edunvalvonnalla valtion suuntaan. Kaupunginkanslian mukaan koronapandemian suorat talousvaikutukset toimintakatteeseen vuonna 2021 olivat hyvin vähäiset koronakompensaation ja valtionosuuksien ansiosta. Vaikutuksia on vaikea arvioida, koska tilanne jatkuu edelleen ja aiheuttaa menojen lisäystarpeita vielä pitkällä aikavälillä.

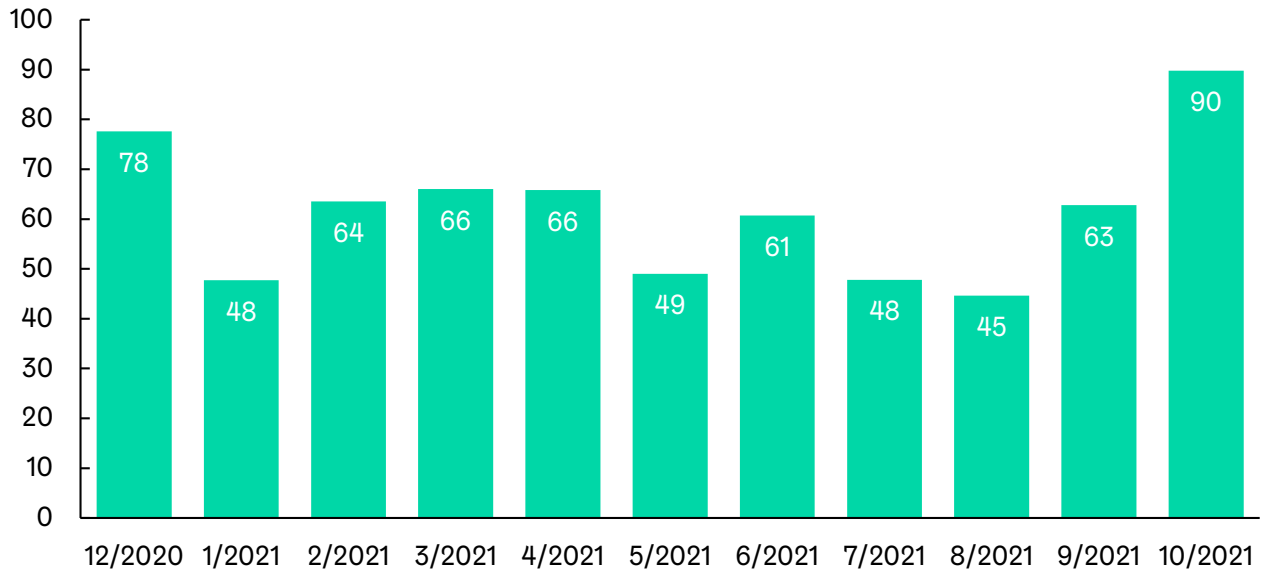
Suun terveydenhuollon hoitoon pääsyn ongelmia on alettu selvittää

Kun suun terveydenhuoltoon pääsyä arvioitiin vuonna 2019, ongelmana olivat yhteydensaanti ajanvaraukseen, hoitoon pääsy sekä hoidon laadulliset vaihtelut hammashoitoloiden välillä. Lisäksi tietojärjestelmävirhe tuotti epäluotettavaa tietoa hoitoon pääsystä. Tarkastuslautakunta suositteli vuonna 2019, että suun terveydenhuollossa tulee jatkaa kiireettömän ajanvarauksen yhteydensaannin ja aikojen saatavuuden ongelmien syiden selvittämistä ja tehdä selvitysten perusteella tarvittavat toimet. Lisäksi suositeltiin varmistettavan, että potilaiden hoitoon pääsystä saadaan luotettavat ja tarkoituksenmukaiset tiedot, ja että suun terveydenhuollossa tulee jatkaa hammashoitoloiden laatuerojen syiden selvittämistä ja tehdä toimenpiteitä erojen vähentämiseksi.

Suun terveydenhuollossa on tehty suuri määrä suositusten mukaisia toimenpiteitä, mutta samanaikainen osin koronapandemian aiheuttama hoidon kysynnän kasvu tekee vaikeaksi arvioida, mikä vaikutus toimenpiteillä on ollut esimerkiksi hoitoon pääsyyn tai yhteyden saamiseen. Asiakkaiden yhteydensaantimahdollisuudet ovat parantuneet Maisa-asiakasportaalin ansiosta ja takaisinsoiton jono saatiin purettua syksyllä 2021 jononpurkutalkoilla. Jää kuitenkin nähtäväksi, paraneeko yhteydensaanti ajanvaraukseen pysyvästi.

Suun terveydenhuollon hoitoon pääsy on edelleen vaikeaa, mikä johtuu todennäköisesti suureksi osaksi koronapandemian vuoksi tehdystä suun terveydenhuollon väliaikaisesta alasajosta ja sen aiheuttamasta hoitovelasta. Toimenpiteiden vaikutuksesta hoitoon pääsyyn on vaikea päätellä mitään, koska T3-luku ei arvioinnissa tehdyn päätelmän mukaan ole kuvannut realistisesti hoitoonpääsyaikaa koronapandemian aikana. Sosiaali- ja terveystoimialan suun terveydenhuollosta saatujen tietojen (kuvio 3) perusteella yhteydensaanti parani vuoden 2021 lopulla.

Kuvio 3. Takaisinsoittopyyntöjen vastausprosentti eli osuus, joka on hoidettu saapumisvuorokauden aikana



Asiakas- ja potilastietojärjestelmä Apotin käyttöönotto huhtikuussa 2021 ei vielä ole ratkaissut hoitoon pääsyyn liittyvien tilastojen luotettavuusongelmaa, sillä tietojärjestelmän niin sanotussa hoitotakuujonossa on vielä toistaiseksi asiakkaita, jotka ovat jo saaneet palvelun tai palvelusetelin. Apotin raportointiominaisuuksien kehittäminen on siis vielä kesken.

Laadun kehittämisessä on panostettu koko henkilöstön riskitietoisuuden lisäämiseen. Muun muassa pohjoismaiseen vertaiskehittämiseen osallistumalla Helsingin suun terveydenhuolto on pystynyt vähentämään laatueroja eri hoitoloiden ja eri ammattilaisten välillä.

Johtopäätökset

Tarkastuslautakunnan vuoden 2019 arviointikertomuksen suosituksista 92 prosenttia oli sellaisia, että toimialoilla oli ryhdytty joko osittain tai kokonaan suosituksen mukaisiin toimenpiteisiin. Suosituksia, joiden mukaiset toimenpiteet oli toteutettu kokonaan, oli enemmän kuin aiemmin. Toisaalta myös sellaisia suosituksia, jonka mukaisiin toimenpiteisiin ei ollut ryhdytty, oli aiempaa enemmän. Näitä oli yhdeksän prosenttia (viisi suositusta). Positiivisia vaikutuksia tunnistettiin yli puolessa suosituksista, mikä on enemmän kuin edellisenä vuonna.

Tarkastuslautakunnan suositusten mukaisesti suun terveydenhuollon hoitoon pääsyn ongelmia on ryhdytty selvittämään. Vaikka asiakkaiden yhteydensaantimahdollisuuksia on parannettu Maisa-asiakasportaalin ansiosta ja takaisinsoiton jono saatiin purettua syksyllä 2021, suun terveydenhuollon aikojen saanti on edelleen vaikeaa ja hoitoon pääsyssä on suuria ongelmia. Tämä johtuu pääosin koronapandemian vuoksi tehdystä suun terveydenhuollon alasajosta ja sen aiheuttamasta hoitovelasta.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

sosiaali- ja terveystoimialan suun terveydenhuollossa tulee

- parantaa hoitoon pääsyä.

Sitovien toiminnan tavoitteiden arviointi 2021

Tavoitteiden toteutumaprosentti oli pienempi kuin viime vuonna

Vuoden 2021 talousarviossa oli yhteensä 35 kaupunginvaltuuston hyväksymää toimialoille, liikelaitoksille ja virastoille asetettua sitovaa toiminnan tavoitetta. Tarkastuslautakunnan arvion mukaan niistä 18 tavoitetta eli 51 prosenttia toteutui. Toteumaprosentti oli hieman heikompi kuin edellisvuonna (56 prosenttia).

Tilinpäätöksessä arvioitiin vastaavasti 18 tavoitetta toteutuneeksi. Tilinpäätöksen mukaan 17 tavoitetta ei toteutunut, mutta tarkastuslautakunnan arvion mukaan tällaisia tavoitteita oli 15. Eroa tarkastuslautakunnan arvion ja tilinpäätöksen välille syntyi siitä, että kahden tavoitteen toteutumiseen ei tarkastuslautakunnan arvion mukaan voitu ottaa kantaa. Pelastuslaitoksella oli tavoitteena edistää henkilöstön työkykyä, mutta tavoitteen kahdelle mittarille ei ollut asetettu tavoitetasoja, minkä vuoksi tavoitteen toteutumiseen ei voitu ottaa kantaa. Sosiaali- ja terveystoimialalla puolestaan oli tavoitteena parantaa asiakaskokemusta ja asiakastyytyväisyyttä, mutta asiakaskokemusta mittaavat laitteet olivat osan vuodesta pois käytöstä koronapandemian vuoksi, joten tavoitteen toteutumista ei voitu arvioida. Kumpikin tavoite on käsitelty kaupunginvaltuustossa toteutumattomana, mikä on perusteltua.

Tavoitteiden toteutumista kuvaavia mittareita oli yhteensä 65. Niistä 55 prosenttia toteutui (kuvio 4). Tarkastuslautakunnan arvion mukaan neljän mittarin toteutumista ei voitu arvioida, koska talousarviossa ei ollut asetettu näille mittareille tavoitetasoa. Kolme mittareista liittyi edellä mainittuihin tavoitteisiin. Neljäs mittari, jonka toteutumista ei voitu arvioida, oli osa sosiaali- ja terveystoimialan tavoitetta, jolla oli yhteensä neljä mittaria.

Tavoitteiden ja mittareiden toteutumista koskevat arviot perustuvat toimialojen ja liikelaitosten tilinpäätöstä varten toimittamiin tietoihin, sitovien tavoitteiden dokumentointikuvauksiin ja valtuustolle esitettyihin selvityksiin toteutumatta jääneistä sitovista toiminnan tavoitteista. Tarvittaessa toimialoilta ja liikelaitoksista pyydettiin lisätietoja.

Keskushallinnon sekä kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan tavoitteet toteutuivat parhaiten

Talousarvion noudattamisohjeiden mukaan sitova tavoite katsotaan toteutuneeksi, jos kaikki sen talousarviossa määritellyt mittarit toteutuvat. Yhdenkin mittarin toteutumattomuus tarkoittaa sitä, ettei tavoite toteudu. Toimialojen tavoitteilla on vaihteleva määrä mittareita. Mikäli tavoitteelle on asetettu runsaasti mittareita, ja yksikin jää toteutumatta, tavoite jää toteutumatta.

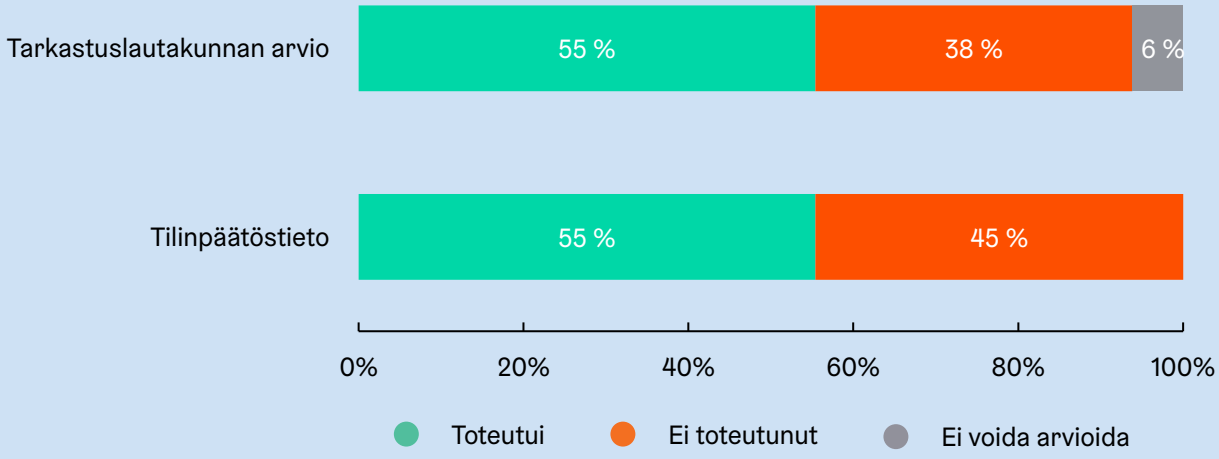
Kuviosta 5 nähdään, että keskushallinnon sekä kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan tavoitteet toteutuivat parhaiten. Keskushallintoon kuuluvat kaupunginkanslia, tarkastusvirasto ja keskushallinnon liikelaitokset. Keskushallinnon tavoitteista reilu kaksi kolmasosaa toteutui.

Kaupunginkansliassa tavoitteita oli viisi, ja niistä toteutui kolme. Yhdestätoista mittarista toteutui seitsemän. Toteutumatta jääneet liittyivät viivästyneisiin tietojärjestelmähankintoihin ja -projekteihin: palkkajärjestelmän käyttöönottoprojektiin (Sarastia), HR-järjestelmän hankintaan sekä tietoliikenneverkon ja lähi- ja etätukipalvelujen keskittämiseen. Kaupunginkansliasta saadun tiedon mukaan Sarastia-järjestelmän käyttöönoton kolmen kuukauden myöhäistämisen kustannukset Helsingille ovat arviolta noin 2,2 miljoonaa euroa. HR-kokonaisjärjestelmän hankinnan kilpailutusta jouduttiin viivästyttämään, koska kaupungin omat avainhenkilöt olivat sidottuja palkkajärjestelmän käyttöönotossa. Kaupungin tietoliikenneverkkoa ei saatu kokonaisuudessaan keskitettyä, koska hallinnan ja valvonnan palvelun hankinnassa vaatimusmäärittelyt ja sopimusneuvottelut viivästyivät. Lähi- ja etätukipalvelujen tarjoaminen keskitetysti viivästyi sosiaali- ja terveystoimialan sekä kasvatuksen ja koulutuksen toimialan osalta.

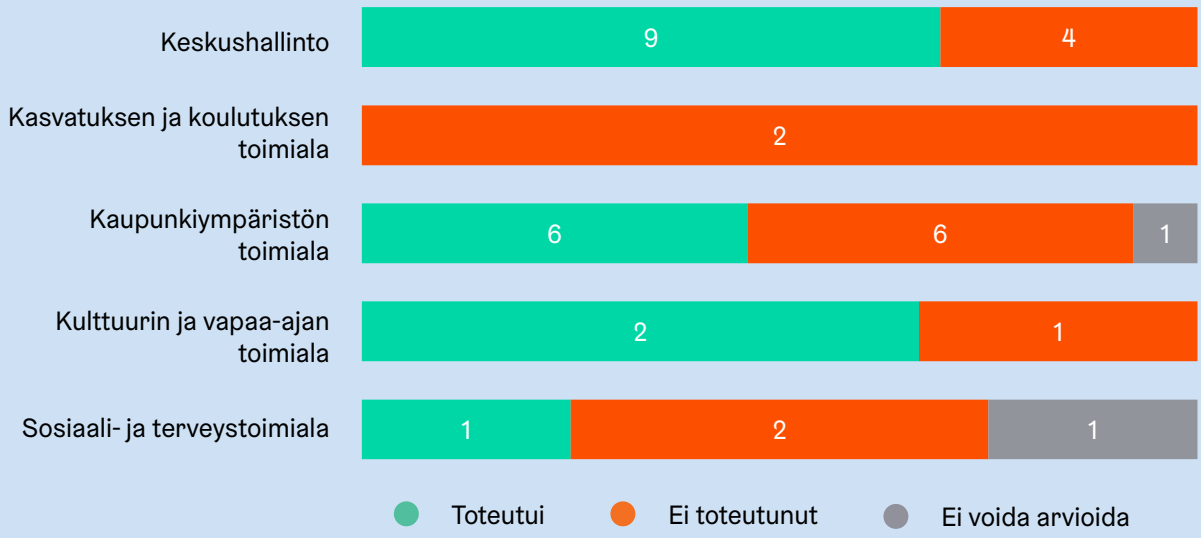
Sekä palvelukeskusliikelaitoksella että tarkastusvirastolla oli yksi sitova tavoite ja sillä mittari, joka toteutui. Rakentamispalveluliikelaitoksella (Stara) oli kolme tavoitetta ja kullakin yksi mittari, jotka kaikki toteutuivat. Taloushallintopalveluliikelaitoksella (Talpa) oli kaksi sitovaa toiminnan tavoitetta ja kummallakin yksi mittari. Näistä toteutumatta jäi asiakastyytyväisyyteen liittyvä mittari. Työterveysliikelaitoksen ainoa tavoite ja mittari liittyi asiakaskokemukseen, eikä se parantunut tavoitteen mukaisesti.

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan kahdesta sitovasta tavoitteesta kumpikaan ei toteutunut. Tavoitteiden mittareita oli peräti kymmenen kappaletta, ja niistä neljä toteutui.

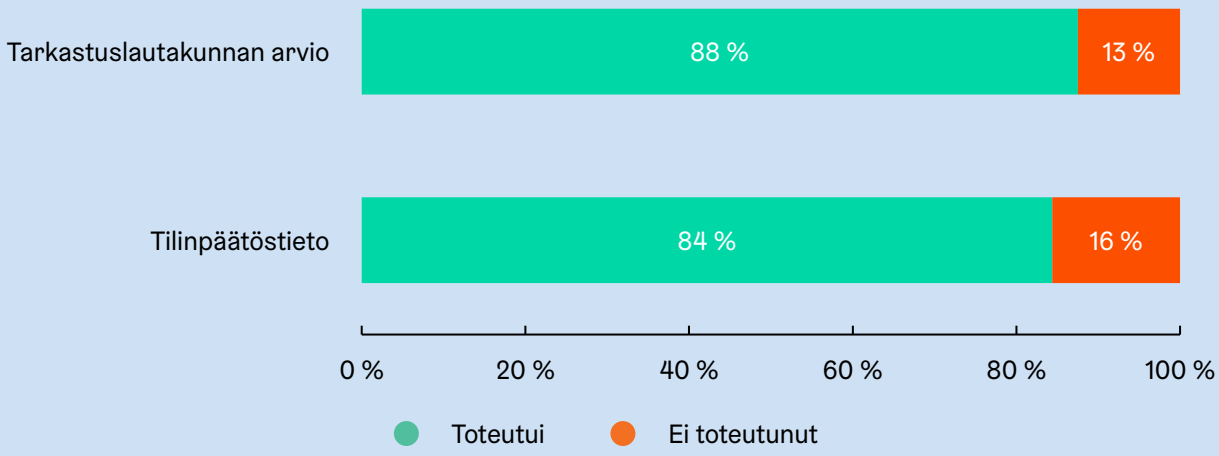
Kuvio 4. Toimialojen, liikelaitosten ja virastojen sitovien tavoitteiden mittareiden toteutuminen vuonna 2021



Kuvio 5. Sitovien tavoitteiden toteutuminen toimialoittain vuonna 2021, kappaletta



Kuvio 6. Tytäryhteisöjen tavoitteiden toteutuminen vuonna 2021, kaupunginvaltuustolle raportoitavat tavoitteet



Kuvioiden luettavuutta on parannettu pyöristämällä prosenttiluvut. Tämän vuoksi summaksi ei aina saada 100.

Toteutumatta jäivät perusopetuksessa oppimistavoitteiden asettaminen, lukiokoulutuksessa Opintokamukurssin käyminen ja opintokäynteihin osallistuminen. Ammatillisessa koulutuksessa ei kyetty toteuttamaan oppimista työpaikoilla tavoitteen mukaisesti ja negatiivinen keskeyttäminen kasvoi. Vapaassa sivistystyössä ei saavutettu tavoiteltua kurssilaisten määrää. Koronapandemia vaikutti olennaisesti mittareiden toteutumattomuuteen.

Kaupunkiympäristön toimialan neljästä sitovasta tavoitteesta toteutui yksi. Mittareita oli 10, ja niistä toteutui kolme. Toteutumatta jäivät mittarit, jotka liittyvät rakennusoikeuden luovuttamiseen, asuntorakentamiseen, lämmitysjärjestelmien vaihtamiseen lämpöpumpputekniikkaan ja korjausrakentamisen E-luvun pienentämiseen. Myöskään asiakaskokemukseen liittyvät mittarit eivät toteutuneet.

Kaupunkiympäristön toimialaan kuuluvat myös pelastuslaitos ja liikenneliikelaitos (HKL). Pelastuslaitoksen kuudesta sitovasta tavoitteesta toteutui kolme, ja seitsemästä mittarista neljä. Toteutumatta jäivät ensihoidon tavoittamisviiveeseen ja tulosbudjetin ylittymiseen liittyvät mittarit. Tilinpäätöksen mukaan toteutumatta jäi toinen kahdesta henkilöstön työkykyyn liittyvästä mittarista, koska sen toteutumista ei voitu todentaa. Tarkastuslautakunnan arvion mukaan kummankaan toteutumista ei voida arvioida, koska mittareille ei ollut asetettu talousarviossa tavoitetasoa. Mittarit olivat talousarviossa muotoa ”Sairauspoissaolot ja VATU-menettelyt toteutuvat”. Tavoitetasot oli määritelty vasta sitovien tavoitteiden dokumentointikuvauksessa. Edellisvuonna tarkastuslautakunta huomautti talousarvion mittareiden tavoitetasojen puutteesta, minkä johdosta pelastuslaitoksen vuoden 2022 talousarviossa on asetettu kaikille mittareille tavoitetasot.

HKL:n kolmesta tavoitteesta jäi toteutumatta yksi, asiakastyytyväisyyteen liittyvä tavoite. Tilikauden tulokseen ja liikenteen luotettavuuteen liittyvät tavoitteet puolestaan toteutuivat.

Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan kolmesta sitovasta tavoitteesta kaksi toteutui. Valtuustokauden loppuun mennessä ei ehditty laatia palvelustrategiaa kaikille palvelukokonaisuuksille. Tämä tavoite oli siirtynyt vuodelta 2020 eteenpäin vuodelle 2021. Tavoite toteutui vuoden 2021 loppuun mennessä, mutta ei tavoitetasoksi asetettuun ajankohtaan, eli valtuustokauden loppuun mennessä.

Kaupunginvaltuusto on käsitellyt ja hyväksynyt tavoitteiden poikkeamat kokouksissaan 2.3. ja 16.3.2022.

Apotin käyttöönotto hankaloitti sosiaali- ja terveystoimialan tavoitteiden seurantaa

Sosiaali- ja terveystoimialan neljästä tavoitteesta toteutui yksi. Tavoitteiden 11 mittarista toteutui kuusi, toteutumatta jäi kolme, ja kahta ei tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan voitu arvioida. Yksi toimialan tilinpäätöksessä toteutumattomaksi ilmoittamista mittareista oli terveysasemien kiireettömään hoitoon pääsyyn liittyvä kolmiosainen mittari. Talousarviossa ei kuitenkaan ollut asetettu mittarin osille tavoitetasoja, joten tarkastuslautakunta ei pystynyt ottamaan kantaa mittarin toteutumiseen. Toimialan tilinpäätökseen toimittamassa dokumentointikuvauksessa tavoitetasot määriteltiin, ja ne olivat seuraavat: 75 prosenttia kiireettömistä hoidoista toteutuu ensikontaktissa, 80 prosenttia kiireellisestä hoidosta toteutuu 10 vuorokauden aikana ja 70 prosenttia kiireettömästä hoidosta toteutuu 10 vuorokauden aikana. Kun on kyse valtuuston asettamista sitovista tavoitteista, on mittareiden tavoitetasojen oltava tiedossa, kun valtuusto päättää talousarviosta. Valtuuston hyväksymästä talousarviosta voisi virheellisesti päätellä, että tavoitteena oli, että kiireetön hoito toteutuu aina 10 vuorokauden aikana ja että kiireellinen hoito toteutuu aina samana tai seuraavana arkipäivänä.

Toinen tilinpäätöksessä toteutumattomaksi ilmoitettu mittari liittyi asiakaskokemuksen paranemiseen terveysasemilla ja psykiatria- ja päihdepalveluissa. Asiakaspalautteen mittaaminen ei kuitenkaan ollut mahdollista vertailukelpoisella tavalla, joten tarkastuslautakunnan arvion mukaan mittarin ja sitä vastaavan tavoitteen toteutumista ei voida arvioida.

Sosiaali- ja terveystoimialan tavoitteiden ja mittareiden seurantaan vaikuttivat vuonna 2021 edelleen jatkunut koronapandemia sekä asiakas- ja potilastietojärjestelmä Apotin käyttöönotto. Koronapandemian vuoksi osa toiminnoista oli suljettuna tai supistettuna, ja henkilöstöä oli siirretty epidemiologiseen toimintaan, erillisiin koronayksiköihin tai toimintoihin, minkä vuoksi esimerkiksi suun terveydenhuoltoon liittyvä mittari ei toteutunut. Apotti otettiin käyttöön kolmessa vaiheessa ja siihen liittyvän käsitteistön, koodistojen ja työnkulkujen määrittely sekä kehitystyö ovat edelleen käynnissä. Apottiin siirtyminen vaikutti useiden mittareiden seurantaan.

Sosiaali- ja terveystoimialan kaupunginvaltuustolle antaman selvityksen 27.1.2022 mukaan ”Apotin käyttöönoton vuoksi kaikki mittarit eivät ole vertailukelpoisia aiemmasta tietokannasta poimittujen tietojen kanssa kirjauskäytäntöjen ja tietopoimintojen määrittelymuutosten vuoksi. Apotin tuotepäättely poikkeaa sekä kansallisesta että toimialalla käytössä olleesta tuotepäättelystä ja luokittelusta. Apotissa tuotepäättely ja raportointi perustuvat työnkulkuun ja Apotin luokitukset eivät ole toisiaan poissulkevia. Tästä syystä vuoden 2021 suoritetietoja ei pystytä raportoimaan entisellä tavalla ja saatavat tiedot eivät ole vertailukelpoisia.”

Toimialalta saadun lisäselvityksen mukaan Apotin käyttöönotosta johtuen vuodenvaihteen raporttien koostamisessa on ollut vähintään kaksinkertainen määrä työtä, ja resurssivajeen johdosta työ on ollut myös hidasta. Apotin käyttöönotto on heikentänyt seurannan

luotettavuutta, koska toistaiseksi raportointi on vielä osin puutteellista. Kaikkia tietoja ei saada, ja saatavienkin tietojen osalta erot vanhoista järjestelmistä saatuihin tietoihin ovat osin jopa merkittävästi poikkeavia. Poikkeamia ja niiden syitä yritetään selvitellä, mutta työ on hidasta ja Apotin resurssit raportoinnin kehittämiseen ovat niukat. Toimialan mahdollisuudet tietojen oikeellisuuden tarkastamiseen, arviointiin ja korjaamiseen ovat rajalliset.

Lisäksi tarkastuslautakunnan vuonna 2021 laatimassa kotihoidon arvioinnissa kiinnitettiin huomiota siihen, että useista sosiaali- ja terveystoimialan johdon työpöydällä seurattavista mittareista puuttuvat kokonaan tiedot Apotin käyttöönoton jälkeiseltä ajalta. Sosiaali- ja terveystoimialan mukaan tämä johtuu osin siitä, että Apotin tuottamia tietoja ei ole saatu integroitua johdon työpöydän seurantaan ja osin siitä, että Apotti ei vielä tuota samanlaisia raportteja kuin mitä aiemmin on seurattu. Lisäksi Apotin tuottamissa raporteissa on havaittu merkittäviäkin eroja aiemmalla tietojärjestelmällä tuotettuihin raportteihin.

Helmikuussa 2022 tilanne oli se, että sosiaali- ja terveystoimiala on keskustellut Apotti Oy:n kanssa raporttituotannon viivästymisestä ja siitä, saadaanko kaikkia tietoja ylipäätään raportoitua. Apotti Oy ei ollut vielä pystynyt ilmoittamaan aikataulua, mihin mennessä puutteet korjataan. Sosiaali- ja terveystoimialalla ei ole myöskään vielä käsitystä siitä, kuinka suuriksi raportoinnin kehittämiskustannukset muodostuvat. Osa raportoinnin kehittämisestä toteutetaan takuutyönä.

Koronapandemian vaikutus sitovien tavoitteiden toteutumiseen

Koronapandemian jatkuminen on näkynyt etenkin kasvatuksen ja koulutuksen sekä sosiaali- ja terveystoimialan tavoitteiden toteutumattomuudessa. Esimerkkeinä tavoitteista, joiden toteutumattomuuteen koronapandemia vaikutti, voidaan mainita ammatillisen koulutuksen tavoite negatiivisen keskeyttämisen vähenemisestä, pelastuslaitoksen tavoite ensihoidon keskimääräisestä tavoittamisviiveestä sekä sosiaali- ja terveystoimialan tavoitteet hoitoon pääsystä. Muilla toimialoilla tai liikelaitoksissa useat asiakastyytyväisyyteen liittyvät tavoitteet ovat jääneet toteutumatta, kun tiloja ei ole voitu pitää avoinna eikä tapahtumia järjestää, tai palvelut ovat olleet katkolla.

Tytäryhteisöjen tavoitteista toteutui 88 prosenttia

Vuoden 2021 talousarviossa 26 tytäryhteisölle asetettiin yhteensä 32 kaupunginvaltuustolle raportoitavaa tavoitetta. Tilinpäätöksen mukaan tavoitteista toteutui 27. Tarkastuslautakunnan arvion mukaan toteutuneita tavoitteita oli yksi enemmän, 28, eli 88 prosenttia kaikista tavoitteista (kuvio 6). Toteumaprosentti on huomattavasti parempi kuin emokaupungin tavoitteilla, mikä johtuu etenkin erilaisesta tavoite-mittari-rakenteesta: tytäryhteisöille asetettiin pelkästään tavoite, kun taas toimialoilla ja liikelaitoksilla oli tavoitteita, joiden toteutuminen edellytti usean mittarin toteutumista. Suurin osa tytäryhteisöjen tavoitteista liittyi Hiilineutraali Helsinki 2035 -ohjelman toteuttamiseen.

Tilinpäätöksen mukaan toteutumatta jääneitä tavoitteita oli viidellä tytäryhteisöllä. Helsinki Marketing Oy Ltd:n toteutumaton tavoite liittyi siihen, että Helsinki Marketing Oy Ltd:n ja Helsinki Business Hub Ltd Oy:n sulautumisesta johtuen sertifioidun ympäristöjärjestelmän valinta, käyttöönotto ja päästövähennysohjelma siirtyivät vuodelle 2022. Helsingin tapahtumasäätiön toteutumaton tavoite liittyi siihen, että sen piti tuottaa tapahtumien hiilijalanjäljen laskuri. Projekti siirtyi vuodelle 2022. Korkeasaaren tavoite ei toteutunut, sillä hiilineutraalilaskenta ei valmistunut, vaan valmistuu arviolta keväällä 2022. Mäkelänrinteen Uintikeskus Oy:n tavoite yhteistyön lisäämisestä Urhea Akatemian ja Urhea-halli Oy:n kanssa ei toteutunut, sillä osa Urhea Akatemian ja lukion liikunnasta siirtyi suunnitellusti Urhea-halli Oy:n tiloihin.

Urheiluhallit Oy:n tavoite, yhteistyön lisääminen Urhea Akatemian ja Urhea-halli Oy:n kanssa, ei toteutunut tilinpäätösraportoinnin mukaan. Tilinpäätösraportoinnin perusteella jäi epäselväksi, miksi tavoite ei toteutunut. Arviointiin pyydettiin lisätietoja toteutumisesta. Urheiluhallit Oy raportoi, että yhteistyö oli tarkastelujaksolla tiivistä ja aktiivista Urhea Akatemian kanssa. Yhtiö on tarjonnut urheilu- ja kokoustiloja Akatemian käyttöön. Yhtiön lisäselvityksen mukaan tavoite toteutui, sillä Urheiluhallit Oy:n muiden hallien osalta yhteistyö keskittyy pääasiallisesti liikuntatilojen tarjoamiseen urheilijoiden ja valmentajien sekä seurojen ja liittojen käyttöön. Urheiluhallit Oy on myös tarjonnut konsultointiapua teknillisissä ja oikeudellisissa asioissa Urhea-halli Oy:lle. Saadun lisätiedon perusteella tavoite katsottiin toteutuneeksi.

Kaupunginhallituksen konsernijaosto käsitteli toteutumattomat kaupunginvaltuustolle raportoitavat tavoitteet 7.3.2022. Kaupunginkanslia tuotti konsernijaostolle taulukon, jossa oli kuvattu talousarvion tavoite ja sen toteutuminen muodossa ”Toteutui/Toteutui osittain”, sekä perustelut kunkin tavoitteen toteutumiselle tai toteutumatta jäämiselle. Konserniohjauksen mukaan ”Toteutui osittain” -vaihtoehto oli virheellinen ja taulukossa olisi pitänyt olla ”Ei toteutunut”. Nämä kohdat korjattiin tilinpäätökseen tulevaan taulukkoon ja kaupunginhallituksen esityslistalle. Konsernijaostolle esitettyjen toteutumattomien tavoitteiden joukosta puuttui Helsinki Marketing Oy Ltd:n tavoite, koska konserniohjausyksikössä oli aluksi virheellisesti arvioitu tavoitteen toteutuneen. Tavoitteen toteutuminen ehdittiin korjata kaupunginhallituksen esityslistalle 14.3.2022 vastaamaan tilinpäätösraportointia.

Kaupunginhallitus päätti esittää 14.3.2022 kaupunginvaltuustolle, että se hyväksyy poikkeamat tytäryhteisöjen tavoitteissa. Kaupunginvaltuusto käsitteli

tytäryhteisöjen sitovien tavoitteiden poikkeamat kokouksessaan 16.3.2022. Kaupunginvaltuusto otti asian käsiteltäväkseen kiireellisenä, jotta tavoitteiden toteutumattomuus ehdittiin hyväksyä ennen tilinpäätöksen käsittelyä kaupunginhallituksessa.

Johtopäätökset tavoitteiden toteutumisesta

Vuoden 2021 talousarvion sitovista toiminnan tavoitteista toteutui 51 prosenttia ja mittareista 55 prosenttia. Koronapandemian jatkuminen on vaikuttanut etenkin kasvatuksen ja koulutuksen sekä sosiaali- ja terveystoimialan tavoitteiden toteutumattomuuteen. Muilla toimialoilla tai liikelaitoksissa useat asiakastyytyväisyyteen liittyvät tavoitteet ovat jääneet toteutumatta.

Tarkastuslautakunnan arvio tavoitteiden toteutumisesta poikkesi tilinpäätöksen arviosta neljän mittarin osalta. Tilinpäätöksessä mittarit oli esitetty toteutumattomaksi, mutta tarkastuslautakunnan arvion mukaan niiden toteutumista ei voitu arvioida. Kolmessa tapauksessa oli kyse siitä, että mittarin tavoitetasoja ei ollut määritelty talousarviossa, vaan erillisessä sitovien tavoitteiden dokumentointikuvauksessa, joka ei ole valtuuston hyväksymä asiakirja. Pelastuslaitokselle annettiin asiasta suositus jo edellisen vuoden arviointikertomuksessa, ja puute on korjattu vuoden 2022 talousarvioon.

Tytäryhteisöille asetetuista sitovista tavoitteista toteutui 88 prosenttia. Tarkastuslautakunnan arvion mukaan vain neljä tavoitetta jäi toteutumatta. Tavoitteiden toteutumisen esittämisessä konsernijaostolle, kaupunginhallitukselle ja kaupunginvaltuustolle oli puutteita ja vaihtelua.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

kaupunginkanslian tulee

- varmistaa, että tytäryhteisöjen tavoitteiden toteutuminen esitetään yhdenmukaisesti ja selkeästi perusteltuna tilinpäätöksessä, konsernijaostolle, kaupunginhallitukselle ja kaupunginvaltuustolle.

sosiaali- ja terveystoimialan tulee

- varmistaa, että asiakas- ja potilastietojärjestelmä Apotin tilastoinnin puutteet korjataan.
- varmistaa asiakas- ja potilastietojärjestelmä Apotin raportoinnista saatavien tietojen luotettavuus ja vertailtavuus toiminnan tavoitteiden seurannassa.
- asettaa sitovien tavoitteiden mittarit siten, että myös niiden tavoitearvot kuvataan talousarviossa.

Toiminnan arviointi lautakunnan päättämien teemojen mukaisesti

Talous

Talousarvion ja strategian taloustavoitteiden toteutuminen

Valtio kompensoi koronapandemian talousvaikutuksia

Koronapandemian aiheuttama talouden heikentyminen näyttää jääneen tilapäiseksi, sillä Tilastokeskuksen ennakkotietojen (15.3.2022) mukaan bruttokansantuotteen volyymi nousi 3,5 prosenttia vuonna 2021, palaten finanssikriisiä edeltävälle tasolle. Yksityisen kulutuksen taso nousi korkeammalle tasolle kuin ennen koronapandemiaa, ja myös työllisten määrä on palautunut nopeasti aikaisempia vuosia korkeammalle tasolle.

Valtiokonttorin keräämiin tietoihin perustuvan Kuntaliiton aineiston Kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätösarviot 2021 mukaan kuntien ja kuntayhtymien yhteenlaskettu vuosikate heikkeni 6,5 prosenttia edellisestä vuodesta ollen noin 4,4 miljardia euroa. Kuntien koronatukea maksettiin 2,4 miljardia euroa, josta valtaosa oli valtionavustuksia.

Helsingin kaupunki sai 175 miljoonaa euroa valtionavustuksia koronakustannusten kattamiseen. Niistä suurin osa kohdistui sosiaali- ja terveystoimialalle. Lisäksi yhteisöveron jako-osuuden korottaminen 10 prosenttiyksiköllä on lieventänyt kunnille aiheutuvia taloudellisia menetyksiä. Peruspalvelujen valtionosuuden korotus ja yhteisöveron jako-osuuden korotus olivat Helsingissä noin 190 miljoonaa euroa. Siitä ei kuitenkaan ole luotettavia arvioita, kuinka paljon veropohja heikkeni koronapandemian vuoksi, joten pandemian kokonaisvaikutuksista verotuloihin ei voida arvioida. Kaupungin tilinpäätöksessä on arvioitu, että kun yhteisöveron ja valtionosuuksien kautta tulevat koronakompensaatiot otetaan huomioon, tasapainottuvat pandemian talousvaikutukset vuoden 2021 osalta. Toisaalta tilinpäätöksessä tuodaan esiin, että kun huomioidaan liikelaitoksille ja tytäryhteisöille annetut tuet, ovat pandemian taloudelliset vaikutukset kaupungin ja kaupunkikonsernin talouteen negatiiviset.

Koronapandemiasta johtuvia menolisäyksiä oli yhteensä 276 miljoonaa euroa, joista suoria menolisäyksiä oli 257,7 ja välillisiä menolisäyksiä 18,5 miljoonaa euroa. Lisäksi kaupunki menetti toimintatuloja noin 23 miljoonaa euroa. Toisaalta kaupungille syntyi koronapandemian johdosta menosäästöjä noin 20 miljoonaa euroa. Kun huomioidaan saatu valtionavustus, nettovaikutus oli noin -104 miljoonaa euroa (taulukko 2).

Kaupunki sulki sekä keväällä että loppuvuodesta 2020 monia palvelujaan, ja sulku on jatkunut vielä pitkin vuotta 2021. Koronapandemian vaikutukset näkyvät palvelu- ja hoivavelkana sekä oppimis- ja hyvinvointivajeena, jotka rasittavat kaupungin palvelujärjestelmää ja taloutta jatkossa. Vuonna 2022 ei ole enää odotettavissa valtion koronakompensaatioita.

Kaupunkistrategian 2021–2025 mukaan koronapandemiasta toipumiseen varataan yhteensä 65 miljoonaa euroa kaupunginhallituksen käyttövaroihin vuosille 2022 ja 2023. Talousarvion 2022 mukaan kaupunginhallituksen käyttövaroihin on vuodelle 2022 varattu 70 miljoonaa euroa koronasta toipumiseen, toisin sanoen koronan aiheuttamiin jälleenrakennustarpeisiin. Koronapalautumisen kokonaisuudesta pääosa kohdennetaan sosiaali- ja terveyspalvelujen hoito- ja palveluvelan korjaamiseen vuonna 2022. Lisäksi kohdennetaan resursseja lasten ja nuorten oppimis- ja hyvinvointivajeen korjaamiseksi sekä tuetaan kulttuuri- ja tapahtuma-alaa. Talousarviosta ilmenee, että määrärahaa on päätetty kohdentaa etupainotteisesti sosiaali- ja terveystoimialalle vuodelle 2022 ennen sote-uudistusta.

Strategian mukaista menokasvutavoitetta ei saavutettu

Kaupunkistrategia 2017–2021 ohjasi vielä vuoden 2021 talousarvion valmistelua. Kaupunkistrategian mukaan kokonaistuottavuuden 0,5 prosentin vuotuisella nousulla katetaan osa väestönlisäyksen aiheuttamasta toimintamenojen lisäystarpeesta. Menokasvutavoite lasketaan siten, että huomioidaan kaupungin väestöennusteen mukainen vuosittainen väestönkasvu ja peruspalvelujen hintaindeksin mukainen kustannustason muutos vähennettynä kokonaistuottavuuden vuotuisella 0,5 prosentin nousulla. Tavoitteen toteutumisen laskennassa käytetään edellisen vuoden toteutunutta väestönkasvuprosenttia sen vuoksi, että kustannuksia alkaa aiheutua vasta sitten, kun väestönkasvu on jo toteutunut. Vuoden 2020 väestönkasvuksi ennakoitiin vuoden 2021 talousarviossa 0,9 prosenttia, mutta toteuma oli pienempi, 0,5. Talousarviossa peruspalvelujen hintaindeksin muutoksesta käytettävissä oleva ennuste oli 2,4 prosenttia, ja toteuma suurempi, 2,9 prosenttia. Taulukosta 2 nähdään, että tilinpäätösvaiheessa käytettävissä olleiden tietojen perusteella menokasvu olisi saanut olla 2,9 prosenttia.

Taulukko 2. Koronapandemian vaikutukset tuloihin ja menoihin vuonna 2021

	Vaikutus, miljoonaa euroa
Valtionavustukset koronakustannusten kattamiseen	+175
Menolisäykset	-276
Menosäästöt	+20
Toimintatulojen menetykset	-23
Yhteensä	**-104**

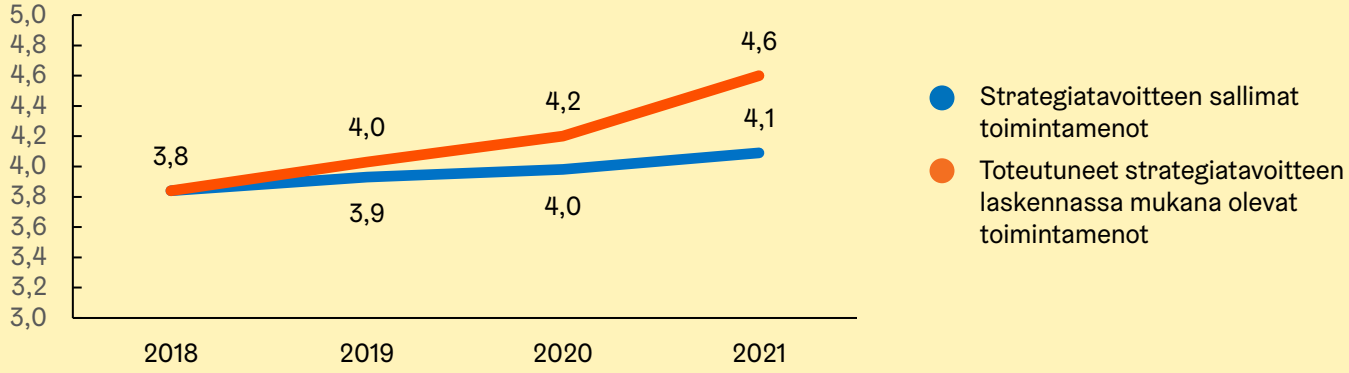
Taulukko 3. Kaupunkistrategian mukaisen menokasvutavoitteen toteutuminen vuonna 2021, prosenttia

	Toteuma
Väestönkasvu (toteuma vuodelta 2020)	+0,5
Peruspalvelujen hintaindeksin muutos	+2,9
Tuottavuuden parantamistavoite: puolen prosentin vähennys	-0,5
Kaupunkistrategian tavoitteen sallima käyttömenojen reaalikasvu	**+2,9**
Toteutunut menojen muutos	**+9,3**

Taulukko 4. Liikelaitosten tunnuslukuja tilikaudelta 2021, tuhatta euroa

Liikelaitos	Liikevaihto	Liike-ylijäämä	Tilikauden ylijäämä	Peruspää-oman tuotto	Investointi-menot
Liikenneliikelaitos (HKL)	220 479	33 418	3 597	8 442	220 067
Palvelukeskusliikelaitos	97 160	307	1 218	80	11
Rakentamispalveluliikelaitos (Stara)	228 885	790	–1 161	1 944	1 604
Taloushallintopalveluliikelaitos (Talpa)	30 593	437	381	56	180
Työterveysliikelaitos	18 271	376	335	40	118

Kuvio 7. Strategiatavoitteen sallimat toimintamenot (ilman liikelaitoksia ja rahastoja) verrattuna toteutuneisiin menoihin vuosina 2018–2021, miljardia euroa



Toteutunut kasvu oli koronapandemian aiheuttama menojen kasvu huomioiden peräti 9,3 prosenttia. Jos menojen kasvusta poistetaan koronapandemiaan liittyviä menoja 175 miljoonan euron verran, eli saatuja valtionavustuksia vastaava summa, menokasvu oli 5,2 prosenttia. Tälläkin tavoin laskettuna menokasvu oli lähemmäs kaksinkertainen tavoitteeseen nähden.

Strategiatavoitteen laskennassa eivät ole mukana liikelaitokset eivätkä rahastot. Nettobudjetoitujen talousarviokohtien osalta huomioidaan toimintakatteen muutos.

Samansisältöinen menokasvutavoite on ollut voimassa vuoden 2018 talousarviosta lähtien. Tavoite toteutui vain vuonna 2018 (kuvio 7). Vuonna 2021 poikkeama tavoitteesta oli strategiakauden suurin, 6,4 prosenttiyksikköä, mitä selittävät suurelta osin koronapandemian kustannukset, joihin on vastaavasti saatu valtionavustusta. Kuviosta 7 nähdään, että ennen koronapandemiaa menokasvutavoite toteutui melko hyvin, mutta vuosina 2020–2021 menoja on jouduttu ymmärrettävistä syistä kasvattamaan enemmän kuin vuonna 2017 laaditussa strategiassa tavoiteltiin.

Talousarvion toimintamenot olivat yhteensä lähes yli 5,2 miljardia euroa ylittäen talousarvion 251 miljoonalla eurolla. Kaupungin ulkoisten toimintamenojen (sisältäen liikelaitokset) kasvu oli 7,8 prosenttia. Toimintatulot olivat 1,6 miljardia euroa. Tulot ylittivät talousarvion 241 miljoonalla eurolla. Arvioitua suurempia tuloja selittävät pääasiassa sosiaali- ja terveystoimialan saamat valtionavustukset koronapandemian välittömiin ja rajaterveysturvallisuuden kustannuksiin.

Verotulot toteutuivat selvästi arvioitua suurempina

Verotulot olivat 3,83 miljardia euroa ja ne toteutuivat lähes 200 miljoonaa euroa talousarviota suurempina. Talousarvion verotuloarvio perustui kaupungin vuonna 2020 saamiin verotilityksiin sekä kuntien verotulojen ennustekehikkoon, joka on Kuntaliiton yhteistyössä valtiovarainministeriön ja Verohallinnon kanssa laatima ennuste koko maan kuntien verotulojen kehityksestä. Tuottoarvion pohjana olivat myös valtiovarainministeriön lokakuussa 2020 esittämät suhdannenäkymät vuodelle 2021 sekä valtiovarainministeriön ehdotus valtion vuoden 2021 talousarvioksi. Vuoden 2021 talousarviota laatiessa näkymät olivat synkemmät kuin vuoden 2021 toteuma.

Verotulot kasvoivat edelliseen vuoteen nähden 7,4 prosenttia. Kunnallisveron osuus oli 2,8 miljardia euroa, kasvua edelliseen vuoteen oli vain yhden prosentin verran. Yhteisöveron tuotto oli 727 miljoonaa euroa, mikä oli peräti 40 prosenttia enemmän kuin edellisvuonna ja 129 miljoonaa euroa talousarviossa ennakoitua parempi. Kumpanakin vuonna valtio on korottanut kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta kymmenellä prosenttiyksiköllä. Kiinteistöveron tuotto oli 281 miljoonaa euroa, ja siinä oli kasvua edellisestä vuodesta 10 prosenttia.

Kokonaisuutena vero- ja valtionosuustulot olivat 217 miljoonaa euroa talousarviota korkeammat, mikä johtui pääosin verotulojen ennakoitua paremmasta kehityksestä.

Sosiaali- ja terveystoimialan menot ylittyivät merkittävästi koronapandemian vuoksi

Vuoden 2021 talousarvion käyttötalousosassa oli yhteensä 27 sitovaa määrärahaa tai toimintakatetta. Niistä 15 eli 56 prosenttia toteutui joko budjetoidun mukaisena tai budjetoitua paremmin. 12 sitovaa määrärahakohtaa joko ylitti menonsa tai alitti toimintakatteensa. Kaupunginvaltuusto on myöntänyt näille ylitysoikeudet. Pääosa ylityksistä käsiteltiin kokouksessa 2.3.2022. Poikkeamista euromääräisesti ylivoimaisesti suurin, 223 miljoonaa euroa, tapahtui talousarviokohdan “Sosiaali- ja terveyspalvelut” menoissa. Ylityksen syynä olivat koronapandemian aiheuttamat kulut. Prosentuaalisesti suurin poikkeama oli talousarviokohdan ”ICT yhteispalvelut” toimintakatteen alittuminen 67 prosentilla (1,9 miljoonalla eurolla). ICT-palveluita tuottavan Digitaalisen perustan ensimmäisenä toimintavuonna toimintoja käynnistettiin ja organisoitiin, minkä vuoksi menoja aiheutui budjetoitua enemmän.

Investointimäärärahoista käytettiin 85 prosenttia

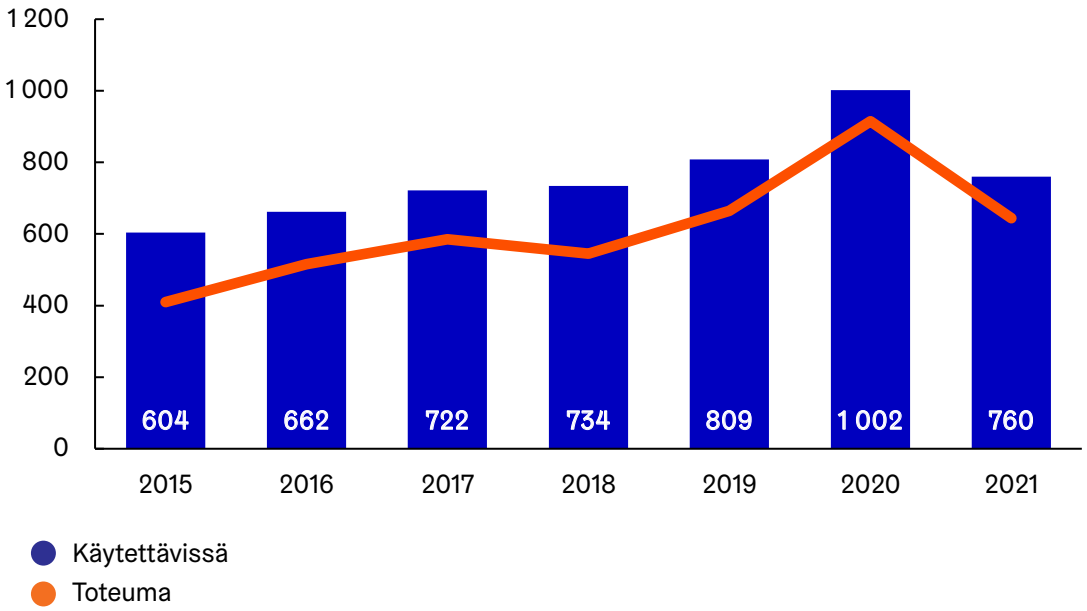
Kuviosta 8 nähdään, että vuonna 2021 investointeihin oli käytettävissä yhteensä 760 miljoonaa euroa kaupunginvaltuuston myöntämät ylitysoikeudet mukaan lukien, ilman liikelaitoksia. Toteutuneet investointimenot olivat 644 miljoonaa euroa. 85 prosenttia käytettävissä olleista investointimäärärahoista käytettiin. Tämä on toiseksi paras investointien toteumaprosentti vuodesta 2015 alkavalla tarkastelujaksolla. Investointien toteumaprosentti oli erityisen alhainen vuonna 2015, jolloin vain 68 prosenttia investointimäärärahoista käytettiin. Sen jälkeen tilanne on parantunut. Kuviossa 8 määrärahat on esitetty vuoden 2021 hintatasossa.

Investointiosassa oli yhteensä 17 sitovaa määrärahakohtaa. Niistä 10:n osalta talousarviomääräraha alittui tai toteutui suunnitellusti (59 prosenttia). Ylittyneitä talousarviokohtia oli kahdeksan. Kaikille ylityksille on myönnetty ylitysoikeudet, joiden perusteena oli muun muassa investointien nopea eteneminen.

Liikelaitosten tulokset olivat ylijäämäisiä Staraa lukuun ottamatta

Liikelaitoksille asetettuja sitovia toiminnan tavoitteita on käsitelty osana sitovien tavoitteiden toteutumista. Niiden joukossa oli kaksi taloudelliseen tulokseen liittyvää tavoitetta, joista molemmat toteutuivat. Taloushallintopalveluliikelaitoksen (Talpa) tavoitteena oli, että tilikauden tulos on vähintään 10 000 euroa. Toteuma oli 381 000 euron ylijäämäinen tulos. Tulos oli huomattava parannus viime vuoden suureen tappioon.

Kuvio 8. Investointimäärärahojen toteutuminen vuosina 2015–2021, ilman liikelaitoksia, miljoonaa euroa (kiintein hinnoin)



Talpan tulokseen vaikutti erityisesti kustannusten jääminen arvioitua tasoa alemmaksi. Liikenneliikelaitoksen (HKL) tavoitteena oli, että tilikauden tulos on vähintään nolla, ja toteuma oli 3,6 miljoonaa euroa. HKL:n, Talpan ja työterveysliikelaitoksen tilikauden ylijäämät kasvoivat vuodesta 2020. Staran tilikauden tulos sen sijaan laski alijäämäiseksi vuoden 2020 hyvän tuloksen jälkeen. Syynä oli erityisesti rakennushankkeiden liikevaihdon lasku.

Liikelaitoksille on asetettu talousarvion tuloslaskelmaosassa peruspääoman tuottovaade. Taulukossa 4 on kuvattu peruspääoman tuoton lisäksi liikevaihto, liikeylijäämä ja tilikauden ylijäämä sekä vuoden 2021 investointimenot. HKL:n tilikauden ylijäämä on olennaisesti liikeylijäämää pienempi, koska peruspääoman tuoton lisäksi infrakoron palautus kaupungille ja lainakorot ovat suuret.

Kaupunginvaltuusto hyväksyi syyskuussa 2021 HKL:n yhtiöittämisen vuoden 2022 alusta. Yhtiöittäminen tarkoittaa nykyisen liikelaitosmuotoisen HKL:n muuttamista osakeyhtiöksi yhtenä kokonaisuutena lukuun ottamatta metrotoimintojen omistus- ja järjestämisvastuita, jotka siirtyvät yhtiöön myöhemmin.

Kaupunki valmistelee sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan eriyttämistä kaupungin taloudesta

Kun muualla maassa hyvinvointialueet aloittavat toimintansa vuoden 2023 alussa, jää Helsinki ainoana kuntana hoitamaan hyvinvointialueelle kuuluvia tehtäviä. Helsinkiin muodostetaan 1.1.2023 alkaen kaupungin taloudesta eriytetty sosiaali-, terveys- ja pelastustoimiala.

Uudistuksessa kunnallisveroja ja yhteisöveroja leikataan kuntasektorilta ja siirretään hyvinvointialueiden rahoituksen pohjaksi. Kuntien näkökulmasta muutos tarkoittaa verotulokertymän oleellista pienenemistä. Uudistuksen arvioidaan leikkaavan Helsingin verotuloista noin puolet: kunnallisveroprosentti tulisi nykyisillä tiedoilla olemaan 5,61 vuonna 2023, kun se on 18 vuonna 2022. Vaikka kunnille tullaan maksamaan laskennallisten valtionosuuksien lisäksi siirtymätasausta, muutoksen arvioidaan heikentävän kaupungin investointikykyä.

Helsingin kaupungin asiantuntijoiden vuoden 2022 alussa laatimassa raportissa "Maakunnista hyvinvointialueiksi - Arvio sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen rahoitusmallista ja palvelutarpeen vakioinnista" johtopäätös on, että THL:n tutkimuksen sote-palvelutarvekertoimien suora käyttö rahoituksen jaossa sisältää ongelmia, ja on mahdoton arvioida, millaista vaihtelua ja epävarmuutta kerroinlaskenta sisältää. Joka tapauksessa Helsingin saaman rahoituksen arvioidaan olevan todellista rahoitustarvetta matalampi.

Sosiaali-, terveys- ja pelastustoimen rahoitus tulee hyvinvointialueilla ja Helsingissä perustumaan yleiskatteisiin valtionosuuksiin, jotka määräytyvät tarveperusteisesti asukasluvun ja eräiden muiden tarvetekijöiden mukaan. Lähes pelkästään valtionosuuksiin perustuva rahoitus lisää riippuvuutta valtion ohjauksesta, vaikka Helsingin kaupunginvaltuustolla ja sosiaali-, terveys- ja pelastuslautakunnalla säilyy edelleen valta päättää rahoituksen kohdentamisesta. Valtionrahoituksen riittävyys sekä hyvinvointialueiden ja Helsingin mahdollisuudet hakea ja saada lisärahoitusta ovat vielä epävarmoja.

Talouden tunnuslukujen kehitys

Vuosikate ja maanmyyntitulot eivät riittäneet investointeihin

Vuosikate osoittaa sen tulorahoituksen, joka juoksevien menojen maksamisen jälkeen jää jäljelle käytettäväksi investointeihin, sijoituksiin ja lainojen lyhennyksiin. Erityisesti Helsingissä, jossa investointitaso on korkea, rahoituslaskelman tarkastelu tuloslaskelman rinnalla on olennaista, sillä rahoituslaskelmasta selviää, miten investoinnit on rahoitettu. Vuosikatteen rinnalla toiminnan ja investointien rahavirta onkin tärkeä kaupungin talouden tilannetta kuvaava tunnusluku.

Investointimenojen huippuvuosi oli 2020. Vuonna 2021 taso oli jonkin verran alempi, mutta edelleen korkeampi kuin ennen vuotta 2020 (kuvio 9). Vuosina 2020 ja 2021 vuosikate ja maanmyyntitulot eivät ole riittäneet investointeihin kuten edellisinä vuosina. Maanmyyntitulot ja rakennusten sekä osakeomistukseen perustuvien tilojen myyntitulot toteutuivat talousarvion mukaisina, mutta pienempinä kuin edellisinä vuosina.

Taulukosta 5 havaitaan, että emokaupungin vuosikate on ollut viime vuosina poistotasoon nähden yli kaksinkertainen, mutta heikkeni hieman vuonna 2021. Investointien tulorahoitusprosentti on edelleen kohtuullisen hyvä ja parani edellisvuodesta. Konsernissa vastaavat tunnusluvut olivat emokaupunkia matalammat, ja heikkenivät edellisestä vuodesta lukuun ottamatta investointien tulorahoitusprosenttia.

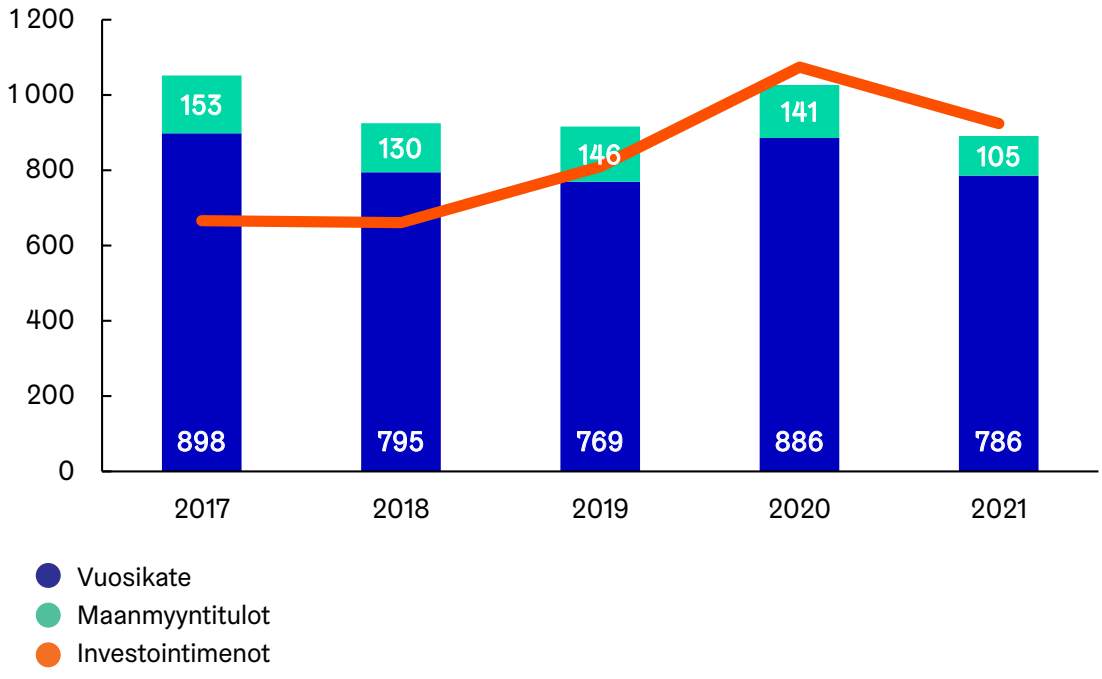
Toiminnan ja investointien rahavirran kertymä viideltä vuodelta kertoo, kuinka paljon rahavirrasta jää nettoantolainaukseen, lainojen lyhennyksiin ja kassan vahvistamiseen. Luvun ollessa negatiivinen, menoja joudutaan kattamaan joko olemassa olevia kassavaroja vähentämällä tai ottamalla lisää lainaa. Vuonna 2021 toiminnan ja investointien rahavirta oli 90 miljoonaa euroa negatiivinen, mutta viiden vuoden kertymä positiivinen, 264 miljoonaa euroa (taulukko 5). Konsernitasolla viiden vuoden rahavirran kertymä oli 789 miljoonaa euroa negatiivinen.

Lainanhoitokate on vähäisestä laskusta huolimatta edelleen korkea, samoin kassan riittävyyttä kuvaava tunnusluku. Nämä tunnusluvut ovat melko hyvällä tasolla myös konsernitasolla.

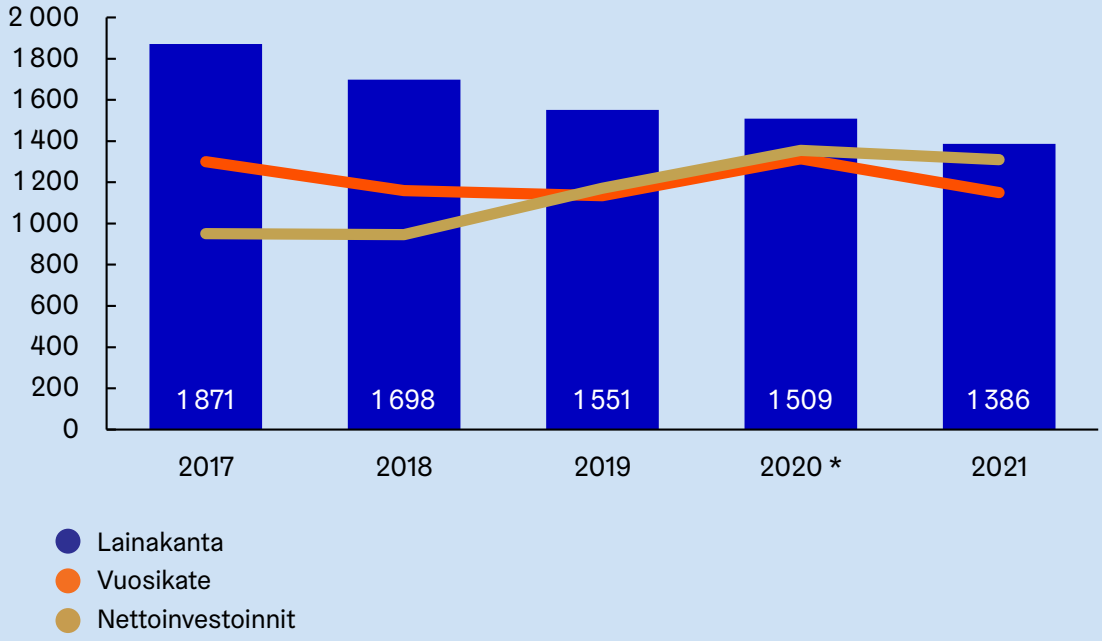
Lainakanta on laskenut strategiakaudella

Kaupunkistrategian 2017–2021 mukaan kokonaisinvestoinnit tuli mitoittaa tasolle, joka kyetään rahoittamaan strategiakaudella tulorahoituksella siten, ettei lainakanta asukasta kohden kasva. Kuviosta 10 nähdään, että asukasta kohden laskettu lainakanta on laskenut, eli strategian tavoite tulorahoituksen riittävyydestä on toteutunut varsin hyvin korkeasta investointitasosta huolimatta.

Kuvio 9. Vuosikatteen, kiinteän omaisuuden myyntitulojen ja investointien kehitys vuosina 2017–2021, sisältäen liikelaitokset, miljoonaa euroa (kiintein hinnoin)

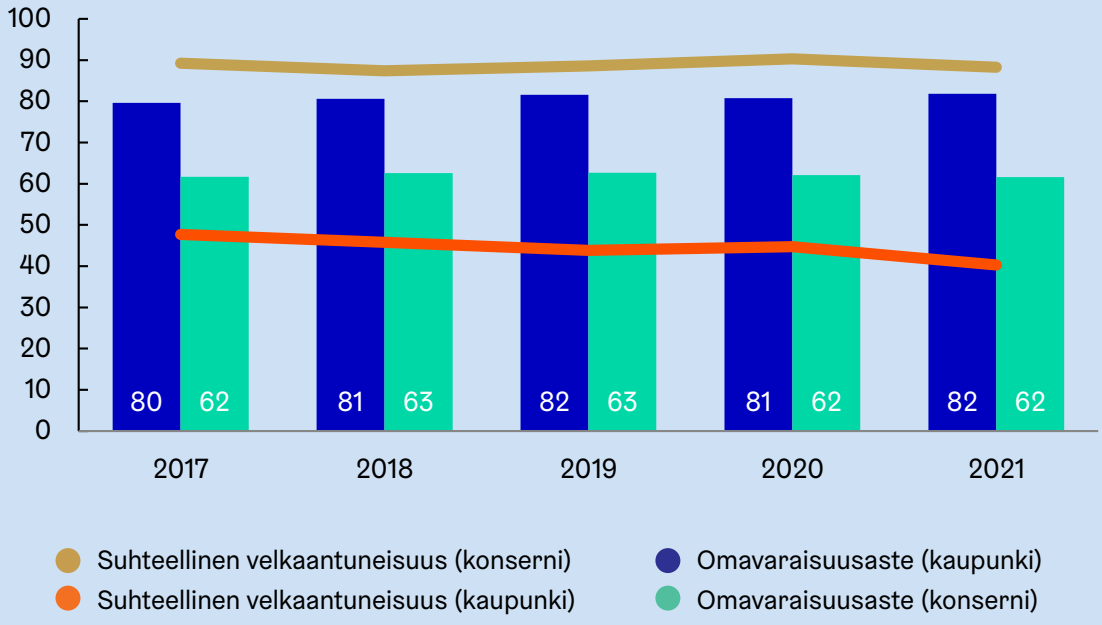


Kuvio 10. Helsingin lainakannan, vuosikatteen ja nettoinvestointien kehitys vuosina 2017–2021, euroa per asukas (käyvin hinnoin)



* 2020 luvut ilman Kymp-talon kertaluonteista pääomitusta, joka näkyi investoinneissa noin 130 miljoonan euron eränä

Kuvio 11. Omavaraisuusasteen ja suhteellisen velkaantuneisuuden kehitys vuosina 2017–2021, prosenttia



Taulukko 5. Vuosikatteen riittävyys ja eräitä tunnuslukuja vuosilta 2017–2021

	2017	2018	2019	2020	2021
Vuosikate, prosenttia poistoista (emo)	236	217	203	230	185
Vuosikate, prosenttia poistoista (konserni)	197	175	167	170	142
Investointien tulorahoitusprosentti (emo)	137	123	97	85	88
Investointien tulorahoitusprosentti (konserni)	103	80	63	64	67
Toiminnan ja investointien rahavirran kertymä viideltä vuodelta, miljoonaa euroa (emo)	184	790	355	513	264
Toiminnan ja investointien rahavirran kertymä viideltä vuodelta, miljoonaa euroa (konserni)	-112	98	-283	-563	-789
Lainanhoitokate (emo)	4,7	6,3	7,4	9,1	8,2
Lainanhoitokate (konserni)	3,5	3,3	3,1	4,8	3,9
Kassan riittävyys, päivää (emo)	99	91	77	85	70
Kassan riittävyys, päivää (konserni)	76	69	62	66	60

Taulukko 6. Lainakanta ja vuokravastuut vuosina 2017-2021

	2017	2018	2019	2020	2021
Lainakanta 31.12., miljoonaa euroa (emo)	1 206	1 100	1 014	992	913
Lainakanta 31.12., miljoonaa euroa (konserni)	4 985	4 984	5 171	5 552	5 891
Vuokravastuut, miljoonaa euroa (emo)	309	294	236	491	608
Vuokravastuut, miljoonaa euroa (konserni)	584	679	492	880	982
Lainat ja vuokravastuut euroa/asukas (emo)*	1 871	2 151	1 912	2 258	2 309
Lainat ja vuokravastuut euroa/asukas (konserni)*	7 733	8 739	8 661	9 792	10 432

* Vuoden 2017 tunnusluvut on laskettu vuoden 2017 tilinpäätöksen tiedoista. Muiden vuosien tunnusluvut on ilmoitettu kyseisen vuoden tilinpäätöksessä.

Taulukosta 6 havaitaan, että emokaupungin lainakanta on laskenut vuoden 2017 jälkeen joka vuosi. Vuokravastuut sen sijaan ovat kasvaneet. Vuonna 2021 vuokravastuiden kasvua selittivät vuonna 2021 valmistuneet vuokrahankkeet, kuten Suuntimonpuiston monitoimitalo ja Ressun peruskoulun ja lukion lisätilat. Kun tarkastellaan lainoja ja vuokravastuita yhteensä per asukas, on suunta ollut kasvava.

Konsernin lainakanta on korkea ja se on kasvanut koko strategiakauden ajan. Konsernin lukuun vaikuttaa se, että Helsingin kaupungin asunnot Oy:n vieraan pääoman määrä on suuri. Yhtiön lainanhoitokulut tulevat kuitenkin käytännössä maksetuksi vuokratuloilla vuokratalojen asukkailta.

Emokaupungin suhteellinen velkaantuneisuus on laskenut vuodesta 2017 (kuvio 11). Konsernin suhteellinen velkaantuneisuus on korkea, vaikka hienoista laskua on vuonna 2021. Emokaupungin ja konsernin omavaraisuusasteet ovat pysyneet lähes samalla tasolla.

Johtopäätökset

Käyttömenojen kasvu ei ole pysynyt kaupunkistrategian määrittelemissä rajoissa, mikä on ymmärrettävää koronapandemian vuoksi. Kaupungin talous on kuitenkin edelleen vakaalla pohjalla.

Pitkäaikaisen velan määrää on emokaupungissa onnistuttu vähentämään joka vuosi, vaikka kaupungin investointimenot ovat olleet korkealla tasolla. Strategiakaudella investointeja on siis kyetty toteuttamaan tavoitteen mukaisesti tulorahoituksella siten, ettei lainakanta asukasta kohden ole kasvanut.

Tulorahoitus pysyi jo toista vuotta korkeana osittain valtion maksamien kertaluonteisten koronakompensaatioiden ansiosta. Koronapandemiasta johtuvia taloudellisia menetyksiä korvaavat kompensaatiot, joita on maksettu vuosina 2020 ja 2021, ovat näillä näkymin poistumassa vuonna 2022. Kaupunki on kuitenkin käynnistänyt oman koronapalautumisen kokonaisuuden, johon sisältyy määrärahoja vuosille 2022 ja 2023.

Sekä koronapandemian että sote-uudistuksen vaikutukset talouteen ovat hyvin merkittäviä. Koronapandemian myötä syntynyttä hoito- ja palveluvelkaa, ja sen aiheuttamia kustannuksia, on vaikea arvioida. Sote-uudistuksen arvioidaan hidastavan kaupungin verokertymän kasvua ja heikentävän investointikykyä. Sosiaali-, terveys- ja pelastustoimen eriyttäminen valtion ohjaamaksi, pelkästään valtionosuuksilla rahoitettavaksi toiminnaksi on rakenteellinen muutos, jonka vaikutuksia on vaikea ennakoida.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

kaupunginhallituksen tulee

- seurata koronapandemiasta palautumiseen kohdennettujen määrärahojen käyttöä ja vaikutuksia.

Eriarvoisuuden ja syrjäytymisen ehkäisy

Etäopetuksen aiheuttaman oppimisvajeen paikkaaminen yläkouluissa

? Onko kaupungin yläkouluissa tehty toimenpiteitä etäopetuksen aiheuttaman oppimisvajeen paikkaamiseksi?

! Kyllä, mutta oppimisvaje ja toimenpiteiden vaikutukset saattavat näkyä viiveellä.

Arvioinnin pääkysymys:

Onko kasvatuksen ja koulutuksen toimiala tehnyt riittäviä toimenpiteitä nuorten tukemiseksi etäopetuksen aiheuttaman oppimisvajeen paikkaamiseksi yläkouluissa?

Osakysymykset:

1. Onko tukiopetusta ja osa-aikaista erityisopetusta lisätty ja tehostettu?
2. Onko suomi/ruotsi toisena kielenä -opetusta lisätty?
3. Onko oppilaanohjausta lisätty ja tehostettu?
4. Onko tehty toimenpiteitä, joilla poissaoloja saataisiin vähennettyä?

Kaupungin vuoden 2021 talousarvion mukaan kouluissa on varmistettava, että oppimisvajetta ei synny, jotta eriarvoistumista voidaan torjua. Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan määritelmän mukaan oppimisvajeella tarkoitetaan sitä, kuinka paljon oppijat jäävät jälkeen heille asetetuissa oppimistavoitteissa ja mitkä opetussuunnitelmaan sisältyvät asiat, tavoitteet tai osa-alueet uhkaavat jäädä toteutumatta koronapandemian aikana poissaolojen tai etäopetuksen vuoksi. Kaupungin talousarvion mukaan nuorten poissaoloja on seurattava systemaattisesti, ja tukitoimia kohdennetaan erityisesti niille perheille, joiden lapsilla on pitkiä poissaoloja. Oppimisvajeen paikkaamiseksi lisätään ja tehostetaan tukiopetusta, osa-aikaista erityisopetusta, suomi toisena kielenä (S2) -opetusta ja oppilaanohjausta.

Arvioinnin aineistona käytettiin kasvatuksen ja koulutuksen toimialan oppilashuollon, pedagogiikan ja kehittämisen asiantuntijoiden haastatteluja, kirjallisia tiedusteluja sekä kasvatuksen ja koulutuksen toimialalle tehdyllä arviointikäynnillä saatuja tietoja. Lisäksi arvioinnissa on hyödynnetty toimialalta saatuja tilasto- ja mittaritietoja esimerkiksi poissaoloista ja tukiopetuksen määristä. Arvioinnissa hyödynnettiin myös kasvatuksen ja koulutuksen toimialan ja kansallisten toimijoiden opetushenkilöstölle, oppilaille ja huoltajille suuntaamia kyselyitä.

Oppimisvajetta ja tuen tarvetta on kartoitettu kyselyin

Arvioinnissa haastateltujen asiantuntijoiden mukaan on hankala todeta, mikä osa oppimisvajeesta on koronapandemian aiheuttamaa ja mikä osa oli olemassa jo aiemmin, sillä oppimisesta ei ole saatavilla systemaattista seurantatietoa aikaisemmilta vuosilta. Koulujen henkilöstöllä ei ole yhtenäistä käsitystä siitä, mitä oppimisvaikeudet ovat. Oppimisvajetta voi olla myös haastavaa tunnistaa ajoissa, mikä ei liity pelkästään koronapandemiaan.

Vuorovaikutuksen ja sosioemotionaalisten kohtaamisten puute heikentävät oppimista ja oppilaiden hyvinvointia. Tämä niin sanottu hyvinvointivaje on haastateltujen asiantuntijoiden mukaan näkynyt selkeästi syksyllä 2021. Tästä syystä oppimisvajeen paikkaamiseen tarvitaan arvioinnissa haastateltujen asiantuntijoiden mukaan muitakin toimia kuin tukiopetus.

Oppimisvajetta sekä tuen tarvetta ja riittävyyttä on selvitetty useilla kyselyillä peruskoulujen oppilaille, opettajille, huoltajille, rehtoreille ja muulle henkilökunnalle. Näistä ensimmäiset on tehty heti ensimmäisen koronapandemian vuoksi järjestetyn etäopetusjakson jälkeen toukokuussa 2020. Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala on tehnyt oppilaille omat kyselyt keväinä 2020 ja 2021. Lisäksi toimiala on hyödyntänyt Tampereen ja Helsingin yliopistojen keväällä ja syksyllä 2020 laatimia kyselyitä. Oppimis- ja hyvinvointivajetta kartoitettiin myös Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) keväällä 2021 tekemässä kouluterveyskyselyssä. Arviointihavaintojen mukaan useimmista edellä mainituista kyselyistä ei voida kuitenkaan tehdä luotettavia päätelmiä, koska kyselyiden vastausprosentit ovat olleet alhaisia. Tästä poikkeuksina ovat lähinnä kasvatuksen ja koulutuksen toimialan verkkokysely

Taulukko 7. Vaikeudet koulunkäynnissä ja opiskelussa, helsinkiläiset 8.–9.-luokkalaiset (Lähde: THL:n kouluterveyskyselyt)

Vaikeudet koulunkäynnissä ja opiskelussa, prosenttia	2017	2019	2021
Vaikeuksia kokeisiin valmistautumisessa	33	32	36
Vaikeuksia suullisessa esiintymisessä	32	32	37
Vaikeuksia tunnilla vastaamisessa	19	22	27
Vaikeuksia opiskelussa käytettävien laitteiden käytössä	10	11	8
Vaikeuksia oppimistaidoissa	36	37	40

peruskoulujen rehtoreille elokuussa 2020 sekä THL:n kouluterveyskysely.

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan elokuussa 2020 tekemään kyselyyn vastanneet rehtorit arvioivat oppimisvajeen lisääntyneen yläkouluissa keskimäärin noin 25 prosentilla oppilaista. THL:n kouluterveyskyselyn mukaan helsinkiläisten 8.- ja 9.-luokkalaisten vaikeudet esimerkiksi kokeisiin valmistautumisessa, suullisessa esiintymisessä, tunnilla vastaamisessa ja oppimistaidoissa olivat lisääntyneet vuodesta 2019 (taulukko 7), mutta vaikeudet opiskelussa käytettävien laitteiden käytössä olivat vähentyneet. THL:n kyselyyn ovat vastanneet myös muiden koulujen kuin Helsingin kaupungin kasvatuksen ja koulutuksen toimialan koulujen oppilaat.

Arvioinnissa haastateltujen asiantuntijoiden mukaan peruskouluissa koronapandemian aiheuttaman oppimisvajeen korjaamiseksi toteutettujen toimenpiteiden vaikuttavuutta ei vielä pystytä arvioimaan. Kaupungin peruskouluissa on syksyllä 2021 otettu käyttöön uusia kyselyitä, joiden avulla oppimista ja hyvinvointia voidaan seurata. Toimiala on myös ryhtynyt seuraamaan äidinkielen ja matematiikan oppimista vuosittain. Lisäksi jatkossa Helsingin 9.-luokkalaisten oppimistulosten kehitystä voidaan vertailla Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen (Karvi) oppimistulosarviointien perusteella.

Oppimisvajeen paikkaamiseksi on saatu avustuksia

Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala on saanut lisäresursseja oppimisvajeen paikkaamiseen useasta eri lähteestä. Tällaisia ovat esimerkiksi valtion erityisavustus koronaviruksen aiheuttamien poikkeusolojen vaikutusten tasoittamiseksi varhaiskasvatukseen ja esi- ja perusopetukseen (8,4 miljoonaa lukuvuodelle 2020–2021 ja 4,1 miljoonaa lukuvuodelle 2021–2022) ja kaupunginvaltuuston päättämä määrärahojen ylitysoikeus vuodelle 2021, josta 11 miljoonaa kohdennettiin peruskouluille. Oppimisvajeen paikkaamiseksi saaduilla resursseilla on muun muassa palkattu kouluihin lisää henkilöstöä, tehty pienempiä ryhmiä, järjestetty samanaikaisopetusta, lisätty monikielisiä ohjaajia ja lisätty laaja-alaista erityisopetusta. Kouluissa on arvioitu tukitarpeita ja toimenpiteitä niihin vastaamiseksi. Käytännössä rehtorit ovat päättäneet, mitkä ovat parhaita tuen toteutustapoja kussakin koulussa.

Tehostettua tukea ja osa-aikaista erityisopetusta on lisätty

Pedagogiseen arvioon perustuvaa tehostettua tukea annetaan niille oppilaille, jotka tarvitsevat oppimisessa ja koulunkäynnissä säännöllistä tukea tai useita tukimuotoja samanaikaisesti. Osa-aikainen erityisopetus on tukimuoto, johon on oikeus kaikilla sellaisilla oppilailla, joilla on vaikeuksia oppimisessa tai koulunkäynnissä. Kumpikaan tukimuoto ei vaadi hallinnollista päätöstä. Osa-aikaista erityisopetusta antaa laaja-alainen erityisopettaja. Kaikkia kaupungin peruskouluja ja luokka-asteita koskevan aineiston mukaan tehostettua tukea ja osa-aikaista erityisopetusta saaneiden oppilaiden lukumäärät ovat kasvaneet syyslukukaudesta 2020 syyslukukauteen 2021 (kuvio 12). Koska vertailuaineisto koronapandemiaa edeltävältä ajalta puuttuu, ei ole mahdollista arvioida, miten eri tukimuotoja saaneiden oppilaiden määrä on kehittynyt verrattuna koronapandemiaa edeltävään aikaan.

Tukiopetusta voidaan antaa oppilaalle, joka on tilapäisesti jäänyt jälkeen opinnoissaan tai tarvitsee muuten lyhytaikaista tukea. Tukiopetusta antavat oppilaan omat opettajat. Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala on

pyrkinyt keskitetysti seuraamaan tukiopetusta saaneiden oppilaiden määriä syyslukukaudesta 2020 alkaen. Tilastoinnissa on kuitenkin ollut haasteita, minkä vuoksi tiedot tukiopetuksen toteutumisesta eivät ole luotettavia tai vertailukelpoisia koko seurantajakson ajalta. Toimialalla on pohdittu, miten kouluja pitäisi ohjeistaa ja miten tuen määrää tulisi mitata, että saadaan vertailukelpoista tietoa. Kouluille on annettu uudet ohjeet tukiopetusmerkinnöistä syksyllä 2021.

S2-opetusta on lisätty

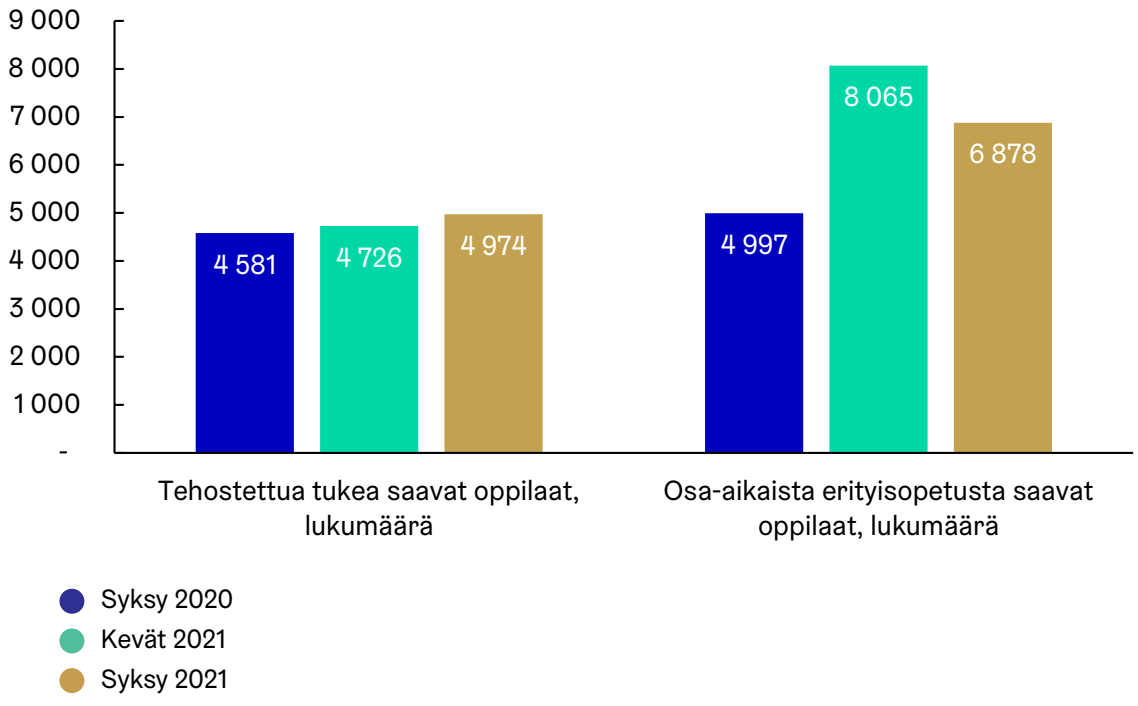
Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan asiantuntijoiden mukaan valtion korona-avustuksella on lisätty S2-opetusta tuen tarpeeseen perustuen. Joissakin kouluissa on palkattu lisää opettajia, mutta pääsääntöisesti S2-tuntien lisäys on pystytty toteuttamaan olemassa olevalla henkilöstöllä. Toimialalla ei ole kattavaa tietoa S2-opetuksen tuntimäärien kehityksestä yläkouluissa, joten arvioinnissa ei voitu varmistua opetuksen määrän lisäämisestä. Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala on lisäksi tarjonnut erilaisia tukitoimenpiteitä kielivähemmistöihin kuuluville oppilaille ja heidän perheilleen. Vuonna 2021 koulutuksellista tasa-arvorahaa on kohdennettu sellaisiin kouluihin, joissa S2-oppilaita on vähintään 30 prosenttia. Koulut ovat saaneet lisäresursseja oman äidinkielen opettajien palkkaamiseen tai tuntien lisäämiseen. Monikieliset ohjaajat toimivat nimettyjen yksiköidensä lisäksi konsultoivana tukena koko kaupungin alueella koronapandemian aiheuttamassa poikkeustilanteessa. Heidän tehtävänään on ollut tiedottaa, kartoittaa perheiden tilanteita, ohjata huoltajia toimimaan oppilaan tukena etäopiskelussa ja tukea oppilaan oppimista, esimerkiksi selittämällä etäopetuksen aikana annettuja tehtäviä ja selvittämällä poissaolojen taustasyitä.

Oppilaanohjauksen resurssia on lisätty

Oppilaanohjauksessa etäopetus on vaikuttanut eniten keväällä 2021 yhteishaussa hakeneisiin oppilaisiin. Syksyllä 2021 tilanne on parantunut, kun oppilaat ovat olleet lähiopetuksessa, ja 8.-luokkalaisten ohjaukset saatiin aloitettua normaalisti keväällä 2021. Etäopetuksen aikana oppilaanohjaajien on ollut hankala tavoittaa osaa oppilaista, mikä on vaikeuttanut henkilökohtaista ohjausta. Myös tutustuminen toisen asteen oppilaitoksiin ja opintoaloihin jäi pois lukuvuosina 2020–2021 ja 2021–2022, mistä johtuen oppilaat joutuivat tekemään yhteishakupäätökset kirjallisiin tietoihin perustuen. Tämä saattaa näkyä myöhemmin jatko-opintojen keskeyttämisenä tai haluna vaihtaa alaa.

Työelämään tutustumisjaksot (TET) peruttiin kokonaan pahimmissa pandemiavaiheissa vuonna 2020. Näiden jälkeen suositeltiin etänä tehtäviä TET-jaksoja, mutta niiden järjestäminen on ollut käytännössä vaikeaa. Syksyllä 2021 on ollut edelleen vaikea saada TET-paikkoja, sillä työnantajat ovat olleet haluttomia ottamaan harjoittelijoita. Pedagogisen asiantuntijan mukaan TET-jaksot ovat oppilaalle usein ensimmäinen ja tärkeä kokemus työelämästä. TET-jaksojen puuttuminen on siis aiheuttanut oppimisvajetta.

Kuvio 12. Tehostettua tukea ja osa-aikaista erityisopetusta saavien Helsingin peruskoulujen oppilaiden lukumäärä, syyslukukausi 2020 ja kevät- ja syyslukukausi 2021



Osa kouluista on kohdentanut valtion korona-avustusta oppilaanohjaukseen lukuvuonna 2020–2021. Kaupunki on lisäksi palkannut syksyllä 2021 uusia oppilaanohjaajia oppivelvollisuuden laajentumisen lisätehtäviin. Jatkossa toimialalla on tavoitteena, että missään koulussa ei ole yli 220 oppilasta oppilaanohjaajaa kohden. Tämä tavoite liittynee kuitenkin oppivelvollisuuden laajentamiseen, ei niinkään etäopetuksen aiheuttamaan oppimisvajeeseen.

Poissaoloja voidaan seurata pedagogisen tietojohtamisen työkaluilla

Poissaolevien määrä ja osuus oppilaista on yksi kasvatuksen ja koulutuksen toimialan nimeämistä seurantamittareista, joilla on pyritty saamaan tietoa koronapandemian aiheuttamista vaikutuksista. Seurantatietojen perusteella ei voi arvioida, lisääntyivätkö peruskoululaisten poissaolot etäopetuksen jälkeen verrattuna koronapandemiaa edeltävään aikaan, koska aiemmin poissaoloja seurattiin eri mittareilla. Poissaolevien oppilaiden kokonaismäärässä ei näy suurta kasvupiikkiä välittömästi etäopetuksen päätyttyä 4.5.2021. Arvioinnissa tämän tulkittiin viittaavan siihen, ettei suuria määriä oppilaita ole jäänyt pois koulusta etäopetuksen seurauksena.

Poissaolojen seurantaan ja tilastointiin liittyy haasteita. Huoltajien on mahdollista kuitata lapsiensa luvattomia poissaoloja luvallisiksi. Tämä vaikeuttaa poissaoloihin puuttumista. Oppilashallinnon verkkopalvelu Wilma ei palvele tiedolla johtamista parhaalla mahdollisella tavalla poissaolojen seurannassa. Merkinnöistä ei voi päätellä, onko oppilas ollut poissa osan päivästä vai koko päivän.

Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala on ottanut perusopetuksessa vaiheittain käyttöön pedagogisen tietojohtamisen työkalut lukuvuonna 2020–2021. Työkaluihin kuuluvat raportointinäkymät, joissa tietoja ja lukuja esitetään pelkistetyssä muodossa. Työkalujen avulla rehtorit, kasvatuksen ja koulutuksen toimialan johto sekä esimerkiksi aluepäälliköt voivat seurata reaaliaikaisesti muun muassa poissaolotilannetta ja niihin puuttumista. Toimialalla on määritelty poissaolojen puuttumisen prosessi ja julkaistu keväällä 2021 poissaoloihin puuttumisen käsikirja. Poissaoloihin puuttumisprosessia on nopeutettu etäopetuksen aikana lähiopetukseen verrattuna.

Oppilashuolto ei pysty Helsingissä seuraamaan poissaoloja, sillä oppilashuollon työntekijöillä ei ole oikeutta päästä katsomaan oppilaiden poissaolotietoja. Helsinki on tulkinnut tietosuojalakia tiukasti tässä asiassa, toisin kuin muut kunnat. Helsingissä edellytetään oppilaan tai huoltajan lupaa, jotta oppilashuollon edustaja voi katsoa oppilaan tietoja. Poissaolojen seuraaminen jää siis pitkälti opettajan vastuulle, mistä saattaa aiheutua oppilaan kannalta haitallista viivettä.

Yhteydenotot oppilashuoltoon ovat kasvaneet koronapandemian aikana, mutta toimialan oppilaiden hyvinvointipäällikön mukaan ei voida sanoa varmasti, johtuuko tämä koronapandemiasta. Yhteisölliseen työhön, opettajien pedagogiseen tukeen ja oppilashuollon tunnettavuuden lisäämiseen on jäänyt vähemmän aikaa, kun lisääntynyt yksilötyö on vienyt työaikaa. Oppilashuoltoon saatiin lisäresursseja loppuvuodelle 2021, mutta käytännössä henkilöstöä oli vaikea rekrytoida muutamaksi kuukaudeksi, koska psykologeista on valtakunnallinen pula.

Koronapandemian vaikutukset etäopetuksen aiheuttaman oppimisvajeen paikkaamiseen

Arviointi käsitteli koronapandemian vaikutuksia yläkoululaisten oppimisvajeeseen. Havaintojen mukaan tästä ei ole täsmällistä tietoa, koska seurantatietoja puuttuu ja oppimisvajetta on voinut syntyä myös muista syistä kuin koronapandemian vuoksi.

Johtopäätökset

Arviointihavaintojen mukaan toimiala on tehnyt useita toimenpiteitä oppimisvajeen paikkaamiseksi, mutta niiden riittävyyttä ei voitu kaikilta osin arvioida. Luotettavaa, vertailukelpoista ja konkreettista tietoa syntyneestä oppimisvajeesta ja toimenpiteiden vaikutuksista ei ole kattavasti saatavilla näin lyhyellä aikavälillä. Jatkossa toimiala pyrkii seuraamaan oppimisvajeen paikkaamiseksi tehtyjen toimenpiteiden vaikuttavuutta esimerkiksi kansallisten oppimistulosarviointien pohjalta.

Arvioinnissa on tarkasteltu tuki- ja erityisopetuksen kehitystä kolmella eri mittarilla. Näitä olivat tehostettua tukea, osa-aikaista erityisopetusta sekä tukiopetusta saavien oppilaiden määrät. Toimiala on lisännyt tuki- ja erityisopetusta peruskouluissa, kun mittarina tarkastellaan tehostettua tukea tai osa-aikaista erityisopetusta. Kehitystä ei voitu arvioida tukiopetus-mittarilla, koska seuranta-aineisto ei ole luotettava, eikä se näin ollen kuvaa tukiopetuksen todellista tilannetta. Tuen vaikutuksia voidaan arvioida vasta pidemmällä aikavälillä. Oppilaanohjauksen resurssia on lisätty, mutta tämä liittynee suurelta osin oppivelvollisuuden laajentamiseen, eikä niinkään etäopetuksen aiheuttaman oppimisvajeen paikkaamiseen.

S2-opetusta on toimialan mukaan lisätty tuen tarpeen mukaisesti. Arviointiin ei saatu seurantatietoa S2-opetuksen tuntimäärien kehityksestä, joten tästä ei voitu varmistua. Toimiala on tarjonnut koronapandemian aikana tukitoimenpiteitä vieraskielisille oppilaille ja heidän perheilleen. Talousarvion 2021 ylitysoikeudella on palkattu lisää monikielisiä ohjaajia, jotka ovat toimineet aktiivisesti koulun ja kodin välisessä yhteistyössä ja olleet oppimisen tukena.

Toimialalla on tehty toimenpiteitä poissaolojen vähentämiseksi. Pääsääntöisesti nämä eivät ole aiheutuneet suoraan koronapandemiasta, vaan ovat jo aikaisemmin alkaneen kehitystyön tuloksia. Yksi keskeisimmistä toimenpiteistä on ollut pedagogisen tietojohtamisen työkalujen käyttöönotto perusopetuksessa lukuvuonna 2020–2021. Ongelmana on kuitenkin edelleen, että oppilashuollossa ei pystytä seuraamaan oppilaiden poissaoloja, sillä kaupunki on tulkinnut tietosuojalakia tiukasti asiassa. Tämä voi aiheuttaa viivettä poissaoloihin puuttumisiin. Toimialan keräämän seuranta-aineiston perusteella ei voi luotettavasti arvioida sitä, mikä vaikutus koronapandemialla on ollut poissaoloihin. Etäopetus ei ole aiheuttanut niin merkittävää kasvua poissaolojen määrissä, että se näkyisi aineistossa.

Arviointihavaintojen mukaan etäopetuksesta mahdollisesti aiheutunut oppimisvaje ei juurikaan ole havaittavissa kaikkia oppilaita koskevissa seurantatiedoissa, kuten poissaoloissa tai arvosanoissa. Oppimisvajeesta on saatu konkreettista tietoa lähinnä rehtoreille, opettajille ja oppilaille suunnatuissa kyselyissä. Kyselyihin vastanneita oppilaita on kuitenkin ollut vähän. Siksi niiden perusteella ei voida tehdä luotettavia johtopäätöksiä siitä, miten etäopiskelu on sujunut oppilaiden näkökulmasta, missä kaikissa oppiaineissa on konkreettista oppimisvajetta tai miten tehdyt tukitoimenpiteet ovat vaikuttaneet.

THL:n toteuttaman kouluterveyskyselyn perusteella voidaan todeta, että vaikeudet koulunkäynnissä ja opiskelussa näyttävät lisääntyneen vuonna 2021 verrattuna aikaisempien vuosien tuloksiin. Arviointihaastatteluissa painottui oppimisvajeen rinnalla hyvinvointivaje, jonka vaikutukset oppimiseen saattavat ilmetä pidemmällä aikavälillä.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

kasvatuksen ja koulutuksen toimialan tulee

- jatkaa ja edelleen kehittää seurantaa oppimisvajeen tunnistamiseksi.
- seurannan perusteella kohdistaa oppimisvajetta paikkaavat tukitoimenpiteet oppilaiden tarpeiden mukaisesti.
- selvittää, mahdollistaako tietosuojalaki oppilashuollon pääsyn oppilaiden poissaolotietoihin.

Opiskelijoiden ohjauksen riittävyys ammatillisessa koulutuksessa

? Ovatko kasvatuksen ja koulutuksen toimialan toimenpiteet opiskelijoiden ohjauksen parantamiseksi olleet riittäviä?

! Toimenpiteitä on tehty paljon, mutta henkilöstö kokee, ettei ohjausta ole vielä riittävästi tarjolla.

Arvioinnin pääkysymys:

Ovatko kasvatuksen ja koulutuksen toimialan toimenpiteet opiskelijoiden ohjauksen ja läpäisyasteen parantamiseksi ammatillisessa koulutuksessa olleet riittäviä?

Osakysymykset:

1. Onko opiskelijoille tarjolla riittävästi ja oikeanlaista ohjausta opintojen aikana?
2. Onko strategiakaudella tehty riittävästi toimenpiteitä läpäisyasteen parantamiseksi?
3. Onko strategiakaudella tehty riittävästi toimenpiteitä keskeyttämisten vähentämiseksi?
4. Onko työpaikoilla tapahtuvaa ohjausta kehitetty riittävästi?

Kaupunkistrategiassa 2017–2021 tavoitteina olivat syrjäytymisen ehkäisy, koulutustakuun toteuttaminen, monipuoliset oppimisympäristöt, elinikäinen oppiminen, laadukkaiden palvelujen tuottaminen asiakaslähtöisesti ja tulosten parantaminen. Lisäksi kaupunkistrategiaan oli kirjattu tavoite, että toisen asteen läpäisyaste paranee selvästi. Talousarviossa 2021 sitovana toiminnan tavoitteena oli, että jokaiselle oppilaalle mahdollistetaan yksilöllisesti sopivia tapoja oppia ja opiskella. Tavoitteen mittarina ammatillisessa koulutuksessa oli, että negatiivinen keskeyttäminen pysyy tavoitetasolla 7,4 prosenttia.

Arvioinnin aineiston muodostivat haastattelut, henkilöstölle tehty kysely, kirjalliset tietopyynnöt, ammatillisen koulutuksen opiskelijapalautekysely ja opetushallinnon tilastopalvelun tilastot. Kolmessa haastattelussa tietoja saatiin rehtoreilta, koulutuspäälliköltä, lehtorilta ja ammatinopettajalta. Lisäksi tietoja saatiin tarkastuslautakunnan 2. toimikunnan arviointikäynnillä kasvatuksen ja koulutuksen toimialalle. Kysely tehtiin koko Stadin ammatti- ja aikuisopiston (Stadin AO) opetus- ja ohjaushenkilöstölle. Kysely lähetettiin jakelulistojen kautta noin 1 000–1 500 henkilölle. Vastauksia saatiin 201, joten vastausprosentti oli noin 13–20. Vastaajista 78 prosenttia oli opettajia ja yhdeksän prosenttia ohjaajia tai opinto-ohjaajia. Loput vastaajat edustivat muita ammattiryhmiä.

Opiskelijoiden ohjaus laajeni, mutta ohjausta ei ole riittävästi tarjolla

Laki ammatillisesta koulutuksesta muuttui vuoden 2018 alusta. Samalla muuttui opiskelijoiden ohjaus. Stadin AO:ssa toteutettiin organisaatiomuutos 1.8.2018 alkaen. Oppilaitoksessa noudatetaan ”koko oppilaitos ohjaa” -periaatetta. Opiskelijalla on oikeus saada ohjausta kaikilta oppilaitoksen opetus- ja ohjaustyötä tekeviltä henkilöiltä ja yksilöllistä ohjausta henkilökohtaisen osaamisen kehittämissuunnitelman (HOKS) laadinnan ja päivityksen yhteydessä. Arviointia varten toteutetun, henkilöstölle suunnatun kyselyn mukaan opinto-ohjausta, työpaikkaohjausta ja hyvinvointiin liittyvää ohjausta opiskelijoille ei ole riittävästi tarjolla. Kyselyn mukaan myöskään opiskelijoiden keskinäistä vertaistukea ei ole riittävästi tarjolla. Ryhmäytymisen ja vertaistuen muodostumisen tueksi toivottiin riittäviä resursseja, koska vertaistuella koetaan olevan myönteisiä vaikutuksia opintoihin.

Ohjauksen tavoitteet ovat melko selkeät, mutta palautteen hyödyntämisessä on parannettavaa

Arviointia varten tehdyn kyselyn perusteella ”koko oppilaitos ohjaa” -periaate on oikea tapa toteuttaa opiskelijoiden ohjaus, vaikka toisaalta vastaajat olivat havainneet, että liian monta eri ohjaajaa sirpaloittaa toimintaa ja tekee siitä tehotonta. Kyselyn perusteella ohjauksen tavoitteet koettiin melko selkeiksi. Kyselyyn vastannut henkilöstö näki ohjauksen kehittämisessä parannettavaa (taulukko 8). Avovastauksissa tuotiin esille, että ohjeet, roolit ja toimenkuvat ovat osittain epäselviä. Ohjausta ei myöskään koettu täysin tasalaatuisena. Työpaikkaohjaajien ohjauksen taso koettiin vaihtelevana.

Taulukko 8. Stadin AO:n henkilöstön vastaukset väittämiin asteikolla 1=täysin eri mieltä, 5=täysin samaa mieltä (N=199–200)

Väittämä	Keskiarvo
”Koko oppilaitos ohjaa” on oikea tapa toteuttaa opiskelijoiden ohjaus	3,5
Ohjauksen tavoitteet ovat selkeät	3,2
Yhteistyö ohjausprosessissa on riittävä	2,8
Ohjausta koskevat ohjeet ovat selkeät	2,8
Ohjaukseen liittyvä tiedotus on riittävää	2,7
Ohjauksen kokonaisuus ja periaatteet on määritelty riittävän hyvin	2,7
Ohjauksen johtaminen on toimivaa	2,6
Ohjauksen kehittäminen on systemaattista	2,6
Ohjauksen organisointi on toimivaa	2,6
Ohjauksen onnistumisen seuranta (esim. oppilaitoksen itsearviointi) on riittävää	2,5
Ohjauksesta saatua palautetta hyödynnetään riittävästi ohjauksen kehittämisessä	2,4

Ohjauksella pystytään parantamaan opintojen läpäisyä

Arvioinnissa tehdyn kyselyn perusteella ohjauksella pystytään tehostamaan opintojen läpäisyä. Stadin AO:ssa tehtiin läpäisyasteen parantamiseksi riittävästi toimenpiteitä. Opintojen läpäisyyn pyrittiin vaikuttamaan henkilökohtaisen osaamisen kehittämissuunnitelman eli HOKS:n laadinnan ja päivitysten avulla. HOKS laaditaan yhdessä opiskelijan, omaopettajan ja tarvittaessa työpaikkaohjaajan, sekä alaikäisen ollessa kyseessä myös huoltajan, kanssa. HOKS:ssa sovitaan opiskelijan yksilöllinen opiskelupolku, yksilölliset ohjaus- ja tukitoimet sekä valmistumisajankohta. HOKS on sopimus, johon eri osapuolet yhdessä sitoutuvat. Opintoihin sitoutuminen parantaa HOKS:ssa asetettujen tavoitteiden saavuttamista ja opintojen läpäisyä. Arvioinnissa tehdyn kyselyn perusteella HOKS:n laadintaan ei aina ole riittävästi aikaa, eikä huoltajia aina saada osallistumaan, vaikka pitäisi. Oppilaitoksesta ei välttämättä saada huoltajiin yhteyttä yrityksistä huolimatta, joten huoltajien osallistuminen HOKS:n laadintaan saattaa tästä syystä jäädä toteutumatta.

Stadin AO:ssa opiskelijoiden ohjausta ja opintojen läpäisyä kehitettiin JohtoBoostereissa ja PedaBoostereissa muun kehittämisen ohella. JohtoBooster koordinoi pedagogista ja valmentavaa johtamista. Stadin AO koordinoi valtakunnallista Johda hyvin -verkostohanketta, jonka seurauksena syntyi ymmärrys opiskelijan ohjauksen kokonaisvaltaisesta merkityksestä. PedaBooster-valmennukset oli kohdistettu koko henkilöstölle. Valmennuksissa kehitettiin oppilaitoksen toimintakulttuuria kohti ammatillisen koulutuksen reformin tavoitteita. Lisäksi kehitettiin digitaalisia oppimisympäristöjä yksilöllisten opintopolkujen toteuttamiseksi. Valmennuksissa jalkautettiin Tuen portaat -ohjausmalli. Ohjausmallin avulla tavoitellaan sitä, että kaikki toimipisteet toimivat yhdenmukaisesti opiskelijoita ohjatessa, kun herää huoli opintojen etenemisestä.

Stadin AO:n kampusten oppimisyhteisöt ovat 150–200 opiskelijan muodostamia kokonaisuuksia. Oppimisyhteisöjen ohjausta koordinoi 6–8 hengen pedagoginen opettajatiimi. Tiimin jäseninä toimivat ammatillisten opintojen opettaja, yhteisten tutkinnon osien opettaja, S2-opettaja, erityisopettaja, opinto-ohjaaja ja muita opetuksen tukihenkilöitä. Oppimisyhteisöjä ohjataan valmentajamaisella otteella kohti yhteisöllistä toimintatapaa ja itseohjautuvuutta. Tavoitteena on sitouttaa opiskelijat opettajatiimien luomien pedagogisten ratkaisujen avulla ja parantaa koulutuksen läpäisyä.

Kaupunkistrategiassa 2017–2021 oli tavoitteena, että toisen asteen läpäisyaste paranee selvästi. Stadin AO:n mukaan ammatillisen koulutuksen reformin, eli vuoden 2018 lakimuutoksen, myötä läpäisyasteen seuranta ei ole ollut enää mielekästä. Reformissa korostettiin henkilökohtaisia osaamistavoitteita, ja tutkinnon suorittamisen ohella tavoitellaan tutkinnon osien suorittamista, joita läpäisyaste ei huomioi. Aiemmin läpäisyaste mittasi, kuinka suuri osa opiskelijoista sai koko

tutkinnon suoritettua tietyssä ajanjaksossa. Nyt yksilöllisen tavoitteen saavuttamiseen käytetty aika eli läpäisy on opiskelijakohtainen HOKS:n mukaisesti. Stadin AO seuraa kunkin opiskelijan HOKS:iin kirjatun yksilöllisen tavoitteen toteutumista. Lisäksi Stadin AO:ssa seurataan valtakunnallisia mittareita, joiden avulla nähdään opiskelijoiden valmistuminen ja kiinnittyminen työelämään sekä jatko-opintoihin.

Arviointia varten selvitettiin opetushallinnon tilastopalvelu Vipusesta ammatillisen koulutuksen läpäisyaste vuosina 2018–2021 aloittaneiden opiskelijoiden osalta puolivuosittain kolmeen ja puoleen vuoteen asti. Vipunen ei huomioi tutkinnon osan suorittajia. Vuonna 2018 aloittaneista opiskelijoista opintonsa läpäisi kahdessa ja puolessa vuodessa 37 prosenttia, kun vastaava luku vuonna 2019 aloittaneista oli 48 prosenttia. Läpäisyaste parani edellä mainitulla ajanjaksolla. Vuonna 2018 aloittaneista opiskelijoista opintonsa läpäisi kolmessa ja puolessa vuodessa 57 prosenttia. Vuonna 2019 aloittaneista opiskelijoista ei vielä ollut käytettävissä vastaavaa tietoa.

Keskeyttämisten tavoitetasoa ei saavutettu mittavista toimenpiteistä huolimatta

Opinto-ohjaus ja erityinen tuki vahvistavat opiskelijan opinnoissa tarvittavien taitojen kehittymistä ja ehkäisevät osaltaan keskeyttämisiä. Opinto-ohjausta ja erityistä tukea johdetaan Stadin AO:ssa yhtenäisesti opinto-ohjauksen ja erityisen tuen opistotasoisissa foorumeissa. Tiimimäinen toiminta- ja organisaatiomalli tukee opiskelijan ohjausta, koska mallissa erityisen tuen ja opinto-ohjauksen hyviä käytäntöjä on helpompi jakaa eri yksiköiden välillä. Erityisen tuen opiskelijalle voidaan suunnitella erityisiä opetus- ja opiskelujärjestelyjä. Tuen toteuttamisessa huomioidaan moniammatillinen ja kuntoutuksellinen työote. Tarve erityiselle tuelle voi liittyä oppimisvaikeuteen, vammaan, sairauteen tai muuhun syyhyn. Erityisen tuen tavoitteena on lisätä opiskelun yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoisuutta kaikille opiskelijoille ja osaltaan varmistaa tutkinnon perusteiden mukaisen ammattitaidon ja osaamisen saavuttaminen.

Stadin AO:ssa ohjauksellisia erityiskysymyksiä käsitellään toimipaikkakohtaisissa moniammatillisissa hyvinvointiryhmissä. Hyvinvointiryhmää johtaa koulutuspäällikkö, ja ryhmän muita jäseniä ovat opinto-ohjaaja, erityisopettaja, psykologi, kuraattori, terveydenhoitaja, opetushenkilöstön edustaja sekä opiskelijoiden ja huoltajien edustajat. Lisäksi ryhmään voi kuulua esimerkiksi opiskelijatoiminnasta vastaava ohjaava opettaja. Hyvinvointiryhmä voi pyytää eri asiantuntijoita kuultavakseen. Kerran kuukaudessa kokoontuvan hyvinvointiryhmän tehtäväksi on määritelty muun muassa suunnitella, kehittää, toteuttaa ja arvioida toimipaikan opiskeluhuoltoa. Opiskeluhuolto on mukana opintojen etenemisen seuraamisessa Tuen portaat -ohjausmallin mukaisesti.

Varhaista puuttumista ja tukea kehitetään moniammatillisissa CheckPoint-tapaamisissa. Tapaamisissa ovat läsnä omaopettaja, erityisopettaja, opinto-ohjaaja, työvalmentaja ja koulutuspäällikkö. Tapaamisissa harkitaan yhdessä opiskelijan tuen ja ohjauksen tarpeita ja seurataan opintojen etenemistä. Tavoitteena on tunnistaa jo varhaisessa vaiheessa ne opiskelijat, joilla on tuen tarvetta. CheckPoint-tapaamisissa tavoitteena on löytää keinoja puuttua opiskelijoiden poissaoloihin ja kartoittaa muita tukitoimia oppilaitoksen toimintamallien mukaisesti. Tapaamisissa kiinnitetään huomiota keskeyttämisuhan alla oleviin opiskelijoihin, jotka ovat jääneet pois opinnoista. Heitä tavoitellaan monikanavaisesti, ja alaikäisten huoltajiin ollaan yhteydessä.

Opintoihin kiinnittymistä ja sitä kautta keskeyttämisten ehkäisyä parannetaan tekoälyavusteisella AIHOKS-työkalulla. Sen avulla ohjaustyötä tekevien opettajien, opinto-ohjaajien ja muiden työntekijöiden on mahdollista seurata opintojen etenemistä sekä tunnistaa tukea tarvitsevat opiskelijat oikea-aikaisesti. Opiskelijalähtöinen työkalu tarjoaa opiskelijalle opastusta, suosituksia ja kannustusta opinnoissa etenemiseen. AIHOKS tukee myös johdon tietotarpeita, koska sen avulla on mahdollista seurata koko oppimisyhteisön tilaa ja opintojen edistymistä. Se nostaa esille opiskelijan yksilöllisen tarpeen ohjaukselliselle interventiolle. Ohjaajan on mahdollista puuttua jo varhain opiskelijan tilanteeseen, koska työkalu antaa koneoppimisen avulla merkkejä opiskelijan opiskelu- ja elämänvaiheen muutoksista.

Negatiivinen keskeyttäminen Stadin AO:ssa tarkoittaa sitä, että opiskelijan eron syy ei ole oppilaitoksen tiedossa, tai eron syy liittyy henkilökohtaiseen tilanteeseen. Negatiivinen keskeyttäminen on kyseessä myös silloin, kun opiskelija katsotaan eronneeksi tai opiskeluoikeus on peruttu. Opintojen negatiivinen keskeyttäminen oli vuoden 2021 talousarviossa sitovana toiminnan tavoitteena. Tavoitteen mittarina oli, että negatiivinen keskeyttäminen pysyy tavoitetasolla 7,4 prosenttia. Tavoitetta ei saavutettu, koska toteuma oli 11,6 prosenttia (taulukko 9). Positiivista oli, että koronapandemiasta huolimatta keskeyttäminen väheni 1,1 prosenttiyksikköä verrattuna edelliseen vuoteen. Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan mukaan etenkin yli 30-vuotiaiden opiskelijoiden negatiivinen keskeyttäminen oli korkealla tasolla. Taulukosta 9 nähdään, että vuosina 2017–2021 opintojen keskeyttämisen tavoitetaso saavutettiin vain vuonna 2019, jolloin tavoite oli enintään 9,2 prosenttia ja toteuma 8,4 prosenttia.

Arvioinnissa toteutetun kyselyn perusteella keskeyttämisen syinä arvioitiin useimmiten olevan opiskelijan motivaatio (67 prosenttia), väärä alavalinta (66 prosenttia), kielivaikeudet (32 prosenttia), terveydelliset syyt (29 prosenttia), oppimisvaikeudet (27 prosenttia), perhesyyt (19 prosenttia), heikko rahatilanne (10 prosenttia) ja puutteellinen ohjaus (9 prosenttia).

Taulukko 9. Negatiivinen keskeyttäminen Stadin AO:ssa vuosina 2017–2021

Vuosi	Tavoitetaso enintään (%)	Toteuma (%)	Lukumäärä
2017	10,3	11,1	991
2018	10,3	11,1	986
2019	9,2	8,4	748
2020	7,4	12,7	1142
2021	7,4	11,6	1034

Uusi oppivelvollisuuslaki tuli voimaan 1.8.2021. Sen myötä oppilaat ovat olleet velvoitettuja hakeutumaan ja jatkamaan toisen asteen koulutuksessa. Jos oppivelvollinen on aikeissa keskeyttää opintonsa, koulutuksen järjestäjän on selvitettävä yhdessä oppivelvollisen ja hänen huoltajansa kanssa mahdollisuudet suorittaa opintoja muussa oppimisympäristössä tai hakeutua muuhun koulutukseen.

Työpaikoilla tapahtuvaa ohjausta on kehitetty, mutta opiskelijat tarvitsevat enemmän tukea työpaikoilla

Työpaikoilla tapahtuvaa ohjausta kehitettiin monin keinoin. Stadin AO on saanut strategiarahoitusta opetus- ja kulttuuriministeriöltä vuosina 2018–2021 yhteensä 5,6 miljoonaa euroa, josta opetuksen ja ohjauksen laadun parantamiseen 850 000 euroa. Muuta opetus- ja kulttuuriministeriön tai opetushallituksen rahoitusta oppilaitos sai 6,5 miljoonaa euroa, josta 6,3 miljoonaa euroa opettajien ja ohjaajien palkkaamiseen sekä opetuksen ja ohjauksen tukitoimiin. Opetus- ja kulttuuriministeriön rahoitus ohjauksen ja tuen parantamiseen on ollut merkittävää.

Stadin AO on ollut alusta asti mukana valtakunnallisen ohjaan.fi-sivuston kehittämisessä. Sähköisen palveluverkon avulla jaetaan tietoa työpaikalla tapahtuvasta oppimisesta ja ohjauksesta. Ohjaan-hankkeen avulla kehitettiin oppimisympäristöjen monipuolistamista, henkilökohtaisen osaamisen kehittämissuunnitelmaa, joustavia opintoaikoja ja näyttöjä, jotka tapahtuvat käytännön työtehtävissä.

Vuoden 2021 alusta alkaen rekrytoitiin uusia työvalmentajia tukemaan opiskelijoiden ohjausta. Työvalmentajat tukevat sekä opiskelijoita että työnantajia. Työvalmentajia on Stadin AO:n kaikilla kampuksilla ja heitä on yhteensä noin 45. Työvalmentajat vahvistavat opiskelijoiden työelämävalmiuksia ja auttavat yksilöitä sekä tiimejä löytämään omia vahvuuksiaan. Työvalmentajat tukevat opiskelijoita saavuttamaan HOKS:iin kirjatut tavoitteet. Työvalmentajat ohjaavat eri oppimisympäristöissä etenkin niitä oppilaita, jotka tarvitsevat henkilökohtaista valmennusta ura- ja opintotavoitteiden saavuttamisessa. Usein omaopettaja ohjaa opiskelijan työvalmentajan ohjaukseen. Opiskelijan on mahdollista saada työvalmentajan ohjausta heti opintojen alussa tai myöhemmin työelämäjakson aikana. Ohjaus voi olla kertaluonteista, lyhytkestoista tai pidempiaikaista kestäen koko opiskeluajan. Kokemukset työvalmentajista ovat olleet hyviä.

Ammatillisessa koulutuksessa oppiminen ja ohjaus tapahtuvat yhä enemmän työelämässä. Stadin AO:ssa kehittämistä on tehty yhdessä yritys- ja työelämäkumppaneiden kanssa. Oppilaitoksen ja työpaikkojen välisessä yhteistyössä korostuu asiakastyö. Oppilaitoksen asiakkuusvastaavat koordinoivat kampuksien työelämäyhteistyötä. Yhteistyön tuloksena opiskelijoille rakennetaan monipuolisia mahdollisuuksia oppia aidoissa työympäristöissä ja -tilanteissa. Asiakkuustiimi perustettiin vuonna 2018 ja se valmistelee koko oppilaitoksen tasolla kumppanuussopimuksia työelämän kanssa. Vaikka oppilaitoksen ja työpaikkojen välistä yhteistä kehittämistä on lisätty, se ei henkilöstölle tehdyn kyselyn mukaan ole vielä riittävää.

Arvioinnin perusteella useat opiskelijat tarvitsevat runsaasti tukea ja ohjausta työpaikalla tapahtuvassa oppimisessa. Ammatilliset erityisopettajat pystyvät tunnistamaan oppimisen vaikeuksia ja yksilöllisiä tuen tarpeita. Heidän osaamistaan on tärkeä hyödyntää työpaikoilla tapahtuvassa oppimisessa. Ammatillisten erityisopettajien jalkautuminen työpaikoille paljon tai erityistä tukea tarvitsevien opiskelijoiden tueksi nostettiin kyselyssä tarpeelliseksi. Kyselyn perusteella opettajat eivät ole riittävästi yhdessä opiskelijoiden kanssa työpaikoilla.

Stadin työtutka -verkostossa kehitettiin työelämässä tapahtuvaa oppimisen ohjausta yhdessä työelämän

kanssa. Verkostossa käynnistettiin muun muassa yritysyhteistyöhön ja asiakassuhteiden ylläpitoon asiakkuudenhallinnan järjestelmäpilotti. Meet and Greet -konsepti perustettiin tukemaan työelämäyhteistyötä. Meet and Greet -kohtaamisissa tapaavat oppilaitos, työelämän edustajat ja opiskelijat. Tapaamisissa kehitettiin uudenlaisia pedagogisia ratkaisuja, vuosisuunnittelua ja työpaikkaohjaajakoulutusta. Uusi Speedway to Work -malli kehitettiin niille opiskelijoille, joiden opinnot ovat jääneet kesken. Speedway-malli ei sovi aivan kaikille, ja osalle hakijoista on suositeltu esimerkiksi oppisopimusopiskelua. Lisäksi on kehitetty työelämäpedagoginen oppimisen malli, jossa opettaja on yhdessä oppilaan kanssa työpaikalla. Mallissa kehitytään nopeasti ja käytännönläheisesti lähihoitajaksi.

Koronapandemian vaikutukset Stadin AO:ssa

Koronapandemia vähensi oppilaitoksen ja työelämän välistä yhteistyötä, kun työssäoppimispaikkoja oli tarjolla opiskelijoille vain rajoitetusti. Useiden alojen työpaikoille ei voinut mennä koronapandemian aikana, joten näyttöjen järjestäminen näissä oppimisympäristöissä ei ollut mahdollista. Kesällä 2020 tuli voimaan väliaikainen lakimuutos, joka mahdollisti näyttöjen järjestämisen oppilaitosympäristössä erityisjärjestelyillä. Opiskelijoiden valmistuminen haluttiin varmistaa koronapandemiasta huolimatta, joten Stadin AO organisoi näyttöjen toteuttamisen oppilaitosympäristössä.

Vuoden 2021 talousarviossa oli sitovana tavoitteena kasvattaa työpaikalla tapahtuvan oppimisen päiviä 10 000 päivällä verrattuna edelliseen vuoteen. Tavoite ei toteutunut: Työssäoppimisen päiviä toteutui 313 584, kun tavoite oli 347 346 päivää. Koronapandemian vuoksi opiskelijat eivät päässeet työelämässä oppimisen jaksoille normaalisti.

Arvioinnissa tehdyn kyselyn perusteella opiskelijoiden vertaisoppimisen mahdollisuudet vähenivät etäopetusaikana, koska opintoja suoritettiin usein yksin. Kyselyn avovastausten mukaan koronapandemia viivästytti opiskelijoiden opintojen suorittamista, koska ammatillisia opintoja on vaikea opiskella etänä. Joidenkin opiskelijoiden puutteelliset tietokonetaidot haittasivat opintoja etäopetusaikana. Etäopetukseen siirtyminen tapahtui nopealla aikataululla, mikä haastoi opettajien digipedagogiset valmiudet. Etäopetuksen työvälineet saatiin opiskelijoiden käyttöön viiveellä.

Koronapandemian aikana tehostettiin monia toimenpiteitä, kuten CheckPoint-tapaamisten käytäntöjä. Erityistä huomiota kiinnitettiin näyttöjen järjestämiseen ja toteutumiseen ja erityistä tukea tarvitsevien oppilaiden tuen toteuttamiseen. Opiskelijoiden poissaoloihin puututtiin nopeasti Tuen portaat -ohjausmallin mukaisesti. Oppilaitos oli yhteydessä huoltajiin, jos opiskelija oli alaikäinen, ja etsivään nuorisotyöhön, jos opiskelija oli täysi-ikäinen.

Stadin AO:n toteuttamista tukitoimista huolimatta koronapandemialla oli vaikutusta opiskelijoiden oppilaitoksesta eroamiseen. Työssäoppimispaikkojen peruuntuminen ja työllisyystilanteen heikkeneminen todennäköisesti vaikuttivat opiskelumotivaatioon.

Johtopäätökset

Opiskelijoiden ohjauksen ja läpäisyasteen parantamiseksi tehdyt toimenpiteet ovat olleet mittavia, mutta henkilöstölle tehdyn kyselyn perusteella opiskelijoille ei ole tarjolla riittävästi ohjausta. Kaupunkistrategiassa 2017–2021 oli tavoitteena parantaa toisen asteen läpäisyastetta selvästi. Ammatillisen koulutuksen reformin myötä läpäisyasteen seuranta ei ole ollut enää mielekästä. Stadin AO seuraa kunkin opiskelijan HOKS:iin kirjatun yksilöllisen tavoitteen toteutumista ja valtakunnallisia mittareita. Valtakunnalliset mittarit kuvaavat opiskelijoiden valmistumista ja kiinnittymistä työelämään sekä jatko-opintoihin.

Arvioinnissa tehdyn kyselyn perusteella opinto-ohjausta, työpaikkaohjausta ja hyvinvointiin liittyvää ohjausta ei ole riittävästi tarjolla. Kyselyn vastaajat kokivat, että myöskään opiskelijoiden keskinäistä vertaistukea ei ole riittävästi tarjolla. Kyselyn perusteella parannettavaa oli myös ohjauksesta saadun palautteen hyödyntämisessä ja ohjauksen onnistumisen seurannassa. Henkilöstöltä saatiin palautetta esimerkiksi siitä, että ohjauksen organisoinnin toimivuudessa, kehittämisen systemaattisuudessa ja johtamisen toimivuudessa on parannettavaa. Ohjauksen tavoitteet koettiin melko selkeinä.

Opintojen läpäisyyn pyrittiin vaikuttamaan henkilökohtaisella ohjauksella HOKS:n laadinnan ja päivitysten yhteydessä. Ohjausta ja opintojen läpäisyä kehitettiin monilla laajoilla toimenpiteillä, kuten esimerkiksi perustamalla JohtoBoosterit ja PedaBoosterit, oppimisyhteisöt sekä opettajatiimit. Opettajatiimien pedagogisten ratkaisujen avulla parannettiin opintojen suorittamista ja HOKS:n mukaisten yksilöllisten tavoitteiden toteutumista.

Stadin AO:ssa opintojen keskeyttämisiin on pyritty vaikuttamaan luomalla kehittämisfoorumeita ja toimintamalleja. Opintojen keskeyttämisten ehkäisyä koskevia asioita on kehitetty erityisen tuen ja opinto-ohjauksen opistotasoisissa moniammatillisissa foorumeissa. Tiimimäisen toiminta- ja organisaatiomallin avulla on kehitetty yhtenäistä toimintatapaa koko oppilaitoksen tasolla ja mahdollistettu hyvien käytäntöjen jakaminen eri yksiköiden välillä. Ohjauksellisia erityiskysymyksiä ja opiskeluhuoltoa koskevia teemoja on käsitelty säännöllisesti kokoontuvissa toimipaikkakohtaisissa moniammatillisissa hyvinvointiryhmissä. CheckPoint-tapaamisissa seurataan opintojen etenemistä ja pyritään tunnistamaan jo varhaisessa vaiheessa opiskelijat, joilla on tuen tarvetta. Tapaamisissa sovitaan moniammatillisesti tukitoimenpiteet ja keinot poissaoloihin puuttumiseksi.

Talousarvion 2021 mukainen negatiivisen keskeyttämisen tavoitetaso, 7,4 prosenttia, ei toteutunut, sillä toteuma oli 11,6 prosenttia. Keskeyttäminen kuitenkin väheni vuoteen 2020 verrattuna 1,1 prosenttiyksikköä. Koronapandemialla oli vaikutusta opintojen keskeyttämisiin.

Työpaikoilla tapahtuvaa ohjausta kehitettiin monipuolisesti. Stadin AO on esimerkiksi ollut mukana kehittämässä valtakunnallista ohjaan.fi-sivustoa alusta alkaen. Vuoden 2021 alusta Stadin AO:on perustettiin kokonaan uusi ammattiryhmä, työvalmentajat, tukemaan opiskelijoiden työelämävalmiuksia. Työpaikoilla tapahtuvaa oppimista edistämään perustettiin asiakkuustiimi. Se valmistelee oppilaitoksen ja työelämän välisiä kumppanuussopimuksia. Sopimukset tuovat opiskelijoille mahdollisuuden oppia aidoissa työympäristöissä ja -tilanteissa. Moni opiskelija tarvitsee työpaikalla tapahtuvassa oppimisessa nykyistä asiantuntevampaa tukea ja ohjausta. Ammatilliset erityisopettajat osaavat parhaiten ohjata paljon ja erityistä tukea tarvitsevia opiskelijoita. Arvioinnissa tehdyn kyselyn perusteella ammatillisia erityisopettajia tarvitaan opinto- ja työelämävalmennukseen sekä yhteistyöhön työelämäedustajien kanssa.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

kasvatuksen ja koulutuksen toimialan Stadin ammatti- ja aikuisopiston tulee

- varmistaa, että ammatillisia erityisopettajia on tarvetta vastaava määrä.
- lisätä opiskelijoiden ohjauksen onnistumisen seurantaa.
- hyödyntää henkilöstöltä saatua palautetta opiskelijoiden ohjauksen kehittämisessä.

Lastensuojelun avohuollon palvelujen riittävyys

? Vastaako lastensuojelun avohuolto asiakkaiden tarvetta?

! Vakanssien määrä on riittävä, mutta tehtäviä ei ole saatu täytettyä. Työntekijäpulan ja perheiden lisääntyneiden haasteiden takia tarpeisiin ei aina pystytä vastaamaan.

Arvioinnin pääkysymys:

Ovatko lastensuojelun avohuollon palvelut riittävällä tasolla?

Osakysymykset:

1. Ovatko lastensuojelun avohuollon palvelut vastanneet asiakkuuksien määrää?

2. Ovatko lastensuojelun avohuollon palvelut vastanneet asiakkaiden tarpeita?

3. Onko lastensuojelun avohuollon palveluilla ollut ehkäisevää vaikutusta huostaanottoihin ja niiden perusteella tehtyihin lasten ja nuorten sijoituksiin sijaishuoltoon?

Lastensuojelun periaatteista, järjestämisestä, menettelysäännöksistä ja asiakkuudesta on säädetty lastensuojelulailla. Lain tarkoituksena on turvata lapsen oikeus turvalliseen kasvuympäristöön, tasapainoiseen ja monipuoliseen kehitykseen sekä erityiseen suojeluun. Lastensuojelulaissa lapsena pidetään alle 18-vuotiasta ja nuorena 18–24-vuotiasta. Ensisijaisesti on käytettävä avohuollon tukitoimia. Lastensuojelun avohuollon palvelut eroavat muista perheille tarjotuista peruspalveluista sekä sosiaalihuoltolain mukaisista palveluista siinä, että lastensuojelussa keskeistä on lapsen suojelun tarve.

Lastensuojelun avohuollolla tarkoitetaan toimia, joilla edistetään ja tuetaan lapsen myönteistä kehitystä sekä tuetaan ja vahvistetaan vanhempien, huoltajien ja lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavien henkilöiden kasvatuskykyä ja -mahdollisuuksia. Lapselle tai perheelle tarjottavat lastensuojelun avohuollon palvelut ovat yhteisissä tapaamisissa sosiaalityöntekijän antamaa tukea ja ohjausta lapsen ja perheen ongelmatilanteen selvittämiseen, sosiaaliohjausta ja neuvontaa, tehostettua perhetyötä, perhekuntoutusta ja taloudellista tukea. Lisäksi avohuollon tukitoimena annetaan ohjausta lapsen kuntoutumista tukeviin hoito- ja terapiapalveluihin.

Lastensuojelun avohuollon palvelujen lisäksi asiakkaille voidaan järjestää sosiaalihuoltolain mukaisia sosiaalipalveluja, kuten kotipalvelua, toimeentulotukea, aikuissosiaalityötä, päihdehuollon palveluita, läheisneuvonpitoa ja tukihenkilö-, tukiperhe- tai vertaisryhmätoimintaa.

Helsingin kaupunkistrategiassa 2017–2021 oli tavoitteena vahvistaa lasten ja nuorten palveluketjua lastensuojelussa. Uuden kaupunkistrategian 2021–2025 mukaan varhaiseen ja laaja-alaiseen tukeen panostetaan, jotta ehkäistään ongelmien kasautumista ja lastensuojelun tarvetta. Tavoitteena on lastensuojelun asiakasmäärän kasvun pysähtyminen ja kääntyminen laskuun.

Arvioinnissa aineistona käytettiin aiheeseen liittyviä raportteja, tilastoja ja muuta kirjallista aineistoa. Arvioinnissa tehtiin haastattelut sosiaali- ja terveystoimialan neljässä yksikössä, jotka olivat Lapsiperheiden palvelutarpeen arviointi ja tuki, Lastensuojelun avohuollon sosiaalityö, Lastensuojelun ja perhesosiaalityön palvelut sekä Lastensuojelun ja perhesosiaalityön asiakasohjaus ja valvonta. Lisäksi tietoja saatiin tarkastuslautakunnan 2. toimikunnan arviointikäynnillä sosiaali- ja terveystoimialalle.

Lastensuojelutarve arvioidaan moniammatillisesti

Helsingissä lastensuojelu on organisoitu sosiaali- ja terveystoimialan perhe- ja sosiaalipalvelujen palvelukokonaisuuteen lastensuojelun ja perhesosiaalityön palvelualueella. Lastensuojelun palvelut on jaettu palvelun piiriin pääsyn, palvelumuotojen ja palvelujen järjestämisen perusteella viiteen yksikköön, joista lastensuojelun avohuollon palveluprosessia toteuttavat:

- Lapsiperheiden palvelujen arviointi ja tuki
- Lastensuojelun avohuollon sosiaalityö
- Lastensuojelun ja perhesosiaalityön palvelut
- Lastensuojelun ja perhesosiaalityön asiakasohjaus ja valvonta.

Lapsiperheiden palvelutarpeen arviointi ja tuki -yksikössä toimii moniammatillisia työryhmiä kaupungin kuudella alueella. Yksikön sosiaalityöntekijät selvittävät lastensuojelun vireillepanojen sekä ilmoitusten sisällön ja ovat perheen ohella yhteydessä kaikkiin tarvittaviin tahoihin. Yksikössä päätetään, ryhdytäänkö tekemään palvelutarpeen arviointia, jonka yhteydessä arvioidaan lastensuojelun tarve tai tarvitaanko kiireellisiä lastensuojelutoimia. Selvityksen aikana lapsille ja perheille pyritään järjestämään tarvittavaa tukea ja apua. Jos yksikkö tekee ratkaisun lastensuojelun tarpeesta, asiakkaasta tulee lastensuojelun avohuollon sosiaalityön asiakas.

Lastensuojelun avohuollon sosiaalityön yksikkö on jaettu seitsemään alueelliseen alayksikköön ja 16 sosiaalityön tiimiin. Lapselle määritellään vastuusosiaalityöntekijä, joka vastaa lapsen asiakassuunnitelman laadinnasta, sen seurannasta ja päivittämisestä sekä suunnitelmaan kirjattujen tai vastaavien palvelujen tarjoamisesta lapselle ja perheelle. Lisäksi tehtävänä on tehdä suunnitelmallista muutostyötä lapsen ja hänen vanhempiensa kanssa.

Lastensuojelun ja perhesosiaalityön palvelujen yksikkö järjestää lapsiperheiden palveluja lastensuojelun asiakkuudessa oleville ja sosiaalihuollon erityisen tuen tarpeessa oleville lapsille ja heidän perheilleen. Annetut palvelut perustuvat asiakassuunnitelmaan tai sosiaalihuoltolain monitoimijaisen palveluntarpeen arviointiin. Palveluja järjestetään sekä kaupungin omana toimintana että ostopalveluina. Yksikkö vastaa asiakasohjauksesta avohuollon palveluihin sekä palveluntuottajien valvonnasta.

Asiakkaita on eniten tehostetun perhetyön piirissä, vuoden 2021 marraskuun loppuun mennessä heitä oli 1 322. Tarpeet ovat hyvin erilaisia, ja päiväkuntoutuksen ohella on ryhdytty tarjoamaan myös ympärivuorokautista kuntoutusta ja räätälöityjä interventioita esimerkiksi rikoksilla tai päihteillä oireileville lapsille tai nuorille. Lisäksi voidaan tarjota sijoitusta avohuollon tukitoimenpiteenä. Tällöin sijoitus on suunnitelmallinen jakso, jossa tuen tarvetta arvioidaan ja lasta sekä perhettä kuntoutetaan. Neuropsykiatrisesti oireilevien lasten ja perheiden palveluita on alettu kehittää.

Sosiaalityöntekijöiden vakansseja on tarpeeksi asiakasmäärään nähden

Lastensuojeluasioiden vireillepanot ja lastensuojeluilmoitusten määrä ovat kasvaneet vuosina 2017–2020, mutta lastensuojelun kokonaisasiakasmäärä on vähentynyt vuoteen 2020 asti (taulukko 10). Huostaanotettujen määrässä ei ole tapahtunut suurta muutosta, ja kiireellisesti sijoitettujen määrä on jopa hieman vähentynyt. Lastensuojelun avohuollon asiakkaiden määrä on vuodesta 2017 vuoteen 2020 laskenut.

Helsingin lastensuojelun avohuollon sosiaalityön kokonaisvakanssimäärä on 100 vakanssia. Lisäksi Toivopalvelussa työskentelee kuusi sosiaalityöntekijää ja vuoden 2022 alusta on saatu neljä uutta kiertävän sosiaalityöntekijän vakanssia. Lastensuojelulain mukaan sosiaalityöntekijällä on saanut 1.1.2022 alkaen olla enintään 35 alle 18-vuotiasta lasta asiakkaana. Helsingin sosiaali- ja terveystoimiala seuraa sekä lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden vakanssien täyttöastetta että asiakasmääriä kuukausittain. Taulukossa 11 on eriteltynä Helsingin lastensuojelun avohuollon sosiaalityön täytettyjen vakanssien lukumäärä sekä tarkasteluajankohtien asiakasmäärät vuosina 2020 ja 2021. Taulukosta nähdään, että Helsingin lastensuojelussa sosiaalityöntekijöillä on jo kahden vuoden ajan ollut pääsääntöisesti asiakkaita uudistetun lastensuojelulain mukaisesti.

Vakansseja ei ole saatu täytettyä, ja työ on aiempaa haastavampaa

Henkilöstön saatavuus on muodostunut haasteeksi. Vakanssien täyttöasteessa on kuitenkin jo pidemmän aikaa ollut kymmenen henkilön vajaus. Lastensuojelun sosiaalityössä on pitkään tehty toimenpiteitä, joilla pyritään parantamaan henkilöstön pysyvyyttä ja saatavuutta, kuten oppilaitosyhteistyötä ja mentorointia. Useissa rekrytoinneissa ei siltikään ole saatu lainkaan hakemuksia, joten vakansseja ei ole saatu täytettyä.

Vaikka asiakasmäärät ovat jonkin verran vähentyneet, ovat työn kuormittavuus ja vaativuus lisääntyneet. Perheet ovat usein moniongelmaisia sekä vastahakoisia ottamaan vastaan lastensuojelun tukea ja palveluita. Työn kuormittavuutta lisäävät myös jatkuva rekrytointi ja uusien työntekijöiden perehdytys. Sosiaalityöntekijöiden vajaus vaikuttaa siihen, ettei kaikkien kanssa pystytä toimimaan niin intensiivisesti kuin olisi tarve. Työntekijävajaus asettaa myös haasteita asiakassuunnitelmien tarpeenmukaiselle päivittämiselle. Lisäksi asiakkaita joudutaan siirtämään sosiaalityöntekijältä toiselle työntekijöiden vaihtuvuuden takia.

Asiakkuuksien taustalta erityisesti esille nousevia syitä tuen tarpeelle ovat vanhempien päihde- ja mielenterveysongelmat, lasten neuropsykiatrinen oireilu, vanhempien ero- ja riitatilanteet, yksinhuoltajuus, maahanmuuttajaperheiden kotoutumisongelmat sekä vanhempien pärjäämättömyys kehitysvammaisten lasten kanssa. Asiakkaaksi myös tullaan aiempaa huonompikuntoisena. Perheet tarvitsevatkin entistä vahvempaa tukea ja palveluita. Osaan palveluista joudutaan jonottamaan. Ajoittaista pulaa on tehostetusta perhetyöstä, perhekuntoutuspaikoista sekä ammatillisista tukiperheistä. Neuvolan, perheneuvolan ja kouluterveydenhuollon palveluissa ei ole riittäviä resursseja tunnistaa huoli jo varhaisessa vaiheessa, ohjata ja motivoida perheitä palvelujen piiriin sekä seurata niiden vaikuttavuutta. On tärkeää, että vanhemmat saadaan sitoutumaan heille annettuihin päihde- ja mielenterveyspalveluihin. Lasten ja perheiden tarpeet on tärkeä nähdä kokonaisuutena.

Taulukko 10. Helsingin sosiaali- ja terveystoimialan lastensuojelun asiakkuudet ja asiakastapahtumat vuosina 2017–2021, asiakasmäärät vuoden aikana yhteensä

	2017	2018	2019	2020	2021	2017–2021 muutos %	2017–2021 muutos lkm
Lastensuojelun kaikki vireillepanot	17 815	18 165	19 223	20 169	21 008	17,9	3193
Lastensuojeluilmoitukset	16 311	16 610	17 183	18 023	19 025	16,6	2714
Lastensuojelun asiakaslapset	7 387	6 915	6 629	6 601	6 818	-7,7	-569
Avohuollon asiakkaat (kaikki)*	6 379	5 906	5 602	5 574	5 604	-12,1	-775
Avohuollon asiakkaat (ilman jälkihuoltoa)*	5 302	4 937	4 684	4 659	4 483	-15,4	-819
Lapsen sijoitus avohuollon tukitoimenpiteenä *	348	317	360	302	252	-27,6	-96
Huostaan otetut ja sijoitetut lapset	2 114	2 088	2 185	2 106	2 139	1,2	25
Kiireellisesti sijoitetut lapset (vuoden aikana alkaneet)	503	449	514	461	465	-7,6	-38
Yhteensä	**38 344**	**37 222**	**37 157**	**37 726**	**38 786**	**1,2**	**442**

*Apottiin siirtymisen vuoksi vuoden 2021 luvut ovat ajankohdalta 5.11.2021.

Taulukko 11. Helsingin sosiaali- ja terveystoimialan lastensuojelun avohuollon sosiaalityön täytettyjen vakanssien lukumäärä ja kuukausittaiset asiakasmäärät vuosina 2020–2021

2020	tammi	helmi	maalis	huhti	touko	kesä	heinä	elo	syys	loka	marras	joulu
Vakansseja täytettynä	94	96	95	94	92	94	94	90	94	92	93	91
Asiakasmäärä	3 102	3 110	2 892	3 161	3 147	3 185	3 245	3 253	3 229	3 203	3 217	3 229
Asiakkaita/ sosiaalityöntekijä	33	32	30	34	34	34	35	36	34	35	35	35
2021												
Vakansseja täytettynä	89	86	91	87	89	89	89	88	90	87	-	-
Asiakasmäärä	3 187	3 162	3 150	3 107	3 118	3 102	3 106	3 050	2 863	2 882	-	-
Asiakkaita/ sosiaalityöntekijä	36	37	35	36	35	35	35	35	32	33	-	-

Avohuollon palveluilla on vaikutusta huostaanottoihin ja sijoituksiin

Lapsiperheiden varhainen tuki on toimintaa, jolla pyritään tunnistamaan, ehkäisemään ja helpottamaan lasten, nuorten ja perheiden ongelmia mahdollisimman varhain huolen havaitsemisen jälkeen. Tavoitteena on lapsen ja perheen elämänhallinnan sekä voimavarojen säilyttäminen ja vahvistaminen. Lisäksi tavoitteena on varhaisen tuen mahdollistuminen ja toteutuminen arjessa lapsen ja perheen ehdoilla matalalla kynnyksellä. Mikäli varhaisen tuen palvelut eivät ole riittävät tai niitä ei saa oikeaan aikaan, tarvitaan korjaavia palveluita, kuten lastensuojelun avohuollon palveluita. Toisaalta on myös havaittavissa, että peruspalvelujen riittämättömyyttä ratkotaan lastensuojelun avohuollon tukitoimilla.

Varhaisen puuttumisen sekä tuen ja palvelujen tarjoamisen katsotaan ehkäisevän mahdollisten raskaampien tukitoimien tarvetta. Helsingin sosiaali- ja terveystoimiala tuottaakin paljon erilaisia palveluita eri asiakasryhmille. Lapsiperheille on tarjolla esimerkiksi neuvola- ja kouluterveydenhuollon palveluita, perheneuvolapalvelua, lapsiperheiden kotipalvelua, sosiaaliohjausta sekä muita erityispalveluja.

Lastensuojelun avohuollon asiakasmääriin on pystytty vaikuttamaan panostamalla monitoimijaisiin työryhmiin palveluntarpeen arvioinnissa. Lisäksi perhesosiaalityötä on lisätty. Huostaanotettujen ja sijoitettujen lasten määrä lastensuojelun kokonaisasiakasmäärästä ei ole kovin suuri. Sekä osuus että määrä vaikuttavat jonkin verran pienentyneen vuodesta 2017. Tältä osin lastensuojelun avohuollon palveluita voidaan pitää vaikuttavina, vaikka varhaisen tuen ja lastensuojelun avohuollon vaikutuksista sijaishuollon asiakkaiden määrään, kustannusten kehitykseen tai hoitojaksojen pituuteen ei voida sanoa mitään varmaa. Eri palvelujen vaikuttavuudesta ei ole saatavilla seurantatietoa.

Koronapandemian vaikutukset lastensuojelun avohuollon toteutumiseen

Lastensuojeluilmoitusten lisäksi sosiaalihuoltolain mukaiset yhteydenotot ja ennakolliset lastensuojeluilmoitukset lisääntyivät voimakkaasti vuonna 2020. Lastensuojelun asiakkuuteen johtavien palvelutarpeen arviointien määrä kasvoikin loppuvuotta kohden. Vuosina 2020 ja 2021 koronapandemian vaikutukset näkyivät lastensuojeluilmoituksien määrän kasvuna etenkin aikuisten välistä väkivaltaa koskevien ilmoitusten osalta. Pandemian ja rajoitusten vaikutukset näkyivät myös koko vuoden ajalta ennakollisten lastensuojeluilmoitusten, lasten ja nuorten rikoksilla oirehtimisen sekä vanhempien huolto- ja tapaamisriitojen lisääntymisenä. Koteihin on jouduttu järjestämään akuuttia apua. Eroperheissä pandemia on vaikeuttanut lasten tapaamisten toteuttamista. Koronapandemiaa on käytetty myös syynä olla ottamatta vastaan palveluja. Palveluista osa siirtyi pandemian aikana etäpalveluiksi ja ne onkin koettu hyväksi toimintatavaksi, mutta etäpalvelu ei ole riittävää paljon palvelua tarvitseville perheille. Koronapandemian vaikutukset tulevat todennäköisesti edelleen näkymään viiveellä myös lastensuojelun avohuollon palvelutarpeessa.

Johtopäätökset

Lastensuojelun avohuollon palvelujen työntekijämitoitus on lain mukaan riittävällä tasolla, mutta perheiden lisääntyneiden haasteiden takia tarpeisiin ei aina pystytä vastaamaan. Avohuollon palvelut eivät siis käytännössä ole riittävät. Asiakkaita sosiaalityöntekijöitä kohden on uuden lastensuojelulain säädösten mukainen määrä, enintään 35 asiakasta työntekijää kohden. Avohuollon sosiaalityön vakanssien lukumäärä olisi riittävä laadukkaan sosiaalityön toteuttamiseen, jos vakanssit saataisiin täytettyä. Vakanssien määrän lisääminen vuonna 2022 ei välttämättä helpota tilannetta. Työvoimavajaus on pitkään ollut noin kymmenen henkilön verran huolimatta siitä, että toimiala on pyrkinyt erilaisilla toimenpiteillä parantamaan henkilöstön pysyvyyttä ja saatavuutta.

Lastensuojelun avohuollossa kyetään hoitamaan lakisääteiset velvoitteet, mutta työvoimapulan sekä lasten ja perheiden vaikeutuneiden ongelmien takia tarpeisiin ei pystytä aina vastaamaan. Lastensuojelun avohuollon palvelujen piirissä olevien lasten ja perheiden ongelmat ovat usein moninaisia, joten perheen tarpeet on tärkeä nähdä kokonaisuutena. Asiakkaiden kanssa ei pystytä toimimaan niin intensiivisesti kuin olisi tarve. Lisäksi asiakkaita joudutaan siirtämään sosiaalityöntekijältä toiselle työntekijöiden vaihtuvuuden takia. Koronapandemia on syventänyt perheiden haasteita. Perheet tarvitsevat entistä vahvempaa monialaista tukea ja palveluita, ja asiakkuuteen myös tullaan aiempaa huonompikuntoisina. Ajoittaista pulaa on tehostetusta perhetyöstä, perhekuntoutuspaikoista sekä ammatillisista tukiperheistä.

Lastensuojelun avohuollon asiakasmääriin on pystytty vaikuttamaan panostamalla monitoimijaisiin työryhmiin palveluntarpeen arvioinnissa sekä itse palveluntarpeen arviointiin. Varhaisen tuen palveluita, kuten perhesosiaalityötä, on vahvistettu. Silti on havaittavissa, että riittämättömiä peruspalveluita joudutaan paikkaamaan lastensuojelun avohuollon tukitoimilla. Vaikuttaa siltä, että avohuollon palveluilla on kyetty ehkäisemään huostaanottoja ja sijoituksia. Seurantatietoa palvelujen vaikuttavuudesta ei kuitenkaan ole saatavilla.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

sosiaali- ja terveystoimialan tulee

- ryhtyä aikaisempaa vaikuttavampiin toimenpiteisiin lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden saatavuuden ja pysyvyyden parantamiseksi.
- kehittää edelleen monitoimijaisia palveluja, joissa lasten ja perheiden tarpeet otetaan huomioon kokonaisvaltaisesti.
- lisätä lasten ja perheiden varhaisen tuen palveluita, jotta perheet saavat riittävän tuen oikea-aikaisesti.
- kehittää lapsiperheiden varhaisen tuen ja lastensuojelun avohuollon palvelujen vaikuttavuuden seurantaa.

Terveyttä ja hyvinvointia palveluista

Ikääntyneiden kotihoito

? Ovatko kotihoidolle asetetut tavoitteet toteutuneet?

! Pääosin eivät. Henkilöstöpula on suurin ongelma.

Arvioinnin pääkysymys:

Onko kotihoito järjestetty vanhuspalvelulain ja kaupungin tavoitteiden mukaisesti?

Osakysymykset:

1. Onko kotihoitoa saatavilla alueellisesti ja kielellisesti yhdenvertaisella tavalla?

2. Onko osaava ja hyvinvoiva henkilöstö turvattu riittävällä tavalla?

3. Ovatko Stadin ikäohjelman kotihoitoa koskevat toimenpiteet toteutuneet?

Vanhuspalvelulain mukaisuus rajattiin koskemaan kahta lain pykälää: Palvelut on järjestettävä niin, että ne ovat kunnan ikääntyneen väestön saatavissa yhdenvertaisesti, ja kaksikielisen kunnan on järjestettävä palvelunsa suomen ja ruotsin kielellä siten, että palvelujen käyttäjä saa palvelut valitsemallaan kielellä.

Kaupunkistrategiassa 2017–2021 oli tavoitteena vahvistaa kotihoitoa ja sen asiakkaiden ja työntekijöiden hyvinvointia. Tarkempia tavoitteita ja toimenpiteitä kotihoidolle on määritelty työhyvinvointia koskevissa asiakirjoissa sekä Stadin ikäohjelmassa, joka on vanhuspalvelulain edellyttämä toimenpidesuunnitelma. Ikäohjelmassa määriteltiin keväällä 2019 seitsemän kotihoitoa koskevaa toimenpidettä. Niistä arvioinnin kohteeksi otettiin neljä:

1. Laaditaan kotihoidon asiakkaiden ja läheisten kanssa yhteistyössä liikkumissopimus. Tavoitteena on, että vähintään 70 prosentille säännöllisen kotihoidon asiakkaista on tehty liikkumissopimus.

2. Kotihoitoa kehitetään entistä toimivammaksi ja asiakkaiden toiveita ja tarpeita vastaavaksi. Kotihoidossa pilotoidaan riskimittaria tunnistamaan ennakoivasti raskaampien palvelujen tarpeessa olevia, ja heille räätälöidään paremmin kotona asumista tukevia yksilöllisiä palvelukokonaisuuksia.

3. Lisätään sairaanhoitajien määrää kotihoidossa siten, että sairaanhoitajien osuus koko kotihoidon henkilökunnasta on 20 prosenttia vuonna 2019. Lisäys toteutetaan sekä vähintään 20 vakanssin lisäyksenä että henkilöstörakenteen muutoksena kotihoidossa. Kotihoidossa selvitetään mahdollisuutta jakaa työtehtäviä siten, että ikäihmisten luona kävisi mahdollisimman paljon samoja työntekijöitä.

4. Palvelukeskus Helsingin hyvinvointipalveluista kehitetään ikäihmisten kotona asumista tukeva palvelukokonaisuus. Kotona asumista tukeviin palveluihin sisältyvät esimerkiksi etäkuntoutus ja etädiagnostiikkaan tarjottavat työvälineet.

Neljäksi toimenpiteeksi ryhmitellyt toimet sisältävät käytännössä seitsemän erillistä toimenpidettä, joiden toteutumista arvioitiin. Neljänteen toimenpiteeseen linkittyi myös vuosien 2020 ja 2021 talousarvioiden sitova tavoite etähoidon osuudesta.

Arvioinnin aineiston muodostivat haastattelut, kysely, kirjalliset tietopyynnöt, kotihoidon teettämät asiakastyytyväisyyskyselyt sekä tilastot ja kotihoidon asiakirjat. Haastateltavana oli yhteensä 12 henkilöä, joista kahdeksan oli kotihoitopäälliköitä ja loput edustivat kotihoidon johtoa ja asiantuntijoita. Kysely tehtiin kotihoidon esihenkilöille ja työntekijöille joulukuussa 2021. Vastaajia oli yhteensä 384, joista esihenkilöitä oli 51. Esihenkilöiden vastausprosentti oli 71. Työntekijöistä noin neljännes vastasi kyselyyn. Lisäksi tietoja saatiin tarkastuslautakunnan 2. toimikunnan arviointikäynnillä sosiaali- ja terveystoimialalle.

Kotihoito ei toteudu kielellisesti yhdenvertaisella tavalla

Kotihoidon ruotsinkieliset palvelut tuotetaan sekä kaupungin omana toimintana että ostopalveluina. Kielellinen yhdenvertaisuus ei täysin toteudu, koska ruotsinkielisiä hoitajia ei ole riittävästi kaupungilla eikä ostopalvelutuottajilla. Ruotsinkielisen kotihoidon tiimin rekrytoinneissa ei ole aina saatu ruotsin kieltä osaavia hoitajia, joten avoimiin vakansseihin on palkattu myös suomenkielisiä hoitajia. Ruotsinkielisiä kotihoidon tuottajia on vähän. Suurimmalta ostopalvelutuottajalta tilatuista ruotsinkielisistä käynneistä toteutui ruotsin kielellä 58–71 prosenttia heinä-joulukuussa 2021. Ostopalvelusopimuksissa on määritelty sanktiot, jos palvelu ei ole ruotsinkielistä.

Toisaalta kielelliset oikeudet eivät aina toteudu myöskään suomenkielisessä kotihoidossa. Vanhusneuvoston arvion mukaan kielivaikeudet hoitajan ja asiakkaan välillä ja suhteessa omaisiin ovat yleisiä.

Alueellinen yhdenvertaisuus toteutuu

Kotihoitoa on saatavilla yhdenvertaisesti asuinpaikasta riippumatta. Kotihoidon henkilöstötilanne vaihtelee eri puolilla Helsinkiä. Tästä huolimatta kotihoitoa pystytään tarjoamaan kaikille kotihoidon myöntämisen perusteet täyttäville, tarvittaessa ostopalveluna. Resursseja on myös tasattu alueiden välillä tyhjien vakanssien siirroilla, mikä mahdollistaa joko rekrytoinnin tai vakanssin mukanaan tuomien määrärahojen käyttämisen ostopalveluun.

HelppiSeniorin keskitetty asiakasohjaus aloitti toimintansa helmikuussa 2018. Aiemmin kotihoidon lähipalvelualueiden sairaanhoitajat ja terveydenhoitajat tekivät palvelutarpeen arviointia. Keskitetty palvelutarpeen arviointi on yhdenmukaistanut käytäntöjä. Toinen alueellista yhdenvertaisuutta lisännyt toimenpide on ollut kuntouttavan arviointiyksikön perustaminen syyskuussa 2019. Ennen yksikön perustamista lähes kaikki sairaalasta kotiutuvat tai asiakasohjauksen palvelutarpeen arvioinnin kautta tulleet asiakkaat tulivat suoraan kotihoitoon. Nykyisessä mallissa säännöllisen kotihoidon asiakkaaksi tullaan kuntouttavan arviointijakson kautta. Yhdenvertaisuutta on lisännyt myös se, että sosiaali- ja terveyslautakunta päätti kotihoidon myöntämisen perusteista, jotka tulivat voimaan vuoden 2021 alusta.

Uusien keskitettyjen toimijoiden perustaminen on luonut edellytykset sille, että kotihoitoa myönnetään alueellisesti yhdenvertaisella tavalla. Tilastotietoja ei kuitenkaan ole siitä, kuinka kauan kestää päästä säännöllisen kotihoidon piiriin sen jälkeen, kun asiakas tai muu taho ottaa yhteyttä HelppiSenioriin tai sairaala arvioi, ettei kotiin palaava asiakas pärjää enää yksin kotona. Haastattelujen ja kirjallisten vastausten mukaan kotihoitoon ei ole jonoa. Akuuttitilanteessa kotihoidon piiriin pääsee hyvinkin nopeasti. Kiireettömässä tapauksessa säännöllisen kotihoidon alkamiseen voi käytännössä mennä yli neljä viikkoa, joista kaksi viimeistä viikkoa asiakas on kuntouttavalla arviointijaksolla. Tällöin kuntouttavan arviointiyksikön henkilöstö tarjoaa apua hoitoon ja tukea kuntoutumiseen asiakkaan kotona. Jakson aikana tehdään hoidon tarpeen arviointia.

Kotihoidon tarpeen arvioinnissa on päällekkäisyyttä

Kotihoidon piiriin päästäkseen asiakkaan on käytävä läpi monta arviointivaihetta. Keskitetyssä asiakasohjauksessa tehdään alustava palvelutarpeen arviointi. Kuntouttavassa arviointiyksikössä tehdään kuntouttavalla arviointijaksolla hoidon tarpeen arviointi. Asiakkaan siirryttyä säännöllisen kotihoidon piiriin tehdään kotihoidossa toimintakyvyn sekä hoidon ja palvelujen tarpeen arviointi. Päätös säännöllisestä kotihoidosta tehdään ennen kuin asiakas siirtyy kotihoitoon. Kotihoito voi joutua määrittelemään asiakkaan palvelut uudelleen, mikä harmittaa asiakkaita ja on kotihoidon näkökulmasta turhauttavaa. Kotihoidon työntekijöiden näkemyksen mukaan yhteistyö kuntouttavan arviointiyksikön kanssa on riittämätöntä.

Sosiaalihuoltolain mukainen palvelutarpeen arviointi ei ala määräajassa

Sosiaalihuoltolain mukaan yli 75-vuotiaan henkilön palvelutarpeen arvioinnin tekeminen on aloitettava viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä siitä, kun asiakas, asiakkaan omainen tai läheinen tai hänen laillinen edustajansa on ottanut yhteyttä sosiaalipalveluista vastaavaan kunnalliseen viranomaiseen palvelujen saamiseksi. Lisäksi arviointi on saatettava loppuun ilman aiheetonta viivytystä. Helsinki ei ole pystynyt loppuvuonna 2021 noudattamaan sosiaalihuoltolain mukaista käsittelyaikaa. Kun sosiaalipalvelut siirtyivät Apotin käyttöön huhtikuussa 2021, tilastoihin tuli katkos toukokuusta heinäkuuhun. Elo-joulukuussa 2021 yli 75-vuotiaiden palvelutarpeen arvioinnin keskimääräinen käsittelyaika oli peräti 41–45 vuorokautta. Sosiaali- ja terveystoimialan mukaan Apotin tiedot ovat tällä hetkellä suuntaa antavia, ja tarvitaan vielä tilastojen validointi. Toimialan mukaan hoitovelka ja Apotin itsensäkin aiheuttamat viiveet näkyvät myös asiakasohjauksessa. Vaikka tilasto ei ole täysin luotettava, on ilmeistä, että lain määräaika ylittyy.

Henkilöstöpula on pahentunut viime vuosina

Hoitohenkilöstön saatavuus on ollut jo useita vuosia haasteena koko maassa. Koronapandemia pahensi tilannetta entisestään, kun sijaisia on tarvittu tavallista enemmän ja hoitajien liikkuvuus muualta Suomesta pääkaupunkiseudulle on vähentynyt. Lähihoitajien ohella nyt myös sairaanhoitajien vakanssien täyttäminen on vaikeutunut. Vastaavan sairaanhoitajan vakansseihin sen sijaan on saatu hyvin henkilöstöä.

Riittävä henkilöstön määrä on pyritty turvaamaan muun muassa lisäämällä etähoitoa, palvelusetelien käyttöä ja ostopalveluja. Lisäksi Helsinki on tehnyt paljon toimenpiteitä oman hoitohenkilöstönsä saatavuuden turvaamiseksi, mutta ne eivät ole olleet riittäviä: vakanssien täyttöaste on laskenut vuosien 2017–2021 välisenä aikana 89,8 prosentista 82,8 prosenttiin. Käytännössä siis 17,2 prosenttia vakansseista oli tyhjiä. Naapurikaupungeissa Espoossa ja Vantaalla täyttöaste oli vuoden 2022 alussa parempi, yli 85 prosenttia.

Kokonaan ilman hoitajaa olevien vakanssien määrä on kasvanut merkittävästi. Vuonna 2020 avoinna olevista vakansseista kokonaan ilman hoitajaa oli jo runsaat 66 prosenttia (127 vakanssia), kun vastaava osuus vuonna 2017 oli 38 prosenttia (39 vakanssia).

Keskeisiä lukuja vuodelta 2021

1737
vakanssia

vakanssien täyttöaste
82,8%

5 818 säännöllisen kotihoidon asiakasta

etähoitoa saavien asiakkaiden osuus
14,5 %

sairaan- ja terveydenhoitajien osuus hoitohenkilökunnasta
19 %

liikkumissopimuksen piirissä olevien asiakkaiden osuus
69,5 %

Vaikeus saada henkilöstöä avoinna oleviin vakansseihin näkyy myös sijaisten saannissa. Päteviä sijaisia on vaikea saada, tai sijaisia ei saada lainkaan. Vuonna 2017 sijaisuuksista oli hoitamatta 24 prosenttia, kun vuonna 2020 osuus oli kasvanut jo 37 prosenttiin. Samaan aikaan pätevien sijaisten osuus laski 68 prosentista 57 prosenttiin.

Kotihoidossa on käytössä vakituisten sijaisten resurssipooli, jota käytetään lähinnä äkillisiin ja lyhytaikaisiin sijaistyövoimatarpeisiin. Seure Henkilöstöpalvelu Oy:n kautta hankitaan yleensä sijaistyövoimaa pitkäkestoisempiin ja ennalta tiedossa oleviin sijaistarpeisiin. Kotihoidon esihenkilöille suunnatun kyselyn mukaan kolmannes vastaajista oli syksyn 2021 aikana joutunut työviikon aikana päivittäin ratkomaan henkilöstöpulaa, kun sijaista ei saatu Seuren kautta eikä resurssipoolista. Käytännössä vakituinen henkilöstö joustaa ja tekee ylitöitä, jotta asiakaskäynnit saadaan hoidettua.

Sijaiset hoitavat vain välittömään asiakastyöhön kuuluvia tehtäviä ja niistäkin vain osan. Loppuosan, eli esimerkiksi vastuuhoitajan tehtävät, erilaisten tilausten tekemisen ja yhteydenpidon omaisiin, tekevät muut työntekijät omien asiakaskäyntiensä ohella. Vuokratyövoiman työpanos ei siis korvaa sataprosenttisesti vakinaisessa palvelussuhteessa olevan työpanosta. Lisäksi sijaisten perehdyttäminen vie vakinaisilta työaikaa.

Strategiakauden 2017–2021 alkaessa kotihoidossa oli 1 799 vakanssia, joista 1 689 oli hoitajien vakansseja. Syyskuussa 2021, jolloin strategiakausi oli päättynyt, hoitajien vakansseja oli 40 vähemmän kuin lähtötilanteessa. Muutosta selittää pääosin se, että HelppiSenioriin siirtyi yli 70 vakanssia vuonna 2018, ja toisaalta kotihoitoon on tullut uusi, vastaavien sairaanhoitajien ammattiryhmä. Heitä oli yhteensä 34 vuonna 2021. Vakanssisiirto HelppiSenioriin oli siinä mielessä neutraali, että siirtyneiden henkilöiden myötä siirtyivät myös työtehtävät. Vuoden 2021 lopussa vakansseja oli 1 737.

Samaan aikaan kun vakanssien määrä on supistunut, on myös asiakasmäärä pienentynyt. Asiakasmäärä on supistunut suhteellisesti enemmän verrattuna kotihoidossa työskentelevien määrään, jolloin työntekijällä on hieman vähemmän asiakkaita hoidettavanaan kuin aikaisemmin. Tällä tavoin tarkasteltuna kotihoito näyttäisi hieman vahvistuneen kaupunkistrategian mukaisesti. Asiakasmäärä on kuitenkin puutteellinen tieto kuvaamaan todellista työmäärää, koska raskashoitoisempien asiakkaiden määrä on kasvanut. Lisäksi on otettava huomioon, että samaan aikaan, kun vakanssien määrä on supistunut, on avoinna olevien ja kokonaan hoitamatta olevien vakanssien määrä kasvanut.

Vaikka asiakasmäärä on pienentynyt, kokee henkilöstö edelleen työssään kiirettä. Tämä näyttäisi johtuvan erityisesti siitä, että työntekijä ei voi keskittyä omien asiakkaidensa hoitamiseen. Henkilöstö- ja sijaispulan vuoksi lähes 20 prosenttia työntekijöistä joutuu kyselyn mukaan joka työpäivä hoitamaan omien asiakaskäyntiensä ohella myös muiden työntekijöiden asiakaskäyntejä.

Asiakaskäynnit on suunniteltu siten, että lähihoitajien päivästä 60 prosenttia vietetään asiakkaiden luona. Tätä 60 prosentin osuutta nimitetään välittömäksi työajaksi. Käytännössä toteuma on ollut keskimäärin 47 prosenttia, mutta alueellinen vaihtelu on 43–52 prosenttia. Suurin osa lähihoitajan työstä tapahtuu siis muualla kuin asiakkaan luona. Siirtymät asiakkaiden välillä selittävät vain pienen osan välillisestä työajasta. Raportointia, konsultointia, yhteydenottoja omaisiin sekä erilaisten tilausten tekemistä on paljon. Näiden lisäksi myös tiimin tai yksikön kokouksille sekä koulutuksille pitäisi jäädä aikaa.

Henkilöstön työhyvinvointi on kohentunut, mutta ei riittävästi

Kaupunkistrategiassa 2017–2021 oli tavoitteena vahvistaa kotihoidon työntekijöiden hyvinvointia. Tarkempia tavoitteita asetettiin kaupungin työhyvinvointiohjelmaan perustuvissa suunnitelmissa. Edellä kuvattu huono työvoimatilanne vaikuttaa myös kotihoidon vakinaisen työvoiman hyvinvointiin. Kotihoitoyksiköiden työntekijät voivat huonommin kuin muut sosiaali- ja terveystoimen alalla toimivat keskimäärin. Kotihoitoyksiköiden välillä on kuitenkin eroja.

Taulukossa 12 on esitetty, miten työhyvinvoinnille asetetut tavoitteet ovat kehittyneet. Mikään viidestä tavoitteesta ei toteutunut, vaikka kaksi niistä kehittyikin toivottuun suuntaan.

Työhyvinvoinnin mittareita, joille ei asetettu tavoitetasoa, mutta jotka kehittyivät myönteiseen suuntaan, olivat työstressin kokeminen, työmäärän lisääntyminen yli sietokyvyn, työnantajan vaihtamista harkinneiden osuus ja lähtövaihtuvuus. Vaikka työstressin kokeminen väheni vuodesta 2018 vuoteen 2020, kotihoitoyksiköissä työskentelevät kokivat edelleen keskimääräistä huomattavasti enemmän työstressiä verrattuna muihin samalla toimialalla työskenteleviin.

Stadin ikäohjelman tavoitteet jäivät pääosin toteutumatta

Tarkastelluista seitsemästä toimenpiteestä yksi toteutui, neljä ei toteutunut, yhdestä ei saatu riittävästi tietoa ja yksi oli niin epämääräisesti muotoiltu, ettei sen toteutumista pystytty arvioimaan. Toimenpide ”kotihoidossa pilotoidaan riskimittaria tunnistamaan ennakoivasti raskaampien palvelujen tarpeessa olevia” toteutui. Pilotin perusteella päädyttiin kuitenkin siihen, että riskimittari ei tuonut lisäarvoa. Toimenpiteen jatko-osasta, eli onko raskaampien palvelujen tarpeessa oleville pystytty räätälöimään aiempaa paremmin kotona asumista tukevia yksilöllisiä palvelukokonaisuuksia, ei saatu riittävästi tietoa. Sosiaali- ja terveystoimialan kotihoidon asiantuntijoiden käsitys on, että räätälöinti toimii hyvin Helsingin kotihoidossa.

Toteutumatta jäivät kolme numeerisesti asetettua tavoitetta ja yksi laadullinen tavoite. Stadin ikäohjelmassa oli tavoitteena, että vähintään 70 prosentille säännöllisen kotihoidon asiakkaista on tehty liikkumissopimus. Tavoite jäi niukasti toteutumatta vuosina 2019 ja 2021, mutta vuonna 2020 se toteutui. Etähoidon osuudelle ei asetettu Stadin ikäohjelmassa numeerista tavoitetta, mutta talousarvioissa 2020 ja 2021 tavoitteena oli ensin etähoidon 15 prosentin osuus ja sitten 20 prosentin osuus. Vuonna 2020 tavoite toteutui. Kotihoidon asiakkaista 20,2 prosenttia oli kuvallisen etähoidon asiakkaita. Vuonna 2021 tavoite jäi kuitenkin toteutumatta. Osuus jäi 14,5 prosenttiin. Etähoidon tuottaa Palvelukeskus Helsinki. Kotihoitopäälliköt kokivat etäpalvelujen tukevan hyvin kotihoitoa, mutta työntekijät toivat esiin myös sen näkökulman, että etähoidosta tulevat tarkistuspyynnöt kuormittavat kotihoitoa.

Kolmas numeerinen tavoite oli nostaa sairaanhoitajien osuus kotihoidon henkilökunnasta 20 prosenttiin vuonna 2019. Tavoite ei ole vielä toteutunut, mutta vuonna 2021 päästiin jo lähelle. Maaliskuussa 2021 sairaan- ja terveydenhoitajien osuus oli keskimäärin 19 prosenttia. Kahdeksasta kotihoitoyksiköstä puolet oli saavuttanut tavoitteen. Alueelliset erot johtuvat siitä, että kotihoitoyksiköt ovat saaneet itse päättää, kuinka paljon lähihoitajien vakansseja ne ovat katsoneet tarpeelliseksi muuttaa sairaanhoitajien vakansseiksi.

Laadullisena tavoitteena oli kehittää kotihoitoa entistä toimivammaksi ja asiakkaiden toiveita ja tarpeita vastaavaksi. Kotihoidon asiakkaat arvioivat saamaansa hoitoa varsin myönteisesti. Vuonna 2020 niistä asiakkaista, joilla oli kokemusta kotihoidosta aiemmilta vuosilta, suurin osa koki, että kotihoito ei ole muuttunut parempaan eikä huonompaan suuntaan. Työntekijöistä valtaosa sen sijaan koki joulukuussa 2021 toteutetussa kyselyssä kotihoidon muuttuneen huonompaan suuntaan viimeisen kolmen vuoden aikana. Kyselyssä työntekijöitä pyydettiin myös arvioimaan, vastaako kotihoito asiakkaiden toiveita ja tarpeita paremmin nyt kuin 2–3 vuotta sitten. Valtaosa oli epäileväisiä tämän suhteen. Ylipäänsä työntekijät arvioivat kotihoidon onnistumista kriittisemmin kuin asiakkaat. Esihenkilöiden antama yleisarvosana kotihoidosta oli lähempänä asiakkaiden kuin työntekijöiden arviota.

Stadin ikäohjelmaan oli kirjattu, että selvitetään mahdollisuutta jakaa työtehtäviä siten, että ikäihmisten luona kävisi mahdollisimman paljon samoja työntekijöitä. Tätä täsmennettiin kotihoidon toimintasuunnitelmassa 2019–2021, jossa oli vuodelle 2019 priorisoituna

Taulukko 12. Kotihoidon työhyvinvointia kuvaavien mittareiden kehitys

Työhyvinvoinnin tavoite (vuosi)	Toteuma	Saavutettiinko tavoite?	Kehittyikö toivottuun suuntaan?
Sairauspoissaolot, tavoite ≤ 4,8 prosenttia (2020)	6,7	👎	👎
Sosiaalinen pääoma, tavoite ≥3,76 (2020)	3,7	👎	👍
Vaikutusmahdollisuudet omaan työhön: niiden vastaajien osuus, jotka kokevat, että heillä ei ole vaikutusmahdollisuuksia työssä tapahtuviin muutoksiin ≤ 47 prosenttia (2020)	50,6	👎	👍
Työkykynsä kokee hyväksi yli 74 prosenttia työntekijöistä (2019)	70,3	👎	👎
Työn mielekkyys: tavoitteena, että olisi muuttunut parempaan suuntaan (Parempaan suuntaan -arvioiden prosenttiosuus vuonna 2019 verrattuna vuoteen 2017, prosenttiyksikköä)	-3	👎	👎
Työn hallinnan ja työn vaatimusten välisestä epäsuhdasta aiheutuvaa kuormitusta kokee alle 29,8 prosenttia (2020)	43,4	👎	👍

tehtävänä varmistaa, että asiakkaalla käy vain määritelty määrä (tavoitemäärä) hoitajia. Tavoitemäärää ei kuitenkaan asetettu eikä seurantaa ole tehty systemaattisesti. Vuodelta 2021 olevan tiedon mukaan asiakkailla oli keskimäärin 13 eri hoitajaa kuukaudessa. Tavoitteen asettelu oli siinä määrin puutteellinen, ettei arvioinnissa voitu ottaa kantaa, toteutuiko tavoite. Etähoidon piirissä olevilla asiakkailla eri työntekijöiden määrä oli huomattavasti suurempi, 23. Lisäksi tavoite lisätä etähoidon piirissä olevien määrää on ristiriidassa asiakkaan luona käyvien samojen työntekijöiden määrää koskevan tavoitteen kanssa.

Kaupungin tavoitteiden toteutuminen vaihtelee kotihoitoyksiköittäin

Kotihoito kokonaisuutena ei ole onnistunut saavuttamaan kaupunkitasolla asetetuista tavoitteista kuin pienen osan. Tyypillistä on, että tavoitteet toteutuvat joissakin kotihoitoyksiköissä, mutta eivät kaikissa. Kahdeksan alueellisen kotihoitoyksikön väliset erot olivat usein yllättävänkin suuria. Esimerkiksi ilman hoitajaa olevien vakanssien osuus avoimista vakansseista vaihteli vuoden 2020 lopussa keskisen kotihoitoyksikön 45 prosentista kaakkoisen yksikön 85 prosenttiin. Etähoidon osuus vaihteli yksiköittäin 11–24 prosentin välillä. Myös työhyvinvoinnin kokemusten suhteen yksiköiden välillä oli paljon eroja. Erot eivät kuitenkaan olleet systemaattisia, vaan joissakin yksiköissä tietyt asiat olivat paremmin ja toiset asiat taas huonommin. Ainoastaan lounainen kotihoitoyksikkö erottui alueena, jossa tarkastelun kohteena olevat asiat olivat valtaosin kaupungin parhaimmistoa.

Alueellisia eroja voivat selittää monet tekijät. Asiakasrakenne ei ole alueilla samanlainen eivätkä alueet ole kooltaan identtisiä. Työntekijöiden käsityksen mukaan käytännöt alueilla ovat hyvin vaihtelevia, vanhusneuvoston näkemyksen mukaan jopa työntekijäkohtaisia.

Koronapandemian vaikutukset kotihoitoon

Koronapandemialla ei ollut yhtä suurta vaikutusta kotihoidon toimintaan kuin esimerkiksi ympärivuorokautisten hoivayksiköiden toimintaan. Työntekijöiden sairauspoissaolot kuitenkin lisääntyivät ja sijaisten saaminen vaikeutui. Henkilöstön liikkuvuus maan sisällä myös väheni. Koronapandemian tuomana hyötynä koettiin, että työntekijät pystyivät keskittymään asiakastyöhön aikaisempaa paremmin. Pandemia kavensi kotihoidon asiakkaiden elämänpiiriä, koska monet kaupungin ikäihmisten palvelut suljettiin ja toimintaa korvattiin etätapaamisilla. Kotihoidon käyntejä pystyttiin kuitenkin lisäämään yksinäisyydestä kärsiville ikääntyneille, koska samaan aikaan osa asiakkaista keskeytti kotihoitopalvelut tartuntaa peläten.

Johtopäätökset

Kotihoito ei täytä kaikilta osin vanhuspalvelulain vaatimuksia yhdenvertaisuudesta, eikä kotihoidossa ole monilta osin saavutettu kaupungin asettamia tavoitteita. Vanhuspalvelulain vaatimus kielellisestä yhdenvertaisuudesta ei toteudu, koska ruotsinkielisistä hoitajista on pulaa. Ruotsinkielisen palvelun piirissä olevat eivät aina saa palvelua ruotsin kielellä. Alueellinen yhdenvertaisuus toteutuu vanhuspalvelulain tarkoittamassa merkityksessä, vaikka alueellisia eroja kotihoitoyksiköiden välillä onkin. Alueellisen yhdenvertaisuuden toteutumiselle on luotu edellytykset, mutta tilastotietoja siitä, kuinka kauan aikaa kuluu palvelutarpeen arviointitarpeen havaitsemisesta kotihoidon alkamiseen, ei ole.

Stadin ikäohjelman kotihoitoa koskevat toimenpiteet eivät pääosin ole toteutuneet, eikä työhyvinvoinnille asetettuja tavoitteita ole saavutettu. Työhyvinvointia koskevien tavoitteiden saavuttamiseen ovat vaikuttaneet työvoimapula ja osin koronapandemia, jälkimmäinen erityisesti sairauspoissaolojen vähentämisen tavoitteeseen.

HelppiSeniorissa eli keskitetyssä asiakasohjauksessa on syksyllä 2021 ylittynyt sosiaalihuoltolain mukainen seitsemän vuorokauden määräaika, jonka kuluessa yli 75-vuotiaiden palvelutarpeen arviointi on aloitettava. Palvelutarpeen arvioinnissa on päällekkäisyyttä, koska sitä tehdään ensin HelppiSeniorissa, sitten kuntouttavan arviointiyksikön kuntouttavalla arviointijaksolla ja palvelujen tarpeen arviointi jatkuu vielä kotihoidossa. Muodollisesti HelppiSeniori on ainoa sosiaalihuoltolain mukainen palvelutarpeen arvioinnin tekijä. Asiakkaalle tilanne saattaa kuitenkin näyttäytyä ristiriitaisena. Kuntouttava arviointiyksikkö lupaa asiakkaan saavan kotihoidossa tiettyjä palveluita, mutta kotihoidon arvio voi olla erilainen.

Koronapandemia vaikutti osaan tarkastelluista tavoitteista, mutta suurin haaste, henkilöstöpula, on ollut olemassa jo ennen pandemiaakin. Pandemia pahensi erityisesti pulaa sijaisista, mikä vaikuttaa myös vakituisten työntekijöiden työhyvinvointiin. Sosiaali- ja terveystoimessa ja kotihoidossa on tehty toimenpiteitä työvoiman saatavuuden turvaamiseksi, mutta ne eivät ole olleet riittäviä.

Arvioinnin perusteella on tarpeen pohtia, voidaanko hoitohenkilöstön työkuormaa keventää siten, että välillisen asiakastyön tehtäviä vähennettäisiin ja sijaisten työnkuvaa laajennettaisiin. Välillisen asiakastyön tehtävät ovat sinänsä tärkeitä, mutta osan niistä voisivat hoitaa vähemmän koulutetut työntekijät, kuten hoiva-avustajat. Vakinaista henkilöstöä kuormittavat henkilöstö- ja sijaispulan lisäksi sijaisten perehdyttäminen ja se, ettei vuokratyövoiman työpanos korvaa sataprosenttisesti vakinaisessa palvelussuhteessa olevan hoitajan työpanosta. On mahdollista, että sijaisten tehtäviä rajataan tarpeettomasti kotihoidon omilla ohjeistuksilla.

Kotihoidossa on paljon alueellisia eroja niin työhyvinvoinnissa kuin kaupungin asettamien muidenkin tavoitteiden toteutumisessa. Alueellisia eroja voivat osittain selittää tekijät, joihin sosiaali- ja terveystoimiala ei voi vaikuttaa, kuten alueen asukkaiden ikäjakauma ja sosioekonominen asema. Johtamisen keinoin kannattaisi kuitenkin pyrkiä siihen, että parhaita käytäntöjä sovellettaisiin mahdollisimman laajalti. Työntekijöiden käsityksen mukaan toimintatavoissa on alueiden välillä edelleen suuria eroja.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

sosiaali- ja terveystoimialan tulee

- varmistaa, että sosiaalihuoltolain mukainen yli 75-vuotiaiden palvelutarpeen arviointi toteutuu määräajassa.
- ryhtyä aikaisempaa vaikuttavampiin toimenpiteisiin hoitohenkilöstön saatavuuden parantamiseksi.
- lisätä kuntouttavan arviointiyksikön ja kotihoidon työntekijöiden välistä vuoropuhelua asiakkaan siirtyessä kuntouttavalta arviointijaksolta kotihoitoon.

sosiaali- ja terveystoimialan kotihoidossa tulee

- varmistaa, että vanhuspalvelulain mukainen kielellinen yhdenvertaisuus toteutuu.
- selvittää, voidaanko vastuuhoitajien asiakastyöhön kuuluvia välillisiä tehtäviä vähentää.
- selvittää, voidaanko sijaisten työnkuvaa laajentaa vastaamaan paremmin vakituisen henkilöstön työnkuvaa.
- tunnistaa työhyvinvoinnin ja hoidon laadun näkökulmasta parhaat käytännöt ja soveltaa niitä mahdollisimman laajalti eri alueilla.

Iäkäs potilas päivystyksessä

? Onko iäkkäiden tarpeettomia päivystyskäyntejä pyritty vähentämään kotihoidossa ja palveluasumisessa?

! Kyllä, mutta toimenpiteiden vaikutusta ensihoito- ja päivystyskäyntien määrään ei ole voitu arvioida koronapandemian ja puutteellisten tilastotietojen vuoksi.

Arvioinnin pääkysymys:

Ovatko kunnat ja HUS edistäneet tavoitetta hoitaa suurempi osuus iäkkäiden akuuttitilanteista laitoshoidossa, palveluasumisessa ja kotihoidossa päivystyksen sijaan?

Osakysymykset:

1. Onko kaupungeissa ja HUSissa otettu käyttöön sellaisia ohjeita, toimintatapoja ja palveluita, joilla iäkkäiden päivystyskäyntejä pyritään vähentämään?

2. Ovatko iäkkäiden päivystyskäynnit, ensihoitokäynnit ja sairaankuljetuksen käynnit vähentyneet?

Arviointi oli Helsingin tarkastuslautakunnan yhteisarviointi muiden pääkaupunkiseudun kaupunkien ja HUSin tarkastuslautakuntien kanssa. Tässä arvioinnissa iäkkäillä tarkoitetaan 75 vuotta täyttäneitä henkilöitä. Päivystyshoidolla tarkoitetaan äkillisen sairastumisen tai vamman tai kroonisen sairauden vaikeutumisen edellyttämää välitöntä arviointia ja hoitoa.

Väestöennusteen mukaan iäkkäiden määrä pääkaupunkiseudulla kasvaa nopeasti ja iäkkäiden päivystyskäynnit lisääntyvät tutkimusten mukaan iän myötä. Näin ollen sairaalapäivystysten kuormittuminen kasvaa tulevaisuudessa. Tutkimusten mukaan iäkkäiden päivystyskäyntien kustannukset potilasta kohden ovat merkittävät ja yleensä suuremmat kuin nuorempien potilaiden. Iäkkäiden päivystyskäynteihin voi sisältyä riskejä potilaan hyvinvoinnille, koska ne saattavat altistaa potilaan sekavuudelle, kuivumiselle tai vajaaravitsemukselle. Merkittävä osa iäkkäistä päivystyspotilaista palaa uudelleen päivystykseen, sairaalaan tai pitkäaikaishoitoon tai kuolee lähikuukausien aikana. Osa iäkkäiden päivystyskäynneistä voitaisiin hoitaa muualla kuin päivystysyksikössä. Sairaalapäivystysten kuormittuminen sellaisilla potilailla, jotka voitaisiin hoitaa erikoissairaanhoidon sijaan perusterveydenhuollossa, on pitkäkestoinen ja yleismaailmallinen ilmiö.

Pääkaupunkiseudun kunnille ja HUSille on linjattu yhteisiä päivystyksellisiä tilanteita koskevia kehittämistavoitteita ja toimintamalleja HYKS-alueen sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämissuunnitelmissa. Vuosien 2018–2020 järjestämissuunnitelmassa todetaan, että tavoitteena on päivystyspoliklinikoiden keskittyminen vain päivystyspotilaiden hoitoon. Ikäihmisten palvelujen yhdyspinnan kehittäminen on yksi HYKS-alueen sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämissuunnitelman 2021–2025 strategisista painopisteistä. Painopisteeseen liittyy tavoite ”Selkeä toimintamalli ja työnjako kotiutuksissa sekä jatkohoidon järjestelyissä”.

Pääkaupunkiseudun kunnat ovat tehneet yhdessä iäkkäiden päivystyksellisiin tilanteisiin liittyvää kehittämistyötä, asettaneet tähän liittyviä tavoitteita ja luoneet toimintamalleja GeroMetro-kehittämisverkostossa, joka on Helsingin, Espoon, Vantaan, Kauniaisten, Keravan ja Kirkkonummen yhteinen ikäihmisten sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämisverkosto. Verkostossa ovat mukana myös HUSin alaisuudessa toimivan pääkaupunkiseudun sosiaalialan osaamiskeskus Soccan vanhustyön asiantuntijat. Yhtenä GeroMetro-verkoston kehittämiskauden 2018–2020 teemana oli päivystyksellisten mallien kehittäminen. Teemaa jatketaan kehittämiskaudella 2020–2022 päivystyksellisten mallien kehittämisellä ja juurruttamisella.

Arvioinnin aineistona käytettiin haastatteluita ja tiedusteluita kaupunkien kotihoidosta, palveluasumisesta ja laitoshoidosta vastaaville tahoille, iäkkäiden päivystyksellisten tilanteiden hoitamista kehittäville asiantuntijoille sekä HUS Akuutti ja HUS Sisätaudit ja kuntoutus -tulosyksiköille. Arvioinnin aineistona käytettiin myös kyselyä Helsingin kaupungin kotihoidon henkilöstölle. Kyselyyn vastasi yhteensä 384 henkilöä. Lisäksi arvioinnissa tehtiin järjestelmällinen kirjallisuuskatsaus aiheeseen liittyvään kotimaiseen kirjallisuuteen ja hyödynnettiin HUSin ensihoito- ja päivystyskäyntejä koskevia tilastoja sekä asiakirja-aineistoa.

Päivystystilanteiden opas on laajasti käytössä

Helsingin kotihoidossa ja palveluasumisessa on ollut vuodesta 2019 lähtien käytössä Päivystystilanteiden opas. Opas on kehitetty Pätijä-hankkeessa (Päivystyksellisten tilanteiden järjestäminen kotihoidossa ja palvelutaloissa 2018–2020). Opasta sovelletaan laajasti sekä kaupungin itse tuottamissa palveluissa että ostopalveluissa. Opas on henkilöstön saatavilla paperisena, intranetissä ja kotihoidon henkilöstöllä myös Aina Mukana -puhelinsovelluksessa. Opas ja sovellus neuvovat iäkkäiden kanssa työskentelevälle henkilöstölle

vaiheittain, miten päivystyksellisessä tilanteessa toimitaan. Sama opas on otettu käyttöön muokattuna Vantaalla 2020, ja vastaava opas oli arviointia laadittaessa tulossa käyttöön myös Espoon kotihoidossa. Helsingin kotihoidon ja ympärivuorokautisen hoivan henkilöstölle on Päivystystilanteiden oppaan lisäksi erillinen ohje virka-ajan ulkopuoliseen konsultointiin niissä tapauksissa, joissa kotihoidon tai ympärivuorokautisen hoidon asiakkaan vointi huonontuu äkillisesti ja asiakasta harkitaan lähetettäväksi päivystykseen.

Sekä Helsingin pelastuslaitoksen ensihoitopäällikön että Helsingin sairaalan päivystyksellisiin tilanteisiin liittyvään kehittämistyöhön osallistuneen projektipäällikön mukaan Helsingissä on ollut ongelmia saada kotihoidon ja ympärivuorokautisen hoivan henkilöstö noudattamaan päivystyksellisiin tilanteisiin liittyviä ohjeita käytännössä ja ottamaan käyttöön ohjeisiin liittyviä työkaluja. Henkilöstöä on koulutettu Päivystystilanteiden oppaan käyttöön muun muassa perehdytyksissä ja verkkokoulutuksissa, mutta koulutukset ovat edenneet suunniteltua hitaammin koronapandemian ja asiakas- ja potilastietojärjestelmä Apotin käyttöönottokoulutusten vuoksi. Koulutuksille on jatkuvasti tarvetta, sillä kaupungin kotihoidossa ja ympärivuorokautisessa hoidossa on paljon sijaisia ja henkilöstön vaihtuvuutta. Koulutuksiin osallistuminen on ollut vaikeaa hoitajavajeen takia.

Helsingin pelastuslaitoksen ensihoitopäällikön mukaan kotihoidon merkittävä hoitajapula ja runsas sijaisten käyttö ovat näkyneet ensihoidossa lisääntyneinä tehtävinä erityisesti keväästä 2021 alkaen. Helsingin tarkastuslautakunnan kotihoidon arviointia varten tehtyyn kyselyyn vastanneista kotihoidon esihenkilöistä 67 prosenttia ja muista työntekijöistä 41 prosenttia pitivät Päivystystilanteiden opasta ja Aina Mukana -sovellusta toimivina. Kotihoidon henkilöstölle tehdyn kyselyn tekstimuotoisten vastausten mukaan osa henkilöstöstä saattaa välttää Aina Mukana -sovelluksen käyttöä, koska kokee sen kuormittavana ja tarpeettomana.

Liikkuva hoitaja -palvelu on käynnistynyt hitaasti Helsingissä

Helsinki on sitoutunut kehittämään iäkkäiden kotiin vietäviä palveluja HYKS-alueen sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämissuunnitelmassa 2021–2025. Järjestämissuunnitelmassa viitataan liikkuvaan diagnostiikka- ja hoitoyksikköön, joka on erikoistunut pitkäaikaishoidossa asuvien ja kotihoidon tukea tarvitsevien asukkaiden päivystystilanteisiin. Toimintamallissa kyseisen yksikön käynti korvaa iäkkäälle potilaalle raskaan päivystyspoliklinikkakäynnin sellaisissa tapauksissa, joissa käynti ei ole välttämätön. Liikkuvan yksikön käynti mahdollistaa nopeamman hoidon aloituksen potilaan omassa kodissa. Tavoitteena on myös ensihoidon ja sairaankuljetuksen resurssien tarkoituksenmukainen käyttö sekä iäkkäiden kotihoidon potilaiden päivystyspoliklinikkakäyntien vähentäminen. Liikkuvan sairaalan diagnostisen ja arvioivan käynnin jälkeen hoito voi tarvittaessa jatkua kunnan kotisairaalan käynnein.

Liikkuvan sairaalan (LiiSa) toimintamalli on pääkaupunkiseudun kunnista otettu ensimmäisenä käyttöön Espoossa ja Kauniaisissa vuonna 2019. Espoo kehitti tuolloin toimintamallia yhdessä HUSin kanssa. Arviointihavaintojen mukaan LiiSa todennäköisesti vähensi Espoon pitkäaikaishoidon asukkaiden päivystyskäyntejä vuonna 2019, mutta palvelulla ei ollut käytännössä tilastollista vaikutusta kotihoidon päivystyskäynteihin. Palvelu on vakinaistettu Espoossa vuonna 2021.

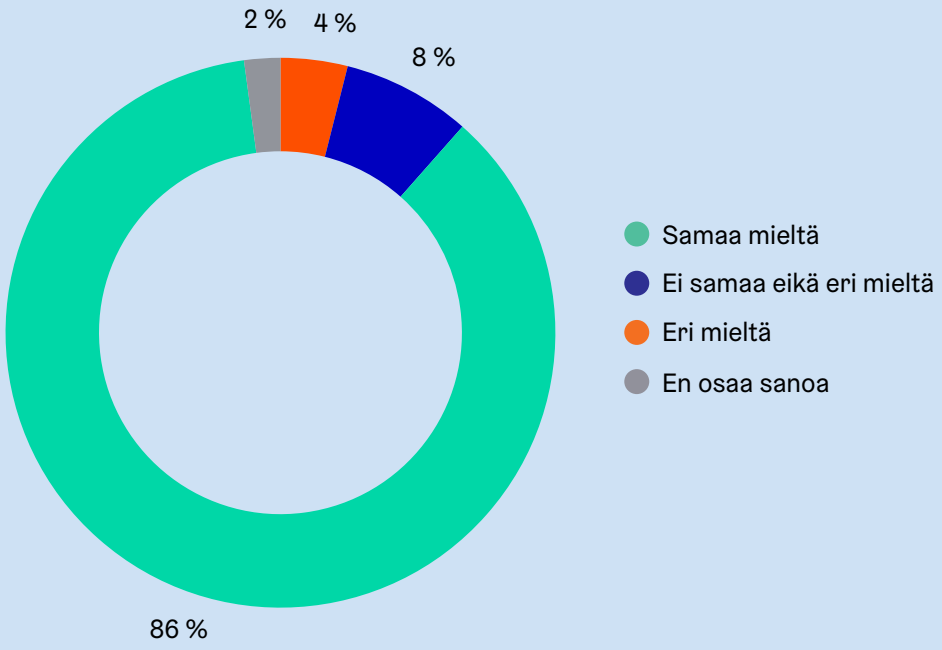
Vantaa aloitti edellä kuvatun toimintamallin mukaisen LiiSa-palvelun yhteistyössä HUSin kanssa vuonna 2021 ja Helsinki vastaavan Liikkuva hoitaja -palvelun (Liiho) samana vuonna. Vantaan ja Helsingin liikkuvat palvelut ovat toimineet niin vähän aikaa, ettei niiden vaikutuksia voitu vielä arvioida. Helsingin Liiho oli käynnistynyt hyvin hitaasti: käyntimäärät olivat hyvin vähäisiä vuonna 2021. Palvelun käyttöä saattaa vähentää se, että Espoon ja Vantaan LiiSasta poiketen palvelu ei ollut vuonna 2021 saatavilla kaikkina päivinä ja ympäri vuorokauden. Kotihoidon ja palveluasumisen henkilöstö ei voi myöskään kutsua Liihoa suoraan ilman konsultaatiota. Helsingissä katsotaan toimivat konsultaatiokäytännöt ensisijaiseksi tavaksi vaikuttaa siihen, että kotihoidon ja palveluasumisen asiakkaiden tarpeettomat päivystyskäynnit vältetää. Liihon vähäinen käyttö Helsingin ympärivuorokautisessa hoidossa saattaa selittyä myös sillä, että palvelussa on lisätty omaa sairaanhoitajaresurssia. Tämä lisää kykyä hoitaa suurempi osuus päivystyksellisistä tilanteista oman henkilöstön avulla.

Arvioinnissa ei pystytty tarkastelemaan sitä, miten kotihoidosta ja palveluasumisesta päivystykseen lähetettyjen potilaiden määrät ovat kehittyneet. Arvioinnissa hyödynnetyistä HUSin ensihoito- ja päivystystilastoista ei saa tietoa potilaan tulopaikasta (esimerkiksi koti, hoitolaitos), koska Apotti-järjestelmässä tätä ei ole määritelty pakolliseksi tiedoksi.

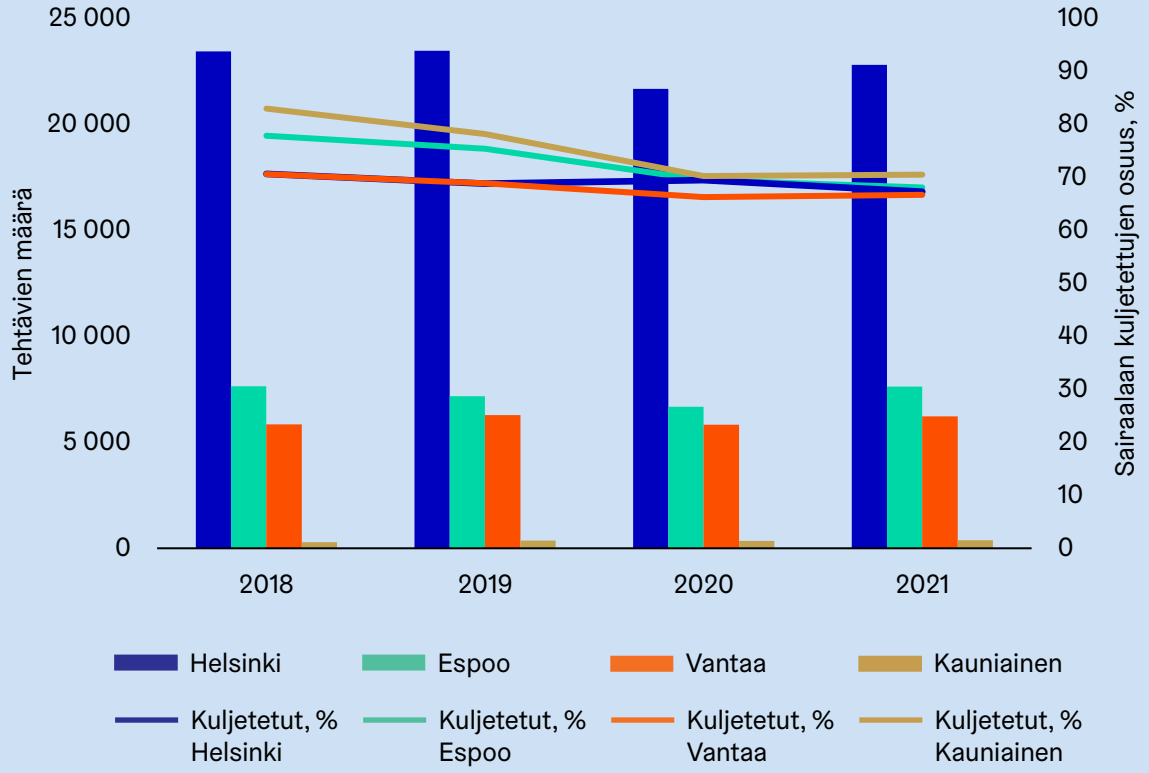
Helsingin mukaan kotiuttamisen kehittäminen kuuluu HUSille

HUSin ja pääkaupunkiseudun kaupunkien välisen yhteistyön tiiviys ja toimintamallit ikääntyneiden jatkohoidossa ja kotiutuksessa vaihtelevat. Espoossa ja Vantaalla on ollut käytössä HYKS-alueen järjestämissuunnitelman mukainen toimintamalli, jonka mukaan kaupungin henkilöstö jalkautuu päivystykseen kohdatakseen sinne hakeutuneet iäkkäät. Helsingissä ja Kauniaisissa sen sijaan katsotaan, että järjestämissuunnitelman mukainen kotiuttamisprosessin kehittämistyö kuuluu HUSille. Järjestämissuunnitelmassa todetaan, että Helsingin osalta kotiutushoitajat työskentelevät HUSin palveluksessa ja että Helsingissä vuorovaikutus erikoissairaanhoidon osastoilta perustasolle toteutuu näiden kotiutushoitajien toimesta.

Kuvio 13. Helsingin kotihoidon työntekijöiden (N=331) arviot väittämästä ”Päivystyksestä kotiutetaan liian huonokuntoisia asiakkaita”



Kuvio 14. 75 vuotta täyttäneitä koskevat ensihoitotehtävät ja sairaalakuljetusten osuus käynneistä pääkaupunkiseudun kaupungeissa vuosina 2018–2021 (Lähde: HUS Akuutti)



Helsingin palveluista ei jalkauduta HUSin päivystykseen eikä Helsingissä ole asiaan liittyviä kehittämissuunnitelmia. Helsingin kotiin vietävien palvelujen prosessinomistajat ja HUSin päivystyksen yli- ja kotiutushoitajat käyvät kuitenkin säännöllisesti yhdessä läpi kotiutuksen toimintatapoja.

Helsingin kotihoidon henkilöstölle laadittuun kyselyyn vastanneista esihenkilöistä yli 50 prosentin mukaan yhteistyö HUSin päivystyksen kanssa kotihoidon asiakkaiden kotiuttamisessa on sujuvaa. Muusta henkilöstöstä vain noin kolmannes koki yhteistyön sujuvaksi. Esihenkilöistä yli 70 prosentin ja muusta henkilöstöstä lähes 90 prosentin mukaan päivystyksestä kotiutetaan liian huonokuntoisia vanhuksia (kuvio 13). Helsingin kotihoidon henkilöstön mukaan kotihoidon asiakkaiden päivystyskäyntejä lisää se, että kotihoidon piirissä on liian huonokuntoisia asiakkaita.

Koronapandemian vaikutukset iäkkäiden potilaiden päivystyksellisiin tilanteisiin

Vuonna 2020 iäkkäiden potilaiden ensihoidon tehtävämäärät ja sairaankuljetusten osuus tehtävistä vähenivät kaikissa pääkaupunkiseudun kunnissa (kuvio 14). Todennäköinen syy käyntien vähenemiseen on, että iäkkäät, heidän läheisensä ja kotihoidon ja palveluasumisen henkilöstö ovat välttäneet ambulanssin kutsumista ja päivystykseen hakeutumista tai lähettämistä koronapandemian alussa. Vuonna 2021 iäkkäiden ensihoitokäyntien määrä kasvoi kaikissa pääkaupunkiseudun kunnissa verrattuna edelliseen vuoteen. Ensihoidon tehtävämäärien kasvu vuonna 2021 johtunee lievästi oireilevien koronapositiivisten määrän kasvusta joulukuusta 2021 alkaen, mikä aiheutti myös HUSin yhteispäivystyspisteiden ruuhkautumista.

Helsingin kaupunginsairaalan johtajalääkäri ja projektipäällikkö arvioivat, että kesällä 2021 iäkkäiden päivystyskäynnit lisääntyivät koronapandemian aiheuttaman kotihoidon ja palveluasumisen henkilöstöpulan vuoksi. Koronapandemian vaikutusten vuoksi iäkkäiden ensihoitokäyntien määrän kehityksestä ei voi tehdä päätelmiä kaupunkien päivystyksellisiin tilanteisiin liittyvien toimenpiteiden vaikutuksista. Myös toimintatavat iäkkäiden kotihoidossa, palveluasumisessa ja laitoshoidossa ovat koronapandemian vuoksi olleet poikkeuksellisia. Lisäksi Helsingin kaupunginsairaalan johtajalääkärin ja projektipäällikön mukaan iäkkäiden sairastavuus oli koronapandemiaan liittyvien rajoitusten vuoksi poikkeuksellisen vähäistä vuonna 2020.

Johtopäätökset

Pääkaupunkiseudun kaupungit ja HUS ovat edistäneet tavoitetta hoitaa suurempi osuus iäkkäiden akuuttitilanteista laitoshoidossa, palveluasumisessa ja kotihoidossa päivystyksen sijaan ottamalla käyttöön sellaisia ohjeita, toimintatapoja ja palveluita, joilla pyritään vähentämään iäkkäiden päivystyskäyntejä. Helsingissä on kuitenkin ollut haasteita siinä, miten kotihoidon ja palveluasumisen henkilöstö saataisiin ottamaan käyttöön päivystyksellisiin tilanteisiin kehitettyjä työkaluja eli esimerkiksi toimimaan Päivystystilanteiden oppaan tai virka-ajan ulkopuolisen konsultoinnin ohjeen mukaisesti. Liikkuva hoitaja -palvelu on ollut Helsingissä käytössä vasta vähän aikaa ja sitä on käytetty hyvin vähän. Vähäinen käyttö liittyy todennäköisesti siihen, ettei henkilöstö vielä tunne palvelua tai että se koetaan hankalaksi käyttää rajoitettujen toiminta-aikojen ja suoran yhteydenottomahdollisuuden puutteen vuoksi. On myös mahdollista, että sairaanhoitajaresurssi on vahvistunut ympärivuorokautisessa hoidossa siten, ettei kyseisessä palvelussa tarvita Liikkuva hoitaja -palvelua.

Helsingissä on katsottu, että kotiuttamisprosessin kehittäminen kuuluu HUSille, koska HUSin yhteispäivystys vastaa kotiuttamiseen liittyvistä yhteydenotoista. Tämä poikkeaa Espoossa ja Vantaalla omaksutuista käytännöistä.

Kaikissa pääkaupunkiseudun kaupungeissa iäkkäiden ensihoitokäynnit vähenivät vuonna 2020 ja kasvoivat vuonna 2021 edelliseen vuoteen verrattuna. Käyntimäärien muutokset johtunevat kuitenkin pääosin koronapandemiasta, eikä sen vuoksi HUSin ja kuntien päivystyksellisiin tilanteisiin liittyvien toimenpiteiden mahdollista vaikutusta voi arvioida. Käyntitilastoista ei myöskään saanut selville, miten kotihoidosta ja palveluasumisesta päivystykseen lähetettyjen potilaiden määrät ovat kehittyneet. Arvioinnissa ei näin ollen voitu päätellä, miten kunnissa ja HUSissa tehdyt toimenpiteet ovat vaikuttaneet käyntimääriin, lukuun ottamatta Espoon LiiSa-palvelun mahdollista vaikutusta pitkäaikaishoidon asiakkaiden ensihoitokäynteihin ennen koronapandemiaa vuonna 2019.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

sosiaali- ja terveystoimialan tulee

- seurata päivystyksellisten tilanteiden kehittämistoimenpiteiden vaikutuksia iäkkäiden päivystyskäynteihin ja kotona asumisen turvallisuuteen.
- jatkaa yhteistyössä HUSin ja pääkaupunkiseudun kaupunkien kanssa sellaisten päivystyksellisten tilanteiden toimintatapojen ja palvelujen kehittämistä, joilla voidaan parantaa iäkkäiden toimintakykyä ja hyvinvointia.
- kehittää yhteistyötään HUSin kanssa erityisesti iäkkäiden kotiuttamisprosessin osalta siten, että palvelu olisi nykyistä paremmin kotihoidon käytettävissä.
- kehittää Liikkuva hoitaja -palvelua ja siitä tiedottamista, jotta palvelu saataisiin laajemmin käyttöön kotihoidossa ja palveluasumisessa.

Mielenterveyskuntoutujan polku sairaalahoidosta asumiseen

? Onko sairaalahoidosta kuntoutuvien mielenterveyspotilaiden pääsyä tarvettaan vastaaviin asumispalveluihin edistetty kaupungin linjausten mukaisesti?

! Kyllä, mutta asumispalvelujono ei käytännössä ole pienentynyt, vaan aiemmin sairaalan kuntoutuspsykiatrian osastoilla ollut jono on muutettu hallinnollisella päätöksellä asumisen tuen sisäiseksi jonoksi.

Arvioinnin pääkysymys:

Onko kaupunki edistänyt mielenterveyskuntoutujien pääsyä sairaalahoidosta tarvettaan vastaaviin asumispalveluihin?

Osakysymykset:

1. Onko kaupunki toteuttanut sellaisia toimenpiteitä, jotka edistävät mielenterveyskuntoutujien pääsyä tarvettaan vastaaviin asumispalveluihin?

2. Ovatko mielenterveyskuntoutujien jonotusajat kaupungin sairaalahoidosta ja psykiatrian asumiskuntoutuksesta palveluasumiseen lyhentyneet?

Kaupunkistrategiassa 2017–2021 todettiin, että Helsinki edistää asukkaidensa mielenterveyttä ja toimijuutta. Kaupungin talousarvion 2021 mukaan oli tarkoitus edistää mielenterveyskuntoutujien asumisketjua sairaala → palveluasuminen → tukiasuminen → tavallinen asuminen. Vuosien 2018–2020 talousarvioissa sama tavoite linjattiin hieman toisin. Niiden mukaan laitoshoidon ja raskaampien asumispalvelujen tarvetta pyrittiin vähentämään kehittämällä ja vahvistamalla monipuolisia avohoitopalveluja.

Arvioinnin aineisto koostui psykiatria- ja päihdepalvelujen asumisen tuen ja Auroran sairaalan psykoosipalvelujen asiantuntijoille tehdyistä sähköposti- ja puhelintiedusteluista sekä haastatteluista. Lisäksi arvioinnissa on käytetty tilastotietoja esimerkiksi Auroran sairaalasta asumispalveluihin jonottavien mielenterveyskuntoutujien määristä ja tehdyistä SAS-ratkaisuista (selvitys, arviointi ja sijoitus). Näiden ohella arvioinnissa on hyödynnetty asiakirja-aineistoa, selvityksiä, tutkimuksia sekä mielenterveyspotilaita koskevia tilastotietoja.

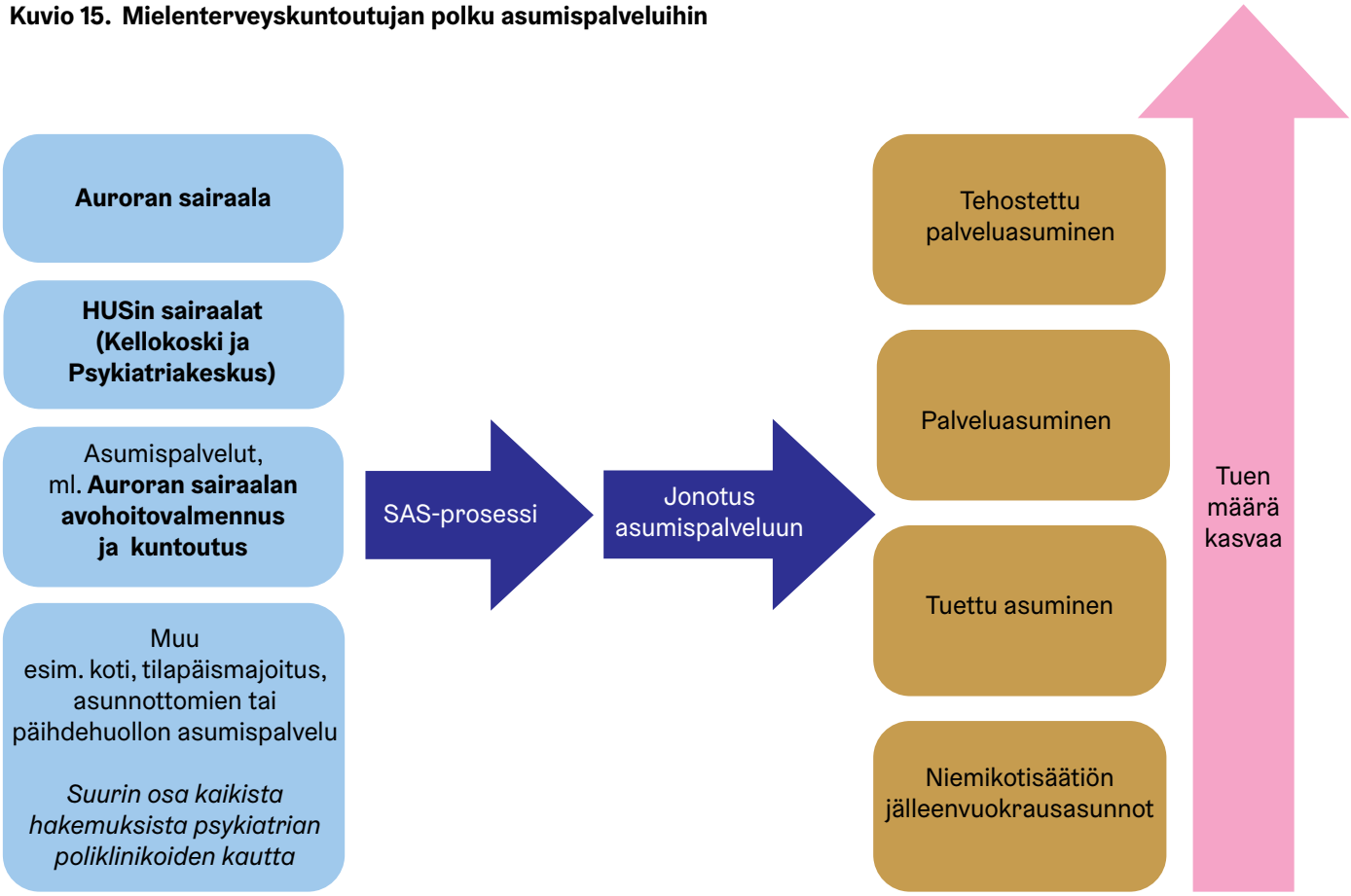
Asumispalveluihin pääsy edellyttää SAS-päätöstä

Sairaalasta kuntoutuvan mielenterveysasiakkaan polku asumispalveluihin koostuu SAS-prosessista sekä SAS-ratkaisun jälkeen asumispalvelupaikkaan jonottamisesta (kuvio 15).

Mielenterveyskuntoutuja ei voi hakea asumispalvelua itse, vaan asiakasta hoitava taho tekee hakemuksen yhdessä kuntoutujan kanssa. Psykiatria- ja päihdepalvelujen asumisen tuen yksiköltä haettavia mahdollisia asumispalvelumuotoja voivat olla tehostettu palveluasuminen, palveluasuminen, tuettu asuminen sekä kaupungin tytäryhteisön Niemikotisäätiön jälleenvuokrausasunnot (kuvio 15). Jälleenvuokrausasunnot ovat Helsingin kaupungin tai Helsingin Asuntohankinta Oy Ab:n omistamia asuntoja, joita Niemikotisäätiö hallinnoi ja jälleenvuokraa mielenterveyskuntoutujille. Säätiön asunnot ovat tavallista asumista. Asumispalvelupaikan valintaa ohjaa se, kuinka paljon tai kuinka usein asiakkaan arvioidaan tarvitsevan tukea asumisessaan. Sairaaloista tulleiden hakemusten osuus kaikista hakemuksista on vaihdellut 14–28 prosentin välillä vuosina 2018–2020. Suurin osa hakemuksista tulee psykiatrian poliklinikalta eli avohoidon palveluista. Koko SAS-prosessiin kuluva aika vaihtelee arvioinnissa tehdyn laskelman mukaan noin kuukaudesta yli kahteen ja puoleen kuukauteen.

Varsinainen asumispalveluun sijoittaminen kestää usein pitkään. Tämän seurauksena sairaalan vuodeosastoilla on potilaita, jotka eivät välttämättä enää tarvitse sairaalahoitoa, mutta joita ei voida kuitenkaan kotiuttaa alentuneen toimintakyvyn tai psyykkisen voinnin tai puutteellisten asumisolosuhteiden takia. Sairaalassa jonottaminen on kallista sekä kaupungille että potilaalle. Pitkä odotusaika voi myös heikentää potilaan motivaatiota sairauden hoitoon. Osa sairaalasta kotiutuvista mielenterveyskuntoutujista ei kuitenkaan odota vapautuvaa asumispalvelupaikkaa sairaalassa, vaan

Kuvio 15. Mielenterveyskuntoutujan polku asumispalveluihin



esimerkiksi kotonaan. Asumispaikkaa odottaville mielenterveyskuntoutujille tarjotaan tarpeenmukaisia sairaala- tai avohoidon palveluja sekä kolmannen sektorin palveluja.

Asumispalveluun voi joutua jonottamaan vuosia

Asumisen tuessa ei ole erityisiä kiireellisyysluokkia asumispalveluun sijoittamisessa, vaan päätöksissä käytetään tapauskohtaista harkintaa. Tavoitteena kuitenkin on, että sairaalassa jonottavat pääsisivät hieman nopeammin asumispalvelujen piiriin verrattuna esimerkiksi kotihoidon turvin kotona pärjääviin tai sellaisiin hakijoihin, jotka ovat jo jonkin asumispalvelun piirissä. Lisäksi sijoittamiseen vaikuttaa se, mistä asumispalvelupaikkoja vapautuu. Sosiaali- ja terveystoimialan elokuussa 2021 kaupunginhallitukselle antaman lausunnon mukaan mielenterveysasiakkaiden sijoittamisessa asumispalveluun asetetaan etusijalle HUSin osastojen potilaat, lastensuojelun ja jälkihuollon asiakkaat, tilapäismajoituksessa olijat ja asunnottomat. Lausunnon mukaan näillä ryhmillä SAS-päätöksen jälkeinen odotusaika on 1–3 kuukautta. Muilla ryhmillä keskimääräinen odotusaika on 1,5–2 vuotta. Kaupunki on tammikuussa 2022 pyrkinyt ratkaisemaan sairaaloissa jonottavien ongelmaa sijoittamalla joulukuussa 2021 toimintansa aloittaneeseen yksityiseen palvelukotiin kaikki Auroran sairaalassa asumispalveluihin jonottaneet, jotka halusivat kyseiseen palveluun.

Helsingin ja HUSin välisen sopimuksen mukaan HUSin sairaaloista Kellokoskelta ja Psykiatriakeskuksesta kotiutuvat potilaat tulee sijoittaa kaupungin järjestämiin asumispalveluihin siirtoon varatun karenssiajan eli 14 päivän kuluessa. Jos kaupunki ei pysty sijoittamaan potilasta jatkohoitopaikkaan karenssiaikana, potilaan hoidosta HUSissa alkaa kertyä siirtoviivepäiviä, joista kaupunki maksaa siirtoviivepäivämaksua. Jos omissa asumispalveluyksiköissä ja puitesopimuspaikoissa ei ole vapaita paikkoja, HUSista tuleville jonottajille hankitaan asumispalvelupaikka suorahankintana esimerkiksi jonkin yksityisen palveluntuottajan asumispalveluyksiköstä. Muualta kuin HUSin sairaaloista siirtyvien mielenterveysasiakkaiden sijoittamiselle asumispalveluihin ei ole asetettu aikavelvoitetta tai -tavoitetta. Asumisen tuen yksikön haastateltujen asiantuntijoiden mukaan tällainen aikatavoite saattaisi kannustaa sijoittamaan esimerkiksi sairaalasta siirtyvät asiakkaat nopeammin asumispalveluihin. Toisaalta haastateltujen asiantuntijoiden mukaan tulisi pohtia, onko sairaalasta siirtyvien asiakkaiden asettaminen etusijalle aina järkevintä, vai olisiko kuitenkin priorisoitava esimerkiksi asunnottomia, kuten nykyisin.

Sairaansijoja on muutettu asumiskuntoutuspaikoiksi

Psykiatria- ja päihdepalveluissa on pyritty ratkaisemaan jonotusongelmaa muuttamalla Auroran sairaalan kuntoutuspsykiatrian osastoja asumisen tuen yksikköön kuuluviksi asumispalveluiksi. Auroran avohoitovalmennus- ja kuntoutusyksiköt on muutettu asumisen tukeen kuuluviksi asumisyksiköiksi vuonna 2019 ja aiemmin sairaalaan kuulunut Auroran asumisyksikkö vuonna 2021. Nämä yksiköt ovat jatkaneet uudistusten jälkeen toimintaansa samoissa tiloissa, joissa sairaalan osastoina olleet avohoitovalmennus- ja kuntoutusyksiköt ovat aiemminkin toimineet. Yksiköihin on jäänyt osa samasta henkilökunnasta, joka aiemmin työskenteli vastaavilla sairaalan osastoilla. Uudistuksissa on vapautunut henkilöresursseja, joita on siirretty psykoosipalvelujen avohoitoon. Vapautuneilla resursseilla on pyritty lisäämään avohoidon ja asumispalvelujen piirissä olevien mielenterveyspotilaiden palveluja. Näin on tarkoitus vähentää sairaalahoidon tarvetta sekä edistää mielenterveyskuntoutujien mahdollisuuksia siirtyä vähemmän tuetun asumismuodon piiriin tai turvallisesti kokonaan pois asumisen tuen asiakkuudesta.

Palveluvalikoimaa on laajennettu asumispalvelujen hankinnassa

Koska suurin osa kaupungin järjestämistä mielenterveysasukkaiden asumispalveluista on ostopalveluita, asiakkaan tarpeen mukaisen asumispalvelupaikan järjestämiseksi on olennaista, miten ostopalvelujen palveluntarjoajat on valittu. Vuoden 2021 kilpailutuksessa pyrittiin lisäämään mielenterveysasiakkaiden asumispalvelujen palveluvalikoimaa siten, että asunnon sijaintialuetta laajennettiin Helsingin lähikuntiin. Laajennuksella pyrittiin ratkaisemaan sitä ongelmaa, että osalle kuntoutujista on ollut hankala löytää tarpeita vastaavaa asumispalvelupaikkaa Helsingin alueella sijaitsevista asumispalveluyksiköistä.

Siirtymistä kevyempiin palveluihin edistetään

Mielenterveyskuntoutujien asumisen tuen palveluissa on tavoitteena edistää jo asumispalvelujen piirissä olevien, kuntoutuvien asiakkaiden siirtymistä raskaammin tuetuista asumispalveluista kevyemmin tuettuihin. Tällä voi olla vaikutusta siihen, miten hyvin sairaalahoidosta kuntoutuvat ja mahdollisesti toipumisen alkuvaiheessa raskaammin tuettuja palveluja tarvitsevat mielenterveysasiakkaat pääsevät tarpeensa mukaiseen asumispalveluun. Kevyemmin tuettujen asumispalvelujen kustannukset ovat alhaisemmat kuin raskaammin tuettujen, joten tukitason muutoksilla on vaikutusta kaupungin asumispalvelujen kustannuksiin. Asumisen tuesta saatujen tietojen mukaan asumispalvelun tukitasoa muuttaneiden asiakkaiden määrät ovat kasvaneet vuosina 2018–2020. Tukitasoa muuttaneista asiakkaista noin kaksi kolmasosaa on muuttanut kevyemmin tuettuun palveluun. Kevyemmästä raskaampaan palveluun muuttaneiden osuus on kuitenkin kasvanut hieman vuosina 2018–2020. Siirtymiset eri tukitason palveluihin ovat siis lisääntyneet, kuten on tavoiteltu, mutta ne ovat lisääntyneet myös ei-toivottuun suuntaan. Siirtymät todennäköisesti perustuvat asiakkaiden yksilöllisten tarpeiden muuttumiseen. Arvioinnissa ei tarkasteltu sitä, ovatko asumistasopäätökset olleet asiakkaiden tarpeen mukaisia.

Asumispalvelupaikkoja tarvittaisiin lisää

Asumispalvelupaikkojen saatavuus on tunnistettu sosiaali- ja terveystoimialalla keskeiseksi palveluun pääsyä rajoittavaksi tekijäksi. Etenkin palveluasumisen ja tehostetun palveluasumisen paikkoja vapautuu harvoin. Lisäksi tarjolla olevat tuetun asumisen, palveluasumisen ja tehostetun palveluasumisen asumispaikat eivät välttämättä vastaa mielenterveyskuntoutujien tarpeita. Sosiaali- ja terveystoimialan syksyllä 2021 kaupunginhallitukselle antaman lausunnon mukaan asumispalvelujonojen purkaminen vaatii toiminnan sisällöllisen kehittämisen ohella myös asumispalvelupaikkojen määrän kasvattamista noin 200–300 asumispaikalla vuoteen 2025 mennessä.

Kaupungin järjestämien mielenterveyskuntoutujien asumispalvelupaikkojen kokonaismäärä kasvoi vuonna 2019 (2 126 paikkaa) verrattuna vuoteen 2018 (2 091 paikkaa). Kasvua edelliseen vuoteen nähden oli 35 paikkaa. Vuosina 2019–2021 paikkojen kokonaismäärä on pysynyt suunnilleen samalla tasolla, mutta paikkojen jakautuminen eri asumispalvelumuotoihin on muuttunut vuonna 2021. Merkittävimpiä muutoksia olivat raskaimmin tuetun asumismuodon eli tehostetun palveluasumisen paikkojen väheneminen 51 paikalla, palveluasumisen paikkojen määrän kasvu 44 paikalla sekä tuetun asumisen paikkojen määrän kasvu 32 paikalla.

Sekä psykoosipalvelujen että asumisen tuen SAS-prosessiin osallistuvien asiantuntijoiden mukaan tarvittaisiin edelleen lisää tuetun asumisen ja palveluasumisen paikkoja. Molempien tahojen mukaan puutetta on myös paikoista sellaisissa asumispalveluyksiköissä, joissa on päihdehuollon ja vaikeissa käytösoireissa tukemisen osaamista. Sen sijaan kyseiset tahot ovat erimielisiä ruotsiksi palveluja tarjoavien tai neuropsykiatrista osaamista omaavien paikkojen lisäämisen tarpeesta.

Jonot ovat siirtyneet sairaalasta asumiskuntoutukseen

Psykiatria- ja päihdepalvelujen asumisen tuen yksikössä ei seurata kovin tarkasti Auroran sairaalasta asumispalveluihin jonottavien mielenterveyspotilaiden jonotusaikaa. Jonotusajan sijaan seurataan asumispalveluihin jonottavien asiakkaiden määrää kuukausittaisin tilastoin. Tarkempaa jonotusaikojen seurantaa ei ole nähty tarpeelliseksi, koska sairaalasta tai muista palveluista jonottavien sijoittamiselle asumispalvelupaikkaan

Taulukko 13. Auroran sairaalassa ja asumiskuntoutuksessa asumispalvelupaikkaa odottavat vuoden ensimmäisellä viikolla 2018–2022

Auroran sairaalan mielialahäiriöpalvelujen ja psykoosipalvelujen osastot sekä ensilinja (vuoteen 2020 saakka mielialahäiriö- ja akuuttilinjan sekä psykoosilinjan osastot)

Vuosi	2018	2019	2020	2021	2022
Palveluasumiseen jonottavat, henkilöiden lukumäärä	19	39	31	19	8
joista yli 28 vrk jonottaneita, prosenttia	95 %	95 %	100 %	89 %	50 %
Kuntoutuspsykiatrian osastoille, henkilöiden lukumäärä	9	4	7	1	2
Niemikotisäätiön psykiatriseen asumiskuntoutukseen, henkilöiden lukumäärä	6	7	8	2	5
Yhteensä	**34**	**50**	**46**	**22**	**15**

Auroran alueen psykiatrian asumiskuntoutus (asumisen tuen yksiköt: avohoitovalmennus, kuntoutusyksikkö ja asumisyksikkö)

Vuosi	2018	2019	2020	2021	2022
Palveluasumiseen jonottavat, henkilöiden lukumäärä	26	31	30	48	35
joista yli 28 vrk jonottaneita, prosenttia	96 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Kuntoutuspsykiatrian osastoille, henkilöiden lukumäärä	0	0	0	0	0
Niemikotisäätiön psykiatriseen asumiskuntoutukseen, henkilöiden lukumäärä	11	16	18	28	32
Yhteensä	**37**	**47**	**48**	**76**	**67**
Kaikki Aurorassa (nykyiset ja entiset sairaalan osastot) jonottavat yhteensä	**71**	**97**	**94**	**98**	**82**

ei ole lakisääteistä velvoitetta tai tavoiteaikaa. Asumisen tuen arviointipäälliköltä saatujen tietojen mukaan vuonna 2021 käyttöön otettu asiakas- ja potilastietojärjestelmä Apotti mahdollistaisi jatkossa jonotusaikojen paremman seurannan.

Arviointiin pyydettiin tilastot Auroran sairaalassa kunkin vuoden ensimmäisellä viikolla asumispalvelupaikkaa odottavista mielenterveyskuntoutujista vuosilta 2018–2021 (taulukko 13). Tilastojen perusteella jonottajien määrä on noussut vuonna 2019 verrattuna vuoteen 2018. Vuonna 2020 jonottajien määrä on ollut suunnilleen samalla tasolla kuin vuonna 2019. Vuonna 2021 sairaalan mielialahäiriöpalvelujen ja ensilinjan osastoilla on ollut selvästi vähemmän asumispalveluun jonottavia kuin aikaisempina vuosina. Jono on kuitenkin siirtynyt sairaalan yksiköistä psykiatrian asumiskuntoutuksen yksiköihin siten, että Aurorassa jonottavien mielenterveysasiakkaiden määrä on pysynyt käytännössä samalla tasolla kuin ennenkin. Vuoden 2022 ensimmäisellä viikolla Auroran sairaalassa asumispalveluihin jonottaneiden määrä oli vähentynyt selvästi. Tähän todennäköisesti vaikutti tammikuussa 2022 tehty sijoitus uuteen palvelukotiin. Tilastoja tarkastellessa on otettava huomioon, että jonottavien määrä saattaa vaihdella vuoden mittaan.

Jonotilastojen mukaan lähes kaikki Auroran sairaalasta eritasoiseen palveluasumiseen jonottavista olivat tarkasteluhetkellä jonottaneet yli 28 vuorokautta (taulukko 13). Tästä poikkeuksena olivat vuoden 2022 ensimmäisellä viikolla mielialahäiriöiden ja ensilinjan osastoilla odottaneet, joista vain puolet oli jonottanut yli 28 vuorokautta. On kyseenalaista, palveleeko tällainen jonotusajan luokittelu lainkaan seurantaa, kun toimialan oman arvion mukaan jonotusaika voi olla jopa vuosia.

Koronapandemian vaikutukset mielenterveyskuntoutujien polkuun sairaalahoidosta asumiseen

Koronapandemialla on ollut vaikutusta mielenterveyskuntoutujien asumispalveluprosessiin lähinnä vain kotiuttamisvaiheessa, jos kuntoutujan sairastuminen tai koronavirukselle altistuminen on siirtänyt hänen sairaalasta muuttopäiväänsä myöhemmäksi. Koronapandemia ei kuitenkaan ole vaikuttanut asumisen tuen SAS-sijoittajien toimintaan. Mielenterveysasukkaiden asumispalveluyksiköissä on ollut vain vähän koronatapauksia, joten mielenterveyskuntoutujat on pystytty sijoittamaan vapautuneisiin paikkoihin normaaliin tapaan.

Johtopäätökset

Kaupunki on pyrkinyt edistämään mielenterveyskuntoutujien pääsyä sairaalahoidosta tarvettaan vastaaviin asumispalveluihin. Jonottajien määrä ei käytännössä kuitenkaan ole muuttunut merkittävästi vuosina 2019–2021, vaan aikaisemmin Auroran sairaalan kuntoutuspsykiatrian osastoilla jonottaneet potilaat on siirretty asumispalvelujen asiakkaiksi. Arvioinnissa jäi kyseenalaiseksi, onko Auroran sairaalan psykiatristen sairaansijojen muuttaminen asumispalvelun paikoiksi aito toiminnallinen muutos mielenterveyskuntoutujien palveluissa vai vain hallinnollinen siirto. Kaupungin resurssien käytön näkökulmasta muutos on ollut tarkoituksenmukainen, sillä henkilöresursseja on voitu vapauttaa sairaalasta avopalveluihin, ja muutos todennäköisesti säästää kustannuksia.

Toinen keskeinen toimenpide, jolla mielenterveyskuntoutujien pääsyä tarvettaan vastaaviin asumispalveluihin on pyritty edistämään, on ollut mielenterveysasiakkaiden asumisen ostopalvelujen kilpailutus vuonna 2021. Kilpailutuksessa pyrittiin lisäämään mielenterveysasiakkaiden asumispalvelujen palveluvalikoimaa, koska aiemmin käytettävissä olleilla asumispalvelupaikoilla ei ole aina kyetty vastaamaan mielenterveyskuntoutujien tarpeisiin. Uusi sopimuskausi oli vasta alkanut vuonna 2021 tätä arviointia laatiessa, joten toimenpiteen vaikutuksia ei voitu vielä arvioida.

Sairaalasta jonottavien asumistasopäätöksissä vuosina 2018–2020 on nähtävissä talousarviotavoitteen mukaista siirtymää raskaammin tuetuista asumispalvelutasoista kevyemmin tuettuihin. Osa jonottajista joutuu kuitenkin odottamaan varsin pitkään tarvettaan vastaavaa asumispalvelupaikkaa, mikä lisää mielenterveyspalvelujen kustannuksia sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. Pitkä odotusaika on myös inhimillisesti raskasta. Siksi on tarpeen tarkastella sairaalasta asumispalvelujen piiriin pääsyn toimivuutta kokonaisuutena myös kustannusten ja asiakkaiden hyvinvoinnin näkökulmista.

Kaupunki on onnistunut vuoden 2022 alussa pienentämään sairaalasta asumispalveluihin jonottavien määrää sijoittamalla kaikki sijoitukseen halukkaat sairaalasta uuteen palvelukotiin. Tämä ei ratkaise jonoongelmaa pysyvästi. Toimialan oman näkemyksen mukaan tarjolla olevien asumispalvelupaikkojen määrä on liian pieni. Sekä psykoosipalvelujen että asumisen tuen SAS-prosessiin osallistuvien asiantuntijoiden mukaan tarvittaisiin lisää tuetun asumisen ja palveluasumisen paikkoja sekä paikkoja sellaisissa asumispalveluyksiköissä, joissa on vaikeiden käytösoireiden ja päihdehuollon osaamista.

Arviointiin saatujen aineistojen perusteella ei pystytä vastaamaan kysymykseen siitä, ovatko mielenterveyskuntoutujien jonotusajat kaupungin sairaalahoidosta ja psykiatrian asumiskuntoutuksesta palveluasumiseen lyhentyneet vuosina 2018–2021. Toimialan arvion mukaan jonotus saattaa osalla potilaista kestää vuosia. Jonotusaikaa ei varsinaisesti seurata, vaan käytännössä seurataan vain jonottajien määriä. Jonottajien määrät Auroran sairaalan mielialahäiriöpalvelujen ja psykoosipalvelujen osastoilta sekä ensilinjalta (vuoteen 2020 saakka mielialahäiriö- ja akuuttilinjan sekä psykoosilinjan osastot) ovat vähentyneet vuosina 2018–2022, mutta samalla jono on siirtynyt asumisen tuen sisäiseksi jonotukseksi Auroran sairaala-alueella toimivaan psykiatriseen asumiskuntoutukseen. Tämä johtuu edellä mainitusta sairaansijojen muuttamisesta asumiskuntoutuspaikoiksi.

Asumispalveluun sijoittamisessa asetetaan etusijalle HUSin osastojen potilaat, lastensuojelun ja jälkihuollon asiakkaat, tilapäismajoituksessa olijat ja asunnottomat. Muuten sijoituksissa käytetään tapauskohtaista harkintaa. Sairaalassa jonottavat pyritään sijoittamaan nopeammin kuin esimerkiksi jo valmiiksi asumispalvelujen piirissä olevat hakijat. Muille kuin HUSin sairaaloista jonottaville ei ole asetettu tavoiteaikaa, jossa asumispalveluun pitäisi päästä, joten tällaista kannustetta odotusaikojen seuraamiselle tai lyhentämiselle ei suurimmalle osalle asiakkaista ole.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

sosiaali- ja terveystoimialan tulee

- lisätä asiakkaiden tarpeiden mukaisia tuetun asumisen ja palveluasumisen paikkoja.
- asettaa tavoiteaika, jonka sisällä mielenterveyskuntoutujan on päästävä tarvettaan vastaavaan asumispalveluun.
- seurata asumispalveluun jonotuksen kokonaisaikaa ja tavoiteajan toteutumista.
- tehostaa mielenterveyskuntoutujien asumispalveluihin pääsyä edistäviä toimenpiteitä jonotusajan lyhentämiseksi.

Liikkumisohjelman tavoitteiden toteutuminen

? Ovatko Helsingin liikkumisohjelman toimenpiteet toteutuneet?

! Toimenpiteet ovat pääosin toteutuneet.

Arvioinnin pääkysymys:

Ovatko Helsingin liikkumisohjelmaa koskevat tavoitteet toteutuneet?

Osakysymykset:

1. Ovatko kaupunkiympäristön ja kulttuurin ja vapaa-ajan toimialat toteuttaneet liikkumisohjelman toimenpiteitä, jotka kannustavat ja houkuttelevat liikkumaan?

2. Ovatko toimialat toteuttaneet liikkumisohjelman toimenpiteitä lasten liikunnallisten perustaitojen ja tottumusten omaksumiseksi?

3. Ovatko toimialat toteuttaneet liikkumisohjelman toimenpiteitä lasten ja nuorten arjen ja oppimisen riittävän liikunnallisuuden edistämiseksi?

Helsingin kaupunkistrategiassa 2017–2021 todettiin, että liikkumattomuus on yksi merkittävimmistä hyvinvointia murentavista tekijöistä. Liikkumisen edistäminen olikin nostettu yhdeksi kaupunkistrategian kärkihankkeista. Helsingin liikkumisohjelma 2018–2021 hyväksyttiin kaupunginhallituksessa 3.12.2018. Arviointi käsitteli liikkumisohjelman kahdeksasta tavoitealueesta kolmea. Arvioinnin tavoitealueet kohdistuivat lasten ja nuorten liikkumiseen sekä liikkumisympäristön kannustavuuteen ja houkuttelevuuteen. Tavoitealueet sisälsivät yhteensä 25 toimenpidettä. Tavoitteiden toteutumista tarkasteltiin arvioimalla, miten tavoitealueiden mukaiset toimenpiteet olivat toteutuneet niille asetettujen mittareiden perusteella. Pääosa liikkumisohjelman toimenpiteistä oli ajoitettu toteutettavaksi viimeistään vuoteen 2021 mennessä. Joidenkin toimenpiteiden toteutuminen oli ajoitettu myöhemmäksi, joten niitä oli mahdollista arvioida vain siitä näkökulmasta, miten liikkumisohjelman toimenpiteet olivat edenneet.

Arvioinnin keskeisimmät aineistot muodostuivat arvioitujen toimenpiteiden yhteyshenkilöiden kirjallisista vastauksista sekä liikkumisohjelman projektipäällikön ja liikuntajohtajan yhteishaastattelusta. Kirjalliset tiedustelut kohdistuivat kaikille toimialoille sekä Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymälle (HSL). Arvioinnissa hyödynnettiin myös aineistoja, jotka saatiin tarkastuslautakunnan 2. toimikunnan kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalle kohdistuneella arviointikäynnillä. Lisäksi hyödynnettiin muun muassa liikkumisvahdin seuranta-alustaa, Helsingin varhaiskasvatussuunnitelmaa sekä kaupunkiympäristön julkaisuja.

Toimenpiteitä oli pääosin toteutettu tavoitellusti

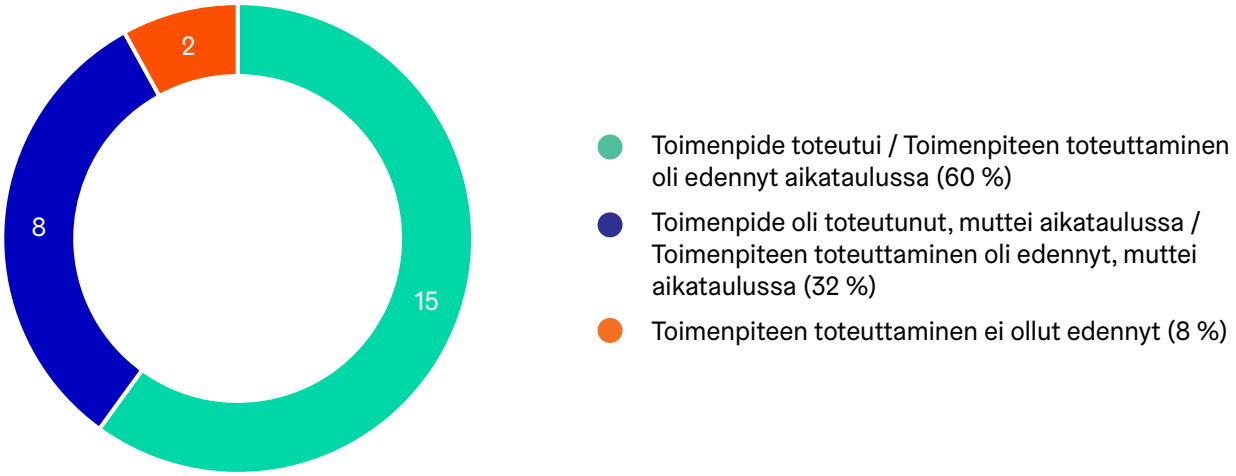
Kuviossa 16 on esitetty yhteenvetoarvio kaikkien 25 toimenpiteen toteutumisesta. Toimenpiteiden toteutumista arvioitiin kolmiportaisella väriasteikolla. Yksityiskohtaisempi tieto toimenpiteiden toteutumisesta on esitetty arvioinnin taustamuistiossa (www.arviointikertomus.fi). Kuviosta nähdään, että toimenpiteitä oli pääosin toteutettu hyvin.

Toimenpiteet jakautuivat kolmeen arvioitavaan tavoitealueeseen. Tavoitealueeseen ”Kaupunkiympäristö ja liikunta- ja kulttuuritarjonta kokonaisuudessaan kannustavat ja houkuttelevat liikkumaan” sisältyi 11 toimenpidettä, joista seitsemän toimenpidettä oli joko toteutunut tai edennyt aikataulussa. Neljä toimenpidettä oli joko toteutunut tai edennyt, muttei aikataulun mukaisesti.

Toinen tarkasteltu tavoitealue oli ’’Pienet lapset omaksuvat liikunnalliset perustaidot ja -tottumukset’’, mikä käsitti neljä toimenpidettä, joista kaksi toimenpidettä oli joko toteutunut tai edennyt aikataulussa. Yhden toimenpiteen toteuttaminen oli edennyt, muttei aikataulussa. Yhden toimenpiteen toteuttaminen ei ollut edennyt, koska kyseisen toimenpiteen mittarin kehittämisestä luovuttiin. Mittarin kehittämisestä luovuttiin, koska jälkikäteen havaittiin, että se ei ollut toimiva.

Kolmantena tarkasteltuna tavoitealueena oli ’’Riittävä liikunnallisuus on osa lasten ja nuorten arkea ja oppimista’’, mikä sisälsi kymmenen toimenpidettä, joista kuusi toimenpidettä oli joko toteutunut tai edennyt aikataulussa. Kolmen toimenpiteen osalta toimenpide oli edennyt, muttei aikataulun mukaisesti. Lisäksi yhden toimenpiteen toteuttaminen ei ollut edennyt sille asetettujen mittareiden perusteella. Ensimmäisen mittarin sisältö muuttui, eikä vertailutietoja edellisiltä vuosilta ollut saatavilla. Toisella mittarilla ei saatu toimenpiteen mittaamista varten riittäviä tuloksia.

Kuvio 16. Yhteenvetoarvio toimenpiteiden toteutumisesta, kappaletta



Kaikilla mittareilla ei ollut tavoitetasoa

Arvioinnissa havaittiin, että kaikille liikkumisohjelman toimenpidekohtaisille mittareille ei ollut asetettu tavoitetasoa. Toimenpidekohtaiset mittarit saattoivat olla tavoitteiltaan asetettuina ”kyllä tai ei” -tyyppisiksi mittareiksi sellaisissa toimenpiteissä, joihin mittarit eivät hyvin soveltuneet. Lisäksi määrälliset tavoitteet saattoivat puuttua kokonaan sellaisilta mittareilta, joihin määrälliset tavoitteet olisivat soveltuneet. Haastattelussa kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan edustajat totesivat liikkumisohjelman toimenpiteiden olevan usein kokeilunomaisia sekä uusien toimintamallien käyttöönottamisen johdosta vaikeasti ennustettavissa, minkä vuoksi tavoitetasojen asettaminen koettiin haastavaksi. Lisäksi tavoitetasojen asettamisen haastavuutta lisäsivät puutteet tilastoinnissa tai tietojen keräämisessä.

Tietoisuus liikkumisen tärkeydestä lisääntyi

Liikkumisen positiivisen vaikutuksen laajempi tiedostaminen koko kaupunkiorganisaation tasolla koettiin yhdeksi liikkumisohjelman tärkeimmäksi tulokseksi. Liikkumisohjelman toimenpiteet ovat edesauttaneet myös liikkumisen yhdistämistä toimialojen peruspalvelujen kanssa. Esimerkiksi liikkumista edistäviä kirjauksia oli lisätty uuteen varhaiskasvatussuunnitelmaan sekä peruskoulujen, lukioiden ja ammatillisen koulutuksen oppilaitosten toimintasuunnitelmiin lukuvuodelle 2021–2022. Liikkumisohjelman toimenpiteet lisäsivät myös kouluissa järjestettyä harrastustoimintaa ja kehittivät matalan kynnyksen harrastustoimintaa. Lisäksi helsinkiläisten edellytykset liikkua paranivat, kun kaupunkiympäristöä muovattiin liikkumista suosivaksi. Esimerkiksi koulupihojen ja leikkipuistojen liikkumisolosuhteita parannettiin. Pyöräilymahdollisuuksia laajennettiin rakentamalla pyöräväyliä sekä lisäämällä kaupunkipyöriä ja pyörätelineitä. Lisäksi talvipyöräilyolosuhteita parannettiin.

Harrastustoiminnasta tiedottamisessa on parannettavaa

Liikkumisohjelman toteuttamisen yhtenä kehittämiskohteena havaittiin harrastustoiminnasta tiedottaminen. Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan mukaan järjestöt ovat toivoneet avustuksilla toteutettavien liikuntahankkeiden tiedottamiseen lisäapua kaupungilta. Liikkumisohjelman toteuttamisen yhtenä haasteena todettiin olevan, että resurssit eri-ikäisten liikkumisen edistämiselle olivat verrattain pienet ja ohjelman aikajänne lyhyt. Myös yksittäisten toimenpiteiden tarkastelussa havaittiin, että toimenpiteiden toteuttamisen haasteiksi oli koettu rajalliset resurssit. Haastattelussa kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan edustajat totesivat, että ihmisten tavoittaminen pelkästään liikkumisohjelman toimenpiteiden avulla oli rajallista. Lisäksi haastattelussa todettiin, että liikkumisohjelman kaltaisiin toimenpiteisiin on jatkossa varattava enemmän resursseja, ja toimenpiteitä on kohdennettava tarkemmin. Erityisesti kaikista vähiten liikkuvien kaupunkilaisten aktivoimiseen katsottiin olevan hyvä kohdistaa toimenpiteitä.

Koronapandemian vaikutukset liikkumisohjelman toteuttamiseen

Koronapandemia hankaloitti liikkumisohjelman toimenpiteiden toteuttamista monin tavoin. Esimerkiksi henkilöstön liikkumisohjelman kehittämistoimintaan osallistuminen oli rajoitetumpaa ja verkostoituminen hankaloitui. Osa tapahtumista jouduttiin peru-

maan koronapandemian vuoksi. Koronapandemia vaikutti erityisesti sisätiloissa tapahtuvan liikunnan harrastamiseen.

Liikemittareiden avulla vuosina 2020–2021 toteutetussa pienten lasten liikkumistutkimuksessa havaittiin, että lähes kaikki 4–6-vuotiaat lapset saavuttivat kolmen tunnin liikkumissuosituksen. Myös vuoden 2021 kouluterveyskyselyn mukaan tunnin päivittäin liikkuvien määrä oli monella luokka-asteella kasvanut, mutta toisaalta vain vähän hengästyttävää liikuntaa harrastavien koululaisten osuus oli kasvanut entisestään. Haastattelun perusteella koronapandemia onkin kärjistänyt liikkumiseroja.

Johtopäätökset

Liikkumisohjelman 2018–2021 tavoitteet ovat pääosin toteutuneet. Arvioinnin kohteena olleista liikkumisohjelman 25 toimenpiteestä suurin osa (15) oli joko toteutunut tai edennyt aikataulussa. Kahdeksan toimenpidettä oli joko toteutunut tai edennyt, muttei aikataulun mukaisesti. Kahden toimenpiteen toteuttaminen ei ollut edennyt, koska toisen toteutumista ei pystytty mittaamaan ja toista ei pidetty tarkoituksenmukaisena toteuttaa.

Liikkumisen positiivisen vaikutuksen laajempi tiedostaminen koko kaupunkiorganisaation tasolla koettiin yhdeksi liikkumisohjelman tärkeimmistä tuloksista. Liikkumisohjelman toimenpiteet edesauttoivat liikkumisen yhdistämistä toimialojen peruspalvelujen kanssa, esimerkiksi lisäämällä liikkumista edistäviä kirjauksia uuteen varhaiskasvatussuunnitelmaan sekä oppilaitosten toimintasuunnitelmiin. Liikkumisohjelman toimenpiteillä myös lisättiin kouluissa järjestettävää harrastustoimintaa ja kehitettiin matalan kynnyksen harrastustoimintaa. Lisäksi helsinkiläisten edellytykset liikkua ovat kehittyneet, kun kaupunkiympäristöä on muovattu liikkumista suosivaksi.

Kaikilla liikkumisohjelman toimenpidekohtaisilla mittareilla ei ollut tavoitetasoa. Mittarille asetettu tavoitetaso helpottaisi mittarin seurantaa ja voisi edistää paremmin tavoitteisiin pääsemistä. Liikkumisohjelman toteuttamisen yhtenä kehittämiskohteena havaittiin harrastustoiminnasta tiedottaminen. Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan mukaan järjestöt ovat toivoneet kaupungilta lisäapua avustuksilla järjestettävien liikuntahankkeiden tiedottamiseen. Lasten ja nuorten harrastustoiminnan toteutuminen edellyttää riittävää ja laadukasta viestintää harrastustoiminnasta.

Liikkumisen edistämisen näkökulmasta liikkumisohjelman haasteita olivat ohjelman lyhytkestoisuus ja pienet resurssit. Myös ihmisten tavoittaminen pelkästään liikkumisohjelman toimenpiteiden avulla nähtiin rajallisena. Liikkumisohjelman kaltaisissa toimenpiteissä koettiin tärkeäksi varata enemmän resursseja ja pyrkiä kohdistetumpiin toimenpiteisiin. Lisäksi koronapandemia hankaloitti liikkumisohjelman toimenpiteiden toteuttamista. Esimerkiksi sisätiloissa tapahtuvan liikunnan harrastaminen oli rajoitettua. Lisäksi henkilöstön liikkumisohjelman kehittämistoimintaan osallistuminen ja verkostoituminen olivat rajoitetumpia, ja osa tapahtumista jouduttiin perumaan koronapandemian vuoksi.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan tulee

- asettaa vastaisuudessa liikkumisen edistämisen toimenpiteiden mittareille selkeät tavoitetasot, joilla tavoitteiden toteutumista voidaan seurata.
- viestiä aktiivisemmin avustuksilla toteutettavista liikuntahankkeista.

Rakennettu ympäristö ja ekologinen kestävyys

Luonnon monimuotoisuuden edistäminen metsien hoidossa

? Onko kaupunki säilyttänyt tai lisännyt suunnitelmallisesti luonnon monimuotoisuutta metsissä ja metsäisillä alueilla?

! Kyllä, vaikka monimuotoisuuden lisääminen ei olekaan ollut metsien hoidon keskeisin tavoite.

Arvioinnin pääkysymys:

Onko kaupunki säilyttänyt tai lisännyt suunnitelmallisesti luonnon monimuotoisuutta metsissä ja metsäisillä alueilla?

Osakysymykset:

1. Edistävätkö kaupungin metsien hoitoa koskevat linjaukset ja työohjeet luonnon monimuotoisuutta?

2. Onko metsien ja metsäisten alueiden hoitoa toteutettu luonnon monimuotoisuutta edistävällä tavalla?

Arvioinnissa tarkasteltiin luonnon monimuotoisuuden edistämistä Helsingin kaupungin omistamissa metsissä ja metsäisillä alueilla. Kaupunkiympäristön toimialan hallinnassa ja hoidossa oli 7400 hehtaaria viheralueita vuonna 2018. Se on noin 34 prosenttia Helsingin maapinta-alasta. Viheralueista yli puolet eli 4 590 hehtaaria oli metsiä. Puistoja oli noin 925 hehtaaria. Puisto on rakennettu ympäristö, kun taas metsä on alue, jonka kasvillisuus on luontaisen metsäkasvillisuuden kaltainen. Kaupunkimetsiin sisältyy myös erilaisia puistomaisia ja pihamaisia sekä puoliavoimia puustoalueita, kapeita puustokaistaleita, entisiä puustoutuneita viljelysmaita, kallioita sekä rantapuustoja. Vuoden 2019 lopussa metsäisiä luonnonsuojelualueita oli 190 hehtaaria. Luonnonsuojelualueet rajattiin arvioinnin ulkopuolelle.

Luonnon monimuotoisuudella tarkoitetaan lajien, ekosysteemien (eri elinympäristö- tai luontotyyppien) ja elinympäristöjen monimuotoisuutta sekä lajien sisäistä perinnöllistä monimuotoisuutta. Viimeisimmän uhanalaisuusarvioinnin mukaan merkittävin lajien uhanalaistumiseen vaikuttanut syy on metsäelinympäristöjen muutos, esimerkiksi lahopuun ja vanhojen metsien kookkaiden puiden väheneminen sekä metsien uudistamis- ja hoitotoimet. Luonnon monimuotoisuus on välttämätön ihmisten hyvinvoinnille, koska sillä on vaikutusta esimerkiksi ilmaston säätelylle, tulvasuojalle ja maaperän hedelmällisyydelle.

Kaupunkistrategiassa 2017–2021 todettiin, että Helsinki vaalii arvokasta luontoaan ja toimii kaupunkiluonnon monimuotoisuuden lisäämiseksi. Strategiassa suunnitelmallinen monimuotoisuuden lisääminen asetettiin hoidon keskeisimmäksi tavoitteeksi metsissä ja metsäisillä alueilla. Sama linjaus sisältyy myös vuosien 2021–2025 kaupunkistrategiaan, jonka mukaan ”virkistys- ja luontoalueiden metsissä ja metsäisillä alueilla suunnitelmallinen monimuotoisuuden lisääminen ja metsien luontainen vanheneminen on keskeisin tavoite.”

Arvioinnin aineiston muodostivat kaupunkiympäristön toimialalla luonnonhoidon linjauksesta, ohjeista ja suunnittelusta sekä luonnon monimuotoisuuden edistämisestä vastaavien asiantuntijoiden haastattelut. Metsien hoidon käytännön toteutuksesta haastateltiin Helsingin kaupungin rakentamispalveluliikelaitos Staran asiantuntijoita. Arvioinnissa hyödynnettiin myös kirjallisia vastauksia metsien luonnonhoitotöiden tilauksesta ja laadunvarmistuksesta sekä kaavoituksesta vastaavilta henkilöiltä, sekä tietoja, jotka saatiin tarkastuslautakunnan ensimmäisen toimikunnan kaupunkiympäristön toimialalle tekemällä arviointikäynnillä. Arvioinnissa tutustuttiin maastokäynnillä tapausesimerkkinä Haagan luonnonhoitosuunnitelmaan ja alueella tehtyyn luonnonhoitoon yhdessä luonnonhoidon suunnitteluun osallistuneiden asiantuntijoiden kanssa.

Luonnonhoidon linjaus ja metsiä koskeva työohje perustuvat moniarvoisuuteen

Metsien luonnonhoitotyötä ohjaa vuonna 2011 hyväksytty Helsingin kaupungin luonnonhoidon linjaus, joka on pitkän tähtäimen toimintasuunnitelma. Metsiä koskeva luonnonhoidon työohje kuvaa tarkemmin luonnonhoidon suunnitteluperiaatteet ja luonnonhoitotöiden toteutustavat sekä ohjaa luonnonhoidon suunnittelua ja toteutusta. Luonnonhoidon linjauksen ja metsiä koskevan työohjeen näkökulma perustuu moniarvoisuuteen. Näitä arvoja ovat sosiaaliset, esteettiset, ekologiset ja ekonomiset arvot. Sosiaalisilla arvoilla tarkoitetaan alueiden asukkaiden ja käyttäjien kokemusta, esteettisillä arvoilla esimerkiksi maisemaa,

kulttuuriympäristöä tai kaupunkikuvaa, ja ekonomisilla arvoilla luonnonhoitoon varattavien taloudellisten resurssien mahdollisimman tehokasta ja tarkoituksenmukaista kohdentamista. Linjauksessa määritellyistä arvoista vain ekologiset arvot liittyvät luonnon monimuotoisuuden edistämiseen. Niillä tarkoitetaan luontotyyppien ja lajiston monimuotoisuutta sekä luonnon omien prosessien turvaamista.

Toisin kuin kaupunkistrategiassa 2017–2021, luonnonhoidon linjauksessa ja metsiä koskevassa työohjeessa ei korosteta luonnon monimuotoisuuden edistämistä metsien hoidon keskeisimpänä periaatteena. Arvoja ei aseteta tärkeysjärjestykseen. Monimuotoisuuden säilyttäminen kuitenkin nähdään tärkeänä periaatteena. Metsien hoidon tavoitteena on ollut kehittää ja ylläpitää viihtyisää, kestävää, toimivaa, turvallista ja terveellistä asuin-, ulkoilu- ja virkistysympäristöä. Metsäisiä alueita on pyritty hoitamaan siten, että ne ovat elinvoimaisia. Metsien elinvoimaisuudella tarkoitetaan puuston kasvu- ja uudistumiskykyä sekä metsälajiston hyvinvointia.

Luonnonhoidon linjauksen lähtökohtana on, että kaupungin tavoite vanhojen metsien osuuden kasvattamisesta on jo saavutettu 2000-luvun alussa. Linjauksessa ei esitetä vanhojen metsien lisäämistä, vaan tuodaan esiin tarve uudistaa puustoltaan heikentyneitä metsiä. Uudistustarvetta perustellaan ympäristöllä, monimuotoisuuden edistämisellä, metsien runsaalla käytöllä, maiseman ylläpidolla, varautumisella ilmastonmuutokseen sekä heikentyneiden puiden ulkoilijoille aiheuttamilla turvallisuusriskeillä. Toisaalta linjauksessa todetaan, että luonnon arvokohteilla tapahtuva puuston heikentyminen lisää luonnon monimuotoisuutta ja että runsaslahopuustoiset, lähellä luonnontilaa olevat vanhat metsät ovat arvokohteita, jotka jätetään hoitotoimien ulkopuolelle. Luonnonhoidon linjauksen ja metsiä koskevan työohjeen mukaan metsäluonnon monimuotoisuutta edistetään jättämällä metsiin riittävästi lahopuuta, suosimalla metsien luontaista uudistamista ja puuston eri-ikäisrakennetta sekä jättämällä linnustolle ja eläimistölle tiheikköjä. Metsien hoidossa käytetään ympäristöystävällisiä tekniikoita. Lisäksi tutkitaan mahdollisuuksia ennallistaa luonnon monimuotoisuudelle arvokkaita kohteita.

Helsingin metsien hoidossa käytetään vuonna 2007 julkaistuun valtakunnalliseen viheralueiden hoitoluokitukseen perustuvia hoitoluokkia, jotka määrittelevät luonnonhoidon laatutason alueen käyttötarkoituksen, sijainnin tai muiden erityispiirteiden mukaan. Ulkoilu- ja virkistysmetsissä hoitotoimenpiteet painotetaan reittien varrelle, ja pensastiheikköjä ja lahopuukeskittymiä jätetään kauemmaksi kulkureiteistä. Suojametsät ovat yleensä kaupunkialueen liikenneväylien ja asuinalueiden välissä sijaitsevia puustoisia alueita. Työohjeen mukaan näiden hoidossa pyritään suojavaikutuksen säilymiseen harventamalla puustoa säännöllisesti, jotta saadaan kerroksellinen ja elinvoimainen puusto.

Arvometsä on luonnonsuojelun, maiseman tai kulttuurihistorian perusteella erityisen arvokas metsikkö tai metsäalue. Luonnonsuojelualueet eivät kuitenkaan kuulu hoitoluokkaan ”arvometsä”, vaan ne ovat omassa hoitoluokassaan. Arvometsiä hoidetaan alue- ja luonnonhoitosuunnitelmissa kuvattujen erityisohjeiden mukaisesti. Hoidon ulkopuolelle jätetään ohjeen mukaan sellaiset alueet, joiden luontoarvot säilyvät tai paranevat siten, että niitä ei hoideta. Muissa kunnissa sijaitsevia kaupungin luontoalueita voidaan luonnonhoidon linjauksen mukaan jättää enemmän hoidon ulkopuolelle kuin kaupungin alueella sijaitsevia. Myös taloudellisista syistä voi olla järkevää jättää osa alueista hoidon ulkopuolelle.

Metsiä koskeva työohje sisältää yksityiskohtaiset ohjeet siitä, miten luonnon monimuotoisuudelle arvokkaat elinympäristöt ja muut kohteet merkitään luonnonhoitosuunnitelmiin. Työohjeen mukaan metsälaissa määritellyt erityisen tärkeät elinympäristöt inventoidaan ja suojellaan myös kaupungin asemakaava-alueella, vaikka metsälaki ei sitä edellytä. Kaupungin luonnonhoidossa otetaan huomioon puun tuotannossa käytettävän PEFC-metsäsertifioinnin kriteerissä ”arvokkaiden elinympäristöjen ominaispiirteet säilytetään” esitetyt elinympäristöt.

Puisto- ja viheraluesuunnittelu suunnittelee, kunnossapitoyksikkö tilaa ja Stara toteuttaa luonnonhoitotoimenpiteet

Luonnon- ja maisemanhoitosuunnitelmat laaditaan kaupunkiympäristön toimialan kaupunkitila- ja maisemasuunnittelu -palvelun puisto- ja viheralueet -yksikössä. Ne perustuvat yleisten alueiden suunnitelmiin, jotka hyväksyy maankäyttöjohtaja. Ympäristöpalvelujen asiantuntijat osallistuvat yleisten alueiden suunnitelmien laatimiseen kommentoimalla suunnitelmia luonnon monimuotoisuuden edistämisen näkökulmasta. Ympäristöpalveluiden asiantuntijat kommentoivat myös luonnon- ja maisemanhoitosuunnitelmia, sikäli kuin henkilöresurssit riittävät.

Kaupunkiympäristön toimialan rakennukset ja yleiset alueet -palvelukokonaisuuden kunnossapitoyksikkö tilaa metsien luonnonhoitotoimenpiteet kaupungin rakentamispalveluliikelaitos Staralta, joka toteuttaa käytännön metsänhoidon. Sekä kunnossapitoyksikön että Staran mukaan yhteistyö on ollut sujuvaa. Stara on laatinut Luonnonhoidon tekniset työohjeet, joita on päivitetty viimeksi 2019. Ohje pohjautuu kaupunkiympäristön toimialan metsiä koskevaan työohjeeseen ja metsäalueiden ylläpidon tuotekorttiin. Tuotekortti sisältää luonnonhoidon kaikkien osa-alueiden tehtävien kuvaukset, laatuvaatimukset ja työmenetelmäkuvaukset. Arviointihavaintojen mukaan lahopuun jättäminen korostuu Starassa keskeisimpänä luonnon monimuotoisuutta käytännössä edistävänä toimenpiteenä. Ajan myötä metsiin on alettu jättää yhä enemmän lahopuuta. Staran mukaan kaupungin luonnonhoitotöille asettamia

kriteerejä olisi hyvä täsmentää esimerkiksi juuri lahopuun jättämisen osalta.

Staran toteuttaman metsien luonnonhoidon laatua varmistetaan työmaiden aloituskokouksilla, Staran omavalvonnalla, työmaan seurannalla ja laatukierroksilla työmaan aikana tai sen päätyttyä. Niissä tapauksissa, joissa Stara käyttää yksityisiä urakoitsijoita, pyritään varmistumaan, että myös he noudattavat kaupungin luonnonhoidon linjausta ja luonnonhoidon työohjetta metsille. Stara saattaa tarvittaessa konsultoida ympäristöpalveluiden luontoasiantuntijoita. Näin toimitaan esimerkiksi sellaisissa tapauksissa, joissa asukastoiveen perusteella mahdollisesti kaadettava huonokuntoinen puu sijaitsee liito-oravan ydinalueella. Yhteistyö on sujunut Staran näkökulmasta hyvin, ja luontoasiantuntijat ovat tulleet nopealla aikataululla paikan päälle.

Luonnonhoidon linjaus ja metsiä koskeva työohje ovat pääosin linjassa Metso-ohjelman ja LUMO-ohjelman kanssa

Arviointia varten vertailtiin keskeisimpiä luonnonhoitotoimenpiteitä, joilla metsäluonnon monimuotoisuutta edistetään METSO-ohjelman 2008 (päivitetty 2016), Helsingin LUMO-ohjelmien 2008 ja 2021 sekä kaupungin luonnonhoidon linjauksen ja metsiä koskevan työohjeen mukaan. METSO-ohjelma on Etelä-Suomen metsien monimuotoisuuden toimintaohjelma. Vertailun perusteella voidaan todeta, että kaupungin luonnonhoidon linjauksessa ja metsiä koskevassa työohjeessa on otettu huomioon LUMO-ohjelman 2008–2017 linjaukset luonnon monimuotoisuutta edistävistä toimenpiteistä. Luonnonhoidon linjaus ja metsiä koskeva työohje ovat myös keskenään näiltä osin yhdenmukaiset. Kaupungin ohjeissa ja linjauksissa pyritään myös pääsääntöisesti edistämään METSO-ohjelmassa määriteltyjä metsäluonnon monimuotoisuudelle tärkeitä rakennepiirteitä, ominaisuuksia ja elinympäristöjä. Kaupungin linjauksissa ja ohjeissa kuitenkin osa METSO-kriteerien mukaan arvokkaista vanhoista metsistä jää tunnistamatta säilyttämisen arvoisiksi kohteiksi luonnonhoitotyössä.

Puustoltaan vanhat kohteet kuuluvat yleensä METSOn ensimmäisen luokan kohteisiin, jotka ovat jo valmiiksi monimuotoisuudelle merkittäviä. METSO-ohjelman ensimmäisen luokan kohteen kriteereissä vanhaksi määritellyn puuston ikä vaihtelee 80 vuodesta 160 vuoteen, puulajista ja elinympäristöstä riippuen. LUMO-ohjelman 2008–2017 mukaan vanhaa metsää on sellainen metsä, jonka puut ovat yli 150-vuotiaita. Vanha metsä katsotaan LUMO-ohjelman mukaan arvokkaaksi luonnoksi vain siinä tapauksessa, että se on lisäksi luonnontilaisen kaltainen. Uudessa LUMO-ohjelmassa vuosille 2021–2028 todetaan, että vanhoja metsiä ja puuyksilöitä lisätään suunnitelmallisesti. Uudessa ohjelmassa ei kuitenkaan määritellä tarkemmin, mitä vanhalla metsällä tai puulla tarkoitetaan.

Luonnonhoidon linjauksessa todetaan, että puustoltaan heikentyneet vanhat metsät tulisi uudistaa. Toisaalta runsaslahopuiset, luonnontilaisen kaltaiset vanhat metsät tulisi säästää. Metsiä koskevassa työohjeessa esitetään tarkka PECF-metsäsertifiointikriteereihin perustuva rajaus sille, minkälaiset vanhat metsät pitäisi jättää hoitotoimien ulkopuolelle. Näitä ovat työohjeen mukaan sellaiset metsät, joiden puuston ikä on 1,5-kertainen suositeltavaan uudistusikään nähden. Lisäksi hoitotoimien ulkopuolelle jätettävissä metsissä tulisi olla eri-ikäisrakenne, eikä niitä pitäisi olla hakattu 60 vuoteen. Tämän ohella hoidon ulkopuolelle jätettävässä metsässä tulisi olla vanhoja lehtipuita sekä lahopuuta vähintään 15 prosenttia puuston tilavuudesta.

Arviointihaastatteluissa ja maastokäynnillä keskeisimpänä vanhenevien puiden säilyttämistä estävänä tekijänä tuotiin esiin asukkaiden ja metsän käyttäjien turvallisuus. Metsän hoitoa kaupunkiympäristön toimialalla suunnittelevat toivat esiin myös vastuukysymykset: jos luonnonhoitosuunnitelmaan kirjataan huonokuntoiseksi todettu puu, mutta se jätetään monimuotoisuussyistä kaatamatta, joutuuko kaupunki vastuuseen mahdollisista vahingoista? Luonnon- ja maisemanhoitosuunnitelmista vastaavat asiantuntijat ovat pyytäneet kaupunginlakimieheltä asiasta selvitystä.

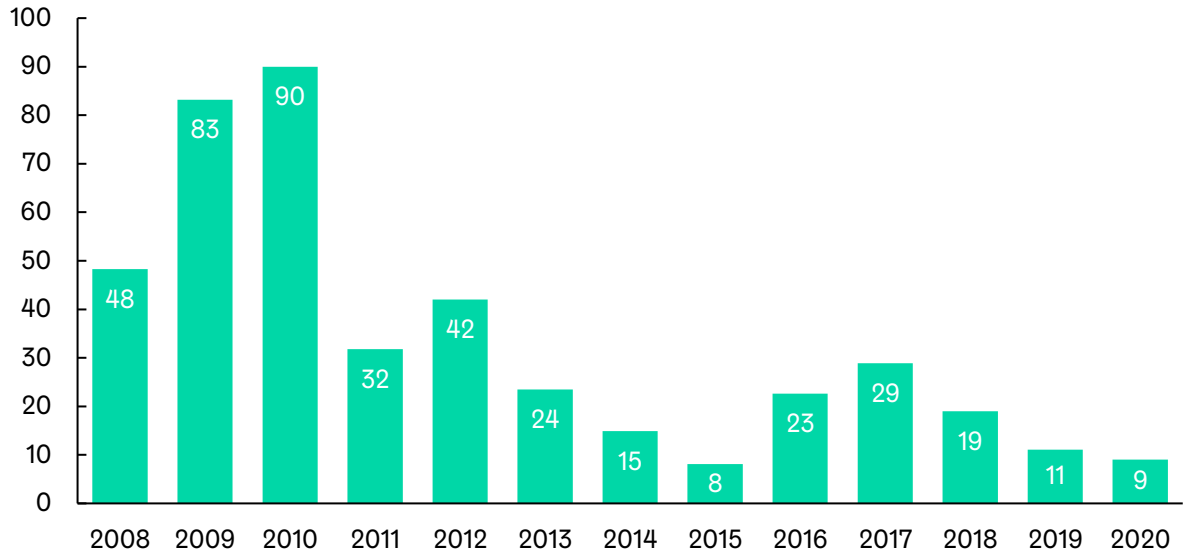
Luonnonhoidon linjaus vaatii päivittämistä

Luonnonhoidon linjauksessa todetaan, että sen toteutumista seurataan vuosittain, linjausta ja sen vaikutuksia arvioidaan, ja linjausta päivitetään tarvittaessa. Arviointihavaintojen mukaan linjausta ei ole päivitetty sen laatimisen jälkeen. Voimassa olevan, moniarvoisuutta korostavan luonnonhoidon linjauksen mukaan ei voida käytännössä toimia, koska poliittiset päätöksentekijät painottavat luonnon monimuotoisuutta kaupunkistrategiassa linjatun mukaisesti. Vaikka luonnonhoidon suunnitelmat olisivat luonnonhoidon linjauksen mukaisia, kaupunkiympäristölautakunta ei enää välttämättä hyväksy niitä sellaisenaan.

Arviointiin tehdyissä haastatteluissa eri tahojen asiantuntijat olivat samaa mieltä siitä, että luonnonhoidon linjaus on päivityksen tarpeessa. Luonnonhoidon linjaus pitäisi haastateltujen asiantuntijoiden mukaan päivittää erityisesti siten, että luonnon monimuotoisuus nostettaisiin muiden, kuitenkin edelleen relevanttien tavoitteiden edelle. Kaupunkiympäristölautakunta on todennut 20.4.2021, että kaupungin luonnonhoidon linjaus ja luonnonhoidon työohjeet on tarpeen päivittää vastaamaan nykyisiä kaupungin monimuotoisuustavoitteita. Arviointiin saadun tiedon mukaan linjauksen päivitys on aloitettu vuoden 2022 alussa.

Kaupunkiympäristön toimialan sisällä on ollut eriäviä näkemyksiä siitä, mitä luonnon monimuotoisuuden edistäminen tarkoittaa. Kaupunkitila- ja maisemasuunnitteluyksikössä nähdään metsänhoitotoimenpiteet

Kuvio 17. Harvennushakkuut hehtaareina kaupunkialueella vuosina 2008–2020



monimuotoisuuden edistäjinä, kun taas ympäristöpalveluiden luonnonsuojelua korostavasta näkökulmasta eduksi olisivat mahdollisimman vähäiset metsänhoitotoimenpiteet. Arvioinnissa haastatellun ympäristöpalvelujen asiantuntijan mukaan kaupungin metsien hoidossa ei tunnisteta tällä hetkellä riittävän hyvin, miten luonnon monimuotoisuutta voisi edistää aikaisempaa enemmän.

Luonnonhoidon vaikutuksista on vain vähän mittaritietoa

LUMO-ohjelmassa 2008–2017 esitettiin useita eri indikaattoreita metsiä koskevien toimenpiteiden seurannalle. Näitä olivat muun muassa metsien ikärakenne ja puulajisuhteet, luonnonvaraisten metsäalueiden osuus metsäpinta-alasta, lahopuun määrä metsäalueittain ja kokonaishakkuukertymä vuosittain. Ohjelmassa mainituista keskeisistä indikaattoreista ei kuitenkaan ole seurantatietoa, lukuun ottamatta hakkuukertymää, josta on saatu tieto Staran suorittamien harvennushakkuiden määristä ajalta 2008–2020 (kuvio 17). Tietojen mukaan harvennushakkuiden määrä on laskenut huomattavasti vuoden 2010 jälkeen, eli siitä lähtien, kun kaupungin luonnonhoidon linjaus on julkaistu vuonna 2011.

Arviointikäynnillä saatujen tietojen mukaan monimuotoisuuden lisääntymistä kaupungin omistamissa metsissä osoittavat metsien puustorakenteen monipuolistuminen ja vanhentuminen, lahopuun määrän lisääntyminen ja liito-oravan levittäytyminen laajemmille alueille. Kyseisistä indikaattoreista vain liito-oravan levittäytymisestä oli käytettävissä tarkempaa tietoa. Liito-oravaa koskevat kartoitukset osoittavat, että liito-orava on runsastunut nopeasti Helsingissä vuodesta 2014 alkaen, ja sen levinneisyysalue on jatkuvasti kasvanut. Helsingissä on tehty lahopuukartoitus ensimmäistä kertaa vasta vuonna 2021, joten sen perusteella ei voida todeta, onko lahopuun määrä Helsingin metsissä lisääntynyt aikaisempiin vuosiin verrattuna. Kartoituksen tuloksia ei ollut julkaistu arviointia laatiessa.

Muissa kunnissa olevien metsäalueiden luovutuksista ei ole linjausta

Arvioinnissa selvitettiin, onko kaupunkiympäristön toimiala edelleen valmistellut vuonna 2017 kiinteistölautakunnassa käsiteltyä, mutta tuolloin valmisteltavaksi palautettua, muissa kunnissa olevien kiinteistöjen luovutusten valmisteluohjetta. Valmisteluohjeen oli tarkoitus koskea myös laajojen ja mahdollisesti luontoarvoiltaan tärkeiden kaupungin omistuksessa olevien metsäisten virkistysalueiden luovuttamista. Tällaisia on esimerkiksi Nuuksion kansallispuiston läheisyydessä. Asiaa valmisteltaessa on tarkoitus selvittää alueiden soveltuvuutta luonnonsuojelualueiksi tai osaksi kansallispuistoa yhteistyössä valtion ympäristöviranomaisten kanssa. Kaupunkiympäristön toimiala on jatkanut tähän liittyvien taustaselvitysten tekemistä. Helsingin muissa kunnissa omistamien kiinteistöjen luovutukseen liittyvää valmistelua ei kuitenkaan ole resurssisyistä pystytty saattamaan loppuun siten, että asia olisi voitu viedä päätöksentekoon.

Koronapandemian vaikutukset luonnon monimuotoisuuden edistämiseen metsien hoidossa

Asukkaiden ja sidosryhmien osallistumista luonnonhoidon suunnitteluun on mahdollistettu koronapandemian aikana ottamalla käyttöön verkkotilaisuudet, joissa

on ollut mahdollista antaa palautetta yleisten alueiden suunnitelmaluonnoksista suoraan suunnittelijoille. Tämän lisäksi asukkaat ovat voineet antaa palautetta luonnon- ja maisemanhoitosuunnitelmien luonnoksiin verkkokyselyissä.

Johtopäätökset

Kaupunki on säilyttänyt ja lisännyt suunnitelmallisesti luonnon monimuotoisuutta metsissä ja metsäisillä alueilla, vaikka monimuotoisuuden lisääminen ei olekaan ollut metsien hoidon keskeisin tavoite. Kaupungin metsien luontoarvot ovat lisääntyneet pitkällä aikavälillä luonnonhoidon ja harkitun hoitamatta jättämisen ansiosta.

Kaupungin metsien hoitoa koskevat linjaukset ja työohjeet ovat edistäneet luonnon monimuotoisuutta, vaikka ne eivät asetakaan tätä keskeisimmäksi metsien hoidon tavoitteeksi, toisin kuin kaupunkistrategioissa on tehty vuodesta 2017 alkaen. Metsien hoidolle on asetettu luonnonhoidon linjauksessa muita yhtä tärkeitä tavoitteita monimuotoisuuden edistämisen rinnalle. Tällaisia ovat virkistyskäytön mahdollistaminen, maiseman ylläpito ja asukkaiden turvallisen liikkumisen mahdollistaminen. Luonnonhoidon linjaus ja metsiä koskeva työohje ovat tavoitteiden arvojärjestystä koskevilta painotuksiltaan vanhentuneet. Luonnonhoidon linjauksen uusiminen on aloitettu vuonna 2022.

Kaupungin luonnonhoidon linjaukset ja työohjeet ovat linjassa niiden laatimisajankohtana voimassa olleen kaupungin LUMO-ohjelman 2008–2017 kanssa. Voidaan myös todeta, että arviointiajankohtana voimassa olleet kaupungin linjaukset, ohjeet ja luonnonhoidon käytännöt pääosin säilyttävät tai lisäävät METSO-ohjelmassa määriteltyjä metsäluonnon monimuotoisuudelle tärkeitä rakennepiirteitä tai muita ominaisuuksia tai monimuotoisuuden kannalta tärkeitä elinympäristöjä. Arvokkaan vanhan metsän tunnuspiirteissä on kuitenkin eroja METSO-ohjelmassa ja kaupungin linjauksissa. Arvioinnissa tehdyn tulkinnan mukaan sekä LUMO-ohjelmassa 2008–2017 että metsiä koskevassa työohjeessa luonnon monimuotoisuudelle arvokas vanha metsä määritellään siten, että osa METSO-ohjelman määritelmien mukaan arvokkaista vanhoista metsistä voi jäädä tunnistamatta. Lisäksi vanhoja puita ei aina voida säästää kaupunkilaisten turvallisuuden vuoksi.

Metsien ja metsäisten alueiden hoitoa on toteutettu luonnon monimuotoisuutta edistävällä tavalla. Keskeisiä monimuotoisuutta edistäneitä toimenpiteitä ovat olleet lahopuun jättäminen, eri-ikäisen ja erilajisen puuston suosiminen ja monimuotoisuudelle arvokkaiksi tunnistettujen kohteiden jättäminen hoidon ulkopuolelle. Mittaritietoja luonnonhoitotoimenpiteiden vaikutuksista ei juurikaan ole, mutta kaikki arviointiin tietoa antaneet tahot olivat yksimielisiä siitä, että metsien hoitotoimenpiteet ovat lisänneet Helsingin metsien monimuotoisuutta. Monimuotoisuuden lisääntymistä kaupungin omistamissa metsissä osoittaa esimerkiksi liito-oravan levittäytyminen laajemmille alueille. Ympäristöpalvelujen asiantuntijan mukaan luonnon monimuotoisuuden edistämiseksi olisi kuitenkin voitu toimia vieläkin painokkaammin.

Helsingin muissa kunnissa olevien kaupungin omistuksessa olevien metsäisten virkistysalueiden luovuttamisen valmisteluohje on viivästynyt.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

kaupunkiympäristön toimialan tulee

- päivittää luonnonhoidon linjaus ja koko luonnonhoidon prosessi siten, että monimuotoisuuden lisääminen on metsienhoidon keskeisin tavoite.
- pyrkiä jättämään hoitotoimenpiteiden ulkopuolelle lisää vanhenevia ja luonnon monimuotoisuuden kannalta arvokkaita puita, metsiä ja metsiköitä.
- parantaa luonnonhoidon vaikutusten seurantaa keräämällä järjestelmällisesti olennaista indikaattoritietoa.
- tuoda päätöksentekoon valmisteluohje Helsingin muissa kunnissa omistamien kiinteistöjen luovutuksista.

Kaupungin vetovoima ja kansainvälisyys

Yritysmyönteisyys ja yhteistyö yritysten kanssa

? Onko kaupunki toteuttanut riittävästi yritysmyönteisyyden ja yritysten kanssa tehtävän yhteistyön lisäämiseen tähtääviä toimenpiteitä?

! Kaupunki on pääosin toteuttanut yritysmyönteisyyttä ja yhteistyötä lisääviä toimenpiteitä riittävästi.

Arvioinnin pääkysymys:

Onko kaupunki toteuttanut riittävästi yritysmyönteisyyden ja yritysten kanssa tehtävän yhteistyön lisäämiseen tähtääviä toimenpiteitä?

Osakysymykset:

1. Onko kaupunki kehittänyt yritysten toimintaympäristöä elinkeinopolitiikan linjausten mukaisesti?
2. Onko kaupungin yritysmyönteisyys ja yritysten tyytyväisyys kaupunkiin toimintaympäristönä parantunut strategiakauden aikana?
3. Onko kaupungin toimintaohjeissa ja käytännön toteuttamisessa huomioitu PK-sektorin toimijat julkisissa hankinnoissa?
4. Onko kaupungin viestintä järjestetty yritysmyönteisyyttä ja vuorovaikutusta edistäväksi?

Helsingin kaupunkistrategiassa 2017–2021 asetettiin tavoitteeksi, että Helsingin tulee olla Suomen paras kaupunki yrityksille. Arviointi keskittyi pääosin kaupunginkanslian elinkeino-osaston toimenpiteiden tarkasteluun. Arvioinnissa on kiinnitetty kuitenkin huomiota myös kaupungin toimialoilla yritysten kanssa tehtävään yhteistyöhön, koska valtaosa yrityskentän palvelupyynnöistä ja itse viranomaistyöstä tehdään kaupungin toimialoilla.

Arvioinnissa tarkasteltiin, miten kaupungin elinkeinopolitiikan painopisteiden pitkän aikavälin tavoitetta ”Toimintaympäristön kehittäminen” on toteutettu, ja kuinka yritysmyönteisyys ja yritysten tyytyväisyys ovat kehittyneet strategiakauden aikana. Arviointi kohdistui myös Helsingin elinkeinopolitiikan teemaan ”Alusta uudelle ja kasvavalle liiketoiminnalle” sekä yrityksille suunnatun viestinnän toteuttamiseen.

Arvioinnin aineistona olivat asiakirjat, kirjalliset tietopyynnöt, haastattelut ja yritysmyönteisyysmittausten ja yrityskyselyjen tulokset. Arviointia varten haastateltiin kaupunginkanslian elinkeino-osaston asiantuntijoita sekä hankinnan ja viestinnän asiantuntijoita ja toimialoilla yritysten kanssa tehtävän yhteistyön parissa työskenteleviä asiantuntijoita. Lisäksi tietoja saatiin tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynnillä kaupunginkansliaan.

Kaupunkistrategia ohjaa yritysmyönteisyyden toimenpiteitä

Yritysmyönteisyyden toimenpiteet ovat valtaosin kaupunkistrategiasta johdettuja. Kaupunginkanslian elinkeino-osaston tavoitteena on, että yritysnäkökulma otetaan mahdollisimman systemaattisesti huomioon kaupungin eri toiminnoissa ja politiikoissa. Koko kaupunkiorganisaatiolla on merkittävä rooli yritysmyönteisyyden kehittämisessä ja yritysten kanssa tehtävässä yhteistyössä sekä asiointipalvelujen tarjonnassa (kuvio 18).

Kaupunginkanslian elinkeino-osasto toimii yhteistyökumppanina yrityskentälle, toteuttaa kumppanuusverkostotyöskentelyä ja tarjoaa myös viranomaisasiointipalveluja yrityksille. Elinkeino-osaston viranomaisasiointipalveluita ovat muun muassa starttiraha, Helsinki-lisä ja palkkatuki. Toimialat puolestaan suorittavat viranomaistyötä jokapäiväisissä palvelutilanteissa yrityskentän kanssa. Kaupunginkanslian asiantuntijan näkemyksen mukaan tulevaisuudessa koko kaupungin toiminnan pitäisi olla yrityslähtöisempää, sillä menestyvä yritystoiminta vaikuttaa hyvinvoinnin syntymiseen.

Yritysmyönteisyyden toimenpiteitä on pääosin toteutettu suunnitellusti

Kaupunginkanslian elinkeino-osasto on pääosin kehittänyt yritysten toimintaympäristöä elinkeinopolitiikan painopisteiden ja elinkeino-osaston suunnitelmien mukaisesti. Lyhyen ja pitkän aikavälin tavoitteita ja toimenpiteitä on pääosin onnistuttu toteuttamaan suunnitelmien mukaisesti aikataulussa koronapandemiasta huolimatta. Toimintaympäristön kehittäminen -teeman tavoite ”Yritysystävällisyyden vahvistaminen” ei ole vielä toteutunut etukäteen suunnitellulla tavalla, koska kaksi neljästä toimenpiteestä on kesken.

Kuvio 18. Kaupunginkanslian elinkeino-osaston keskeisimmät kumppanit ja tehtävät yritysmyönteisyyden kehittämisessä

Yritysvaikutusten arvioinnin tavoite on jäljessä muun muassa siitä syystä, että laajempien valmennusten järjestäminen on odottanut etätyösuosituksen poistumista. Lisäksi yritysvaikutusten arviointeja on tehty kaupunkiorganisaation päätösvalmistelussa välillä liian myöhäisessä vaiheessa valmistelua, tai joskus jopa asian jo ollessa etenemässä kaupunginhallituksen listalle. Yritysvaikutusten arviointia ei ole vielä saatu koko kaupunkiorganisaatiossa vakiintuneeksi käytännöksi kaupunginhallituksen hyväksymän toimintamallin mukaisesti.

Yritysluotsit toimivat kaupunkialueen yritysten toimintaedellytysten vahvistamiseksi. Kaupungin tilaamien yrityskyselyjen ja kaupunginkanslian asiakastyytyväisyysmittauksien perusteella yritysluotsitoimintaan on oltu tyytyväisiä. Yritysluotsien mukaan suurina tekijöinä yrityskentän tyytyväisyyden kasvuun ovat olleet vuorovaikutuksen lisääntyminen ja kehittyminen.

Kaupunki on toiminut tukena liike- ja innovaatiotoiminnalle. Käytännössä kaupunki haluaa myötävaikuttaa yritysten ideoiden ja kokeilujen toteuttamiseen erilaisissa ympäristöissä. Kehitys- ja kokeilualustoina toimivat niin fyysiset kuin myös virtuaaliset ympäristöt, jotka mahdollistavat uusien palveluratkaisujen kehittämisen muun muassa yhdessä yritysten kanssa. Erääksi haasteeksi ovat kuitenkin muodostuneet elinkeino-osaston omat resurssit. Elinkeino-osastolle asetetut tavoitteet ovat jatkuvasti kasvaneet ja laajentuneet. Haasteeksi resursseissa on esimerkiksi muodostunut toiminnan jatkuvuus, kun suuri osa elinkeinopolitiikan toimenpiteistä on toteutettu lyhytkestoisilla hankerahoituksilla. Tämä on tuottanut ongelmia erityisesti onnistuneiden toimenpiteiden vakiinnuttamisessa.

Kuntien yritysmyönteisyyttä mitataan ja vertaillaan useilla mittareilla. Helsingin sijoitus vaihtelee seurattavasta mittarista riippuen. Yrittäjien kuntabarometrin mukainen sijoitus on parantunut, EK:n kuntarankingin sijoitus on heikentynyt ja kaupungin tilaamien yrityshaastattelujen perusteella laskettu nettosuositteluindeksi on heikentynyt. Sijoitukset eivät välttämättä ole täysin vertailtavissa aiempiin tuloksiin koronapandemian vaikutusten vuoksi. Nämä vaikutukset ovat moninaisia ja ovat voineet kohdistua eri kokoisiin kuntiin eri tavalla.

Palveluprosessien läpinäkyvyydessä on vielä kehitettävää

Kaupungin toimialat tekevät yhteistyötä yritysten kanssa monella tapaa eri palveluissa ja eri hallinnon tasoilla. Yhteistyön monimuotoisuus tarkoittaa käytännössä sitä, että yritysten vastuutahot tapaavat kaupungin edustajia eri hallinnon tasoilta ja useilta toimialoilta. Useat yrityskentän palvelupyynnöt koskevat kaupungin sisällä useampaa tahoa, minkä seurauksena saattaa näyttää ulospäin siltä, että asiat eivät etene sovitusti. Kaupungin päätöksentekoprosessit saattavat näyttäytyä yrittäjän aikaperspektiivistä katsottuna kovin hitailta, mutta kaupungin näkökulmasta katsottuna prosessit varmistavat kaikkien yrityskentän asiakkaiden oikeudenmukaisen, tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun.

Tulevaisuudessa eräänä mahdollisuutena on kiinnittää huomiota palveluprosessien läpinäkyvyyden kehittämiseen kaupunkistrategian mukaisesti ja siten tehdä asiakasprosesseista entistä asiakasystävällisempiä. Palveluprosessien läpinäkyvyyden lisäämisellä tarkoitetaan muun muassa yritysasiakkaiden mahdollisuutta ymmärtää palveluprosessien eri vaiheet sekä seurata niiden etenemistä. Yrityksen näkökulmasta katsottuna hoidettavana saattaa olla vain yksi asia, mutta kaupungin näkökulmasta palvelupyyntö kohdistuu useampaan asiantuntijaan. Palveluprosessien läpinäkyvyyden kehittämisessä pitää kuitenkin huomioida, että valmistelutyö on monissa tapauksissa aikaavievää ja vaatii todennäköisesti panostuksia tietojärjestelmien kehittämiseen. Tämä hidastaa yritysmyönteisempien prosessien tai päätöksentekoprosessien rakentumista.

Pienten ja keskisuurten yritysten osallistumista kilpailutuksiin ei seurata

Helsingin kaupunki ohjeistaa hankintojen tekoon hankintalain pohjalta valmistellulla hankintakäsikirjalla ja toimialakohtaisilla erillisillä hankintaohjeilla. Hankintalaki ja Helsingin kaupungin ohjeet korostavat yritysten tasapuolista kohtelua kilpailutuksissa. Tasapuolisuusvaatimus suojaa PK-yrityksiä niitä lähtökohtaisesti pois sulkevilta perusteettomilta vaatimuksilta esimerkiksi yrityksen koon osalta. Vaatimus tasapuolisuudesta sulkee pois myös mahdollisuuden erityisesti suosia pienempiä yrityksiä. PK-yrityksiä voidaan kuitenkin auttaa kilpailutuksiin osallistumisessa selkeyttämällä kilpailutusprosessia ja liittämällä yksityiskohtaiset ohjeet osallistumiseen vaadittavista toimenpiteistä kilpailutusasiakirjojen yhteyteen. Tällaisia toimenpiteitä on jo toteutettu.

Vuonna 2020 julkaistun kaupungin hankintastrategian yhtenä tavoitteena on kehittää ja yhtenäistää hankinta- ja taloustiedon raportointia. Helsingin kaupunki ei tällä hetkellä seuraa järjestelmällisesti PK-yritysten osallistumismääriä kilpailutuksissa.

Viestinnän vaikuttavuuden arvioinnissa on kehitettävää

Yrityskentälle kohdistuvaa viestintää toteutetaan niin kaupunginkanslian elinkeino-osastolla kuin myös kaupungin toimialoilla. Viestintää yrityksille toteutetaan aikaisempaa säännöllisemmin ja monikanavaisemmin, mutta haasteita yritysviestinnälle tuottavat viestintätilien määrä ja ylläpitäminen. Yritys tai kuntalainen ei välttämättä tällä hetkellä saa yhtä viestintäkanavaa seuraamalla tarpeellista kokonaiskuvaa koko kaupungin palvelukartasta, koska kanavia on niin monta. Kaupungin kaikkien viestintäalustojen ei ole kuitenkaan tarkoitus palvella kaikkia, vaan ensisijaisesti viestinnällä tavoitellaan suunnitelmien mukaisia kohderyhmiä.

Viestinnän tarkastelupisteinä ovat toimineet muun muassa strategiamuutokset, yrityskyselyiden tulokset sekä elinkeino-osaston ja viestintäosaston väliset johtoryhmien tapaamiset. Julkaistavasta viestinnästä osa on riippumatonta siitä, kuinka monta henkilöä uutinen tavoittaa. Viestintää suoritetaan sen mukaan, mitä elinkeino-osasto pitää tärkeänä, ja mitä se haluaa painottaa.

Tarkempaa jälkiseurantaa viestinnän tavoitettavuudesta tai vaikuttavuudesta ei tehdä. Koko kaupungin viestinnän vastuuhenkilöt seuraavat viestinnän toteuttamista säännöllisesti, ja elinkeino-osasto on hyödyntänyt näitä seurantatietoja. Kaupunginkanslian elinkeino-osaston omien seurantatietojen kokoamisen ongelmaksi muodostuvat käytettävissä olevat resurssit ja aika. Tulevaisuudessa yritysviestintään tuo helpotusta vuonna 2022 toteutettava hel.fi-verkkosivu-uudistus, joka tehdään kaupunkilaisten ja asiakkaiden tarpeista lähtien, panostaen asiakaskokemukseen sekä palvelujen löydettävyyteen.

Koronapandemian vaikutukset yritysmyönteisyyteen ja yhteistyöhön yritysten kanssa

Yritysluotsien toteuttaman yhteistyön merkitys korostuu koronapandemiasta toipuvassa kaupungissa. Heidän mukaansa kaupungin kasvu-uralle pääseminen vaatii yhä tiiviimpää yhteistyötä yrityskentän kanssa. Yritysluotsien mukaan vallitseva koronapandemiatilanne on synnyttänyt tarpeen yksittäisiin elvyttäviin projekteihin, kuten kesäterassit, yksinyrittäjien tukeminen, vuokravapauksien mahdollisuuksien selvittäminen ja ravintolaklusterien kehittäminen.

Koronapandemiatilanne on viivästyttänyt joidenkin kaupunginkanslian elinkeino-osaston toimenpiteiden toteuttamista. Yritysvaikutusten arvioinnin laajempia valmennuksia ei ole pystytty järjestämään suunnitellusti, koska koronapandemiatilanteen vuoksi jouduttiin odottamaan etätyösuosituksen poistumista.

Johtopäätökset

Kaupunki on toteuttanut pääosin riittävästi yritysmyönteisyyden ja yritysten kanssa tehtävän yhteistyön lisäämiseen tähtääviä toimenpiteitä. Kaupunginkanslian elinkeino-osasto on tehnyt yritysmyönteisyyttä lisääviä toimenpiteitä yhdessä kaupungin toimialojen ja verkostokumppaneiden kanssa. Elinkeino-osasto on pääosin kehittänyt yritysten toimintaympäristöä elinkeinopolitiikan painopisteiden ja elinkeino-osaston suunnitelmien mukaisesti. Toimenpiteitä on pääosin toteutettu aikataulussa, mutta yritysvaikutusten arvioinnin toimenpiteitä ei ole pystytty toteuttamaan suunnitellusti, osittain koronapandemian vuoksi. Myöskään yritysvaikutusten arvioinnit eivät ole aina valmistuneet ajoissa tukemaan päätöksentekoprosesseja.

Kaupunki on toiminut suunnitellusti alustana uudelle ja kasvavalle liiketoiminnalle. Käytettävissä olevat resurssit luovat tulevaisuudessa haasteita innovaatiotoimintaan. Yritysluotsitoiminta on kehittänyt vuorovaikutusta sekä kaupungin tapaa kohdata yrityksiä, kun toiminta on kasvattanut kaupunkiorganisaation yhteistyötä erityisesti PK-yritysten kanssa. Valtaosa itse viranomaistyöstä tehdään kaupungin toimialoilla. Tällä hetkellä yritysasiakkaiden palvelu- ja päätöksentekoprosessit saattavat näyttää kovin hitailta, koska erillistä seurantamahdollisuutta ei ole käytettävissä. Palveluprosessin läpinäkyvyyden ja tietojärjestelmien kehittämisen kustannukset voivat kuitenkin olla suuret.

Tarkasteltujen mittareiden perusteella ei voida suoraan sanoa, ovatko kaupungin yritysmyönteisyys ja yritysten tyytyväisyys kaupunkiin toimintaympäristönä parantuneet tarkasteltuna ajanjaksona. Kehityksen arviointia vaikeuttavat myös koronapandemian aiheuttamat vaikutukset yrityksiin. Toimenpiteitä yritysmyönteisyyden parantamiseksi on kuitenkin tehty.

Kaupungin toimintaohjeissa huomioidaan pienet ja keskisuuret toimijat julkisissa hankinnoissa lain sallimissa rajoissa. PK-yritysten osallistumismäärien kehittymistä ei tällä hetkellä pystytä seuraamaan.

Kaupungin viestintä on pääosin järjestetty yritysmyönteisyyttä ja vuorovaikutusta edistävästi. Yrityskyselyn tuloksissa viestinnästä annetut arviot ovat parantuneet, mutta arviot viestinnästä ovat edelleen melko alhaisella tasolla. Viestintää yrityksille toteutetaan aikaisempaa säännöllisemmin ja monikanavaisemmin, mutta haasteita tuottaa viestintätilien suuri määrä. Yritysviestinnästä osa on riippumatonta siitä, kuinka monta lukijaa uutinen lukumäärällisesti tavoittaa. Tarkkaa jälkiseurantaa viestinnän tavoitettavuudesta tai vaikuttavuudesta ei toteuteta.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

kaupunginkanslian elinkeino-osaston tulee yhteistyössä toimialojen kanssa

- selvittää mahdollisuudet lisätä yritysasiakaspalveluprosessien läpinäkyvyyttä.

kaupunginkanslian tulee

- varmistaa, että yritysvaikutusten arvioinnit valmistuvat riittävän aikaisessa vaiheessa tukemaan päätöksentekoa.
- selvittää toimiva tapa seurata pienten ja keskisuurten yritysten osallistumismääriä kaupungin kilpailutuksissa.
- kehittää yritysviestinnän tavoitettavuuden ja vaikuttavuuden jälkiseurantaa.

Digitalisaatio ja sähköiset palvelut

Kaupungin digitaalinen turvallisuus

? Onko kaupunki varautunut digiturvallisuusriskeihin asianmukaisesti?

! Digiturvallisuusriskeihin on varauduttu, mutta varautumista on edelleen tarve parantaa.

Arvioinnin pääkysymys:

Onko kaupunki varautunut digiturvallisuusriskeihin riittävällä ja tarkoituksenmukaisella tavalla?

Osakysymykset:

1. Onko kaupungin digiturvallisuuden organisointi järjestetty asianmukaisesti?

2. Onko digiturvallisuuden riskit ja hallintakeinot tunnistettu ja ohjeistettu?

3. Onko palvelutoiminnan jatkuvuus turvattu digiturvallisuuteen liittyvissä häiriötilanteissa?

Kaupunkistrategiassa 2017–2021 oli tavoitteena, että Helsinki on maailman parhaiten digitalisaatiota hyödyntävä kaupunki. Lisäksi kaupunkistrategiassa todettiin, että kaupunki panostaa sähköisiin palveluihin, digitalisaatioon, tekoälyyn ja robotisaation hyödyntämiseen. Luotettava digitaalinen toimintaympäristö on siten muodostunut kaupungin toiminnalle välttämättömäksi. Digitalisaatio lisää merkittävästi riippuvuutta toimivista tietojärjestelmistä, mikä altistaa digiturvallisuusuhille.

Mikäli kaupungin digitalisaatiotavoitteet halutaan saavuttaa, täytyy myös digitaalisessa turvallisuudessa onnistua. Tulevaisuudessa tämä tulee vaatimaan voimavarojen uudelleen kohdentamista ja uusien kyvykkyyksien hankkimista. Edellisen valtuustokauden kaupunkistrategiassa ei suoraan viitatttu digitaaliseen turvallisuuteen, mutta todettiin, että turvallisuus on kaupungin kilpailuvaltti. Julkishallinnon viitekehyksessä kyberturvallisuus on osa digitaalista turvallisuutta.

Arvioinnin aineistona olivat asiakirjat, suunnitelmat, tilannekatsaukset, kirjalliset tietopyynnöt ja seurantatiedot. Arviointia varten haastateltiin digitaalisen turvallisuuden ja varautumisen eri osa-alueiden asiantuntijoita kaupunginkansliassa. Lisäksi tietoja saatiin tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynnillä kaupunginkansliaan.

Digiturvallisuusryhmä aloitti toimintansa vuonna 2022

Kaupungin digitaalinen turvallisuus on turvattu neljän eri osa-alueen muodostamalla kokonaisuudella, jotka ovat riskienhallinta, tietoturvallisuus, tietosuoja sekä toiminnan jatkuvuudenhallinta ja varautuminen. Kaupungin kyberturvallisuutta ei ole erikseen ohjattu, vaan eri osa-alueiden toimenpiteet kattavat myös kyberturvallisuuden aihekokonaisuuden.

Digitaalisen turvallisuuden eri osa-alueiden keskitetyssä ohjauksessa on vielä kehitettävää. Keskitetyn ohjauksen puutteet ovat vaikuttaneet siihen, että kaikki vastuu- ja ohjaussuhteet eivät ole ristiriidattomia digitaalisessa turvallisuudessa. Tulevaisuudessa eräänä kehityskohteena on myös digitaalisen turvallisuuden eri osa-alueiden tiedonvälityksen parantaminen, koska tällä hetkellä kaikki tarvittavat tiedot eivät välity niitä tarvitseville asiantuntijoille. Digitaalisen turvallisuuden riskien käsitteleminen on jäänyt monesti liian irralliseksi kokonaisuudeksi, koska yhteistoimintaa eri osa-alueiden kesken ei ole ollut riittävästi.

Vuonna 2022 toimintansa aloittaneen digiturvallisuusryhmän tavoitteena on parantaa tiedonvälitystä sekä yhteistyön ja osaamisen kehittämistä tulevaisuudessa. Digiturvallisuusryhmän ydinryhmään ei kuitenkaan nimetty tietosuojan eikä turvallisuus- ja valmiustiimin asiantuntijoita. Ydinryhmätyöskentely keskittyy tietoturvan asioihin, ja laajennettu digiturvaryhmä sisältää muutkin osa-alueet. Kuitenkin uudistetun digiturvallisuusryhmän tavoitteissa mainitaan, että ryhmän tehtävänä on ylläpitää tilannekuvaa digitaalisen turvallisuuden osa-alueista sekä lisätä yhteistyötä. Tulevaisuudessa digitaalisen turvallisuuden eri osa-alueiden johtamiseen ja organisointiin tuo helpotusta myös uusi riskienhallintaohjelmisto. Riskienhallintaohjelmisto ei kuitenkaan poista aikaisempia haasteita, jos uudessa ohjelmistossa tietoja ei ylläpidetä ja käsitellä asianmukaisesti.

Toimintaympäristön muutokseen pyritään vastaamaan koulutuksilla

Kaupungin digitaalisen turvallisuuden toimintaympäristön muutokseen on pyritty vastaamaan henkilöstölle järjestettävillä koulutuksilla sekä uudistamalla ohjeita.

Kaupunginkanslian asiantuntijoiden mukaan koko henkilöstön digitaalisen turvallisuuden osaaminen ei ole vielä tarvittavalla tasolla, minkä takia henkilöstölle on suunniteltu järjestettäväksi DigiABC-koulutusta. Koulutukset sisältäisivät kaksi eri koulutustasoa, jakaantuen perus- ja syventävän tason koulutuksiin. Koulutukset suoritettaisiin esihenkilöiden arvioiman osaamistarpeen mukaisesti. Tulevaisuudessa toteutettavat pakolliset DigiABC-koulutukset ovat valtava kulttuurimuutos, joka vie aikaa isossa organisaatiossa. Koulutukset on suunniteltu järjestettäväksi vuonna 2022.

Riskien hallintakeinojen toteutumista seurataan kaksi kertaa vuodessa

Digitaalisen turvallisuuden taustalla tärkeimpänä prosessina vaikuttaa oikein toteutettu ja toimiva riskienhallinta. Riskienhallinta on entistä tärkeämpää, kun tarve turvallisuuden kehittämiseen on noussut. Julkisen hallinnon digitaalisen turvallisuuden johtoryhmä (VAHTI) on tuottanut riskienhallintaohjeen, jota kaupunki hyödyntää toiminnassaan. Lisäksi kaupungilla on päätetty riskienhallinnan perusteista ja annettu erillinen riskienhallinnan ohjeistus. Kaupungin digitaalisen turvallisuuden riskienhallinta toimii ohjeistuksen mukaisesti. Palvelun omistajilla on vastuu palveluidensa digitaalisesta turvallisuudesta.

Kaupunkikonsernin merkittävien riskien arviointi tehdään kerran valtuustokaudessa. Tämän lisäksi kaupungin riskienhallinta kytkeytyy kiinteästi talousarvioprosessiin, jossa taloussuunnittelun yhteydessä asetetaan tavoitteita, tunnistetaan riskejä, arvioidaan riskien vaikutuksia sekä laaditaan ja päivitetään suunnitelmat riskien hallitsemiseksi. Merkittävistä riskeistä raportoidaan säännöllisesti talousarviovuoden aikana ja ryhdytään tarvittaessa kehittämistoimiin. Lisäksi sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tuloksellisuudesta raportoidaan osana tilinpäätöstä. Riskien tarkastelun aikaväliä on pidetty riittävänä ja se luo hyvän pohjan toimintaympäristön tarkasteluun. Yleisen ohjeistuksen mukaan riskien tarkastelua tulee tehdä säännöllisesti, ja hyvänä määränä pidetään kahta kertaa vuodessa.

Riskien hallintakeinojen tarkoituksena on saattaa riskit hyväksyttävälle tasolle. Viimeisimmässä kaupunkikonsernin merkittävimpien riskien arvioinnissa digitaalisen turvallisuuden ja tietoturvan johtamisen riskeille määriteltiin uusia hallintakeinoja, ja niille määritettiin vastuuhenkilö, joka vastaa riskikategorian hallintakeinojen suunnittelusta, toteuttamisesta ja raportoinnista kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan koordinaatioryhmän ohjeistuksen mukaisesti.

Riskikartoituksen yhteydessä kehitettiin 27 uutta hallintakeinoa pienentämään riskejä. Hallintakeinojen toteutumista on seurattu kaksi kertaa vuodessa. Viimeisin seuranta on tehty alkuvuodesta 2022. Vuonna 2019 määriteltyjen hallintakeinojen toteuttamiselle ei ole määritelty tarkkaa aikataulua eikä niiden tehokkuutta ole mitattu, vaikka kaupungin ohjeistus edellyttää aikataulun asettamista hallintakeinoille ja niiden tehokkuuden mittaamista. Kaikkia keskeneräisiä hallintakeinoja ei välttämättä suoriteta loppuun asti. Hallintakeinoja voidaan nostaa uuteen riskikartoitukseen, ja niiden etenemisestä kertynyttä tietoa hyödynnetään tulevassa kaupunkikonsernin riskikartoituksessa.

Digitaalisille riskeille oli määritelty hallintakeinoja jo ennen vuoden 2019 riskikartoitusta, jolloin päätettiin jatkaa aiemmin sovittujen hallintakeinojen käyttöä, mutta laadukkaammin. Kaupungin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeen mukaan on selvitettävä, mitä hallintakeinoja kutakin riskiä vastaan on käytössä ja ovatko nykyiset keinot tarkoituksenmukaisia ja tehokkaita. Edellytyksenä toteutettujen toimien onnistumisen ja tarkoituksenmukaisuuden toteamiselle ovat keinojen seuranta, mittaaminen ja raportointi.

Häiriötilanteista kerätään tietoa, mutta ne koskevat lähinnä ohjelmistoihin liittyviä ongelmia. Tehdyistä havainnoista raportoidaan, mutta yhteenvetoa häiriöistä ei ole saatavilla. Merkittävimmät häiriöt käsitellään digitaalisen perustan johtoryhmässä, joka raportoi niistä ylimmälle johdolle. Mahdollisesti esiintyneitä varautumisen häiriöitä käsitellään ylimmän johdon kanssa pidettävissä säännöllisissä palavereissa.

Tavoitteena on turvata organisaation toimintakyky kaikissa olosuhteissa

Tavoitteiden saavuttamiseen ja toiminnan onnistumiseen tarvitaan riittävät toimintaedellytykset. Riskienhallinnalla on tämän vuoksi hyvin keskeinen rooli myös organisaation arjen jatkuvan toiminnan sekä vaatimustenmukaisuuden takaamisessa. Täydellinen hallinta on kuitenkin mahdotonta. Lisäksi jatkuvuudenhallinnan onnistuminen edellyttää johdon sitoutumista ja tukea.

Kaupungin varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan tavoitteena on varmistaa organisaation toimintakyky kaikissa olosuhteissa. Kansliapäällikkö päättää varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan järjestämisestä sekä toimeenpanosta. Kaupunginkanslian turvallisuus- ja valmiustiimi huolehtii varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan kaupunkitasoisesta ohjauksesta. Kaupungin valmius- ja jatkuvuussuunnittelu perustuu riskikartoitukseen ja toimintaympäristöanalyysiin.

Kaupungilla on tehty tietojärjestelmäluetteloiden päivittämistä, ja päivitystyön yhteydessä on arvioitu tietojärjestelmien kriittisyys. Kaikista kriittisistä järjestelmistä on tehty palautumis- ja jatkuvuussuunnitelmat ja ne on toimitettu kaupunginkansliaan. Kriittisistä järjestelmistä laadittujen palautumis- ja jatkuvuussuunnitelmien laatuun ja ajantasaisuuteen ei pystytty arvioinnissa ottamaan kantaa.

Kaupunki on asettanut valmiusohjeessa varautumiselle vähimmäistasot aihekohtaisesti. Kaupungin kriisijohtamismalli on toinen keskeinen suunnitelma toiminnan jatkuvuuden turvaamiseen. Kriisijohtamismallia voi hyödyntää matalalla kynnyksellä, ja se sopii useisiin eri uhkiin. Mallin käyttöönotto on usein perustunut kaupunginkanslian esittämään pyyntöön. Koronapandemian myötä on huomattu, että työkalun laajemmalle käytölle ei ole mitään estettä.

Varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan harjoittelussa on kehitettävää

Merkittävässä häiriötilanteessa organisaatioiden jatkuvuusprosessien pitää pystyä kommunikoimaan keskenään. Häiriötilanteessa vaaditaan useasti organisaatioiden välistä yhteistyötä. Varautumisen suunnittelussa arvioidaan organisaation kriittisiä toimintoja ja määritetään niille riittävät toimenpiteet ja tarpeet toiminnan turvaamiseksi. Hyväksytyt toimenpiteet liitetään osaksi normaalia toimintaa ja vastuuhenkilöt perehdytetään asiaan. Harjoituksilla ja arvioinneilla varmistutaan toimenpiteiden ajantasaisuudesta ja tehokkuudesta. Arvioinneista ja harjoituksista saaduista tuloksista on raportoitava organisaation johdolle ja kaupungin valmiuspäällikölle. Havaitut puutteet ja kehittämistarpeet huomioidaan toiminnan kehittämisessä.

Palvelutuotannon jatkuvuus- ja palautumissuunnitelmien testausta on tehty joistakin keskeisimmistä järjestelmistä. Testaamisesta on saatu oppia siitä, miten tulee toimia häiriötilanteessa. Kaupunki on osallistunut digi- ja väestötietoviraston järjestämiin digitaalisen turvallisuuden TAISTO-harjoituksiin kaikkina harjoitteluvuosina. TAISTO-harjoitukset ovat olleet hyödyllisiä siinä mittakaavassa ja sillä panoksella kuin niihin on osallistuttu. Suurempaa harjoituskokonaisuutta, jossa olisi mukana useampia toimijoita, ei ole järjestetty. Laajempien harjoituksien järjestäminen ja niihin osallistuminen on ollut kiinni resursseista.

Koronapandemian vaikutukset digitaaliseen turvallisuuteen

Koronapandemia on edistänyt digitalisaation kehitystä, mikä on osaltaan pakottanut kaupungin kehittämään palveluitaan. Samalla digitaalisen toiminnan riskien merkitys on kasvanut. Uudistuvien ja muuttuvien sovellusten hyödyntäminen vaatii uusia toimintatapoja, uuden oppimista ja ohjausta. Tämän takia digitaalista osaamista ja kyvykkyyttä on syytä lisätä.

Koronapandemian myötä kaupungin henkilöstöä on laajasti siirtynyt tekemään etätöitä. Tähän liittyy erilaisia riskejä lähityöhön verrattuna. IT-tukea ei pystytä välttämättä tarjoamaan henkilöstölle samalla tasolla, ja laitteiden kuljettaminen lisää niiden riskiä joutua varkauden kohteeksi tai rikkoontua. Lisäksi työskentely kotona tai yleisissä tiloissa voi aiheuttaa riskin tietosuojan näkökulmasta, kun ulkopuolinen voi nähdä tai päästä käsiksi tietoihin. Tietojen säilyttäminen ja työskentely etäyhteyden avulla edellyttävät hyviä ohjeita oikeista käytännöistä.

Koronapandemian takia kaupunki on jäänyt pois joistain järjestettävistä harjoituksista, kun käytettävissä ei ole ollut tarvittavaa henkilöstöä harjoituksien suunnitteluun. Heidän työpanostaan on tarvittu toisaalla. Yleisesti ottaen koronapandemia on sitonut paljon varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan voimavaroja.

Johtopäätökset

Kaupunki on varautunut digiturvallisuusriskeihin riittävällä ja tarkoituksenmukaisella tavalla vain osittain. Esimerkiksi digitaalisen turvallisuuden organisoinnissa on vielä kehitettävää. Kaupungin digitaalista turvallisuutta ei ole ohjattu keskitetysti, vaan kokonaisuuksien hallinta katetaan eri osa-alueiden toiminnan ja tietojen turvaamisella. Tulevaisuudessa digitaalisen turvallisuuden organisointiin ja tiedon välittymiseen tuo helpotusta uusi riskienhallintaohjelmisto sekä uudistuksen kohteena oleva digiturvallisuusryhmä. Riskienhallintaohjelmiston hyödyt ovat kuitenkin riippuvaisia siitä, että tietoja päivitetään säännöllisesti ja käsitellään asianmukaisesti. Lisäksi on tärkeää, että digiturvallisuusryhmässä käsitellään tavoitteiden mukaisesti laajasti digitaalisen turvallisuuden eri osa-alueiden aiheita.

Henkilöstön kouluttamisessa haasteita aiheuttaa, että koko henkilöstön DigiABC-koulutukset vievät aikaa isossa organisaatiossa. DigiABC-koulutuksien tavoitteena on turvata koko kaupungin henkilöstön riittävä taitotaso digitaalisen turvallisuuden kokonaisuudessa. Henkilöstön osaamisen kehittämisen eteen tehdään töitä, mutta ongelmana on, tehdäänkö toimenpiteitä riittävän nopeasti jatkuvasti muuttuvassa toiminta- ja turvallisuusympäristössä.

Kaupungin riskienhallinta noudattaa omaa ohjeistusta, jossa pääosin hyödynnetään VAHTI-ryhmän laatimia ohjeita. Riskejä katselmoidaan pari kertaa vuodessa taloussuunnitteluprosessin yhteydessä. Tätä pidetään riittävänä. Kaupungin digiturvallisuuden riskit on tunnistettu riskikartoituksen yhteydessä, ja niille on asetettu hallintakeinot sekä määritetty vastuuhenkilö. Riskien hallintakeinojen toteuttamiselle ei ole asetettu tarkkaa aikataulua, vaikka kaupungin oma ohjeistus edellyttää aikataulun asettamista ja hallintatoimien tehokkuuden mittaamista.

Kaupungin palvelutoiminnan jatkuvuus on pääosin turvattu digitaalisen turvallisuuden häiriötilanteissa. Kaupungin valmius- ja jatkuvuussuunnittelu perustuu riskikartoitukseen ja toimintaympäristöanalyysiin. Kaikista kriittisistä järjestelmistä on tehty palautumis- ja jatkuvuussuunnitelmat ja ne on toimitettu kaupunginkansliaan.

Suunnitelmien testausta on tehty joistain keskeisimmistä järjestelmistä, mutta koottua tietoa näistä ei ole. Yksittäisistä testauksista on saatu oppia häiriötilanteissa toimimiseen. Lisäksi kaupunki on osallistunut digitaalisen turvallisuuden TAISTO-harjoituksiin jokaisena harjoitteluvuotena, ja ne on koettu hyödyllisiksi. Suurta harjoituskokonaisuutta ei ole kuitenkaan järjestetty, koska osallistumiseen tarvittavia resursseja ei ole ollut käytettävissä. Tämän takia kaupunki ei ole järjestänyt harjoituksia, joissa palvelutoiminnan ja eri järjestelmien keskinäisiä riippuvuussuhteita olisi testattu.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

kaupunginkanslian tulee

- kehittää digitaalisen turvallisuuden eri osa-alueiden organisointia, ohjausta ja johtamista sekä varmistaa eri osa-alueiden tavoitteiden ja toimenpiteiden yhdenmukaisuus.
- varmistaa riskien hallintakeinojen toimenpiteiden aikataulutus ja niiden toteuttaminen ajallaan.
- järjestää suureen harjoituskokonaisuuteen tarvittavat resurssit, ja osallistua digitaalisen turvallisuuden harjoituksiin aikaisempaa laajemmassa mittakaavassa eri palvelu- ja järjestelmäkokonaisuuksien keskinäiset riippuvuudet huomioiden, tai järjestää harjoituksia itse.
- varmistaa, että digiturvallisuusryhmä toimii asetettujen tavoitteiden mukaisesti.
- seurata kaupungin henkilöstön DigiABC-koulutuksien etenemistä.

Omistajapolitiikka

Helsingin kaupungin asunnot Oy:n vuokralaisdemokratian toteutuminen

? Onko asukkaiden vaikutusmahdollisuuksista huolehdittu yhteishallintolain mukaisesti?

! Hekan vuokralaisdemokratia ei kaikilta osin noudata yhteishallintolakia, ja asukasaktiivit ovat tyytymättömiä vaikutusmahdollisuuksiinsa.

Arvioinnin pääkysymys:

Onko asukkaiden vaikutusmahdollisuuksista huolehdittu yhteishallintolain ja kaupunkistrategian mukaisesti Helsingin kaupungin Asunnot Oy:ssä?

Osakysymykset:

1. Noudattavatko vuokralaisdemokratiasääntö ja sen käytännön toteuttamistapa yhteishallintolakia?
2. Onko asukkaille annettu päätösvaltaa ja vaikutusmahdollisuus omaa asumistaan koskevissa asioissa?
3. Onko vuokralaisdemokratian toteuttaminen parantanut asumisviihtyvyyttä?
4. Onko vuokralaisdemokratian toteuttaminen edistänyt vuokratalojen kunnossapitoa ja hoitoa?

Lisäksi tarkasteltiin talouden ja hallinnon valvonnan toimivuutta.

Kaupunkistrategiassa 2017–2021 linjattiin, että ”Asukkaiden vaikutusmahdollisuuksista huolehditaan ja demokraattinen ohjaus varmistetaan kaupungin vuokra-asunnoissa.” Kaupungin vuokra-asunnoilla viitataan Helsingin kaupungin asunnot Oy:n (Heka) asuntoihin. Heka on Helsingin kaupungin sataprosenttisesti omistama yhtiö, jolla on noin 50 000 ARA-vuokra-asuntoa.

Arvioinnin pääasiallisena aineistona käytettiin haastatteluja, vuokralaistoimikuntien ja vuokralaisneuvottelukunnan jäsenille suunnattua kyselyä sekä vuokralaisdemokratiaelinten pöytäkirjoja vuodelta 2020. Haastateltavina olivat vuokralaisneuvottelukunnan puheenjohtaja ja sihteeri, Hekan hallituksen asukasedustajat sekä Hekan toimitusjohtaja. Lisäksi tietoja saatiin tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynnillä Hekaan.

Asukasaktiivien kysely suunnattiin kaikkien 21 vuokralaistoimikunnan jäsenille ja vuokralaisneuvottelukunnan jäsenille ja varajäsenille. Vastauksia saatiin 160. Vuokralaistoimikuntien jäsenistä vastasi noin 34 prosenttia ja vuokralaisneuvottelukunnan jäsenistä 76 prosenttia. Kyselyssä esitettiin väitteitä vuokralaisdemokratian toimivuudesta. Lisäksi vastaajilla oli mahdollisuus kertoa vapaamuotoisesti näkemyksiään.

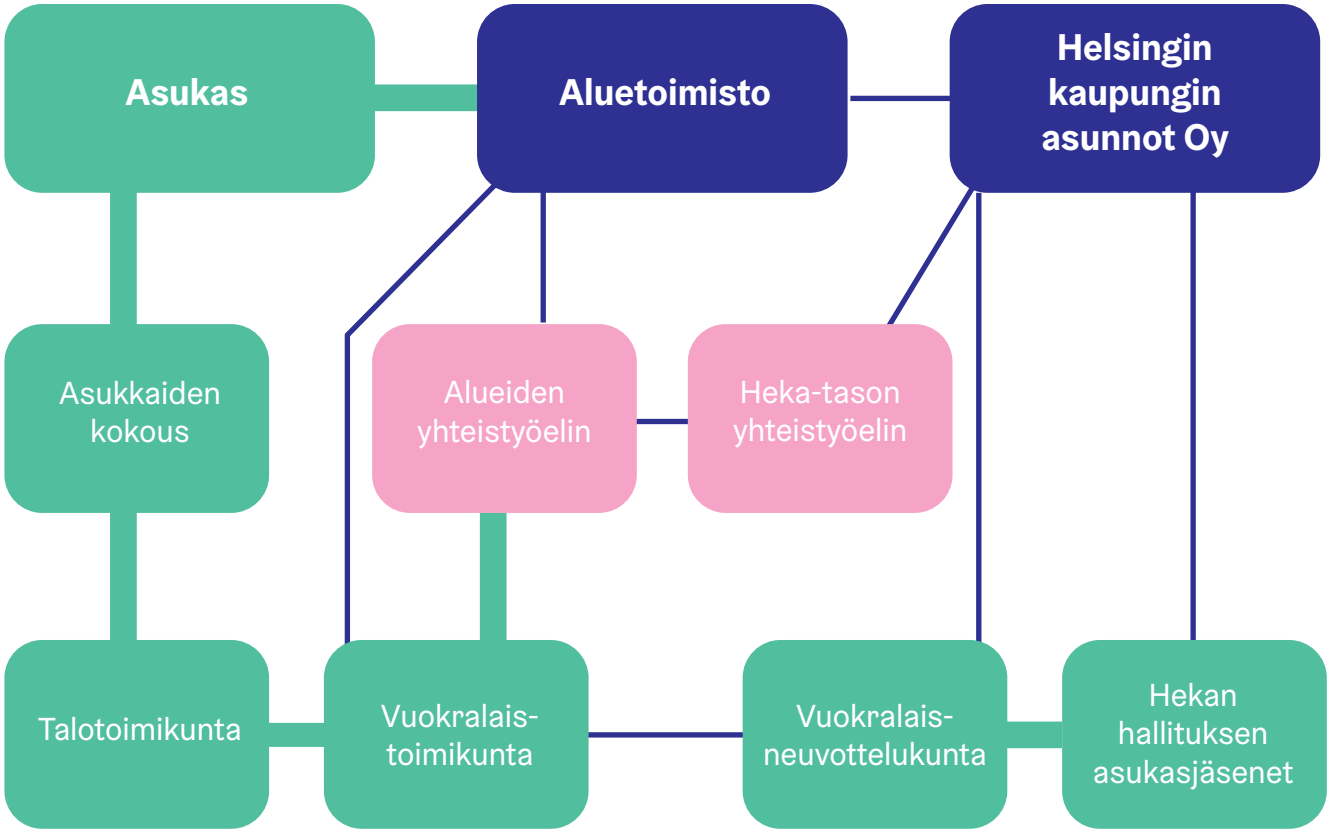
Hekan vuokralaisdemokratiajärjestelmä on kolmitasoinen

Vuokralaisdemokratia on määritelty laissa yhteishallinnosta vuokrataloissa eli yhteishallintolaissa. Lain ja Hekan vuokralaisdemokratiasäännön tarkoituksena on antaa asukkaille päätösvaltaa ja vaikutusmahdollisuus omaa asumistaan koskevissa asioissa sekä lisätä asumisviihtyvyyttä ja edistää vuokratalojen kunnossapitoa ja hoitoa. Arviointihetkellä voimassa oleva Hekan vuokralaisdemokratiasääntö tuli voimaan vuoden 2020 alusta.

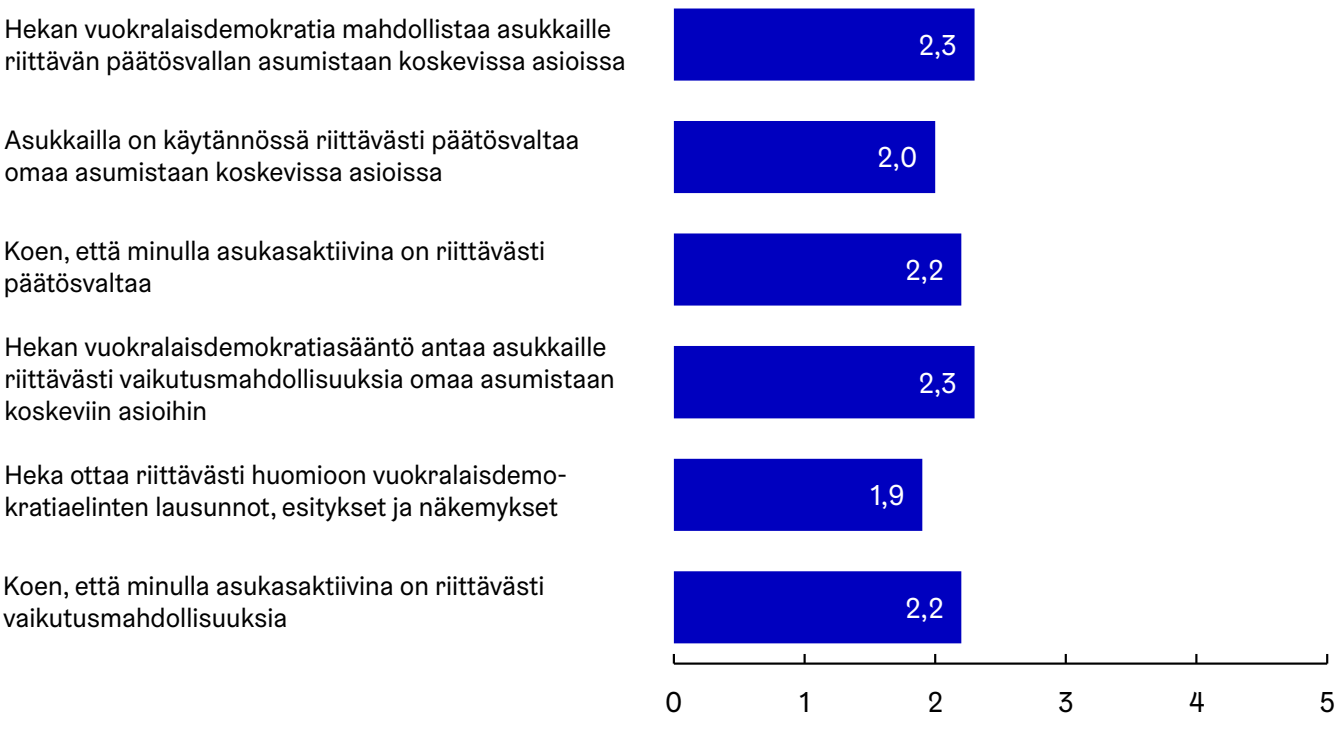
Hekan vuokralaisdemokratiajärjestelmä toimii kolmella tasolla:

1. Kullakin talolla/taloryhmällä (vuokranmääritysyksiköllä) on asukkaiden kokouksen valitsema talotoimikunta.
2. Vuokralaistoimikunnassa on jäsenenä talotoimikunnan keskuudestaan nimeämä jäsen tai luottamushenkilö tai luottamushenkilön varajäsen jokaisesta vuokranmääritysyksiköstä. Vuokralaistoimikunnan toiminta-alueena on Hekan vastaava vuokrantasausalue. Vuokralaistoimikunta toimii vuokrantasausalueen talotoimikuntien yhteisenä edustajana.
3. Hekan kaikkien asukkaiden edustajana toimii vuokralaisneuvottelukunta, jossa on varsinaisena jäsenenä kunkin vuokralaistoimikunnan keskuudestaan valitsema jäsen sekä yksi varajäsen.

Kuvio 19. Hekan vuokralaisdemokratian toimijat



Kuvio 20. Arviot asukkaiden päätösvaltaa ja vaikutusmahdollisuuksia koskeviin väittämiin asteikolla 1=täysin eri mieltä, 5=täysin samaa mieltä, kysely asukasaktiiveille (N=160)



Lisäksi asukkailla on omat edustajansa Hekan hallituksessa sekä aluetoimistojen (alue-yte) ja Heka-tason (Heka-yte) yhteistyöelimissä.

Kuvio 19 havainnollistaa, mistä vuokralaisdemokratia Hekassa koostuu. Aluetoimistoja ja siten alue-ytejä on viisi: koillinen, itä, kaakko, etelä ja länsi. Vuokralaistoimikuntia on 21 ja talotoimikuntia yli 500.

Hekan vuokralaisdemokratiakäytännöissä on poikkeamia yhteishallintolaista

Laki yhteishallinnosta vuokrataloissa eli yhteishallintolaki määrittelee asukastoimikunnalle tietyt tehtävät. Hekassa asukastoimikuntaa vastaa talotoimikunta. Lain mukaan asukastoimikunta päättää järjestyssääntöjen sisällöstä. Hekan vuokralaisdemokratiasäännössä tätä on muokattu muotoon ”siltä osin, kun ne eivät ole ristiriidassa Hekan järjestyssäännön kanssa”. Eli käytännössä talotoimikunnilla ei ole yhteishallintolain mukaista oikeutta päättää järjestyssäännöistä talokohtaisesti. Hekassa yksittäinen talo voi tehdä omia täydentäviä järjestyssääntöjään, kunhan ne eivät ole ristiriidassa Heka-tason järjestyssääntöjen kanssa.

Järjestyssäännöistä päättämisen lisäksi toinen asia, jossa talotoimikunnilla ei ole käytännössä päätösvaltaa, on päättäminen yhteisten autopaikkojen, saunojen, pesutupien ja vastaavien tilojen vuokraus- ja jakamisperiaatteista, koska periaatteista päätetään Hekan tasolla. Hekan näkökulmasta katsottuna yhtenäiset periaatteet kohtelevat eri taloja keskenään yhdenvertaisesti. On kuitenkin kiistatonta, että yhteishallintolaki ja siten myös Hekan oma vuokralaisdemokratiasääntö jättävät tämän päätösvallan talotasolle. Hekan toimitusjohtajan näkemyksen mukaan autopaikoissa ja saunavuoroissa ei ole mitään talotasolla päätettävää.

Yhteishallintolaki on vuodelta 1990. Lain uudistus onkin paraikaa käynnissä ja lakiluonnos oli maaliskuussa 2022 lausuntokierroksella. Helsingin kaupungin oikeuspalvelujen näkemys sekä järjestyssääntöjen että yhteisten autopaikkojen, saunojen, pesutupien ja vastaavien tilojen vuokraus- ja jakamisperiaatteiden päätöstasosta on, että Hekan toimintamalli ei vastaa nykyisen lainsäädännön kirjainta. Oikeuspalvelut kuitenkin katsoo, ettei Hekan toimintakäytänteitä ole tarkoituksenmukaista muokata ennen uuden lainsäädännön voimaan astumista, koska lainsäädäntöä ollaan muuttamassa, ja Hekan toiminta noudattaa tulevan lainsäädännön periaatteita (yhdenvertaisuus ja vuokralaisdemokratia).

Hekan vuokralaisdemokratiassa on hyviä käytäntöjä

Asukastoimikunnan lisäksi yhteishallintolaissa mainitaan mahdollisuus asettaa yhteistyöelin käsittelemään omistajan koko asuntokantaa koskevia yhteishallintoon liittyviä asioita. Hekassa on asetettu tämä yhteistyöelin Heka-yte ja lisäksi vielä alueelliset alueytet. Lain mukaan pelkkä talotoimikuntien taso olisi riittävä. Kuten kuviosta 19 nähdään, Hekassa on kolmiportainen asukasdemokratia, jossa talotoimikuntien lisäksi nimetään vuokralaistoimikunnat ja vuokralaisneuvottelukunta.

Yhteishallintolaki ei velvoita myöntämään talotoimikunnille määrärahoja, mutta Hekassa näin toimitaan. Vuokralaisdemokratiasäännössä on määritelty myös asukastoiminnan määrärahojen taso. Hekan toimitusjohtajan mukaan Heka poikkeaa muista kunnallisista vuokrataloyhtiöistä edukseen myös siinä, että se maksaa vuokralaisdemokratiaelimissä toimiville kokouspalkkioita talotoimikunnan tasolta lähtien. Lisäksi Hekassa on ollut käytäntönä jo pitkään, että asukkaiden edustaja on nimetty merkittävien korjausten suunnitteluun ja toteutukseen. Tämä on todennäköisesti tulossa uuteen yhteishallintolakiin.

Päätösvalta ja vaikutusmahdollisuudet koetaan riittämättömiksi

Arviointia varten tehdyssä kyselyssä asukasaktiiveja pyydettiin arvioimaan asukkaiden päätösvaltaa ja vaikutusmahdollisuuksia vuokralaisdemokratiatoiminnan kautta. Asukasaktiivit ottivat kantaa kuuteen väittämään (kuvio 20). Käytetty asteikko oli 1=täysin eri mieltä ja 5=täysin samaa mieltä. Asukasaktiivien arviot olivat melko alhaisia, vaihdellen 1,9:stä 2,3:een. Alhaisimman arvion sai väittämä ”Heka ottaa riittävästi huomioon vuokralaisdemokratiaelinten lausunnot, esitykset ja näkemykset”. Kyselyn avovastausten perusteella monet asukasaktiivit uskovat, että asukkaiden mielipiteitä kysytään muodon vuoksi, vaikka asiat on jo päätetty etukäteen.

Arviointia varten tehdyssä kyselyssä asukasaktiiveja pyydettiin myös arvioimaan, miten vuokralaisdemokratiasäännön uudistus 1.1.2020 vaikutti vuokralaisdemokratian toteutumiseen. Kyselyyn vastanneista asukasaktiiveista 63 prosenttia arvioi vuokralaisdemokratian heikentyneen, neljä prosenttia arvioi sen parantuneen, 19 prosenttia ei nähnyt uudistuksen vaikuttaneen toteutumiseen ja 15 prosenttia ei osannut arvioida muutoksen vaikutuksia. Kyselyn avovastauksissa moni asukasaktiivi epäili Hekan johdon tietoisesti heikentävän vuokralaisdemokratiaa. Hekan toimitusjohtajan mukaan näin ei ole.

Hekan omassa asukaskyselyssä tiedusteltiin asukkaiden näkemyksiä vuokralaisdemokratiatoiminnan kiinnostavuudesta. Yhtenä arvioitavana väittämänä oli ”Vuokralaisdemokratiatoiminta kiinnostaa minua”. Tähän väittämään annetut vastaukset ovat laskeneet kyselystä toiseen, vuodesta 2015 lähtien tasolta 3,1 vuoden 2020 tasolle 2,8.

Vuokralaisdemokratia on edistänyt asumisviihtyvyyttä, mutta ei talojen kunnossapitoa ja hoitoa

Hekan asukaskyselyn perusteella asukkaat ovat melko tyytyväisiä asumiseensa ja asuintalojensa kuntoon. Asteikolla 1–5 Hekan asukkaiden kokonaistyytyväisyys asuntoon oli lähes 4 ja tyytyväisyys asuintaloon 3,9 vuonna 2020. Tyytyväisyys asuintalon kuntoon oli hieman heikompi, 3,8, mutta edelleen melko hyvällä tasolla.

Asukasaktiivien näkemyksen mukaan vuokralaisdemokratian keinoin on pystytty parantamaan asumisviihtyvyyttä. Asukasaktiiveille suunnattuun kyselyyn vastanneista yhteensä 52 prosenttia oli joko täysin tai melko samaa mieltä esitetyn väittämän kanssa. Asumisviihtyvyyden edistäminen vuokralaisdemokratian keinoin kuitenkin edellyttää, että talotoimikunta on aktiivinen. Kaikilla Hekan taloilla ei ole talotoimikuntaa, koska asukkaiden keskuudesta ei löydy halukkaita. Lisäksi osassa niistä taloista, joilla talotoimikunta on, se ei toimi aktiivisesti.

Asukasaktiivikyselyn talojen kunnossapitoa ja hoitoa koskevan väittämän osalta vastaajat eivät nähneet, että näitä osa-alueita olisi pystytty edistämään vuokralaisdemokratian keinoin. Vastanneista yhteensä 55 prosenttia oli joko täysin tai melko eri mieltä. Kyselyn avovastausten perusteella asukasaktiivit pitävät ongelmallisena sitä, että korjauksia ei saada kaikkiin asukkaiden havaitsemiin puutteisiin tai niitä ei tehdä asukkaiden toivomassa järjestyksessä. Hekan näkemyksen mukaan korjausten priorisointi on ammattilaisille kuuluva tehtävä. Käytännössä näin on toki oltava, koska taloja on noin 500. Toisaalta, kun talotoimikuntien yhtenä tehtävänä on valvoa asukkaiden yhteiseen lukuun hoito-, huolto- ja korjaustoimenpiteiden suorittamista, tämän tehtävän suorittaminen ei onnistu, jos talotoimikuntien näkemyksillä ei ole vaikutusta talojen kunnossapitoon ja hoitoon.

Talouden ja hallinnon valvonnassa on kehittämistarpeita

Asukkaat ovat valinneet vuokralaisdemokratiasäännön mukaisesti Heka-tason talouden ja hallinnon valvojan sekä aluevalvojat. Lisäksi voidaan valita kohdekohtaisia valvojia. Kun arvioinnissa tarkasteltiin Heka-tason ja aluetason valvojien suorittaman työn käsittelyä vuokralaisdemokratiaelinten pöytäkirjoissa, havaittiin, että vuokralaisdemokratiasäännöstä puuttuu vuokralaisneuvottelukunnan tehtävistä Hekan talouden ja hallinnon valvojan kirjallisen kertomuksen käsittely, ja vastaavasti alue-yten tehtävistä puuttuu aluevalvojan kirjallisen kertomuksen käsittely. Lisäksi havaittiin, ettei vuokralaisdemokratiasääntöön sisälly määräyksiä siitä, millaisin menettelyin sitä voidaan päivittää.

Heka-tason talouden ja hallinnon valvojan mukaan aluevalvojien tiedonsaantia on tarpeen kehittää digitaaliseksi. Tällä hetkellä Heka-tason valvoja pystyy tekemään tarkastusta tietojärjestelmästä, mutta aluevalvojat joutuvat tekemään tarkastusta menemällä aluetoimistoon tutkimaan papereita. Kun tarkastusta tehdään luottamushenkilönä oman työn ohella, on hankalaa, että tarkastus edellyttää aluetoimistolla käymistä toimistoaikoina.

Kaupunki omistajaohjaajana ei korosta vuokralaisdemokratiaa

Kaupunkistrategiaan 2017–2021 kirjattiin, että ”asukkaiden vaikutusmahdollisuuksista huolehditaan ja demokraattinen ohjaus varmistetaan kaupungin vuokra-asunnoissa”. Tämä ei kuitenkaan näkynyt kaupungin omistajaohjauksessa erityisesti, vaikka vuokralaisdemokratiasääntökin uudistettiin vuoden 2020 alusta. Konserniohjausyksikkö ei ole ollut mukana Hekan vuokralaisdemokratiasäännön uudistamisessa. Keväällä 2021 päätetyssä Hekan omistajastrategiassa yhtenä keskeisenä tavoitteena on asiakaskeskeisyys, jonka mittarina on säännöllinen asukastyytyväisyyskysely. Vuokralaisdemokratian näkökulma on asukaskyselyssä huomioitu pyytämällä kommentoimaan väittämää ”Toimimalla vuokralaisdemokratian parissa voin aidosti vaikuttaa asumiseeni.” Hekan toimitusjohtajan mukaan kaupunki ei ole omistajana painottanut vuokralaisdemokratiaa, vaan yleisemmin asukastyytyväisyyttä.

Koronapandemian vaikutukset vuokralaisdemokratian toteutumiseen

Koronapandemian vuoksi määrätyt kokoontumisrajoitukset aiheuttivat jonkin verran vaikeuksia vuokralaisdemokratiatoimielinten kokouksien järjestämisessä rajoitusten alkaessa. Koronapandemia myös vaikeutti ja viivästytti talouden ja hallinnon valvontaa, kun tarkastus täytyy tehdä fyysisesti aluetoimistolla, jonne ei koronapandemian tietyssä vaiheessa ollut pääsyä.

Johtopäätökset

Arvioinnin perusteella Hekan vuokralaisdemokratia ei noudata yhteishallintolakia kaikilta osin. Hekan vuokralaisdemokratiasääntö poikkeaa yhteishallintolaista järjestyssääntöjen päätöstason suhteen, koska talotoimikunta voi päättää järjestyssäännöistä vain siltä osin, kun ne eivät ole ristiriidassa Hekan järjestyssäännön kanssa. Käytännössä talotoimikunnilla ei siis ole yhteishallintolain mukaista oikeutta päättää järjestyssäännöistä talokohtaisesti. Tämä yhteishallintolain poikkeama näyttää muotoutuneen yleiseksi käytännöksi suurissa vuokrataloyhtiöissä. Yhteishallintolain muutos oli arviointiajankohtana lausuntokierroksella.

Toinen poikkeama yhteishallintolaista on, että käytännössä talotoimikunnilla ei ole oikeutta päättää yhteisten autopaikkojen, saunojen, pesutupien ja vastaavien tilojen vuokraus- ja jakamisperiaatteista, koska periaatteista päätetään Hekan tasolla. Sekä yhteishallintolain että Hekan vuokralaisdemokratiasäännön mukaan

päätösvallan tulisi olla talotoimikunnalla. Heka perustelee poikkeamista laista sillä, että isossa yhtiössä on yhdenvertaisuuden turvaamiseksi oltava samanlaiset säännöt ja perusteet eri taloissa. Kaupungin oikeuspalvelujen näkemyksen mukaan Hekan toimintakäytänteitä ei ole tarkoituksenmukaista muokata ennen uuden lainsäädännön voimaan astumista. On syytä seurata tarkasti, millaisiin sanamuotoihin yhteishallintolain uudistuksessa päädytään molempien tässä mainittujen asioiden osalta, jotta lakimuutoksen myötä päivitettävä Hekan vuokralaisdemokratiasääntö ja sen perusteella toteutuvat käytännöt jatkossa noudattavat yhteishallintolakia.

Toisaalta Hekan vuokralaisdemokratia tarjoaa asukkaille määrärahoja asukastoimintaan ja mahdollisuuden nimetä asukkaiden edustaja vuokranmääritysyksikön talojen merkittävien korjausten suunnitteluun ja toteutukseen, mitä yhteishallintolaki ei ole tähän mennessä edellyttänyt. Lisäksi Heka maksaa kokouspalkkioita vuokralaisdemokratiaelinten jäsenille aina talotoimikunnan tasolta lähtien, toisin kuin muut vastaavat toimijat.

Helsingin edellisen, vuonna 2021 päättyneen, valtuustokauden kaupunkistrategiassa todettiin, että asukkaiden vaikutusmahdollisuuksista huolehditaan ja demokraattinen ohjaus varmistetaan kaupungin vuokra-asunnoissa. Strategian kirjaus ei ole kuitenkaan näkynyt konkreettisina tekoina kaupunkiomistajan suunnasta. Kirjausta on Hekassa muodollisesti noudatettu, mutta asukasaktiivien näkemyksen mukaan Heka rajoittaa asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia. Asukasaktiivit kokevat asukkaiden päätösvallan ja vaikutusmahdollisuudet riittämättömiksi. Asukasaktiivien kokemus on, että talotoimikunnilta pyydetään lausuntoa muodon vuoksi, mutta asukkaiden näkemyksiä ei kuitenkaan oteta huomioon, vaan asiat on päätetty jo etukäteen.

Parhaiten toimivaksi vuokralaisdemokratian osa-alueeksi koetaan asumisviihtyvyyteen vaikuttaminen. Talojen kunnossapitoon ja hoitoon vaikuttaminen koetaan selvästi heikommin toteutuvaksi vuokralaisdemokratian tehtäväksi. Asukasaktiivien näkemyksen mukaan asukkaiden tarpeita ja toiveita ei oteta riittävästi huomioon.

Arvioinnissa havaittiin, että vuokralaisdemokratiasäännöstä puuttuu vuokralaisneuvottelukunnan tehtävistä Hekan talouden ja hallinnon valvojan kirjallisen kertomuksen käsittely, ja vastaavasti alue-yten tehtävistä puuttuu aluevalvojan kirjallisen kertomuksen käsittely. Lisäksi havaittiin, ettei vuokralaisdemokratiasääntöön sisälly määräyksiä siitä, millaisin menettelyin sitä voidaan päivittää.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

omistajaohjauksesta vastaavana tahona kaupunginkanslian tulee

- varmistaa, että Hekan hallitus huolehtii siitä, että asukkailla on vuokralaisdemokratiasäännön mahdollistamat vaikutusmahdollisuudet.
- osallistua Hekan vuokralaisdemokratiasäännön päivittämiseen lain mukaiseksi yhteishallintolain uudistamisen jälkeen.
- varmistaa, että Hekan vuokralaisdemokratiasäännön seuraavassa päivityksessä sääntöön lisätään määräykset aluevalvojan ja Heka-tason valvojan kertomusten käsittelystä sekä määräys siitä, miten sääntöä voidaan päivittää.

Tarkastuslautakunnan vastuualuejako vuonna 2021

- 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	

1. toimikunnan vastuualueelle kuuluvat keskeisimmät tytäryhteisöt

Asunnot
- Helsingin Asumisoikeus Oy
- Helsingin kaupungin asunnot Oy
- Kiinteistö Oy Auroranlinna

Elinvoima ja markkinointi
- Forum Virium Helsinki Oy
- Helsingin tapahtumasäätiö sr
- Helsinki Partners Oy
- Korkeasaaren eläintarhan säätiö sr
- Stadion-säätiö sr

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

Toimitilat
- Kiinteistö Oy Helsingin Toimitilat

Tukipalvelut ja muut
- Pääkaupunkiseudun Kierrätyskeskus Oy
- Seure Henkilöstöpalvelut Oy

2. toimikunnan vastuualueelle kuuluvat tytäryhteisöt

Koulutus ja kulttuuri
- Helsingin Musiikkitalon säätiö sr
- Helsingin teatterisäätiö sr
- UMO-säätiö sr

Liikunta
- Jääkenttäsäätiö sr
- Mäkelänrinteen Uintikeskus Oy
- Urheiluhallit Oy
- Vuosaaren Urheilutalo Oy

Sosiaali ja terveys
- Helsingin Seniorisäätiö sr
- Niemikotisäätiö sr
- Oulunkylän kuntoutuskeskus sr

Tarkastuslautakunnan toimikuntia avustanut tarkastusviraston henkilöstö

1. toimikunta

Jäske Petri
johtava tuloksellisuustarkastaja

Hynninen Harri
kaupunkitarkastaja

Kaartinen Aija
kaupunkitarkastaja

Kurki Hanna
kaupunkitarkastaja

Kähkönen Liisa
johtava tuloksellisuustarkastaja

Palomäki Tarja
kaupunkitarkastaja

Puttonen Kalle
kaupunkitarkastaja

Rintala Taina
kaupunkitarkastaja
(henkilökierto, Valtiontalouden tarkastusvirasto)

Ritari Jari
kaupunkitarkastaja

Seppälä Jaakko
kaupunkitarkastaja

Tiili Minna
arviointipäällikkö

Valtanen Timo
kaupunkitarkastaja

2. toimikunta

Kähkönen Liisa
johtava tuloksellisuustarkastaja

Hynninen Harri
kaupunkitarkastaja

Kaartinen Aija
kaupunkitarkastaja

Kaito Kirsi-Marie
kaupunkitarkastaja

Kurki Hanna
kaupunkitarkastaja

Palomäki Tarja
kaupunkitarkastaja

Puttonen Kalle
kaupunkitarkastaja

Rintala Taina
kaupunkitarkastaja
(henkilökierto, Valtiontalouden tarkastusvirasto)

Salminen Anne
kaupunkitarkastaja

Tiili Minna
arviointipäällikkö

Valtanen Timo
kaupunkitarkastaja

Luettelo tarkastuslautakunnalle valmistelluista arviointimuistioista

1. toimikunta

Helsingin kaupungin asunnot Oy:n vuokralaisdemokratian toteutuminen

Kaupungin digitaalinen turvallisuus

Luonnon monimuotoisuuden edistäminen metsien hoidossa

Mielenterveyskuntoutujan polku sairaalahoidosta asumiseen

Suositusten vaikuttavuus 1. toimikunta

Yritysmyönteisyys ja yhteistyö yritysten kanssa

2. toimikunta

Etäopetuksen aiheuttaman oppimisvajeen paikkaaminen yläkouluissa

Iäkäs potilas päivystyksessä

Kotihoidon järjestäminen ja alueellinen saatavuus

Lastensuojelun avohuollon palvelujen riittävyys

Liikkumisohjelman tavoitteiden toteutuminen

Opiskelijoiden ohjauksen riittävyys ammatillisessa koulutuksessa

Suositusten vaikuttavuus 2. toimikunta

Muistiot ovat luettavissa sivustolla *www.arviointikertomus.fi.*

Lyhenteet ja sanasto

AIHOKS-työkalu
Varhaisen tuen havaitsemiseen kehitetty tekoälyavusteinen työkalu, joka auttaa opintojen suunnittelussa ja ohjauksessa sekä tuottaa tietoa opiskelijalle ja johdolle. Työkalun avulla seurataan opintojen edistymistä ja koko oppimisyhteisön tilaa.

Aina Mukana -sovellus
Päivystystilanteiden oppaan puhelinsovellus, jonka avulla kotihoidon ja hoivakotien hoitajat voivat tunnistaa akuuttitilanteissa apua tarvitsevat potilaat ja tehdä nopean hoitoarvion

Apotti
Asiakas- ja potilastietojärjestelmä

ARA-vuokra-asunto
Valtion tuella rakennettu vuokra-asunto

CheckPoint-tapaaminen
Stadin ammatti- ja aikuisopistossa opintojen etenemistä seurataan moniammatillisissa CheckPoint-tapaamisissa.

DigiABC
Digitaalisen turvallisuuden koulutus kaupungin koko henkilöstölle

Digitaalinen turvallisuus
Digitaaliseen turvallisuuteen kuuluvat julkisen hallinnon viitekehyksen mukaisesti riskien hallinta ja käsittely, toiminnan jatkuvuuden hallinta ja varautuminen, tietoturvallisuus ja tietosuoja sekä kyberturvallisuus.

EK
Elinkeinoelämän keskusliitto

GeroMetro-verkosto
Helsingin, Espoon, Vantaan, Kauniaisten, Keravan ja Kirkkonummen yhteinen ikäihmisten sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämisverkosto

Heka
Helsingin kaupungin asunnot Oy; Helsingin kaupungin sataprosenttisesti omistama yhtiö

HelppiSeniori
Ikääntyneiden keskitetty palveluneuvonta ja asiakasohjaus

Helsingin liikkumisohjelma
Liikkumisohjelma, jonka tavoitteena on saada kaupunkilaiset liikkumaan enemmän ja istumaan vähemmän. Päämääränä on, että liikkuminen Helsingissä on helppo ja houkutteleva arjen valinta.

HKL
Helsingin kaupungin liikenneliikelaitos

HOKS
Henkilökohtainen osaamisen kehittämissuunnitelma

HSL
Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä

HUS
Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri

HYKS-alue
Helsingin seudun yliopistollisen keskussairaalan sairaanhoitoalue. HYKS-sairaanhoitoalueen jäsenkuntia ovat Espoo, Helsinki, Kauniainen, Kerava, Kirkkonummi ja Vantaa.

Hyvinvointivaje
Vuorovaikutuksen ja sosioemotionaalisten kohtaamisten puute

JohtoBooster
Valtakunnallinen toisen asteen koulutuksen pedagoginen kehittämisfoorumi, jonka tavoitteena on johtamisen toimintakulttuurin uudistus ja asiakaslähtöisyyden vahvistaminen

Karvi
Kansallinen koulutuksen arviointikeskus

Kyberturvallisuus
Kyberturvallisuudella tarkoitetaan digitaalisen ja verkottuneen yhteiskunnan tai organisaation turvallisuutta ja sen vaikutusta niiden toimintoihin.

Lahopuu
Kuollut ja lahoava puu. Lahopuuta syntyy esimerkiksi myrskyissä, ympäristön tilan muutoksissa tai puun kuollessa. Lahopuuta myös lisätään tarkoituksella.

Liiho
Liikkuva hoitaja -palvelu

LiiSa
Liikkuva sairaala -palvelu

LUMO-ohjelma
Helsingin kaupungin luonnon monimuotoisuuden turvaamisen toimintaohjelma

Meet & Greet
Stadin AO:n konsepti, jossa työelämän edustajat, opiskelijat ja opettajat tapaavat oppilaitoksessa, työpaikalla tai rekrytointitapahtumassa virtuaalisesti tai kasvokkain

METSO-ohjelma
Etelä-Suomen metsien monimuotoisuuden toimintaohjelma

Neuropsykiatrisesti oireileva
Neuropsykiatrisilla häiriöillä tarkoitetaan autismin kirjon häiriöitä, aktiivisuuden ja tarkkaavuuden häiriöitä, nykimishäiriöitä sekä monimuotoisia oppimiskyvyn ja kehityksen häiriöitä.

Oppimisvaje
Kuinka paljon oppijat jäävät jälkeen heille asetetuissa oppimistavoitteissa ja mitkä opetussuunnitelmaan sisältyvät asiat, tavoitteet tai osa-alueet uhkaavat jäädä toteutumatta

PedaBooster
Stadin ammatti- ja aikuisopiston valmennus koko henkilöstölle

PEFC-metsäsertifiointi
Puun tuotannossa käytetty sertifiointi, jonka tarkoitus on osoittaa puupohjaisten tuotteiden kuluttajille, että tuotteissa käytetty raaka-aine on tuotettu vastuullisesti ja kestävästi

PK-yritys
Pieni tai keskisuuri yritys

Päivystystilanteiden opas
Iäkkäiden kanssa työskentelevän henkilöstön opas, joka neuvoo vaiheittain, miten päivystyksellisessä tilanteessa toimitaan

Pätijä-hanke
Helsingin kaupungin hanke päivystyksellisten tilanteiden järjestämisestä kotihoidossa ja palvelutaloissa 2018–2020

Resurssipooli
Kotihoidon resurssipoolissa työskentelee vakituisia sosiaali- ja terveystoimialan työntekijöitä, jotka ovat käytettävissä äkillisiin ja lyhytaikaisiin sijaistyövoimatarpeisiin.

S2-opetus
Suomi toisena kielenä -opetus

SAS
Selvitys, arviointi ja sijoitus; menettely, jolla sosiaali- ja terveystoimialalla arvioidaan henkilön tarvetta siirtyä laitoshoitoon, palveluasumiseen tai muulla tavoin tuettuun asumiseen

Seure
Seure Henkilostopalvelut Oy; useiden toimijoiden, kuten pääkaupunkiseudun kaupunkien ja HUSin yhteinen henkilöstöpalveluyhtiö

Socca
Pääkaupunkiseudun kuntien ja Helsingin yliopiston sosiaalialan kehittämisen ja tutkimuksen verkosto-organisaatio

Speedway to work
Stadin AO:n toimintamalli, jolla tarjotaan mahdollisuus viimeistellä opintoja joustavasti, jos opiskelija on ollut pitkään työelämässä ja opintoja on jo tehtynä, mutta tutkinto puuttuu

Stadin AO
Stadin ammatti- ja aikuisopisto; ammatillista peruskoulutusta, täydennyskoulutusta, oppisopimuskoulutusta seka nivelvaiheen koulutusta järjestävä oppilaitos

Stara
Helsingin kaupungin rakentamispalveluliikelaitos

T3-luku
Odotusaika lääkärin kiireettömille vastaanottoajoille

TAISTO-harjoitus
Julkishallinnolle suunnattu tietosuoja- ja tietoturvaloukkausten hallinnan harjoitus

Talpa
Helsingin kaupungin taloushallintopalveluliikelaitos

TET
Työelämään tutustuminen

THL
Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

Toivo-palvelu
Lastensuojelun ja perhesosiaalityön palvelun Toivo-yksikön tarkoituksena on luoda vaikuttavia ja näyttöön perustuvia palveluita rikoksilla, päihteillä ja käyttäytymisellä oireileville nuorille ja heidän läheisilleen yhteistyössä eri verkostojen kanssa.

VAHTI
Julkisen hallinnon digitaalisen turvallisuuden kehittämisestä ja keskeisten palveluiden tuottamisesta vastaavien organisaatioiden yhteistyö-, valmistelu- ja koordinaatioelin

Vipunen
Opetushallinnon tilastopalvelu

Wilma
Oppilashallinnon verkkopalvelu

Helsingin kaupungin tarkastuslautakunnan arviointikertomus 2021

Julkaisija
Helsingin kaupunki, tarkastusvirasto

Valokuvat
My Helsinki -materiaalipankki
Kansi: Mika Ruusunen
Sivu 5: Emilia Hoisko
Sivut 19, 30, 35, 41, 48, 59, 69, 76, 81 ja 87: Jussi Hellsten
Sivu 20: Yiping Feng ja Ling Ouyang
Sivut 29 ja 88: Janne Hirvonen
Sivu 43: Saija Laaksonen
Sivu 47: Vesa Laitinen
Sivu 65: Julia Kivelä
Sivu 70: Aleksi Poutanen
Sivu 82: Shoot Hayley

Tarkastuslautakunnan jäsenten valokuvat
Sivu 9: Pertti Nisonen

Taitto
Outi Helin, Helsingin kaupungin tarkastusvirasto

Paino
PunaMusta Oy

Julkaisunumerot
Helsingin kaupungin tarkastuslautakunta : Arviointikertomus 2021
Helsingin kaupungin keskushallinnon julkaisuja 2022:23
ISBN 978-952-386-112-1 (nidottu)
ISBN 978-952-386-113-8 (verkkojulkaisu)

Sarjan ISSN-tunnukset
ISSN-L 2242-4504
ISSN 2242-4504 (nidottu)
ISSN 2323-8135 (verkkojulkaisu)

YMPÄRISTÖMERKKI
MILJÖMÄRKT
4041 0002
Painotuote

Helsinki

Helsingin kaupunki
Tarkastusvirasto

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