Arviointikertomus

2023

Helsinki

Helsinki

Sisällys

4 Tarkastuslautakunnan tervehdys
6 Tiivistelmä
8 Tarkastuslautakunnan toiminta
11 Sitovien toiminnan tavoitteiden arviointi
14 Konsernille asetetut tavoitteet
16 Vastuullinen talous kestävän kasvun perustana
17 Kaupungin talous
17 Kunta-Helsingin talous
22 Sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan talous
24 Maailman paras ja yhdenvertaisin paikka oppia
25 Vieraskielisten oppilaiden tukeminen peruskouluissa
30 Kunnianhimoista ilmastovastuuta ja luonnonsuojelua
31 Hiilineutraali Satama -tavoitteen toteutuminen
36 Taide ja kulttuuri ovat hyvän elämän mahdollistaja
37 Kirjastojen vetovoimaisuus ja lukemisen edistäminen
42 Kulttuuriavustusten kehittäminen
47 Nuorisotyön vahvistaminen
52 Helsingin kaupunginosien omaleimaisuutta ja turvallisuutta vaalitaan
53 Kaupunkiuudistuksen eteneminen
58 Sosiaali-, terveys- ja pelastustoimen varautuminen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin
62 Älykkäät liikenneratkaisut ovat sujuvan arjen perusta
63 Kävely- ja pyöräväylien talvikunnossapito
68 Helsinkiläisten hyvinvointi ja terveys paranevat
69 Lapsiperheiden sosiaaliohjaus
74 Huumekuolemien ehkäisy päihdepalveluissa
78 Kansallista edunvalvontaa ja kansainvälistä yhteistyötä Helsingin kehittämisessä
79 Kaupungin edunvalvonta talouden näkökulmasta
84 Tarkastuslautakunnan vuoden 2021 arviointikertomuksen suositusten vaikuttavuus
88 Liitteet
90 Lyhenteet ja sanasto

Tarkastuslautakunnan tervehdys

Tarkastuslautakunnan arviointitoiminnan tarkoituksena on tuottaa valtuustolle tietoa kaupungille asetettujen tavoitteiden toteutumisesta ja kaupungin toiminnan tuloksellisuudesta. Tässä vuosittain tehtävässä arviointikertomuksessa on esitetty tarkastuslautakunnan havaintoja ja suosituksia, joita valtuusto, kaupunginhallitus, muut toimielimet, keskushallinto ja toimialat voivat hyödyntää kaupungin toiminnan kehittämisessä. Kaupunginhallitus raportoi loppuvuodesta valtuustolle, mihin toimenpiteisiin suositusten johdosta on ryhdytty.

Tarkastuslautakunta huomioi vuoden 2023 arviointikertomuksessaan valtuustokauden strategian linjauksia monipuolisesti. Näin varmistetaan, että toimikauden aikana lautakunnan arvioinnit kohdistuvat kaikkiin kaupunkistrategian 13 painopistealueeseen. Käytännössä kaikissa tämän kertomuksen arviointiaiheissa on arvioitu valtuuston kaupunkistrategiassa asettamien tavoitteiden tai linjausten toteutumista.

Arviointiaan varten lautakunta on jakautunut kahteen toimikuntaan. 1. toimikunnan vastuualueina ovat keskushallinto ja kaupunkiympäristön toimiala. Arviointien perusteella kävely- ja pyöräväylien talvikunnossapito tulee huomioida jo maankäytön suunnittelussa, ja samalla kunnossapidon laatuun tulee kiinnittää huomiota. Kaupunkiuudistusalueiden kehittämiseen tarvitaan selkeämpää johtamista. Helsingin Sataman hiilineutraaliustavoite etenee, mutta työtä on vielä tehtävänä.

Lautakunnan 2. toimikunnan vastuualueina ovat kasvatuksen ja koulutuksen toimiala, kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala sekä sosiaali-, terveys- ja pelastustoimiala. Lapsiperheiden sosiaaliohjausta käsittelevässä arvioinnissa nousi esiin tarve kehittää lapsiperheiden palveluita kokonaisuutena. Huumeriippuvuudesta kärsivien hoitoon pääsyä on helpotettu, mutta palveluille on vaikea löytää tiloja. Vaikka vieraskielisten oppilaiden tarpeet tunnistetaan, tukea on tarjolla vaihtelevasti eri kouluissa.

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

Lautakunnan havaintoihin voi tutustua perehtymällä tähän arviointikertomukseen ja laajemmin arviointikertomus.fi -sivustoon. Sivustolta löytyvät myös yksityiskohtaisemmat arviointien taustamuistiot. Näin kaupunkilaiset ja muut Helsingin toiminnasta kiinnostuneet saavat kattavasti tietoa siitä, miten kaupunki on tarkastuslautakunnan havaintojen perusteella suoriutunut tehtävistään.

Tarkastuslautakunta esittää kiitokset tarkastusviraston asiantuntevalle henkilöstölle ja muille vuoden 2023 arviointien valmisteluun osallistuneille sekä toivottaa mielenkiintoisia lukuhetkiä arviointikertomuksen parissa!

Yhteistyöterveisin
Helsingin kaupungin tarkastuslautakunta

Tiivistelmä

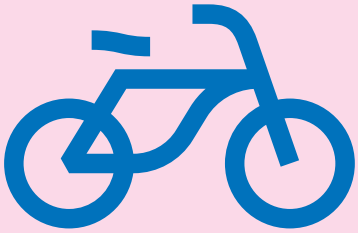
Tarkastuslautakunnan tehtävänä on arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet sekä onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Ohessa poimintoja vuotta 2023 koskevien arviointien tuloksista.

Lapsiperheiden palveluita on syytä kehittää kokonaisuutena.

Lapsiperheiden sosiaaliohjaus on perheille tarkoitettua varhaista matalan kynnyksen tukea. Palvelun saatavuutta on parannettu ja palvelua laajennettu. Jonot ovat kuitenkin kasvaneet, koska palveluun ohjautuu raskaampien palveluiden tarpeessa olevia asiakkaita. Lisäksi ruuhkat ja henkilöstövajeet muissa palveluissa heikentävät eri palvelujen saatavuutta. Eri palveluissa tehdään osittain päällekkäistä työtä. Tarkastuslautakunta suosittelee, että palvelutarpeen arviointien työnjakoa selkeytetään ja henkilöstön saatavuutta sekä asiakkaiden pääsyä palvelutarpeensa mukaisiin palveluihin turvataan.

Nuorisotyössä on varmistettava henkilöstön saatavuus ja pysyvyys.

Jalkautuva nuorisotyö korostui koronapandemian aikana. Kun pandemian väistymisen jälkeen nuorisotiloja on jälleen avattu, niiden määrä ja saavutettavuus eivät ole riittäneet. Lähikuntia matalamman palkkauksen ja laajojen tehtävänkuvien vuoksi Helsinki ei ole enää yhtä vetovoimainen työnantaja kuin aiemmin. Siten pätevän henkilöstön saatavuus on heikentynyt. Tarkastuslautakunta ehdottaa suunnitelman laatimista nuorisotyöntekijöiden palkkauksen, koulutuksen ja työnkuvien kehittämiseksi, jotta alan veto- ja pitovoima paranevat Helsingissä.



Kävely- ja pyöräväylien talvikunnossapito tulee huomioida jo maankäytön suunnittelussa.

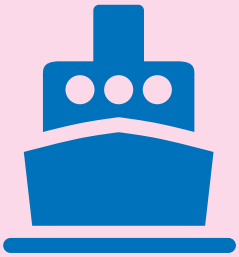
Talvikunnossapitoa toteutetaan kaupungin laatimien tuotekorttien ja työohjeiden mukaisesti, mutta käytännön työtä vaikeuttavat nopeasti muuttuvat sääolosuhteet, sään ääri-ilmiöt, materiaalipula ja kalustorikot. Lumisina vuosina ongelma on lumen kasaamiselle soveltuvan tilan puute. Jalankulun talvihoidon priorisointia ei ole vielä ehditty tehdä. Vaikka pyöräväylien talvihoidon verkostoa on lisätty, talvipyöräilyyn tyytyväisten osuutta ei ole saatu kasvatettua. Talvikunnossapidon huomioiminen jo maankäytön suunnittelussa mahdollistaisi toimivamman lumen käsittelyn. Laatua voitaisiin parantaa myös lisäämällä kannusteita urakoitsijoille toimia sopimusten mukaisesti.

Huumeriippuvuudesta kärsivien hoitoon pääsyä on helpotettu, mutta palveluille on vaikea löytää tiloja.

Huumeriippuvuudesta kärsivien palveluilla voidaan vähentää huumeiden käytöstä aiheutuvia haittoja sekä parantaa ympäristön viihtyisyyttä ja turvallisuutta. Kaupungin päihdepalveluissa on helpotettu huumeita käyttävien hoitoon pääsyä useilla uudistuksilla, jotka ovat parantaneet opioidikorvaushoitoon ja vieroitushoitoon pääsyä. Kun alkuvaiheen palveluihin on siirretty resursseja, voi pääsy loppuvaiheen palveluihin, kuten kuntoutukseen, vaikeutua. Uudistusten vaikutuksia tulee seurata. Päihdepalvelujen kehittämisen suurimpana esteenä ovat kuitenkin vaikeudet sopivien tilojen löytämisessä päihdepalvelujen käyttöön. Tiloja on vaikea saada, koska kaupunkilaiset ja yrittäjät vastustavat päihdepalvelun tilojen sijoittamista lähialueilleen. Palvelutarve on kasvanut, koska huumeiden käyttö on yleistynyt ja lainsäädännön vaatimukset palvelujen järjestämisestä ovat tiukentuneet.

Kirjastojen vetovoima on kasvanut, mutta oppilaitosyhteistyötä tulee kehittää.

Kirjastot ovat tehneet lukuisia toimenpiteitä lukemisen ja lukutaidon lisäämiseksi. Kirjastojen vetovoimaa on lisätty, mikä näkyy kasvaneina käyntimäärinä. Samalla lähikirjastojen alueellinen verkko on turvattu ympäri Helsinkiä. Tulevaisuudessa on syytä jatkaa kirjastojen ja toisen asteen oppilaitosten yhteistyön kehittämistä. Lisäksi tulee edistää toimenpiteitä, jotta yläkouluikäisten kirjastovierailut saataisiin toteutumaan entistä kattavammin.



Sataman hiilineutraaliustavoite etenee, työtä on vielä edessä.

Alusliikenteen päästöt tuottavat valtaosan Sataman päästöistä, kaikkiaan 80 prosenttia. Nämä päästöt saadaan alenemaan neljänneksen vuoteen 2030 mennessä. Tarkastuslautakunta suosittelee Hiilineutraali Satama -toimenpideohjelmaa muutettavaksi siten, että siinä huomioidaan metaani ja muut kasvihuonekaasut hiilidioksidin lisäksi. Raskaan liikenteen ja satama-alueiden työkoneiden päästöt ovat lisääntyneet vastoin tavoitteita. Ne muodostavat yhteensä 18 prosenttia Sataman päästöistä. Sen sijaan Sataman omien päästöjen hiilineutraalius näyttää toteutuvan jo vuonna 2025. Sataman omien päästöjen osuus päästölähteiden kokonaisuudesta on kuitenkin pieni, vain kaksi prosenttia.

Kaupunkiuudistusalueiden johtamiseen tarvitaan selkeyttä.

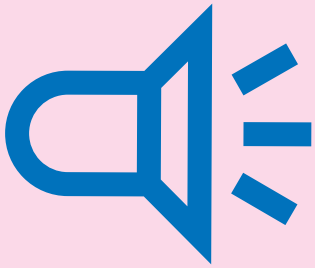
Tietoisuus kaupunkiuudistuksesta ja sen tavoitteista on vuosien aikana lisääntynyt kaupunkiorganisaation sisällä. Kaupunkiuudistus on vasta alussa, ja toistaiseksi alueilla on toteutettu melko pieniä toimenpiteitä. Tarkastuslautakunta suosittelee, että alueita kehitettäessä tulee huolehtia yritysten toimintaedellytysten parantamisesta. Samalla on varmistettava, että toimialojen koordinaatio kaupunkiuudistusalueilla on toimivaa.

Vieraskielisten oppilaiden tarpeet tunnistetaan, tukea on tarjolla vaihtelevasti eri kouluissa.

Neljännes suomenkielisten peruskoulujen oppilaista on vieraskielisiä ja heidän osuutensa kasvaa. Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala on valmistautunut hyvin tilanteeseen. Toimiala on lisännyt kielitietoista ja monikielisyyttä hyödyntävää pedagogiikkaa useilla eri toimenpiteillä. Kouluissa kuitenkin toteutetaan kielitietoista opetusta vaihtelevasti. Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan toimialan on syytä varmistaa, että valmistavalla opetuksella, S2-opetuksella ja monikielisillä ohjaajilla on riittävät resurssit kaikkien koulujen vieraskielisten oppilaiden tukemiseen. Koulujen tulee myös saada riittävät ohjeet ja työkalut vieraskielisten oppilaiden tukemiseen tarkoitettujen resurssien tarkoituksenmukaiseen käyttöön. Tarkastuslautakunta suosittelee myös, että kielitietoisen pedagogiikan ja rasisminvastaisen työotteen juurruttamiseen liittyviä toimenpiteitä jatketaan.

Sosiaali-, terveys- ja pelastustoimiala on varautunut häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin tarkoituksenmukaisella tavalla.

Sosiaali- ja terveystoimen sekä pelastustoimen varautumisprosessit perustuvat jatkuvaan kehitystyöhön. Arvioinnin mukaan voima- ja vesihuollon sekä materiaalihuollon prosessit ovat asianmukaisesti järjestettyjä normaalioloissa. Helsingin kaupungin väestönsuojelu on osittain asianmukaisesti järjestetty, mutta väestö- ja kalliosuojien kunnoissa on eroja. Tarkastuslautakunta suosittelee, että toimialalla varmistetaan tarvittavat henkilöresurssit varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan tehtäviin.



Tarkastuslautakunnan toiminta

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 mukaisesta tavoite-, tuloksellisuus- ja tarkoituksenmukaisuusarvioinnista. Lautakunta valmistelee sellaiset hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat, joista päättää kaupunginvaltuusto sekä valvoo kuntalaissa määritellyn sidonnaisuusilmoitusvelvollisuuden noudattamista. Tarkastuslautakunta on kaupungin toimivasta johdosta ja muusta organisaatiosta riippumaton.

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

Tarkastusvirasto avustaa tarkastuslautakuntaa valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumisen ja toiminnan tuloksellisen ja tarkoituksenmukaisen järjestämisen arvioinnissa sekä sidonnaisuusilmoitusten valvonnassa. Lisäksi tarkastusvirasto avustaa kaupungin tilintarkastajaa lakisääteisessä tilintarkastuksessa.

Vuonna 2023 tarkastusviraston päällikkönä ja tarkastuslautakunnan esittelijänä toimi tarkastusjohtaja Timo Terävä. Arviointitoiminnasta vastasi arviointipäällikkö Minna Tiili elokuuhun asti, sitten oman toimen ohella johtava tuloksellisuustarkastaja Liisa Kähkönen ja vuoden 2024 alusta arviointipäällikkö Timo Cantell. Tarkastustoiminnasta vuonna 2023 vastasi tarkastuspäällikkö Arto Ahlqvist ja sidonnaisuusilmoitusten valvonnasta controller Vilma Lamminpää. Tarkastuslautakunnan sihteerinä toimi Vilma Lamminpää. Tarkastusvirastossa työskenteli yhteensä 17 henkilöä.

Arviointitoiminta

Tarkastuslautakunta arvioi vuosittain, ovatko valtuuston kaupungille ja kaupunkikonsernille asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet toteutuneet, ja onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Nämä ovat lautakunnalle kuntalaissa määriteltyjä tehtäviä. Arviointiin liittyvät havainnot ja suositukset esitetään tässä arviointikertomuksessa.

Arviointikertomuksen taustamuistioihin voi tutustua osoitteessa www.arviointikertomus.fi.

Arviointikertomus on kaupunginvaltuuston käsiteltävänä 19.6.2024. Ennen kertomuksen valtuustokäsittelyä tarkastuslautakunta 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.

Tarkastuslautakunnan arviointityötä tehdään suunnitelmallisesti. Lautakunta on linjannut 14.12.2021 hyväksymässään toimintasuunnitelmassa, että vaihtuvista arviointiaiheista suurin osa kytkeytyy kaupunkistrategiaan, ja että valtuustokauden aikana ne kohdistuvat strategian kaikkiin pääkohtiin.

Arviointikertomuksen sisällysluettelo perustuukin pääosin kaupunkistrategian painopistealueisiin. Vuosittain toistuvia arviointiaiheita ovat sitovien tavoitteiden toteutuminen, talouden arviointi ja suositusten vaikuttavuuden seuranta. Vuosittain vaihtuvat arviointiaiheet päätetään kunkin vuoden arviointisuunnitelmassa.

Vuoden 2023 arviointisuunnitelma valmisteltiin tarkastuslautakunnan ja tarkastusviraston yhteistyönä. Lautakunta hyväksyi arviointisuunnitelman 9.5.2023 ja sitä päivitettiin 12.9.2023. Suunnitelman valmistelussa otettiin huomioon valtuutettujen, valtuustoryhmien ja kaupungin johdon arviointiaihe-ehdotukset sekä kuntalaisten Kerro kantasi -palvelussa esittämät ehdotukset.

Arviointikertomusta valmisteltiin vuoden aikana kahdessa toimikunnassa, jotka käsittelivät kokouksissaan arviointien toteuttamissuunnitelmat, arviointimuistiot ja arviointikertomuksen tekstiluonnokset. Lisäksi toimikunnat tekivät yhteensä kuusi arviointikäyntiä keskushallintoon, toimialoille ja konserniyhteisöön. Pääosan käytännön arviointityöstä toteuttavat tarkastusviraston työntekijät. Arviointi perustuu kriteereihin, joiden lähteinä voivat olla esimerkiksi lainsäädäntö, kaupunkistrategia tai muut aihetta koskevat kaupungin linjaukset. Arvioinnin tietoperustan muodostavat tyypillisesti asiakirjat, haastattelut, kirjalliset tietopyynnöt ja tilastotiedot. Arviointikertomuksessa esitetyt johtopäätökset ja suositukset perustuvat arviointiaineistoista tehtyihin havaintoihin.

Tarkastuslautakunnan kokoonpano

1. toimikunta

Vpj. Dani Niskanen
Varajäsen Leila Kaleva

Nita Austero
Varajäsen Pertti Hyvärinen

Jussi Junni
Varajäsen Virve Magdaleno

Terhi Peltokorpi
Varajäsen Jukka Ihanus

2. toimikunta

Pj. Nuutti Hyttinen
Varajäsen Marika Sorja

Iida Haglund
Varajäsen Juha Christensen

Sandra Hagman
Varajäsen Jani Valpio

Mikael Jungner
Varajäsen Kimmo Niemelä

Petrus Pennanen
Varajäsen Emma Ringbom

Toimikuntien arviointityötä koordinoivat toimikuntien sihteerit. Lautakunnan 1. toimikunnan sihteerinä toimi johtava tuloksellisuustarkastaja Petri Jäske ja 2. toimikunnan sihteerinä johtava tuloksellisuustarkastaja Liisa Kähkönen. Johtava tuloksellisuustarkastaja Aija Kaartinen vastasi arviointityön menetelmällisestä tuesta ja koulutuksesta. Arviointipäällikkö ja johtavat tuloksellisuustarkastajat vastaavat arviointityön laadunvarmistuksesta. Sisäisen laadunvarmistuksen lisäksi arviointimuistioiden ja arviointikertomustekstien sisällön oikeellisuus tarkistutetaan arviointikohteilla.

Kuviossa 1 esitetään, miten tarkastuslautakunnan arviointityö ajallisesti etenee.

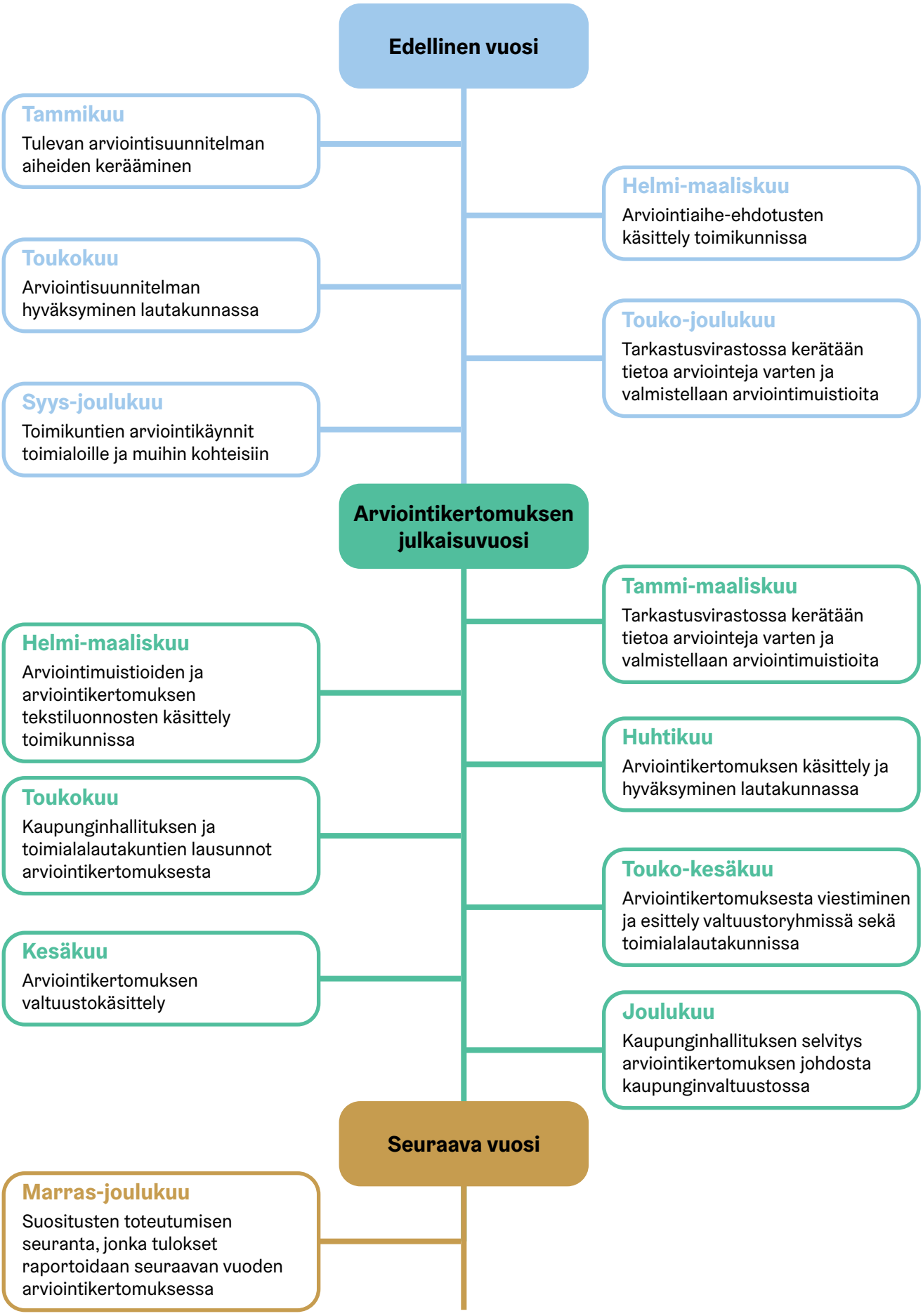
Tarkastustoiminta

Helsingin kaupungin tilikausien 2023–2024 tilintarkastus kilpailutettiin ja kaupunginvaltuusto valitsi 15.3.2023 tilintarkastajaksi kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen tehneen tilintarkastusyhteisö KPMG Oy Ab:n. Päävastuullisena tilintarkastajana toimi JHT, KHT Jorma Nurkkala. Tilintarkastaja antoi lautakunnalle kolme raporttia vuoden 2023 tilintarkastuksesta ja esitteli tarkastuksen havaintoja lautakunnan kokouksissa. Tilintarkastuskertomus ja julkinen yhteenvetoraportti vuoden 2023 tilintarkastuksesta käsitellään valtuustossa 19.6.2024.

Sidonnaisuusilmoitusten valvonta

Kuntalain mukaan määrätyillä luottamushenkilöillä ja viranhaltijoilla on velvollisuus ilmoittaa julkisesti sidonnaisuuksistaan. Tarkastuslautakunnan tehtävänä on valvoa ilmoitusvelvollisuuden noudattamista ja saattaa ilmoitukset valtuuston tiedoksi. Lautakunta merkitsi tiedoksi luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden antamat sidonnaisuusilmoitukset kokouksissaan 30.5. ja 7.11.2023. Valtuuston käsittelyssä ilmoitukset olivat 21.6. ja 13.12.2023.

Kuvio 1. Tarkastuslautakunnan arviointityön vuosikello.



Sitovien toiminnan tavoitteiden arviointi

Aiempaa suurempi osa tavoitteista toteutui

Vuoden 2023 talousarviossa oli yhteensä 31 kaupunginvaltuuston hyväksymää toimialoille, liikelaitoksille ja virastoille asetettua sitovaa toiminnan tavoitetta. Tarkastuslautakunnan arvion mukaan niistä 18 eli 58 prosenttia toteutui. Toteumaprosentti oli 16 prosenttiyksikköä parempi kuin vuonna 2022.

Myös tilinpäätöksessä arvioitiin 18 tavoitetta toteutuneeksi. Tilinpäätöksessä arvioitiin 13 sitovaa toiminnan tavoitetta toteutumattomiksi, mikä on yksi enemmän kuin tarkastuslautakunnan arvion mukaan. Eroa tilinpäätöksen ja tarkastuslautakunnan arvion välille syntyi siitä, että yhden tavoitteen toteutumiseen ei tarkastuslautakunnan arvion mukaan voitu ottaa kantaa. Sosiaali- ja terveystoimialalla terveysasemien hoitotakuun mittareille ei ollut asetettu tavoitearvoja talousarviossa, vaan vasta myöhemmin. Tämän vuoksi tarkastuslautakunta katsoo, ettei tavoitteen ja sen yhden mittarin toteutumista voi arvioida.

Kaupunginvaltuusto on käsitellyt ja hyväksynyt tavoitteiden poikkeamat kokouksessaan 28.2.2024.

Tavoitteiden mittareiden toteumaprosentti oli hieman parempi kuin vuonna 2022

Tavoitteiden toteutumista kuvaavia mittareita oli yhteensä 46. Niistä 60 prosenttia toteutui (kuvio 2), mikä on hieman suurempi osuus kuin edellisvuonna (58 prosenttia). Tarkastuslautakunnan arvion mukaan yhden mittarin toteutumista ei voitu arvioida, koska talousarviossa sille ei ollut asetettu tavoitetasoa. Mittari oli edellä mainittu terveysasemien hoitotakuun mittari.

Kasvatuksen ja koulutuksen sekä kulttuurin ja vapaa-ajan toimialojen 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 3 nähdään, että kasvatuksen ja koulutuksen sekä kulttuurin ja vapaa-ajan toimialojen tavoitteet toteutuivat parhaiten. Molempien toimialojen kaksi tavoitetta toteutuivat. Kaikilla toimialoilla tavoitteista toteutui vähintään puolet.

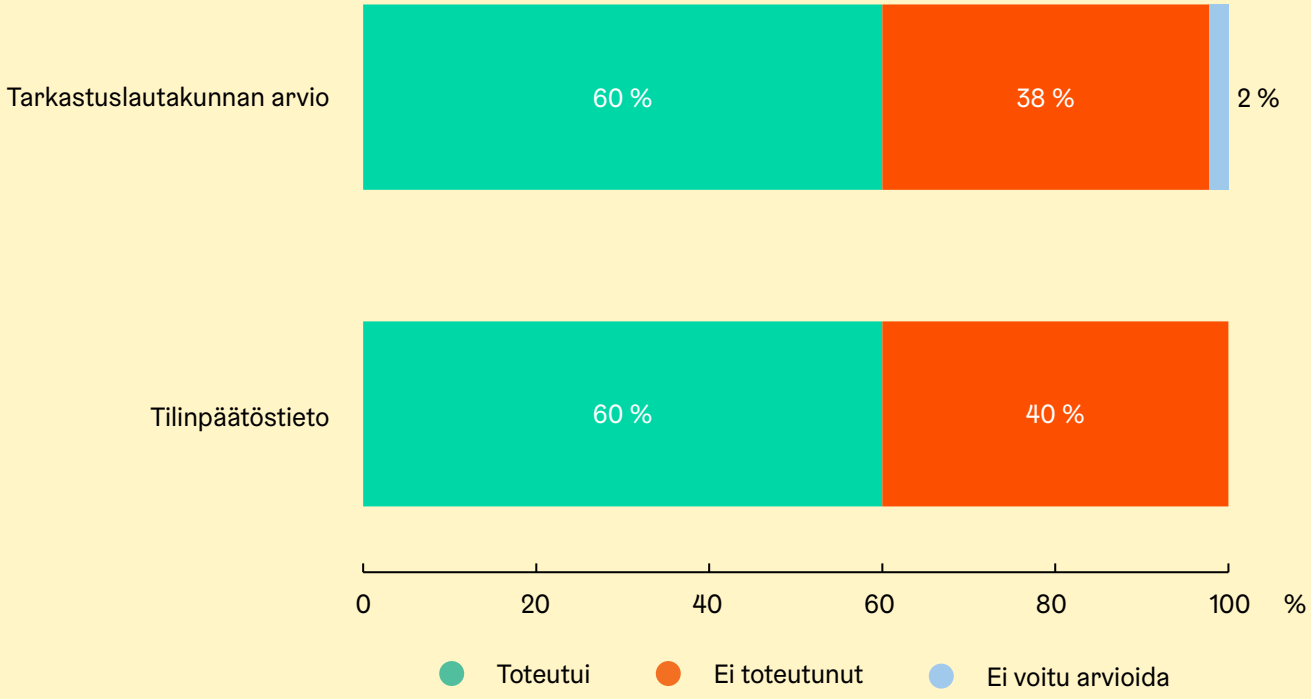
Asuntojen kaavoituksen ja asuntorakentamisen aloitusten tavoitteet eivät toteutuneet

Kaupunginkansliassa tavoitteita oli kuusi, ja niistä toteutui neljä. Tavoitteilla oli kuusi mittaria, joista toteutui neljä. Toteutumatta jäi aloitettujen asuntojen määrän tavoite, joka oli yhteinen kaupunkiympäristön toimialan kanssa. Syitä asuntotuotannon hiljenemiseen ovat vuoden 2021 lopulla alkanut jyrkkä rakentamiskustannusten kasvu sekä helmikuussa 2022 Venäjän Ukrainaan kohdistamasta hyökkäyssodasta käynnistynyt energian, kuluttajahintojen ja korkojen voimakas nousu. Samat syyt johtivat kaupunginkanslian mukaan siihen, ettei tavoite kaupunkiuudistusalueiden asuntokannan kasvusta toteutunut. Sen sijaan esimerkiksi kaupungin taloutta koskevat tavoitteet toteutuivat. Kahden taloustavoitteen dokumentointi oli kuitenkin puutteellista, koska liitetietojen perusteella ulkopuolinen arvioija ei pysty toteamaan, miten mittareiden arvot on laskettu.

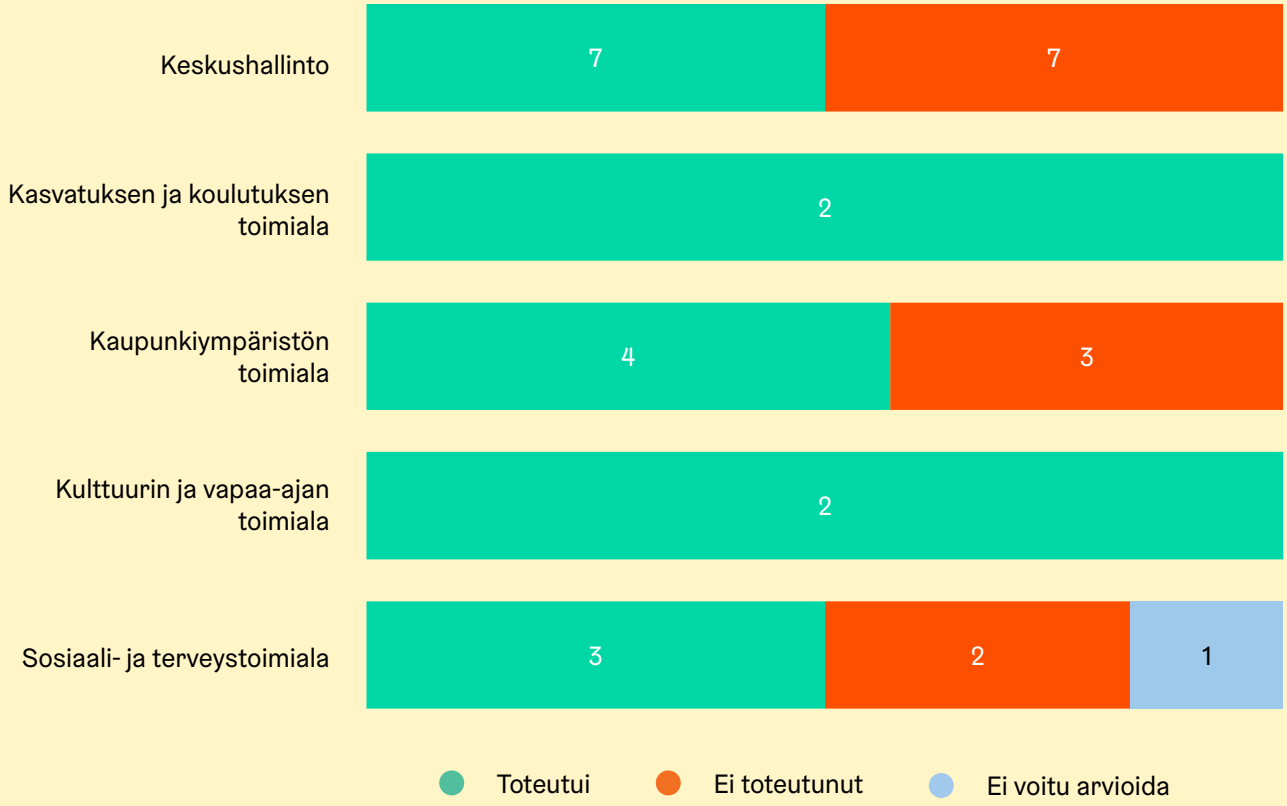
Tarkastusviraston yksi sitova tavoite toteutui. Palvelukeskusliikelaitoksella ja työterveysliikelaitoksella oli molemmilla yksi sitova tavoite, joka liittyi asiakaskokemukseen. Kummankaan liikelaitoksen tavoite ei toteutunut. Rakentamispalveluliikelaitoksella oli kolme tavoitetta, joista asiakastyytyväisyyden tavoite toteutui. Toteutumatta jäivät sähköautojen osuuden lisääminen kaupungin autokannasta ja työnantajan suositteluindeksin paraneminen. Taloushallintopalveluliikelaitoksella oli kaksi sitovaa toiminnan tavoitetta ja kummallakin yksi mittari. Taloudellisen tuloksen tavoite toteutui, mutta asiakastyytyväisyyden tavoite ei toteutunut.

Kaupunkiympäristön toimialan neljästä sitovasta tavoitteesta toteutui kaksi. Mittareita oli kymmenen, ja niistä toteutui kuusi. Kaupunkilaiskokemuksen sekä kaupungin kasvun ja elinvoimaisuuden edistämisen tavoitteissa mittarit eivät saavuttaneet tavoitetasoaan asiakaspalautteeseen vastaamiseen tavoiteajassa, uusien asuntojen rakentamisen aloituksissa, kaavoitettujen asuntojen kerrosneliömetrien määrässä ja asuntojen alueellisten hintaerojen tasaantumisessa.

Kuvio 2. Toimialojen, liikelaitosten ja virastojen sitovien tavoitteiden mittareiden toteutuminen vuonna 2023, prosenttia.



Kuvio 3. Sitovien tavoitteiden toteutuminen toimialoittain vuonna 2023, kappaletta.



Mittarit asiakastyytyväisyydessä puistojen ja katujen hoitoon toteutuivat. Kaikki ekologisen kestävyyden tavoitteen kolme mittaria toteutuivat. Mittarit koskivat muun muassa toimitilojen lämmitysjärjestelmiä, työmaiden ympäristötavoitteita ja luontoseurantojen toteuttamista. Myös toimialan tuottavuuden parantamisen tavoite ja sen yksi mittari toteutuivat.

Kaupunkiympäristön toimialalla toimii myös liikenneliikelaitos (HKL). Liikenneliikelaitoksen kolmesta tavoitteesta toteutui kaksi: talouden pysyminen tasapainossa ja asiakkaiden antama liikennöitsijäarvosana. Tavoite metroliikenteen ajamattomien lähtöjen määrästä ei toteutunut. Siitä lähtien, kun Pääkaupunkiseudun kaupunkiliikenne Oy perustettiin vuoden 2022 alussa, HKL on vastannut vain metron liikennöinnistä ja infrastruktuurista.

Varhaiskasvatuksen lastenhoitajien oppisopimuskoulutuksessa aloittaneiden määrä kasvoi

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan kaksi tavoitetta toteutuivat ja kolme mittaria saavuttivat tavoitetasonsa. Mittarit koskivat tunne- ja vuorovaikutustaidon ohjelmien käyttämistä perusopetuksessa, lukiolaisten tunnetta kuulumisesta osaksi kouluyhteisöä ja varhaiskasvatuksen lastenhoitajien oppisopimuskoulutuksessa aloittaneiden määrän kasvua.

Sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan kuudesta tavoitteesta toteutui kolme. Tavoitteiden 13 mittarista toteutui seitsemän, toteutumatta jäi viisi, ja yhtä mittaria ei tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan voida arvioida. Toteutuneiden tavoitteiden mittarit saavuttivat tavoitteensa, koska iäkkäiden ympärivuorokautisessa laitoshoidossa olevien määrä väheni, pelastustoiminnan lähtö- ja ajoajat olivat riittävän lyhyitä ja onnettomuuksien ehkäisyyn liittyvien turvallisuuspisteiden tavoitetaso ylitettiin. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen ja syrjäytymisen ehkäisyn tavoitetta ei voitu arvioida, koska yhden mittarin toteutumista ei pystytty arvioimaan. Mittarin tavoitetasoja ei ollut asetettu talousarviossa vaan vasta myöhemmin. Tavoitteen seitsemästä muusta mittarista neljä toteutui ja kolme ei toteutunut. Kiireellisen ensihoidon ja Maisa-palvelun aktiivisen käytön tavoitteet eivät toteutuneet.

Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalla oli kaksi sitovaa toiminnan tavoitetta, joilla molemmilla oli yksi mittari. Kummatkin tavoitteet ja mittarit toteutuivat. Tavoitteiden mittareita olivat käyntikerrat toimialan palveluissa ja palvelukokonaisuuksien yksikkökustannukset.

Johtopäätökset tavoitteiden toteutumisesta

Vuoden 2023 talousarvion sitovista toiminnan tavoitteista toteutui 58 prosenttia ja mittareista 60 prosenttia. Sitovat tavoitteet toteutuivat erityisen hyvin kasvatuksen ja koulutuksen sekä kulttuurin ja vapaa-ajan toimialoilla.

Tarkastuslautakunnan arvio tavoitteiden toteutumisesta poikkesi tilinpäätöksen arviosta yhden mittarin osalta. Sen toteutumista ei tarkastuslautakunnan arvion mukaan voi arvioida, koska terveysasemien hoitotakuun mittareille ei ollut asetettu tavoitearvoja talousarviossa vaan vasta myöhemmin. Kaupunginkanslian kahden mittarin dokumentointi oli puutteellista, koska liitetietojen perusteella ulkopuolinen arvioija ei pystyisi toteamaan, miten mittareiden arvot on laskettu.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

kaupunginkanslian tulee

- varmistaa, että sitovien tavoitteiden dokumentoinnin liitteissä esitetään kaikki sellaiset tiedot, jotka ulkopuolinen arvioija tarvitsee pystyäkseen toteamaan, että mittarien arvot on laskettu oikein.

Konsernille asetetut tavoitteet

Tytäryhteisöjen tavoitteille ei useinkaan ole asetettu tavoitearvoja

Konsernille asetettujen tavoitteiden arvioinnin kohteena oli kulttuurialan yhteisöryhmään kuuluvien tytäryhteisöjen tavoitteiden toteutuminen vuonna 2023. Kulttuurialan neljälle tytäryhteisölle oli asetettu omistajastrategioissa yhteensä 14 tavoitetta. Yhteisöraportoinnin mukaan tavoitteista toteutui yhdeksän eli 64 prosenttia. Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan toteutuneita tavoitteita oli seitsemän eli 50 prosenttia. Seitsemää tavoitetta ei voitu arvioida, koska tavoitteiden mittareille ei ollut asetettu tavoitetasoja tai kriteereitä, tai mittarit olivat muuten epäselviä.

Tavoitteiden toteutuminen tai toteutumatta jääminen ei käy selkeästi ilmi kaikista kulttuurialan yhteisöjen selitteistä. Tavoitteiden mittareille ei ole aina asetettu tavoitetasoja tai kriteereitä. Osa mittareista jättää tulkinnanvaraa sille, mitä mittarilla tarkoitetaan. Lisäksi yksi mittari saattaa sisältää kaksi eri asiaa, jolloin tavoitteiden toteumaa on haastava arvioida.

Vuoden 2024 talousarviossa tytäryhteisöjen raportointi valtuustolle vahvistuu

Vuoden 2023 talousarviossa esitettiin koko konsernista 15 tytäryhteisön omistajastrategiatavoitteet, joita oli yhteensä 72. Tilinpäätösraportoinnin mukaan yhteisöjen tavoitteista 47 eli 65 prosenttia toteutui, ja 25 eli 35 prosenttia jäi toteutumatta. Tilinpäätöksessä tavoitteiden toteutuma on dokumentoitu eri tavoin kuin yhteisöraportoinnissa. Tilinpäätöksessä tavoitteiden toteutuminen on esitetty muodossa ”toteutui” tai ”ei toteutunut” emokaupungin ohjeistuksen mukaisesti. Yhteisöraportoinnissa vaihtoehdoksi on annettu lisäksi ”toteutui osittain”. Konserniohjauksen mukaan tytäryhteisöt määrittävät itse toimenpiteet ja tavoitetasot sekä arvioivat tavoitteiden toteutumisen asetettujen mittarien mukaan.

Omistajastrategioiden mukaiset tavoitteet asetetaan 5–7 vuodelle. Vuoden 2023 talousarviossa on esitetty keskeisimpien tytäryhteisöjen omistajastrategioiden mukaiset tavoitteet ja mittarit. Talousarviossa todetaan, että kahden omistajastrategiatavoitteen mahdollisesta toteutumatta jäämisestä raportoidaan kaupunginvaltuustolle erikseen vuosittain. Tarkastuslautakunta ei saanut tarkempia tietoja siitä, miten poikkeamista raportointi kaupunginvaltuustolle toteutetaan.

Omistajastrategioiden myötä luovuttiin vuotuisesta talousarviotavoitteiden asettamisprosessista, eikä tytäryhteisöille asetettu kaupunginvaltuustolle raportoitavia tavoitteita talousarviossa vuonna 2022. Vuodeksi 2024 toimintamallia on muutettu siten, että talousarviossa on vahvistettu omistajastrategioissa määritellyt tavoitteet ja mittarit keskeisimmille tytäryhteisöille. Lisäksi tytäryhteisöt raportoivat talousarviossa vahvistettujen tavoitteiden toteutumisesta kaupunginhallituksen konsernijaostolle kerran tai kahdesti vuodessa ja kaupunginvaltuustolle konsernitilinpäätöksen yhteydessä.

Johtopäätökset

Kulttuurialan tytäryhteisöjen tavoitteiden toteutumista on haastava arvioida, koska valtaosalle tavoitteiden mittareista ei ole asetettu tavoitearvoja tai kriteereitä. Lisäksi yksi mittari saattaa sisältää monta mitattavaa asiaa. Yhteisöraportoinnin mukaan kulttuurialan yhteisöjen tavoitteista yhdeksän toteutui. Arvioinnin perusteella toteutuneita tavoitteita oli seitsemän, seitsemää tavoitetta ei voitu arvioida. Yhteisöraportointi ja tilinpäätösraportointi eivät myöskään aina vastanneet toisiaan.

Vuoden 2023 talousarviossa esitettyjen keskeisimpien tytäryhteisöjen omistajastrategioiden mukaisten tavoitteiden poikkeamista raportoidaan kaupunginvaltuustolle kahden tavoitteen osalta. Arvioinnissa ei kuitenkaan saatu tietoa siitä, miten poikkeamista raportointi kaupunginvaltuustolle toteutetaan. Toimintamallia on muutettu vuoden 2024 talousarviossa siten, että talousarviossa vahvistetaan omistajastrategioissa määritellyt tavoitteet ja mittarit keskeisimmille tytäryhteisöille. Lisäksi tavoitteiden toteutuma raportoidaan kaupunginvaltuustolle vuosittain konsernitilinpäätöksen yhteydessä.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

kaupunginkanslian tulee

- varmistaa, että tytäryhteisöjen omistajastrategioissa asetettujen tavoitteiden mittareista jokainen sisältää vain yhden mitattavan asian.
- varmistaa, että tytäryhteisöjen omistajastrategioissa asetettujen tavoitteiden mittareille määritetään tavoitetasot tai kriteerit ja ne kuvataan talousarviossa, jotta tavoitteiden toteutuminen on mahdollista todeta.
- varmistaa, että tavoitteiden toteutumat dokumentoidaan yhteneväisesti yhteisöraportoinnissa ja tilinpäätöksessä.

Helsinki

Vastuullinen talous kestävän kasvun perustana

Kaupungin talous

Sosiaali-, terveys- ja pelastustoimen talous eriytettiin kaupungin taloudesta

Vuosi 2023 oli ensimmäinen, jolloin sosiaali-, terveys- ja pelastustoimen menot ja tulot eivät enää ole osa kaupungin itse rahoittamaa taloutta. Sosiaali-, terveys- ja pelastustoimen rahoitus hyvinvointialueilla ja Helsingissä perustuu yleiskatteelliseen valtionrahoitukseen, joka määräytyy pääasiassa tarveperusteisesti asukasluvun ja eräiden muiden tekijöiden mukaan. Helsingin kaupunginvaltuustolla säilyi edelleen valta päättää rahoituksen kohdentamisesta. Kaupunginvaltuusto vahvisti kokouksessaan 16.11.2022 kaupungin vuoden 2023 tuloveroprosentiksi 5,36. Ohessa tarkastellaan kunta-Helsingin taloutta ja sen tunnuslukuja. Sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan taloutta tarkastellaan erikseen.

Kunta-Helsingin talous

Strategian taloustavoitteiden ja talousarvion toteutuminen

Menokasvu toteutui kaupunkistrategian vastuuperiaatteen mukaisesti

Kaupunkistrategiassa 2021–2025 tavoitteena on käyttömenojen kasvun vastuuperiaate. Vuosittaiset talousarviot eivät sen mukaan saa ylittää määriteltyä vastuuperiaatteen mukaista menotasoa. Kaupunginkanslia on ottanut tämän myös sitovaksi tavoitteekseen. Käyttötalousmenojen kasvu sidotaan kustannustason ja väestönkasvun muutoksiin sekä kaupunkiorganisaatiolle asetettuun tuottavuustavoitteeseen, joka on 0,5 prosenttia vuosina 2023–2025. Tavoite oli 0,3 prosenttia vuonna 2022. Kustannustason muutosta kuvaa peruspalvelujen hintaindeksi. Väestönkasvua kuvaavat kasvatuksen ja koulutuksen toimialan sekä kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan nuorisopalveluiden ikäryhmäkohtainen väestönkasvu ja muutoin väestön kokonaismuutos.

Tilinpäätöstietojen perusteella mittari toteutui (taulukko 1). Vastuuperiaatteen mukaiset menot kasvoivat vuonna 2023 noin 4,9 prosenttia. Kustannustason muutos, jota kuvataan peruspalveluiden hintaindeksillä, toteutui huomattavasti korkeampana kuin talousarviota laadittaessa arvioitiin. Korkea hintaindeksi mahdollisti tavoitteen toteutumisen.

Kaupunkistrategian investointeja ohjaava tavoite toteutui

Kaupunkistrategiassa 2021–2025 on asetettu tavoitteeksi, että toiminnan ja investointien rahavirta voi valtuustokauden aikana olla alijäämäinen enintään yhteensä julkisen talouden suunnitelmassa ja kuntatalousohjelmassa paikallishallinnolle asetetun alijäämätavoitteen verran. Kaupunginkanslian sitovana tavoitteena vuonna 2023 oli, että kokonaisinvestoinnit mitoitetaan rahoituksellisesti kestävälle tasolle toiminnan ja investointien rahavirran sekä lainakannan kasvun näkökulmasta. Tavoitteen mittari on talousarviossa konkretisoitu siten, että toiminnan ja investointien rahavirta saa olla enintään -0,5 prosenttia suhteessa Helsingin BKT:hen. Tilinpäätöksen mukaan tämä toteutui. Toiminnan ja investointien rahavirta oli 23 miljoonaa euroa ylijäämäinen. Tavoitteen mukainen alijäämä, huomioiden kaupungin osuus BKT:stä sekä joukkoliikenneinvestointeihin kohdistuvat kaupungin takausvastuut, olisi voinut olla 153 miljoonaa euroa.

Verotulojen kasvu oli arvioitua suurempi

Vuonna 2023 kuntien verotuloja siirtyi valtiolle ja valtionosuuksien määrä väheni sote-uudistuksessa. Verorahoitus pieneni tämän vuoksi 50 prosenttia vuodesta 2022, joten vuosien verokertymät eivät ole vertailukelpoisia keskenään. Muutos on havaittavissa kuviosta 4.

Verotulot olivat yli 2 miljardia euroa ja toteutuivat 78 miljoonaa euroa talousarviota suurempina. Kunnallisvero oli yhteensä 1,19 miljardia euroa vuonna 2023, mikä oli 52 miljoonaa euroa talousarviossa arvioitua enemmän. Kasvu johtui arvioitua paremmasta ansiotulojen kehityksestä ja niin sanotuista verohännistä, jotka ovat aiempien vuosien korkeammalla veroprosentilla ja jako-osuudella tilitettyjä verotuloja. Yhteisöverokertymä oli 539 miljoonaa euroa, mikä oli noin 30 prosenttia edellisvuotta vähemmän. Valtionosuudet olivat 200 miljoonaa euroa ja laskivat noin 177 miljoonaa euroa vuodesta 2022. Kiinteistövero oli 307 miljoonaa euroa.

Kunta-Helsingin toimintamenot olivat 2,9 miljardia euroa ja ylittivät talousarvion 78 miljoonalla eurolla.

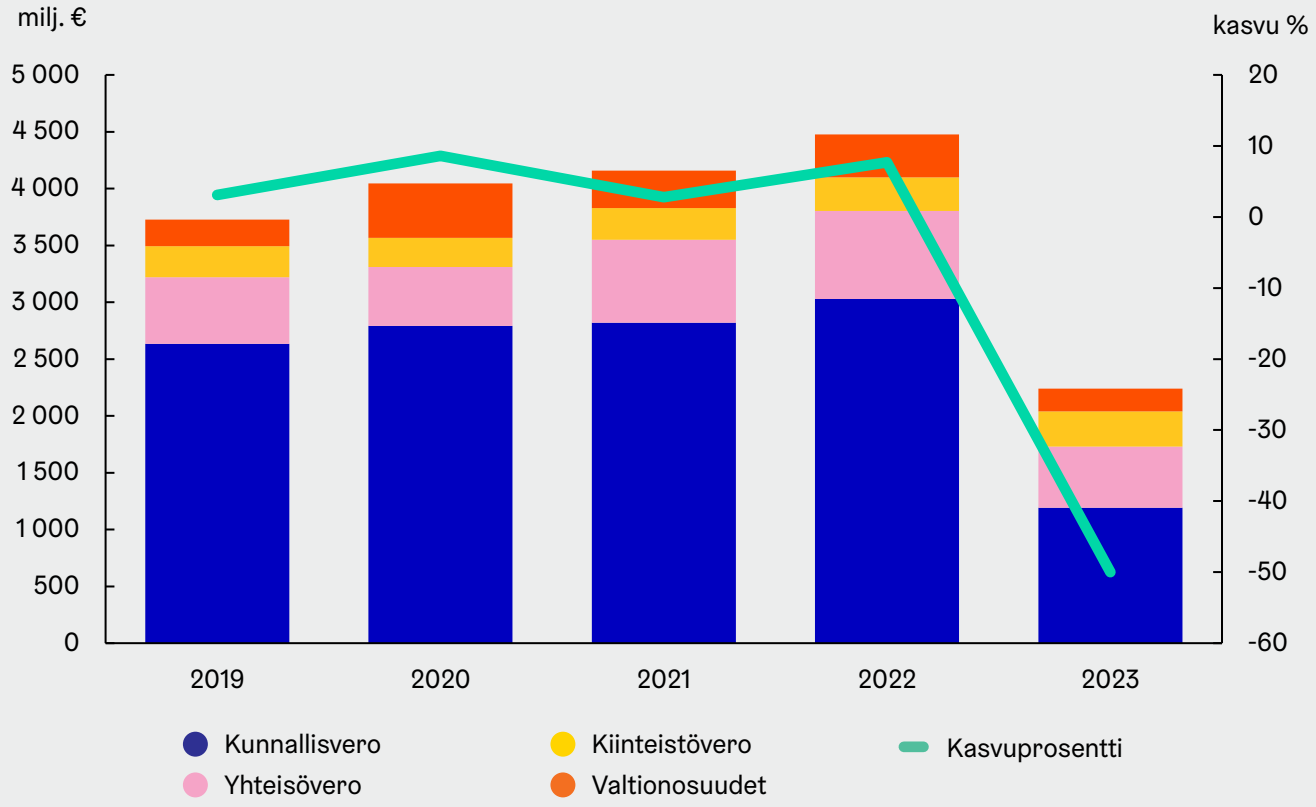
Taulukko 1. Vastuuperiaatteen mukainen käyttömenokasvu vuonna 2023.*

	TA 2023	TP 2023
Väestönkasvun prosenttimuutos	0,6	1,0
Peruspalveluiden hintaindeksin prosenttimuutos	3,8 (syyskuu 2022)	5,2 (VM 12/2023)
Tuottavuuden parantamisen tavoite, prosenttiyksikköä	-0,5	-0,5
Strategiatavoitteen mahdollistama menokasvuprosentti	**3,9**	**5,7**

Vastuuperiaate	**TP 2022**	**TP 2023**
Strategiatavoitteen mukaiset toteutuneet menot, miljoonaa euroa	1 998**	2 096
Toteutunut menokasvu, miljoonaa euroa		98
Toteutunut kasvuprosentti		**4,9**

*Lähde: Kaupunginkanslian talous- ja suunnitteluosasto
**Talousarviorakenteen muutokset huomioitu.

Kuvio 4. Verorahoituksen rakenne ja kehitys 2019–2023.*



* Lähde: Kaupunginkanslian talous- ja suunnitteluosasto

Menojen ylitys johtui pääasiassa kasvatuksen ja koulutuksen toimialan menojen ylityksestä palkankorotuksien ja kustannustason nousun seurauksena sekä kaupunkiympäristön toimialan yleisten alueiden kunnossapidon ja HKL-infratuen kustannusten kasvusta. Toimintatuotot olivat 1,2 miljardia euroa ja toteutuivat 19 miljoonaa euroa talousarviota alhaisempina. Vuosikate toteutui puolestaan talousarviota parempana, ollen 815 miljoonaa euroa. Ylitys johtui pääosin verotulojen talousarviota paremmasta toteumasta.

Vuoden 2023 talousarvion käyttötalousosassa oli yhteensä 26 sitovaa määrärahaa tai toimintakatetta. Niistä 17 eli 66 prosenttia toteutui joko budjetoidun mukaisena tai budjetoitua paremmin. Yhdeksän sitovaa määrärahakohtaa joko ylitti toimintamenonsa tai alitti toimintakatteensa. Kaupunginvaltuusto on myöntänyt näille ylitysoikeudet.

Investointimäärärahoja käytettiin eniten rakennuksiin

Kunta-Helsinki teki vuonna 2023 investointeja 810 miljoonalla eurolla, kun liikelaitoksia ja Pääkaupunkiseudun Kaupunkiliikenne Oy:n investointeja ei oteta huomioon. Tämä on 84 prosenttia käytettävissä olleista investointimäärärahoista. Talousarviossa investointeihin oli käytettävissä ylitysoikeudet huomioiden 968 miljoonaa euroa. Koko kunta-Helsingin ja Kaupunkiliikenne Oy:n investoinnit vuonna 2023 olivat yhteensä 1 035 miljoonaa euroa. Suurimpia investointikohteita olivat rakennukset 289 miljoonaa, suuret liikennehankkeet 144 miljoonaa sekä kadut ja liikenneväylät 92 miljoonaa euroa.

Investointiosassa oli yhteensä 17 sitovaa määrärahakohtaa. Niistä kahdeksan osalta talousarviomääräraha alittui tai toteutui suunnitellusti. Ylittyneitä talousarviokohtia oli yhdeksän. Ylitykset selittyvät sillä, että useille investointimäärärahoille on myönnetty jo aiemmin ylitysoikeus edellisenä vuonna käyttämättä jääneiden varojen vuoksi.

Liikelaitoksille asetettuja sitovia toiminnan tavoitteita on käsitelty osana sitovien tavoitteiden toteutumista. Näiden joukossa oli kaksi taloudelliseen tulokseen liittyvää tavoitetta, joista toinen toteutui. Liikenneliikelaitoksen (HKL) tavoitteena oli, että tilikauden tulos on vähintään nolla, ja toteuma oli 3,1 miljoonaa euroa. Vuoden 2022 alusta alkaen HKL on vastannut vain metron liikennöinnistä ja infrastruktuurista, kun Pääkaupunkiseudun Kaupunkiliikenne Oy perustettiin. Taloushallintopalveluliikelaitoksen tilikauden tulokseen liittyvä tavoite toteutui: tilikauden ylijäämä oli 0,1 miljoonaa euroa.

Muille liikelaitoksille ei ollut asetettu taloudelliseen tulokseen liittyvää tavoitetta. Palvelukeskusliikelaitoksen tulos oli tavoitteen mukaisesti ylijäämäinen ja työterveysliikelaitoksen tulos alijäämäinen. Rakentamispalveluliikelaitos Staran tilikauden alijäämä oli pienempi kuin talousarviossa ennakoitiin.

Talouden tunnuslukujen kehitys

Vuosikate riitti investointeihin

Vuosikate osoittaa sen tulorahoituksen, joka juoksevien menojen jälkeen jää käytettäväksi investointeihin, sijoituksiin ja lainojen lyhennyksiin. Vuosikate on keskeinen tunnusluku tulorahoituksen riittävyyden arvioimisessa. 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.

Kunta-Helsingin 2023 vuosikatetta voidaan periaatteessa verrata Helsingin edeltävien vuosien vastaavaan tunnuslukuun, vaikka se ei sisälläkään enää sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan tietoja. Taulukossa 2 lainanhoitokate, investointien tulorahoitus ja toiminnan ja investointien rahavirran kertymä kuvaavat kunta-Helsingin ohella koko kaupunkia, sillä uuden sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan investoinnit ovat vähäiset, eikä toimialalla ole omia lainoja.

Taulukosta 2 havaitaan, että kaupungin vuosikate on ollut viime vuosina poistotasoon nähden yli kaksinkertainen, ja luku on parantunut edelleen. Vuosikate heikkeni vuonna 2022, mutta parani jälleen vuodelle 2023. Lainanhoitokate parani siitä huolimatta, että korkotaso on noussut. Helsingin lainanhoitokate on erittäin hyvällä tasolla. Kuvio 5 osoittaa, että investointien tulorahoitusprosentti parani edellisvuosista. Vuosikate riitti investointeihin joukkoliikenneinvestointeja lukuun ottamatta. Investointien tulorahoitusprosentti parani edellisvuosista. Se kertoo, kuinka paljon investointien omahankintamenosta on rahoitettu vuosikatteella.

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. Toiminnan ja investointien rahavirta toteutui 23,2 miljoonaa euroa positiivisena vuonna 2023, ja kertymä viideltä vuodelta on positiivinen. Konsernissa vastaavat tunnusluvut olivat emokaupunkia matalammat. Konsernin investointien tulorahoitus parani, mutta toiminnan ja investointien rahavirran kertymä on negatiivinen ja heikentynyt jatkuvasti.

Kaupunkistrategian mukaan toiminnan ja investointien rahavirta voi olla alijäämäinen valtuustokauden aikana enintään yhteensä julkisen talouden suunnitelmassa ja kuntatalousohjelmassa paikallishallinnolle asetetun alijäämätavoitteen verran. Tätä kutsutaan alijäämärajoitteeksi. Tavoite toteutui hyvin vuonna 2023.

Taulukko 2. Kunta-Helsingin tuloslaskelman ja rahoituslaskelman tunnuslukujen kehitys 2019–2023.

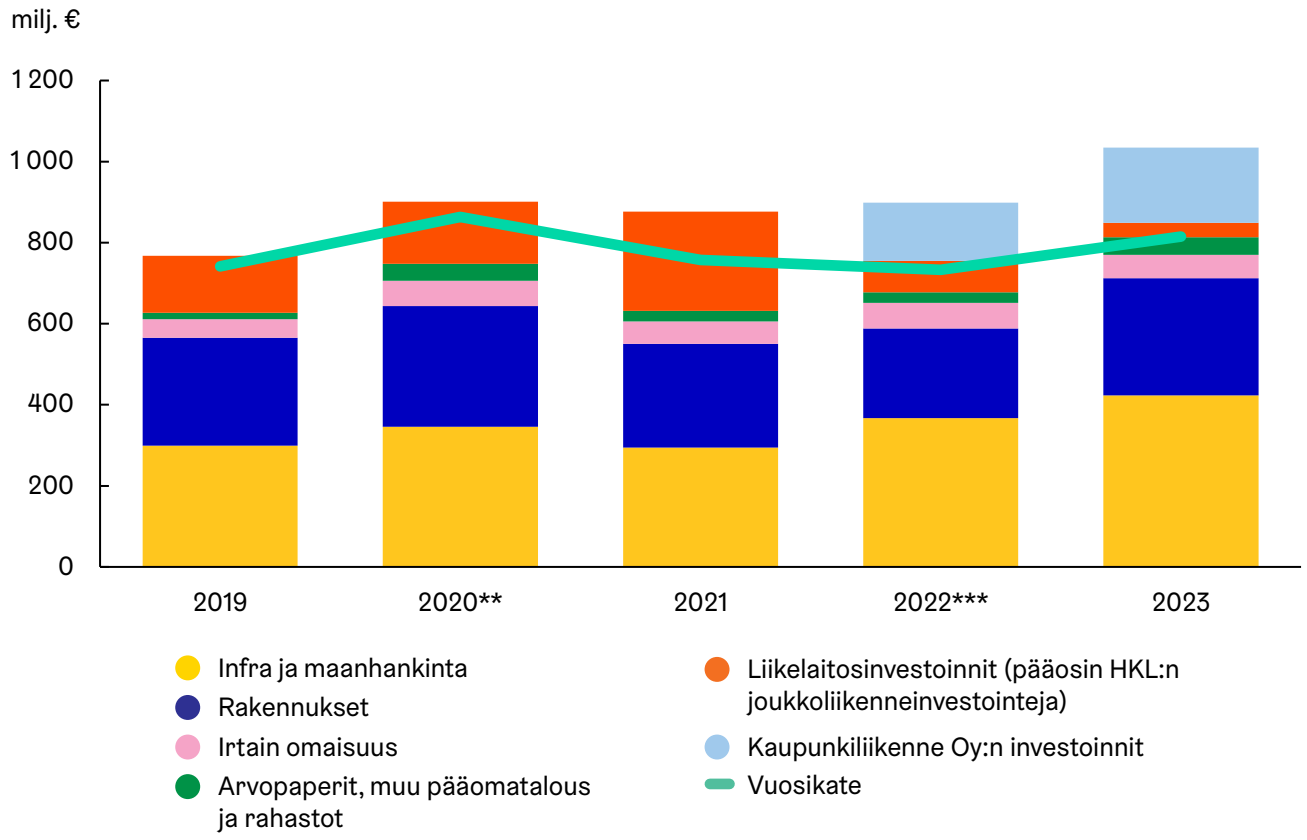
	2019	2020	2021	2022	2023
Vuosikate, euroa/asukas (emo)	1 134	1 314	1 150	1 104	1 207
Vuosikate, euroa/asukas (konserni)	2 106	2 190	2 029	2 049	2 067
Vuosikate, prosenttia poistoista (emo)	203	230	185	189	223,3
Vuosikate, prosenttia poistoista (konserni)	167	170	142	150	145
Lainanhoitokate (emo)	7,4	9,1	8,2	8,1	10,2
Lainanhoitokate (konserni)	3,1	4,8	3,9	3,9	3
Investointien tulorahoitusprosentti (suluissa ilman HKL:n yhtiöittämisen vaikutusta) (emo)	97	85	88	72 (97)	98,6
Investointien tulorahoitus, prosenttia (konserni)	63	64	67	52	64,6
Toiminnan ja investointien rahavirran kertymä viideltä vuodelta, miljoonaa euroa (emo)	355	513	264	504	23
Toiminnan ja investointien rahavirran kertymä viideltä vuodelta, miljoonaa euroa (konserni)	-283	-563	-789	-1 632	-2 179
Kassan riittävyys, päivää (emo)	77	85	70	77	111
Kassan riittävyys, päivää (konserni)	62	66	60	60	72

Taulukko 3. Helsingin kaupungin taseen tunnuslukujen kehitys 2019–2023.*

	2019	2020	2021	2022	2023
Omavaraisuusaste, prosenttia (emo)	81,6	80,8	81,8	80,7	81,7
Omavaraisuusaste, prosenttia (konserni)	62,7	62,1	61,6	59,4	58,7
Suhteellinen velkaantuneisuus, prosenttia (emo)	43,8	44,7	40,3	45,3	39,6
Suhteellinen velkaantuneisuus, prosenttia (konserni)	88,6	90,3	88,3	93,6	95,7

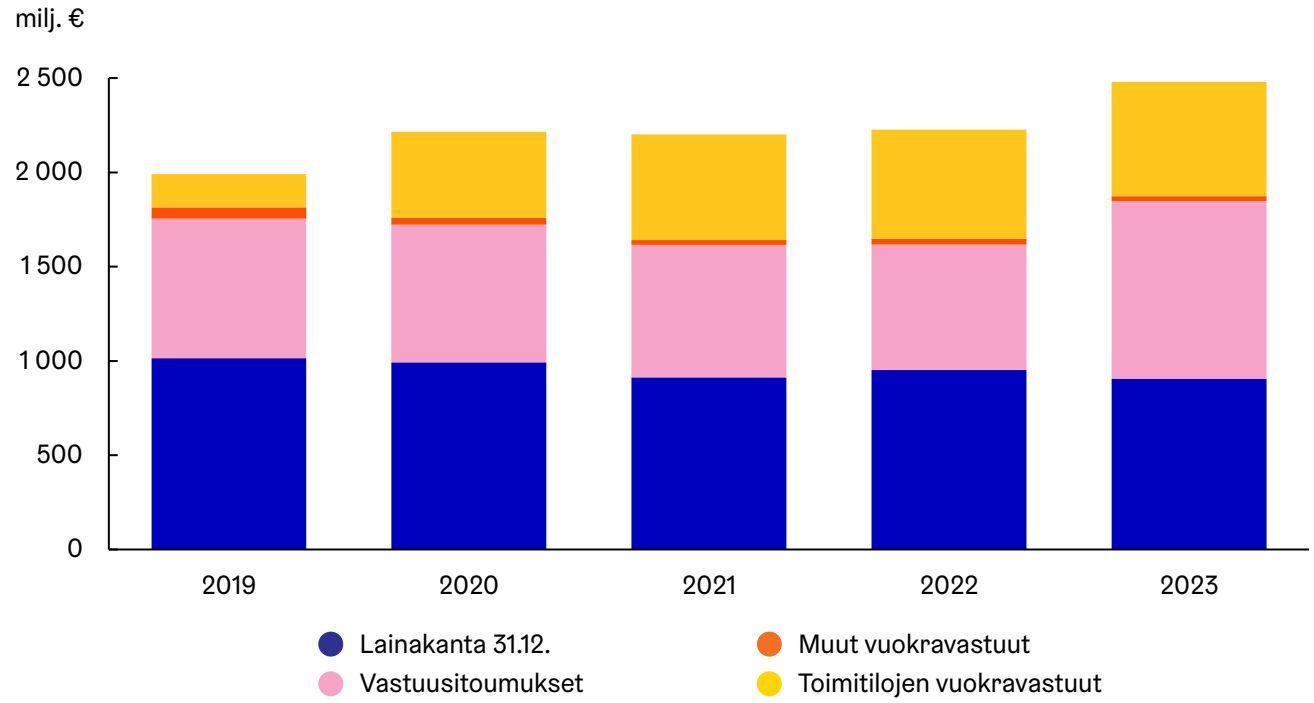
* Taulukko kuvaa kunta-Helsingin ohella koko kaupunkia, sillä sotepe-toimialan investoinnit ovat vähäiset, eikä toimialalla ole omia lainoja.

Kuvio 5. Investointimenojen ja vuosikatteen kehitys, miljoonaa euroa.*



* Lähde: Kaupunginkanslian talous- ja suunnitteluosasto
**vertailukelpoisuuden vuoksi vuoden 2020 investointimenot on kuvattu ilman Kymp-talon pääomitusta (130 M€)
***vertailukelpoisuuden vuoksi vuoden 2022 investointimenot on kuvattu ilman Kaupunkiliikenne Oy:n osakkeiden merkintää (265 M€)

Kuvio 6. Helsingin lainakannan, takausten ja vuokravastuiden kehitys 2019–2023, miljoonaa euroa (käyvin hinnoin).*



* Lähde: Kaupunginkanslian talous- ja suunnitteluosasto

Lainakanta pieneni, mutta vuokravastuut ja vastuusitoumukset ovat kasvaneet

Kaupungin lainakanta laski edellisestä vuodesta. Vuokravastuut ja vastuusitoumukset ovat kuitenkin jatkaneet kasvua (kuvio 6). Vastuusitoumukset ovat kaupungin rahoittamille konserniyhteisöille annettuja lainojen takauksia. Myös konsernin lainakanta ja vuokravastuut ovat korkeat. Konsernin lukuun vaikuttaa se, että Helsingin kaupungin asunnot Oy:n vieraan pääoman määrä on suuri. Yhtiön lainanhoitokulut tulevat kuitenkin käytännössä maksetuiksi vuokratuloilla vuokratalojen asukkailta.

Kaupungin suhteellinen velkaantuneisuus väheni, ja omavaraisuus kasvoi samalle tasolle kuin vuonna 2021. Vaikka kassan riittävyys heikkeni, tunnusluku on edelleen varsin hyvällä tasolla myös konsernissa. Konsernin suhteellinen velkaantuneisuus oli jo ennestään korkea, ja se kasvoi hieman. Omavaraisuusaste on pysynyt pitkään melko stabiilina kuten taulukosta 3 havaitaan. Kassan riittävyys hieman heikkeni, mutta se on edelleen hyvä sekä emokaupungissa että konsernissa.

Johtopäätökset

Kunta-Helsingin talous toteutui ennakoitua parempana. Käyttömenojen kasvu pysyi kaupunkistrategian 2021–2025 määrittelemissä rajoissa. Myös investointien rahoitukseen liittyvä toiminnan ja investointien rahavirtaa koskeva tavoite toteutui strategian mukaisena. Vuoden 2023 alusta toteutettu sosiaali-, terveys- ja pelastustoimen rakenneuudistus ei juurikaan vaikuttanut Helsingin kaupungin talouden tilaan tunnusluvuilla mitattuna.

Pitkäaikaisen velan määrää on onnistuttu vähentämään, mutta taseen ulkopuoliset vuokravastuut ja konserniyhteisöille annetut vastuusitoumukset ovat kasvaneet jo usean vuoden ajan. Tulorahoitus riitti investointeihin, lukuun ottamatta joukkoliikenneinvestointeja. Konsernitasolla sekä velat että investoinnit ovat korkeat, ja talouden tunnusluvut kauttaaltaan emoa heikommat.

Kaupunginvaltuusto laski kunnallisveron 5,3 prosenttiin päättäessään vuoden 2024 talousarviosta.

Sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan talous

Rahoitus oli tasapainossa

Sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan toimintamenot olivat 2,8 miljardia euroa, ja ne toteutuivat 32,6 miljoonaa euroa talousarviota suurempina. Merkittävin syy oli HUS-yhtymätason alijäämän, yli 100 miljoonaa euroa, Helsingin osuuden kirjaaminen kuluksi 2023. Alijäämän nettovaikutukseksi jäi 20 miljoonaa euroa, koska palveluja ostettiin suunniteltua vähemmän. Kaupunginvaltuusto hyväksyi HUS-järjestämissopimuksen 24.5.2023. Aiempaan kuntayhtymämuotoon verrattuna HUSin alijäämää ei enää kateta jäsenkunnilta perittävillä lisäosuuksilla, vaan se kirjataan sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan tulokseen ja taseeseen pakollisena varauksena. Toimialan menojen ylittymiseen vaikutti lisäksi se, että asiakaspalvelujen ostot toteutuivat budjetoitua suurempina. Koronapandemia aiheutti välittömiä kustannuksia 16 miljoonalla eurolla.

Toimintamenot rahoitettiin valtionrahoituksella (2,6 miljardia euroa), toimintatuotoilla (230 miljoonaa euroa) ja rahoitustuotoilla (noin 9 miljoonaa euroa). Vuosikate oli 40 miljoonaa euroa positiivinen. Sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan investointimenot olivat 12,7 miljoonaa euroa, ja ne toteutuivat 0,3 miljoonaa euroa talousarviota suurempina.

Sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan aloittava tase 2023 muodostettiin eriyttämällä sosiaali-, terveys- ja pelastustoimen tehtävien käytössä oleva omaisuus, varat ja velat kaupungin taseesta. Toimialan taseen loppusumma oli tilikauden lopussa 484 miljoonaa euroa. Tilikauden ylijäämä, 29 miljoonaa euroa, kasvatti omaa pääomaa.

Maailman paras ja yhdenvertaisin paikka oppia

Vieraskielisten oppilaiden tukeminen peruskouluissa

? Onko vieraskielisten oppilaiden oppimista tuettu suomenkielisissä peruskouluissa kaupungin linjausten mukaisesti?

! Vieraskielisten oppilaiden oppimista on tuettu, mutta osa toimenpiteistä on kesken tai pienimuotoisia. Toimenpiteiden seurantatiedoissa on puutteita.

Arvioinnin pääkysymys:

Onko vieraskielisten oppilaiden oppimista tuettu suomenkielisissä peruskouluissa kaupunkistrategian ja Helsingin kaupungin kotoutumisen edistämisen painopisteiden mukaisesti?

Osakysymykset:

1. Onko vieraskielisten kielenoppimisen ja opintojen tarjonnan haasteet selvitetty?
2. Onko peruskouluissa lisätty kielitietoista ja monikielisyyttä hyödyntävää pedagogiikkaa?
3. Onko maahan muuttaneiden vanhempien edellytyksiä tukea lastensa koulunkäyntiä vahvistettu?
4. Onko peruskouluissa tuettu monikielisten oppijoiden oppimisen edellytyksiä monikielisten ohjaajien avulla?
5. Onko peruskoulujen opetushenkilöstö koulutettu tunnistamaan syrjintää ja rasismia sekä kohtaamaan erilaisia perheitä sensitiivisesti?

Lisäksi arvioinnissa selvitettiin, miten kaupungin peruskouluissa määritellään oppilaiden tarve suomi toisena kielenä ja kirjallisuus -oppimäärään. Tämän ohella selvitettiin myös, miten vieraskielisten helsinkiläisten peruskoulunsa päättäneiden siirtyminen jatko-opintoihin on kehittynyt.

Kaupunkistrategiassa 2021–2025 linjataan, että vieraskielisten lasten ja nuorten kielenoppimisen ja opintojen tarjonnan haasteet selvitetään, reittiä koulutukseen ja työelämään vahvistetaan ja opintopolkua tuetaan. Kaupungin kotoutumisen edistämisen painopisteissä 2022–2025 määritellään peruskoulujen vieraskielisten oppilaiden tukemiseen liittyviä tavoitteita sekä niiden tarkentavat toimenpiteet. Toimenpiteet kytkeytyvät kasvatuksen ja koulutuksen toimialan tavoitteeseen ”Kaikki koulut ja päiväkodit ovat hyviä”.

Arviointi koski kaupungin omia suomenkielisiä peruskouluja. Ruotsinkieliset peruskoulut rajattiin pois arvioinnista, koska valtaosa vieraskielisistä oppilaista opiskelee suomenkielisissä kouluissa. Vieraskielisellä oppilaalla tarkoitetaan arvioinnissa oppilasta, jonka väestörekisteriin merkitty äidinkieli on muu kuin suomi, ruotsi tai saame. Lisäksi sillä tarkoitetaan oppilasta, jolla on sellaista oppimisen tuen tarvetta, joka johtuu puutteista koulun opetuskielen taidoissa.

Arviointiaineistona käytettiin haastatteluja ja sähköpostitiedusteluja perusopetuksen suomi toisena kielenä ja kirjallisuus -oppimäärän (S2) ja valmistavan opetuksen kehittämisestä sekä maahanmuuttajien kotoutumisen edistämisestä vastaaville asiantuntijoille ja suomi toisena kielenä -kehittäjäopettajille. Lisäksi hyödynnettiin vieraskielisten opetusta koskevia arviointeja, tutkimuksia, asiakirja-aineistoa ja tilastotietoja, tarkastuslautakunnan 2. toimikunnan toimialalle tekemällä käynnillä saatuja tietoja, koulujen toimintasuunnitelmia sekä muista suurista kaupungeista saatuja vertailutietoja.

Suomenkielisten peruskoulujen oppilaista 26 prosenttia on vieraskielisiä

Syksyllä 2023 kaupungin suomenkielisten peruskoulujen oppilaista 26 prosenttia (11 391 oppilasta) oli vieraskielisiä. Vieraskielisten oppilaiden osuus kouluissa vaihteli nollasta prosentista 62 prosenttiin vuonna 2023. Yksittäisessä koulussa oppilailla oli enimmillään yli 50 eri äidinkieltä.

Helsingin peruskouluissa lähes kaikki vieraskieliset oppilaat opiskelevat S2-oppimäärää. Oppilas opiskelee S2-oppimäärän mukaan, jos oppilaan peruskielitaidossa on puutteita eikä osaaminen ole riittävää suomen kieli ja kirjallisuus (S1) -oppimäärään. Suomen kielen ja oman äidinkielen opetuksen ohella oppilas saa tarvittaessa tukea myös muilla oppimisen osa-alueilla. Päätöksen oppimääriä koskevista valinnoista tekee perusopetuslain mukaan oppilaan huoltaja.

Valmistava opetus on tarkoitettu sellaisille maahanmuuttotaustaisille oppijoille, joiden suomen tai ruotsin

kielen taito ei ole riittävä perusopetuksessa opiskeluun. Valmistavassa opetuksessa opiskellaan enimmäkseen suomen kieltä ja tutustutaan suomalaiseen kouluun. Oppilas voi osallistua valmistavaan opetukseen 900–1 000 opetustunnin ajan. Sen jälkeen oppilas siirtyy perusopetukseen, jossa opetuskielen taidon opetus jatkuu. Kaupungin perusopetuksessa valmistava opetus järjestetään inklusiivisesti eli samassa ryhmässä muiden samanikäisten lasten kanssa ensimmäisen ja toisen luokan oppilaille ja pääsääntöisesti erillisissä ryhmissä 3.–9.-luokkalaisille. Suomenkielisessä peruskoulussa opiskeli yhteensä 715 valmistavan opetuksen oppilasta syksyllä 2023. Valmistavan opetuksen oppilaista 64 prosenttia opiskeli erillisissä valmistavan opetuksen ryhmissä ja 36 prosenttia inklusiivisesti keväällä 2023.

Kaikilla kouluilla ei ole riittäviä resursseja kielelliseen tukeen

Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala on koostanut keväällä 2023 tilannekuvan valmistavan opetuksen ja S2-opetuksen toteutumisesta peruskouluissa. Keskeisimpiä selvityksessä esiin tulleita vieraskielisten kielenoppimisen ja opintojen tarjonnan haasteita ovat:

- Kun valmistava opetus päättyy, inklusiivisen valmistavan opetuksen oppilailla on heikommat suomen kielen taidot puhumisessa ja tekstin ymmärtämisessä kuin erillisessä ryhmässä opiskelleilla.
- Kielellinen tuki valmistavasta opetuksesta perusopetukseen siirtyvillä oppilailla on riittämätöntä.
- Kaikki opettajat eivät löydä tai käytä tarjolla olevia materiaaleja ja työvälineitä.
- Osaa tietojohtamiseen tarvittavista oppilaiden tiedoista ei ole pystytty raportoimaan.
- S1- tai S2-oppimäärän valitsemisen ja vaihtamisen prosessi ei toteudu samalla tavalla kaikissa kouluissa ja oppilailla.

Eniten kehittämistarpeita havaittiin kouluissa, joissa oli vähän S2-oppilaita ja samalla pieni valmistavaan opetukseen kohdistuva resurssi. Lisäksi lukuvuoden aikana vaihteleva valmistavan opetuksen oppilasmäärä vaikeuttaa resurssien kohdentamista kouluissa. Vuonna 2023 suomenkielisen perusopetuksen kouluista noin kolmannes oli sellaisia, joiden S2-oppilasmäärän perusteella saama laskennallinen määräraha ei riittänyt yhden S2-opettajan palkkaamiseen. Syksyllä 2021 toteutettuun valtakunnalliseen kyselyyn vastanneesta Helsingin perusopetuksen henkilöstöstä 67 prosenttia piti oman koulunsa resursseja riittämättöminä valmistavasta opetuksesta siirtyvien oppilaiden kielelliseen tukemiseen. Noin puolet vastaajista koki koulun resurssit S2-opetukseen riittämättömiksi.

Kaupungin perusopetuksessa on toteutettu useita toimenpiteitä, joilla vastataan tunnistettuihin vieraskielisten kielenoppimisen ja opetustarjonnan haasteisiin. Rehtorien ja opettajien käyttöön on esimerkiksi koottu malleja valmistavan opetuksen opettajaresurssin tehokkaaseen hyödyntämiseen sekä menetelmiä kielitietoiseen opetukseen ja resurssien kohdistamiseen. Toimiala on myös pyrkinyt ratkaisemaan koulujen resursointihaastetta seuraamalla oppilasmääriä kuukausittain ja huomioimalla muutokset syksyisin tehtävissä määrärahojen kehystarkistuksissa. Myös uusia toimenpiteitä on suunniteltu vuosille 2024–2025.

Rehtorit voivat itsenäisesti päättää S2-oppilasmäärän perusteella saadun laskennallisen määrärahan sekä koulujen oppimisolosuhteiden erojen tasaamiseen tarkoitetun tarveperusteisen rahoituksen käytöstä. Koulujen tarveperusteista rahoitusta voidaan käyttää muun muassa S2-opetusta tai muuta kielitukea tarjoavan henkilöstön palkkaamiseen. Rahoitusta saavien koulujen oppimistulosten kehitystä seurataan jatkossa vuosittain.

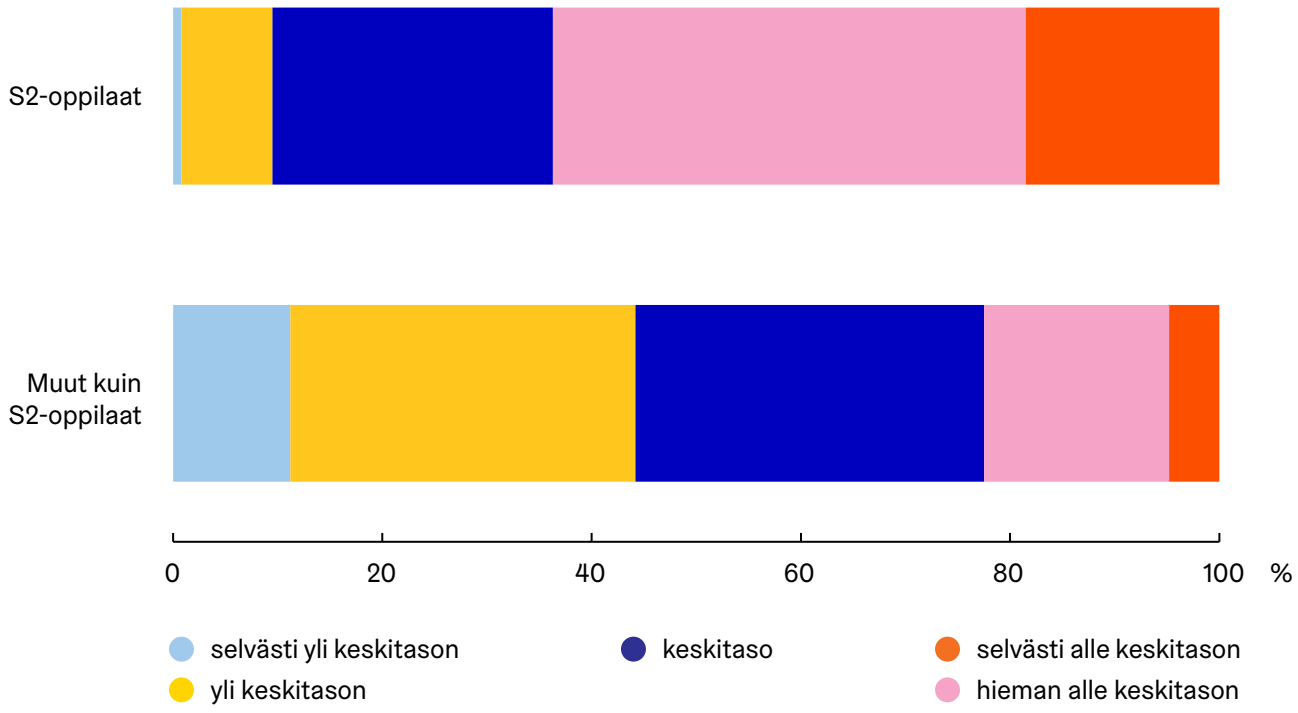
Äidinkielen ja kirjallisuuden S1- tai S2-oppimäärän valitsemisen ja vaihtamisen prosessi ei toteudu toimialan ohjeistuksen mukaan. Toimiala pyrkii yhtenäistämään oppimäärän valintaperiaatteita kaikissa kouluissa lukuvuonna 2024–2025 siten, että kouluissa otetaan käyttöön yhteiset toimintatavat koulutulokkaiden suomen kielen oppimäärän valinnalle.

Kieli- ja kulttuuritietoista pedagogiikkaa ei hyödynnetä kattavasti

Perusopetuksessa on pyritty lisäämään kielitietoista ja monikielisyyttä hyödyntävää pedagogiikkaa useilla eri toimenpiteillä. Kielitietoinen opetus tarkoittaa sitä, että jokaisen oppiaineen opettaja on myös opettamassaan aineessa käytettävän kielen opettaja. Kielitietoisen pedagogiikan työkaluja ja materiaaleja on tarjolla kaikille kouluille, mutta koulut ja opettajat päättävät niiden käyttämisestä itsenäisesti. Tukimateriaalit ja työvälineet eivät ole kattavasti kaikkien koulujen ja opettajien tiedossa ja käytössä, joten kielitietoista pedagogiikkaa ei hyödynnetä kaikissa kouluissa. Arvioinnissa haastateltujen S2-opettajien mukaan kielitietoisen pedagogiikan yleistymistä haittaavat enemmän opettajien asenteet kuin tiedon puute.

Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala on edistänyt kielitietoisen pedagogiikan hyödyntämistä laajentamalla eri koulujen pedagogisena tukena toimivien kielitietoisuuden ja lukutaidon kehittämiseen perehtyneiden kehittäjäopettajien toimintaa, perustamalla myöhään maahan muuttaneiden yläkouluikäisten oppilaiden perustaitoja, siirtymiä ja hyvinvointia tukevan hankkeen, tarjoamalla koulujen vuoden 2023–2024 toimintasuunnitelmaan tavoitteeksi kielitietoisen pedagogiikan kehittämisen sekä järjestämällä erilaisia koulutuksia.

Kuvio 7. Helsingin 3. luokan oppilaiden matematiikan sekä äidinkielen ja kirjallisuuden taitojen kokonaistulokset äidinkielen oppimäärän mukaan, prosenttia.*



* Lähde: Pitkittäistutkimus. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi) 2020. Helsingin kuntaraportti.

Kehittäjäopettajien tukea on kohdennettu kouluille, jotka ovat valinneet tavoitteekseen kielitietoisen pedagogiikan tai S2-opetuksen edistämisen.

Kotoutumisen edistämisen painopisteiden kielitietoiseen pedagogiikkaan liittyvän toimenpiteen mittarina oli, että vieraskielisten ja suomenkielisten oppijoiden oppimistulosten erot kapenevat. Mittarin toteutuminen ei ole vielä arvioitavissa, sillä osa toimenpiteistä on vasta alkanut, eivätkä niiden vaikutukset näy vielä oppimistuloksissa. Helsingin suomenkielisissä peruskouluissa vieraskielisten oppilaiden oppimistulokset ovat selvästi heikommat kuin suomenkielisten (kuvio 7), ne eivät ole merkittävästi parantuneet, eivätkä suomenkielisten ja vieraskielisten oppijoiden oppimistuloserot ole kaventuneet vuosina 2021–2023. Lisäksi myös suomenkielisten oppilaiden oppimistulokset ovat heikentyneet. Koko maassa, myös esimerkiksi naapurikaupungeissa Espoossa ja Vantaalla, on samansuuntainen kehitys.

Arviointihavaintojen mukaan toimialalla on riittämättömästi sellaista seurantaa oppimistuloksista, jossa tietoja oppilaiden taustasta, esimerkiksi maahanmuuton ajankohdasta, voitaisiin yhdistää esimerkiksi tietoon oppilaan äidinkielen oppimäärästä. Systemaattista seurantaa ja tietojen yhdistelyä tarvittaisiin, jotta tukitoimia voisi suunnitella, ja niiden vaikuttavuutta voisi arvioida. Tietopohjaa ollaan jatkossa kehittämässä yhteistyönä oppimisanalytiikkaan liittyvässä tutkimushankkeessa.

Yhtenä kasvatuksen ja koulutuksen toimialan kotoutumisen edistämisen painopisteiden toimenpiteistä on säännöllisten koulutusten järjestäminen rasisminvastaisesta työotteesta. Koulutuksia ei ole järjestetty peruskoulujen opetushenkilöstölle lukuvuonna 2022–2023. Antirasistisen työotteen koulutuksia on kuitenkin järjestetty Stadin ammattiopiston henkilöstölle, jota koulutuksiin liittyvä toimenpide myös koski. Koulutusten järjestäjä kilpailutetaan vuoden 2024 alussa. Toimialan henkilöstöä on koulutettu laajasti tunnistamaan rasismia ja puuttumaan siihen strategiakauden 2018–2021 aikana. Osa koulujen henkilöstöstä ei vielä tunnista rakenteellista rasismia, vaikka maahanmuuttajataustaisiin oppilaisiin suhtaudutaankin aiempaa myönteisemmin.

Rahoituksen epävarmuus vaikeuttaa monikielisten ohjaajien toimintaa

Toimiala on edistänyt maahan muuttaneiden vanhempien edellytyksiä tukea lastensa koulunkäyntiä, mutta tähän liittyvät kotoutumisen edistämisen toimenpiteet ovat olleet pienimuotoisia eikä niiden seuranta ole ollut riittävää.

Kodin ja koulun alueellista yhteistyötä perheiden ja järjestöjen kanssa käytävin keskusteluin edistänyttä toimenpidettä on toteutettu vain yhdessä koulussa. Seurantamittariksi määriteltyä palautetta yhteistyöstä ei ole kerätty. Koska palaute puuttuu, kokeilun onnistumista ei voida arvioida. Kotona oleville vanhemmille

kielikoulutusta lähikoulussa tarjonneen Vanhemmat mukaan -mallin toimenpiteen seurantamittarit toteutuivat, mutta osallistuneiden vanhempien määrä on ollut pieni. Vanhemmat ja koulut ovat olleet pääosin tyytyväisiä ohjelmaan, mutta ohjelman vaikuttavuudesta osallistujien kielitaitoon ja jatkopolkuihin ei ole riittävästi seurantamittareiden mukaista tietoa. Lisäksi mittarit vaikuttavat osin sopimattomilta kokeilun vaikutusten seurantaan.

Peruskouluissa on tuettu vieraskielisten oppijoiden oppimisen edellytyksiä monikielisten ohjaajien avulla. Monikieliset ohjaajat tukevat ulkomaalaistaustaisten perheiden kotoutumista, osallisuutta, kodin ja koulun yhteistyötä sekä muun henkilökunnan kieli- ja kulttuuritietoisuutta. Toimintamallin avulla on kyetty tarjoamaan matalan kynnyksen tukea vieraskielisille perheille sekä vahvistamaan kodin ja koulun yhteistyötä niissä kouluissa, joissa resurssia on riittävästi tarjolla. Ohjaajien määrää on lisätty, ja toimintaa ja resurssin kohdennusta on kehitetty. Resursointi ja ohjaajan tavoitettavuus koetaan kuitenkin haasteiksi, etenkin jos ohjaaja on harvoin koulussa. Toiminnan suunnittelua, kehittämistä ja vaikuttavuuden lisäämistä vaikeuttavat ohjaajien määräaikaiset työsuhteet ja vaihtuvat rahoituskanavat.

Kotoutumisen edistämisen painopisteissä määriteltyjen toimenpiteiden ohella koulujen arjessa on tuettu maahan muuttaneiden vanhempien edellytyksiä tukea lastensa koulunkäyntiä muun muassa käyttämällä käännöstyökaluja sekä hyödyntämällä koulun henkilökunnan kielitaitoa ja toimialan tuottamia monikielisiä materiaaleja. Eri kielillä viestiminen vie kuitenkin paljon työaikaa, ja maahan muuttaneiden perheiden tiedoissa suomalaisesta kasvatus- ja koulutusjärjestelmästä on edelleen puutteita.

Johtopäätökset

Vieraskielisten oppilaiden oppimista on tuettu kasvatuksen ja koulutuksen toimialan suomenkielisissä peruskouluissa Helsingin kaupunkistrategian 2021–2025 ja kotoutumisen edistämisen painopisteiden 2022–2025 mukaisesti. Suuri osa toimenpiteistä on kuitenkin vielä kesken. Valmistavan opetuksen, S2-opetuksen ja monikielisten ohjaajien resurssit ja niiden tarkoituksenmukainen käyttö ovat avainasemassa siinä, miten toimenpiteitä voidaan käytännössä toteuttaa eri kouluissa.

Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala on selvittänyt vieraskielisten kielenoppimisen ja opintojen tarjonnan haasteet kaupunkistrategian mukaisesti. Toimialalla on toteutettu useita toimenpiteitä, joilla vastataan valmistavassa opetuksessa ja S2-opetuksessa tunnistettuihin epäkohtiin. Lisäksi uusia toimenpiteitä on suunniteltu vuosille 2024–2025. Toimiala pyrkii yhtenäistämään äidinkielen ja kirjallisuuden oppimäärän valintaperiaatteita kaikissa kouluissa.

Toimiala on pyrkinyt lisäämään kielitietoista ja monikielisyyttä hyödyntävää pedagogiikkaa useilla eri toimenpiteillä. Kouluissa kuitenkin toteutetaan kielitietoista opetusta vaihtelevasti. Toimenpiteiden vaikutusten ei voi edellyttää vielä näkyvän oppimistuloksissa, koska osa toimenpiteistä on vasta alkanut. Vieraskielisten oppilaiden oppimistulokset eivät ole merkittävästi parantuneet, eivätkä suomen- ja vieraskielisten oppijoiden oppimistuloserot ole kaventuneet. Rasisminvastaiseen työotteeseen liittyvien koulutusten toteuttaminen peruskouluissa on vielä kesken.

Maahan muuttaneiden vanhempien edellytyksiä tukea lastensa koulunkäyntiä on vahvistettu, mutta toimenpiteet ovat olleet pienimuotoisia eikä niiden seuranta ole ollut riittävää. Monikielisten ohjaajien toimintaa ja resursointia on kehitetty, mutta toiminnan jatkuminen on epävarmaa vaihtelevien rahoituslähteiden vuoksi. Mallin avulla on pystytty edistämään monikielisten oppijoiden oppimisen edellytyksiä ja tarjoamaan matalan kynnyksen tukea vieraskielisille perheille.

Toimialan S2-oppilaita ja heidän oppimistuloksiaan koskevissa seurantatiedoissa ja tietojohtamisessa on puutteita. Systemaattista seurantaa ja tietojen yhdistelyä tarvitaan tukitoimien suunnitteluun ja vaikuttavuuden arviointiin.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

kasvatuksen ja koulutuksen toimialan tulee

- varmistaa, että valmistavalla opetuksella, S2-opetuksella ja monikielisillä ohjaajilla on riittävät resurssit kaikkien koulujen vieraskielisten oppilaiden tukemiseen.
- varmistaa, että koulut saavat riittävät ohjeet ja työkalut vieraskielisten oppilaiden tukemiseen tarkoitettujen resurssien tarkoituksenmukaiseen käyttöön.
- jatkaa kielitietoisen pedagogiikan ja rasisminvastaisen työotteen juurruttamiseen kouluissa liittyviä toimenpiteitä.

Kunnianhimoista ilmastovastuuta ja luonnonsuojelua

Hiilineutraali Satama -tavoitteen toteutuminen

? Onko Hiilineutraali Satama -toimenpideohjelman tavoitteita edistetty?

! Tavoitteita on pääosin edistetty. Aluspäästöjä on vähennetty, mutta raskaan liikenteen ja työkoneiden päästöjä koskevat tavoitteet eivät ole edenneet.

Arvioinnin pääkysymys:

Onko Helsingin Satama Oy edistänyt Hiilineutraali Satama -toimenpideohjelman tavoitteiden toteutumista?

Osakysymykset:

1. Onko aluspäästöjä vähennetty?
2. Onko raskaan liikenteen ja satama-alueiden työkoneiden päästöjä vähennetty?
3. Onko Helsingin Sataman omien päästöjen hiilineutraalisuus -tavoitetta edistetty aikataulussa?

Helsingin Satama Oy (Helsingin Satama tai Satama) on Helsingin kaupungin sataprosenttisesti omistama, markkinaehtoisesti toimiva tytäryhtiö, joka ylläpitää ja kehittää Euroopan vilkkainta matkustajasatamaa ja Suomen johtavaa ulkomaankaupan yleissatamaa.

Kaupunkistrategiassa 2021–2025 ei mainita suoraan tavoitetta hiilineutraalista Helsingin Satamasta. Hiilineutraaliin kaupunkiin liittyvistä tavoitteista linjataan yleisellä tasolla strategian teemassa ”Kunnianhimoista ilmastovastuuta ja luonnonsuojelua”. Tavoitteena on hiilineutraali Helsinki, joka saavuttaa tavoitteensa, toimii esimerkkinä ja tekee enemmän kuin osuutensa ilmastonmuutoksen torjunnassa. Kaupunginhallitus on hyväksynyt Hiilineutraali Helsinki -toimenpideohjelman vuonna 2018. Ohjelmassa edellytetään, että satamatoimintojen päästöt vähenevät valtioneuvoston ja Helsingin tavoitteiden mukaisesti. Helsingin Satama on laatinut oman Hiilineutraali Satama -toimenpideohjelman päästöjensä vähentämiseksi.

Arvioinnin aineiston muodostivat haastattelut, vastaukset tietopyyntöihin sekä aiheeseen liittyvä kirjallinen materiaali ja tilastoaineisto. Arvioinnissa tehtiin kaksi haastattelua, joissa molemmissa haastateltiin kolmea Helsingin Sataman edustajaa. Arvioinnissa lähetettiin tietopyyntö kaupunginkanslian konserniohjausyksikköön sekä meriliikenteen päästöjä tutkineille asiantuntijoille Ilmatieteen laitoksella, Lappeenrannan ammattikorkeakoulussa ja Tallinnan teknillisessä yliopistossa. Lisäksi tarkastuslautakunnan 1. toimikunta teki arviointikäynnin Helsingin Satamaan.

Toimenpideohjelma huomioi vain satama-alueella ja Helsingin Sataman hallinnoimalla vesialueella syntyvät hiilidioksidipäästöt

Hiilineutraali Satama -toimenpideohjelma sai alkunsa vuonna 2019, kun kaupunginvaltuusto asetti talousarviossa Helsingin Satamalle sitovan tavoitteen nimellä ”Hiilineutraali Satama 2035 -ohjelman laatiminen”. Toimenpideohjelmaa on päivitetty vuosittain, ja viimeisimmässä päivityksessä vuonna 2023 Satama aikaisti hiilineutraaliustavoitettaan muun kaupungin tavoin vuoteen 2030. Tavoitteena on vähentää satama-alueen hiilidioksidipäästöjä noin 30 prosenttia eli 27 000 tonnia. Toimenpideohjelma rajautuu vain suljetulla satama-alueella ja Helsingin Sataman hallinnoimalla vesialueella syntyviin hiilidioksidipäästöihin. Ohjelma ei huomioi muita kasvihuonekaasupäästöjä. Kansainvälisen merenkulkujärjestön ja Euroopan Unionin asettamien tavoitteiden vuoksi merenkulun kasvihuonekaasupäästöjen edellytetään todennäköisesti vähentyvän lisää vuoden 2030 jälkeen. Taulukossa 4 on esitetty toimenpideohjelman tavoitteet ja toimenpiteet.

Vuonna 2022 Helsingin Sataman päästöistä noin 80 prosenttia aiheutui satamaan saapuvista ja lähtevistä aluksista. Päästöjä aiheutui myös työkoneista (10 prosenttia), kumipyöräliikenteestä (8 prosenttia) ja satamayhtiön oman toiminnan päästöistä, joita ovat muun muassa omien rakennusten ja kenttäalueiden sähkön käyttö ja lämmitys (2 prosenttia). Sataman kokonaispäästöt vuonna 2022 olivat 79 120 hiilidioksiditonnia, joka on noin kolme prosenttia Helsingin kaupungin kokonaispäästöistä (2 638 000 hiilidioksiditonnia).

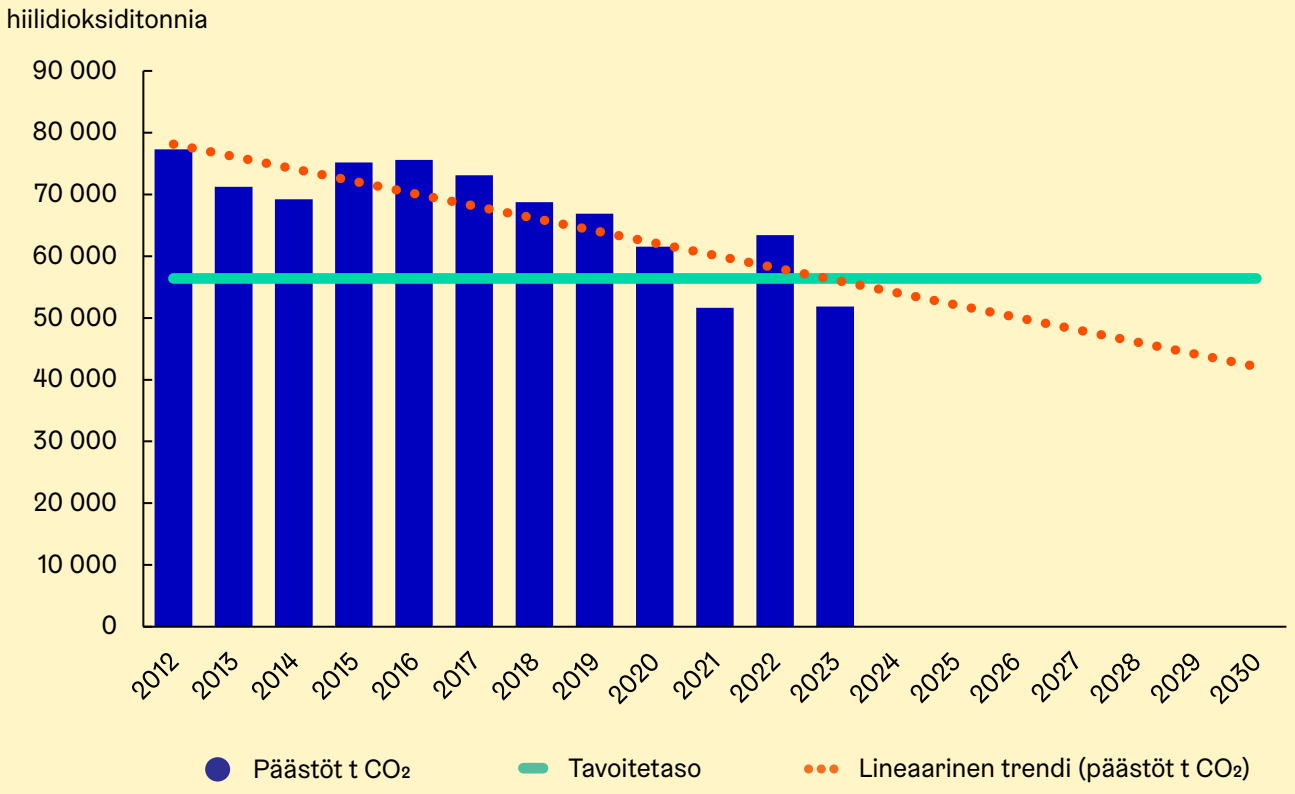
Maasähkön käyttöönotto ja uudet alukset ovat vähentäneet aluspäästöjä

Hiilineutraali Satama -toimenpideohjelman tavoitteena on, että alusliikenteen päästöt vähenevät 25 prosenttia vuoden 2015 päästöistä vuoteen 2030 mennessä. Kuviosta 8 näkyy, että alusliikenteen päästöt ovat olleet laskussa vuodesta 2016 alkaen.

Taulukko 4. Hiilineutraali Satama -toimenpideohjelman tavoitteet ja toimenpiteet.

Tavoite	Toimenpiteet
Aluspäästöjä vähennetään 25 prosenttia vuoteen 2030 mennessä.	Maasähkövalmiuksia lisätään laituripaikoille. Vaihtoehtoisten polttoaineiden saatavuus mahdollistetaan Helsingin satamissa. Aluksille suunnatun ympäristöalennusohjelman kehittämistyötä jatketaan.
Raskaan liikenteen päästöjä vähennetään 60 prosenttia vuoteen 2030 mennessä.	Kuljetuskaluston satamassa käyttämä aika minimoidaan. Vähäpäästöisille autoille tarkoitettuja kannustimia otetaan käyttöön.
Satama-alueiden työkoneiden päästöjä vähennetään 60 prosenttia vuoteen 2030 mennessä.	Sähköinen työkoneinfrastruktuuri mahdollistetaan. Biopolttoaineiden käyttöä kannustetaan.
Helsingin Satama on hiilineutraali omien päästöjensä osalta vuoteen 2025 mennessä.	Sataman energiankulutus minimoidaan lämmityksen modernisoinnilla, LED-valaistuksella sekä aurinkovoiman käytön lisäämisellä. Tarvittava energia hankitaan hiilivapaista lähteistä. Aliurakoitsijoiden hiilijalanjäljen pienenemiseen vaikutetaan hankintojen kautta.

Kuvio 8. Alusliikenteen päästöt vuosina 2012–2023 sekä lineaarinen trendi vuoteen 2030 asti, hiilidioksiditonnia.



Ilmeisesti koronapandemian vuoksi alusliikenteen päästöt alittivat päästöjen tavoitetason vuodelle 2030 ensimmäisen kerran jo vuonna 2021. Vuonna 2022 päästöt nousivat, mutta vuonna 2023 päästöt alittivat jälleen tavoitetason. Kuvion 8 toteutuneiden päästöjen mukaisesta lineaarisesta trendistä havaitaan, että historiallisen kehityksen perusteella ennustetut päästöt vuonna 2030 olisivat noin 15 000 hiilidioksiditonnia pienemmät kuin Hiilineutraali Satama -toimenpideohjelman tavoitetaso aluspäästöille. Päästöjen mekaaniseen ennustamiseen historiatietojen perusteella on kuitenkin syytä suhtautua varauksella. Vuoden 2023 alusliikenteen päästövähennyksen syynä on erityisesti uusien vähäpäästöisten alusten käyttöönotto. Toisaalta Vuosaaren satamaan tehtiin tavallista vähemmän aluskäyntejä, ja myös kansainvälinen risteilyliikenne oli melkein puolet vähäisempää kuin edeltävänä vuonna.

Helsingin Sataman edustajien mukaan alusten päästöt ovat kehittyneet heidän ennusteidensa mukaisesti, ja päästövähennystavoite tullaan saavuttamaan vuoteen 2030 mennessä. Hiilineutraali Satama -toimenpideohjelma ei tällä hetkellä huomioi kuin hiilidioksidipäästöt, mutta Helsingin Sataman mukaan muiden kasvihuonekaasujen, kuten metaanin, huomioiminen ei nosta suuresti päästöjä. Kaikki kasvihuonekaasupäästöt satama-alueella ovat tiedossa, sillä ne ovat osa pakollista ympäristöraportointia. Helsingin Sataman mukaan nestemäistä maakaasua eli LNG:tä käyttävistä laivoista ei vuoda metaania satama-alueella, ja muut kasvihuonekaasupäästöt ovat muutenkin pieniä verrattuna hiilidioksidipäästöihin. Kuitenkin meriliikenteen tutkijoiden mukaan LNG:n käytössä on olemassa merkittävä riski metaanivuodoista, ja lisäksi metaanin tuotannossa voi syntyä suuria päästöjä. Mahdollisesti metaanivuodon riski korostuu aluksen merimatkan aikana.

Helsingin Sataman ja varustamojen jo toteuttamia merkittävimpiä toimenpiteitä aluspäästöjen vähentämiseksi ovat olleet maasähkön tarjoaminen laivoille, uudet alukset, alusten automaattiset kiinnitysjärjestelmät ja taloudelliset kannustimet. Sataman suunnitelluista toimenpiteistä maasähköratkaisuilla saavutetaan suurin yksittäinen päästövähennysvaikutus. Toinen merkittävä toimenpide aluspäästöjen vähentämiseksi satama-alueella on varustamojen vanhojen alusten päivittäminen uusiin. Uudet alukset tuottavat vähemmän päästöjä kuin vanhat. Helsingin Satama myöntää arviointihetkellä ympäristöperusteisia alennuksia aluksille, jotka täyttävät tietyt kriteerit. Taloudelliset kannustimet eivät kuitenkaan toistaiseksi huomioi merkittävästi hiilidioksidipäästöjä.

Meriliikenteen asiantuntijoiden mukaan Helsingin Satama on toteuttanut useita toimia, jotka vähentävät aluspäästöjä. Maasähkön ja uusien alusten käyttöönoton jälkeen päästöjä voidaan vähentää merkittävästi vain luopumalla fossiilisista polttoaineista, myös fossiilisesta LNG:stä. Tutkijoiden mukaan tehokkaimpia tapoja aluspäästöjen vähentämiseen Helsingin Satamassa olisi palkita sellaisia satama-alueella tai satamaväylällä liikkuvia aluksia, jotka käyttävät vaihtoehtoista polttoainetta tai sähköä. Tämä kannustaisi varustamoja hankkimaan vähäpäästöisiä aluksia tai tekemään käytössä olevien alusten moottoreihin muutoksia. Toisaalta satamamaksut ovat varustamoille melko pieni kustannuserä verrattuna muihin kustannuksiin, ja esimerkiksi päästökaupan kannustimet ovat merkittävämpiä. Tutkijoiden mukaan Helsingin Sataman olisi varauduttava myös tulevaisuuden polttoaineiden jakeluinfrastruktuurin rakentamiseen. Todennäköisesti ensimmäisenä tarvetta on uusiutuvalle metanolille ja kestävästi tuotetuille biopolttoaineille.

Raskaan liikenteen päästötavoite ei todennäköisesti toteudu

Hiilineutraali Satama -ohjelman tavoitteena on vähentää raskaan liikenteen ja sataman työkoneiden päästöjä 60 prosenttia eli yhteensä noin 8 000 hiilidioksiditonnia. Molemmissa päästölähteissä päästöt ovat kasvaneet vuosina 2012–2022, mutta vuonna 2023 päästökehitys kääntyi hienoiseen laskuun. Helsingin sataman edustajien mukaan molemmat päästölähteet ovat haastavia, sillä Helsingin Satamalla ei ole suoraa vaikutusvaltaa niihin. Vaikka raskaan liikenteen ja työkoneiden absoluuttiset päästöt ovat kasvaneet tavaraliikenteen lisääntymisen vuoksi, ovat päästöt suhteutettuna rahdin määrään jonkin verran pienentyneet, koska tehokkuus on kasvanut.

Vuonna 2023 vaikutti siltä, että Hiilineutraali Satama -ohjelman mukaiseen päästötavoitteeseen ei tulla pääsemään raskaan liikenteen osalta vuonna 2030. Tavoitteen saavuttaminen vaatii sekä kansallisia että kansainvälisiä toimia. Helsingin Satama on pyrkinyt vaikuttamaan kumipyöräliikenteen päästöihin tehostamalla liikennettä satama-alueella. Satamassa on esimerkiksi investoitu niin sanottuihin tuplaramppeihin, jotka nopeuttavat alusten lastaamista ja purkamista. Vähäpäästöiselle kumipyöräliikenteelle ei ole otettu käyttöön ympäristökannustimia, sillä Sataman mukaan vähäpäästöisiä rekkoja ei vielä juurikaan ole liikenteessä.

Satamassa uskotaan työkoneiden päästöjen vähentyvän, vaikka toistaiseksi kehitys on ollut hidasta

Työkoneiden päästöt ovat kasvaneet tasaisesti vuodesta 2012, mikä johtuu osittain siitä, että koneiden käyttöasteet ovat nousseet. Keskeisiä toimia päästöjen pienentämiseen ovat työkoneiden sähköistäminen ja kestäviin biopolttoaineisiin siirtyminen. Toimiin ei ole kuitenkaan vielä ryhdytty, sillä on epävarmaa, sopivatko kestävät biopolttoaineet nykyisiin työkoneisiin. Lisäksi sähköisiin työkoneisiin siirtyminen vaatii sekä Helsingin Satamalta että operaattoreilta isoja investointeja. Sataman näkemyksen mukaan päästötavoite kuitenkin todennäköisesti toteutuu tulevaisuudessa, sillä vuonna 2023 oli käynnissä paljon kehitystyötä.

Meriliikenteen asiantuntijoiden mukaan Helsingin Sataman tulisi vaatia satamassa toimivilta yrityksiltä työkoneiden sähköistämistä tai kestäviin biopolttoaineisiin siirtymistä. Sataman mukaan luonteva ajankohta sopia ympäristökannusteista on silloin, kun operaattorien kanssa uusitaan määräaikaisia perussopimuksia ja määritellään sopimusehtoja. Esimerkiksi Göteborgin satamassa operaattoreiden sopimuksiin on liitetty toimilupasopimus, jossa edellytetään sitoutumista Göteborgin kaupungin ympäristö- ja päästötavoitteisiin. Siellä suurin osa operaattoreista on siirtynyt uusiutuvaan polttoöljyyn. Ruotsin valtio myös tukee veroeduin uusiutuvan polttoaineen käyttöä.

Satama tavoittelee omien päästöjensä hiilineutraaliutta jo vuonna 2025

Helsingin Sataman omat päästöt koostuvat pääasiassa terminaalien ja kenttäalueiden sähkönkulutuksesta ja lämmityksestä. Oman toiminnan päästöt olivat noin kaksi prosenttia koko satama-alueen päästöistä vuonna 2022. Helsingin Sataman omien päästöjen hiilineutraaliustavoite on tiukempi, sillä Satama on linjannut, että se on hiilineutraali jo vuonna 2025 omien päästöjensä osalta.

Vuonna 2020 Satama siirtyi käyttämään hiilivapaata sähköä, jolloin sähkönkulutuksen hiilioksidipäästöt laskivat nollaan. Satamassa on tehty myös muita toimenpiteitä omien päästöjen vähentämiseksi, kuten autokaluston sähköistys, LED-valaistukseen siirtyminen ja kiinteistöjen energiatehokkuuden tehostaminen. Jotta hiilineutraaliustavoite toteutuu vuonna 2025, Helsingin Sataman tavoitteena on vähentää energiankulutustaan entisestään ja hankkia jäljelle jäävä osuus päästöistä hiilivapaista energianlähteistä. Mahdolliset jäljelle jäävät päästöt kompensoidaan.

Johtopäätökset

Helsingin Satama Oy on pääosin edistänyt Hiilineutraali Satama -toimenpideohjelman tavoitteiden toteutumista. Aluspäästöjä, jotka kattavat noin 80 prosenttia Helsingin Sataman päästöistä, ovat laskeneet varsinkin satamaan rakennettu maasähkö ja varustamojen uusien, energiatehokkaampien alusten käyttöönotto. Satama-alueen työkoneiden ja raskaan liikenteen päästöt eivät ole laskeneet toivotulla tavalla. Sataman omien päästöjen hiilineutraalisuus saavutetaan todennäköisesti jo vuonna 2025.

Aluspäästöjen suunta on laskeva, ja tavoite 25 prosentin päästövähennyksestä vuoteen 2015 verrattuna saavutettiin jo vuonna 2023. Tulevat vuodet osoittavat, onko vuoden 2023 vähennys pysyvä ja jatkuuko laskeva trendi. Lievää epävarmuutta luo kuitenkin se, että toimenpideohjelma ottaa toistaiseksi kasvihuonekaasuista huomioon vain hiilidioksidin eikä muita kasvihuonekaasuja, kuten metaania. Helsingin Sataman mukaan muiden kasvihuonekaasujen huomiointi ei merkittävästi muuta tilannetta eikä Sataman mittausten mukaan LNG:tä käyttävistä aluksista tule metaanivuotoja. Kuitenkin meriliikenteen tutkijoiden mukaan LNG:n käyttöön liittyy riski metaanivuodoista, ja metaanin tuotannossa voi syntyä suuria päästöjä.

Merkittävimmät keinot, joilla aluspäästöjä on vähennetty ja joilla päästövähennystavoite pyritään saavuttamaan, ovat maasähkön rakentaminen satamaan ja varustamojen vanhojen alusten päivittäminen uusiin aluksiin. Arvioinnissa saatujen tietojen perusteella tavoite aluspäästöjen vähentämiseksi vuoteen 2030 melko varmasti toteutuu. Todennäköisesti päästövähennystavoitteet kuitenkin tiukentuvat vuoden 2030 jälkeen. Alusten päästöjä voidaan merkittävästi vähentää tulevaisuudessa vain siirtymällä pois nykyisistä fossiilisista polttoaineista. Meriliikenteen tutkijoiden mukaan Helsingin Satama voi edesauttaa tätä siirtymää esimerkiksi vahvistamalla taloudellisia kannusteita uuteen käyttövoimaan siirtymiseksi ja valmistautumalla uusien polttoaineiden tuomiin vaatimuksiin.

Raskaan liikenteen ja satama-alueen työkoneiden päästöt ovat kasvaneet tarkastelujaksolla. Siten myös päästöjen vähennystarve on korostunut, eikä toimenpideohjelman mukaista kehitystä ole vielä tapahtunut. Vaikuttaa siltä, että ilman kansallisia tai kansainvälisiä toimia raskaan liikenteen päästövähennystavoitteeseen ei päästä vuonna 2030. Sen sijaan Satamassa uskotaan siihen, että työkoneiden päästötavoite tulee toteutumaan vuonna 2030, sillä tällä hetkellä on käynnissä paljon kehitystyötä aiheen ympärillä. Satama-operaattorien sopimuksiin ei ole ainakaan vielä sisällytetty ympäristövaatimuksia.

Hiilineutraali Satama -toimenpideohjelmalla on joitain rajoitteita, sillä se huomioi vain hiilidioksidipäästöt, vaikka meriliikenteestä syntyy myös muita kasvihuonekaasupäästöjä. Ohjelma huomioi vain satama-alueella aiheutuneet päästöt, vaikka aluksista ja maaliikenteestä syntyy päästöjä myös sataman ulkopuolella. Helsingin Satama pystyy todennäköisesti edelleen kannustamaan varustamoja ja sataman muita toimijoita toimiin, jotka vähentävät päästöjä myös satama-alueen ulkopuolella.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

omistajaohjauksesta vastaavana tahona kaupunginkanslian tulee

- ohjata Helsingin Satama Oy:tä muuttamaan Hiilineutraali Satama -toimenpideohjelmaa siten, että siinä huomioidaan metaani ja muut kasvihuonekaasut hiilidioksidin lisäksi.
- tukea Helsingin Satama Oy:tä vahvistamaan taloudellisten ohjauskeinojen avulla alusten vaihtoehtoisten käyttövoimien lisäämistä, jotta suorat aluspäästöt vähenevät vähintäänkin satama-alueella.
- edistää Helsingin Satama Oy:n ja työkoneita käyttävien yhtiöiden välisiä sopimuksia siten, että ne ohjaavat yhtiöitä päästöttömiin työkoneratkaisuihin.

Taide ja kulttuuri ovat hyvän elämän mahdollistaja

Kirjastojen vetovoimaisuus ja lukemisen edistäminen

? Ovatko kirjastot lisänneet vetovoimaansa ja edistäneet lukemista ja lukutaitoa kaupunkistrategian mukaisesti?

! Kyllä, sillä käyntimäärät ovat kasvaneet. Kirjastoissa on toteutettu paljon monimuotoista toimintaa erilaisten kohderyhmien lukutaidon edistämiseksi.

Arvioinnin pääkysymys:

Onko kirjastojen vetovoimaa lisätty sekä lukemista ja lukutaitoa edistetty kaupunkistrategian ja talousarviotavoitteiden mukaisesti?

Osakysymykset:

1. Ovatko kirjastot lisänneet vetovoimaansa?
2. Ovatko kirjastot edistäneet lukemista ja lukutaitoa?
3. Onko lähikirjastojen alueellinen verkko turvattu?

Kaupunkistrategiassa 2021–2025 linjataan, että Helsingistä tehdään lukemisen ja lukutaidon pääkaupunki, ja että kirjastojen vetovoimaisuutta ja asemaa yhteisön kohtaamispaikkana vahvistetaan. Lukemisen ja kirjallisuuden edistäminen on myös yleisille kirjastoille laissa määritelty tehtävä. Kaupunkistrategian tavoitteena on, että lähipalvelut, kuten kirjastot, löytyvät korkeintaan viidentoista minuutin matkan päästä kävellen, pyöräillen tai julkisella liikenteellä. Palveluja tulee kaupunkistrategian mukaan kehittää alueiden väestöpohjan ja asuntorakentamisen rytmissä ja mittakaavassa.

Arviointiaineistona käytettiin kirjastopalveluista vastaavien henkilöiden haastatteluja sekä sähköpostitiedusteluja kirjastojen tavoitteiden seurannasta vastaaville asiantuntijoille. Lisäksi hyödynnettiin asiakirja-aineistoa sekä kirjastojen toimintaa koskevaa tilastotietoa. Aineistona käytettiin myös tarkastuslautakunnan 2. toimikunnan kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalle tekemällä arviointikäynnillä saatuja tietoja. Lisäksi arvioinnissa toteutettiin tutustumiskäynti Vuosaaren kirjastoon.

Käyntimäärät ovat kasvaneet

Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan tavoitteena on, että kävijät palaisivat palveluihin koronapandemian jälkeen. Kaupungin vuoden 2023 talousarviossa kirjastoille asetetut käyntimäärätavoitteet toteutuivat. Fyysisiä kirjastokäyntejä oli 8,1 miljoonaa vuonna 2023, kun tavoitteena oli 7,7 miljoonaa käyntiä. Lisäksi digitaalisia käyntejä oli 3,6 miljoonaa, kun tavoite oli 3,3 miljoonaa. Vuonna 2023 kaikilla kaupunginkirjastojen palvelualueilla on ollut enemmän fyysisiä kirjastokäyntejä kuin edellisenä vuonna. Eniten kasvua on ollut itäisellä palvelualueella. Kirjastot ovat myös saaneet uusia asiakkaita, sillä vuonna 2023 myönnettiin enemmän uusia kirjastokortteja kuin vuonna 2022.

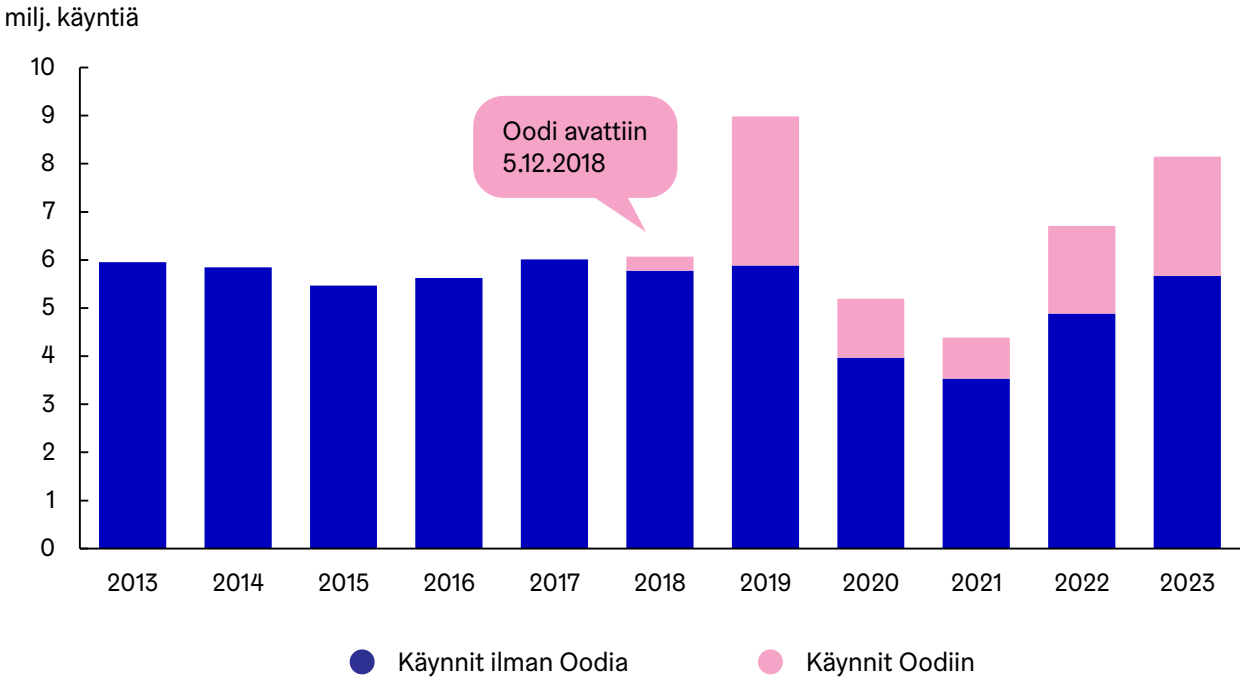
Käyntimäärät eivät kuitenkaan ole vielä täysin palautuneet koronapandemiaa edeltävälle tasolle, vaikka käyntejä oli vuonna 2023 enemmän kuin vuosina 2020–2022 (kuvio 9). Koronapandemiaa edeltävän vuoden 2019 kävijämäärä oli poikkeuksellisen suuri uuden keskustakirjaston Oodin avautumisen vuoksi.

Kirjastojen asiakaskokemusta ja samalla vetovoimaa on pyritty parantamaan esimerkiksi uudistamalla omatoimikirjastojen käyttösäännöt, jotta omatoimikirjastojen siisteys, viihtyisyys ja turvallisuus paranisivat. Omatoimikirjastot ovat kirjastoja, joita asiakas voi käyttää itsenäisesti ilman henkilökunnan läsnäoloa. Omatoimikäyttö mahdollistaa pidemmät aukioloajat. Lisäksi kirjastopalveluissa on tehty vuosina 2020–2022 erilaisia kirjastotiloihin tai niiden sijaintiin liittyviä, vetovoimaan vaikuttaneita toimenpiteitä. Esimerkiksi Herttoniemen kirjaston siirtäminen metroaseman tuntumaan ja Myllypuron kirjaston laajentaminen ovat kasvattaneet kyseisten kirjastojen käyntimääriä. Aluekirjastoissa on myös toteutettu useita tapahtumia ja järjestetty toimintaa eri kohderyhmille, kuten lapsille ja lapsiperheille, senioreille sekä maahanmuuttajataustaisille.

Keskustakirjasto Oodissa on kirjastojen elinvoimaisuuteen liittyvän tavoitteen mukaisesti uudistettu verstaspalvelujen ohjeet. Verstaspalvelut tarkoittavat työkaluja ja työpisteitä, joiden avulla asiakas voi tehdä erilaisia asioita tai esineitä. Verstaspalveluita ovat esimerkiksi erilaiset tulostimet, mediatyöasemat, ompelukoneet tai elektroniikkatyöpisteet. Kirjastopalveluissa verstaspalveluja pidetään merkittävänä palvelujen vetovoimatekijänä. Kirjastoille on myös laadittu asiakaskokemusta parantavat turvallisemman tilan periaatteet. Niitä ei kuitenkaan ollut helmikuussa 2024 otettu vielä käyttöön kaikissa Helsingin kirjastoissa, joten niiden käyttöönottoon liittynyt tavoite vuodelle 2023 ei toteutunut.

Kirjastoissa kerätään monen eri kanavan kautta asiakaspalautetta, ja sitä käsitellään alueellisissa asiakaskokemustiimeissä sekä kirjastojen yksikkökokouksissa.

Kuvio 9. Kirjastopalveluiden fyysiset käyntikerrat 2013–2023.



Mittaritiedon perusteella aluekirjastojen ja Oodin asiakastyytyväisyys oli hyvällä tasolla vuonna 2023, eikä siinä ollut muutoksia verrattuna vuoteen 2022.

Kirjastopalveluiden viestintää on parannettu muun muassa ottamalla käyttöön kirjastojen yhteinen sosiaalisen median strategia vuonna 2022. Lisäksi pääkaupunkiseudun kirjastojen yhteinen Helmet-verkkosivusto oli uudistumassa vuonna 2023. Uudistuksen suunniteltiin olevan valmis keväällä 2024.

Kirjastot saavat rajallisesti taustatietoa kävijöistä, joten kirjastopalveluilla ei ole tietoa siitä, miten hyvin erilaiset vetovoiman lisäämiseksi tehdyt toimenpiteet ovat vaikuttaneet erilaisten asiakasryhmien käynteihin. Työelämässä kiireiset perheettömät henkilöt ja hiljattain maahan muuttaneet on kuitenkin tunnistettu sellaisiksi asiakasryhmiksi, joita kirjastopalveluiden on vaikea tavoittaa.

Kirjastot tavoittavat yläkoululaiset ja toisen asteen opiskelijat heikommin kuin alakoululaiset

Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala ja kirjastopalvelut ovat tehneet niin sanottuun Kulttuuripolku-suunnitelmaan liittyvän sopimuksen peruskoulujen ja kirjastopalveluiden yhteistyöstä. Sopimuksen mukaan kirjasto tarjoaa kaikille ensimmäisen, kolmannen ja seitsemännen luokan oppilaille mahdollisuuden tutustua kirjastoon. Sekä peruskoulut että kirjastopalvelut ovat tyytyväisiä keskinäiseen yhteistyöhönsä. Alakoululaisten suunnitelman mukaiset koululaisvierailut toteutuivat hyvin, sillä suurin osa, 80–90 prosenttia, ensimmäisen ja kolmannen luokan oppilaista vieraili kirjastoissa lukuvuonna 2022–2023. Yläkoululaiset tavoitettiin heikommin: seitsemännen luokan oppilaista alle puolet vieraili kirjastossa osana Kulttuuripolkua lukuvuonna 2022–2023.

Kirjastopalveluiden vuoden 2023 tuloskorttitavoitteena ollut kirjastojen ja toisen asteen oppilaitosten yhteistyön kehittäminen on sujunut suunniteltua hitaammin, koska kirjastoilla ei ole ollut käytettävissä tarpeeksi henkilökuntaa tai työaikaa tavoitteiden toteuttamiseen. Paikallisissa kirjastoissa on kuitenkin järjestetty toisen asteen opiskelijoille erilaisia tiedonhaun ja kirjastokäytön opastuksia. Toisen asteen oppilaitosten ja kirjastojen yhteistyölle ei ole samanlaisia rakenteita kuin kirjastojen yhteistyölle peruskoulujen kanssa. Yhteistyö toisen asteen oppilaitosten kanssa on kirjastopalveluissa tunnistettu selkeäksi kehittämiskohteeksi.

Lasten, nuorten ja aikuisten lukutaitoa on edistetty monilla toimenpiteillä

Lasten ja nuorten lukutaitoa on edistetty kirjastoissa useilla eri toimenpiteillä. Lapset ovat esimerkiksi osallistuneet kirjastojen tilauudistuksiin Malminkartanon ja Pikku Huopalahden kirjastoissa. Lasten ja nuorten lukutaidon edistämiseen liittyviä toteutuksia ovat myös olleet esimerkiksi lukudiplomit, jotka ovat päivittyviä kirjalistoja eri-ikäisille koululaisille. Niitä on tarjolla myös suomea toisena kielenä opiskeleville oppilaille. Lisäksi lasten ja nuorten lukutaitoa on edistetty kirjavinkkejä antavien lukuvalmentajien avulla, muilla kirjavinkkauksilla, erilaisilla luku- ja askartelutuokioilla, muun muassa läksyjen teossa auttavilla ”kirjastomummoilla ja -vaareilla” sekä erilaisilla lukutaito- ja mediakasvatuspeleillä.

Kirjastoissa on otettu kirjastopalvelujen vuoden 2023 tuloskorttitavoitteen mukaisesti käyttöön ”tunnemerkki”, joka on uusi tapa suositella kirjoja. Tunnemerkit ovat kirjojen väliin sujautettavia merkkejä, joilla asiakkaat voivat suositella palauttamaansa kirjaa toisille asiakkaille. Oodissa kehitetty verkkolomakkeella toteutettu ”pikavinkkaus” on laajennettu kaikkiin kirjastoihin. Lisäksi aikuisten lukutaitoa on edistetty useilla erilaisilla tavoilla paikallisissa kirjastoissa. Esimerkiksi arvioinnissa tutustumiskohteena olleessa Vuosaaren kirjastossa on toteutettu erilaisia kirjavinkkauksia aikuisille viikoittain vaihtuvilla teemoilla. Vinkkauksia on suomen kielen ohella toteutettu myös ruotsiksi ja englanniksi. Lisäksi on muun muassa järjestetty kirjailijavierailuja, suomen kielen kielikahviloita vieraskielisille, digiopastuksia ja kävelyretkiä senioreille, luku- ja laulupiirejä sekä kirjallisuusvisoja. Kaikkiin tapahtumiin on pyritty yhdistämään kirjallisuuteen ja lukutaitoon liittyvää sisältöä. Kirjastoissa toteutettujen toimenpiteiden vaikutusta eri-ikäisten lukutaitoon ei ole mahdollista arvioida, koska sopivaa mittaritietoa ei ole, ja mahdolliset vaikutukset toteutuvat viiveellä.

Kirjastopalvelut ovat liittymässä vuonna 2024 mukaan Kulttuurin kummilapset -toimintaan. Kulttuurin kummilapsissa kaikki vuodesta 2020 eteenpäin syntyvät helsinkiläiset lapset kutsutaan vuosittain kahteen maksuttomaan kulttuuritapahtumaan, kunnes lapsi aloittaa koulun.

Kirjastopalvelujen henkilöstöllä oli vuonna 2023 tavoitteena osallistua lasten ja nuorten huomiointiin, kohtaamiseen ja kuulemiseen ohjaavan Hyvinvointia yhdessä (HYVÄ) -mallin koulutuksiin, mutta koulutuksiin osallistui tavoiteltua vähemmän henkilöstöä. Koulutuksiin osallistuminen jäi vähäiseksi, koska kaupunkiyhteisten koulutusten sisältö ei vastannut kirjastopalveluiden tarvetta.

Kuvio 10. Helsingin kaupunginkirjaston toimipisteet ja hakeutuvat palvelut vuoden 2024 alussa.

Useimmat kaupunkilaiset pääsevät kirjastoon viidessätoista minuutissa

Helsingin kaupunginkirjastolla on vuoden 2024 alusta 38 kirjastoa ympäri kaupunkia ja lisäksi kaksi kirjastoautoa (kuvio 10). Kirjastoautot vierailevat koulujen toivomuksesta sellaisilla kouluilla, joilla on yli kilometrin verran matkaa lähimpään kirjastoon. Kaupunginkirjasto palvelee myös kahdessa potilaskirjastossa ja viidessä palvelupisteessä Helsingin kaupungin palvelukeskuksissa.

Kaupunkistrategian tavoitteena ollut ”vartin kaupunki” toteutuu kirjastopalveluissa hyvin. Vuonna 2023 toteutetun palveluverkkotarkastelun mukaan noin 63 prosenttia kaupungin väestöstä saavutti lähimmän kirjaston 15 minuutissa kävellen, 96 prosenttia pyöräillen ja 90 prosenttia julkisella liikenteellä. Helsingin väestöstä 96 prosenttia saavutti kirjaston toimipisteen 15 minuutissa vähintään yhdellä edellä mainituista kulkutavoista.

Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan palveluverkkoa, mukaan lukien kirjastot, seurataan siitä kerätyn aineiston avulla vuosittain. Palveluverkkoa tarkastellaan suhteessa väestönmuutoksiin eri alueilla toimialan tilapalveluiden johdolla. Kirjastopalveluiden palveluverkkotarkasteluiden perusteella Kalasatamaan avattiin uusi kirjasto tammikuussa 2024. Kirjaston avaamista perusteltiin muun muassa alueen väestönkehityksellä ja väestöennusteilla. Lisäksi Kalasataman kirjaston avaamista perusteltiin heikoilla julkisen liikenteen yhteyksillä muihin alueen lähellä oleviin kirjastoihin. Kirjastopalvelujen saaminen Kalasatamaan oli myös alueen asukkaiden toiveena esimerkiksi Helsingin osallistuvan budjetoinnin kierroksilla vuosina 2018–2019 ja 2021–2022.

Johtopäätökset

Kirjastojen vetovoimaa on lisätty, ja kirjastot ovat edistäneet lukemista ja lukutaitoa kaupunkistrategian 2021–2025 ja vuoden 2023 talousarviotavoitteiden mukaisesti. Kirjastot ovat lisänneet vetovoimaansa, sillä käyntimäärätavoitteet vuodelle 2023 ovat toteutuneet vuoden 2023 talousarviotavoitteen mukaisesti. Kirjastoissa on myös tehty riittävästi kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan vuoden 2023 toimintasuunnitelman mukaisia toimenpiteitä lukemisen edistämiseksi. Lähikirjastojen alueellinen verkko on turvattu, sillä kirjastojen saavutettavuutta eri alueilla on seurattu, ja palveluverkkoa on suunniteltu ja täydennetty seurannan pohjalta. Useimmat kaupunkilaiset saavuttavat lähimmän kirjaston toimipisteen joko kävellen, pyöräillen tai julkisilla liikennevälineillä viidessätoista minuutissa kaupunkistrategian tavoitteen mukaisesti.

Yhdessä kasvatuksen ja koulutuksen toimialan kanssa sovitut alakoululaisten kirjastovierailut ovat toteutuneet kattavasti, mutta yläkoululaisia ei ole tavoitettu yhtä hyvin. Yhteistyökäytäntöjen luominen toisen asteen oppilaitosten kanssa on kesken, vaikka paikallisesti kirjastot ovatkin tarjonneet palveluitaan myös toisen asteen oppilaitoksille.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan kirjastopalveluiden sekä kasvatuksen ja koulutuksen toimialan tulee

- jatkaa kirjastojen ja toisen asteen oppilaitosten yhteistyön kehittämistä.
- seurata, miten kasvatuksen ja koulutuksen toimialan ja kirjastopalveluiden tavoitteena olevien 1., 3. ja 7. luokan koululaisten koko ikäluokan kirjastovierailujen toteutuminen vaihtelee alueittain ja kouluittain.
- tehdä seurannan perusteella toimenpiteitä, joilla kasvatuksen ja koulutuksen toimialan ja kirjastopalveluiden välisen sopimuksen mukaiset koululaisten kirjastovierailut saadaan toteutumaan kattavammin.

Helsinki
BRINDABELLA

Kulttuuriavustusten kehittäminen

? Onko kulttuuriavustuksia kehitetty kaupunkistrategian ja kulttuuripalvelukokonaisuuden tavoitteiden mukaisesti?

! Osittain kyllä, mutta uusien taiteenlajien ja toimijoiden pääsy kaupungin tuen piiriin ei ollut arvioitavissa.

Arvioinnin pääkysymys:

Onko kaupunki jatkanut kulttuuriavustusten kehittämistä kaupunkistrategian ja kulttuuripalvelukokonaisuuden palvelustrategian mukaisesti?

Osakysymykset:

1. Onko kaupungin tuen piiriin noussut uusia toimijoita ja taiteenlajeja?

2. Onko tavoitetta helsinkiläisten mahdollisuuksista kohdata, kokea, osallistua ja toteuttaa taidetta ja kulttuuria toteutettu kulttuuripalvelukokonaisuuden palvelustrategian mukaisesti?

3. Onko ikääntyneiden kulttuuri- ja taidetoimintaan osallistumista ja harrastamista tuettu?

Kaupunkistrategian 2021–2025 mukaan kulttuuri-, liikunta- ja nuorisoavustuksilla luodaan edellytykset monimuotoiselle vapaa-ajan toiminnalle ja kulttuurille. Helsingin kaupunki jatkaa avustusten kehittämistä, jotta nykyisten toimijoiden lisäksi esimerkiksi Tanssin talon toimijat ja uudet liikunta- ja taiteenlajit sekä taiteen vapaan kentän toimijat voivat nousta kaupungin tuen piiriin. Kaupungin vuoden 2023 talousarvion mukaan ikääntyneiden osallistumista kulttuuri- ja taidetoimintaan tulee tukea. Koko kaupungille yhteisen tavoitteen mukaan ikäihmisten mahdollisuuksia lähteä liikkeelle, liikkua ja harrastaa yhdessä parannetaan.

Arvioinnin aineiston muodostivat haastattelut, asiakirja-aineistot, tilastot ja kirjalliset tiedustelut. Tietoja saatiin myös tarkastuslautakunnan 2. toimikunnan arviointikäynnillä kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalle.

Myönnettyjen kulttuuriavustusten summa on ollut laskussa

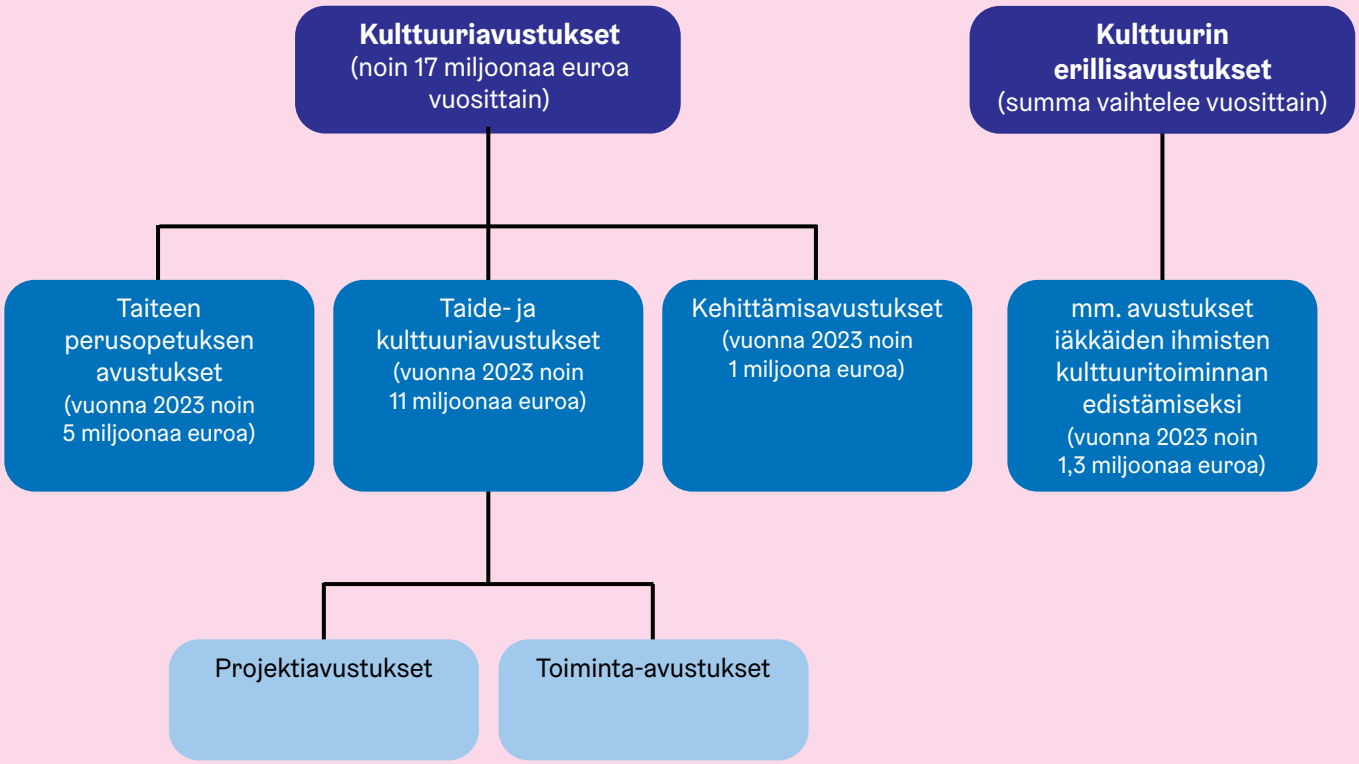
Helsingin kaupunki tukee Helsingissä tapahtuvaa yleisölle avointa taide- ja kulttuuritoimintaa vuosittain noin 17 miljoonalla eurolla. Jaettavaan summaan sisältyy muun muassa toiminta-avustuksia koko vuoden toimintaan ja projektiavustuksia projektitoimintaan. Toiminta- ja projektiavustusten lisäksi Helsingin kaupunki jakaa taiteen perusopetuksen avustuksia ja kehittämisavustuksia sekä toteuttaa avustusmäärärahojen puitteissa erityishakuja. Edellä mainittujen lisäksi kulttuurin edistäminen -palvelu voi jakaa harkinnanvaraisia erillisavustuksia, jotka rahoitetaan muista määrärahoista, kuten esimerkiksi valtionperintörahoilla tai koronapalautumisen lisämäärärahoista (kuvio 11.) Kun huomioidaan muista määrärahoista myönnetyt kulttuuriavustukset, käytössä olleiden määrärahojen kokonaissumma ylittää 17 miljoonaa euroa.

Kulttuuriavustusten määrärahoista myönnettyjen kulttuuriavustusten summa on kasvanut vuoden 2019 noin 16,5 miljoonasta eurosta vuoden 2023 noin 17,1 miljoonaan euroon. Kuviossa 12 on esitetty kulttuuriavustukset vuoden 2023 rahanarvossa. Kun rahan arvon muutokset otetaan huomioon, myönnettyjen kulttuuriavustusten määrä ei ole viime vuosina kasvanut.

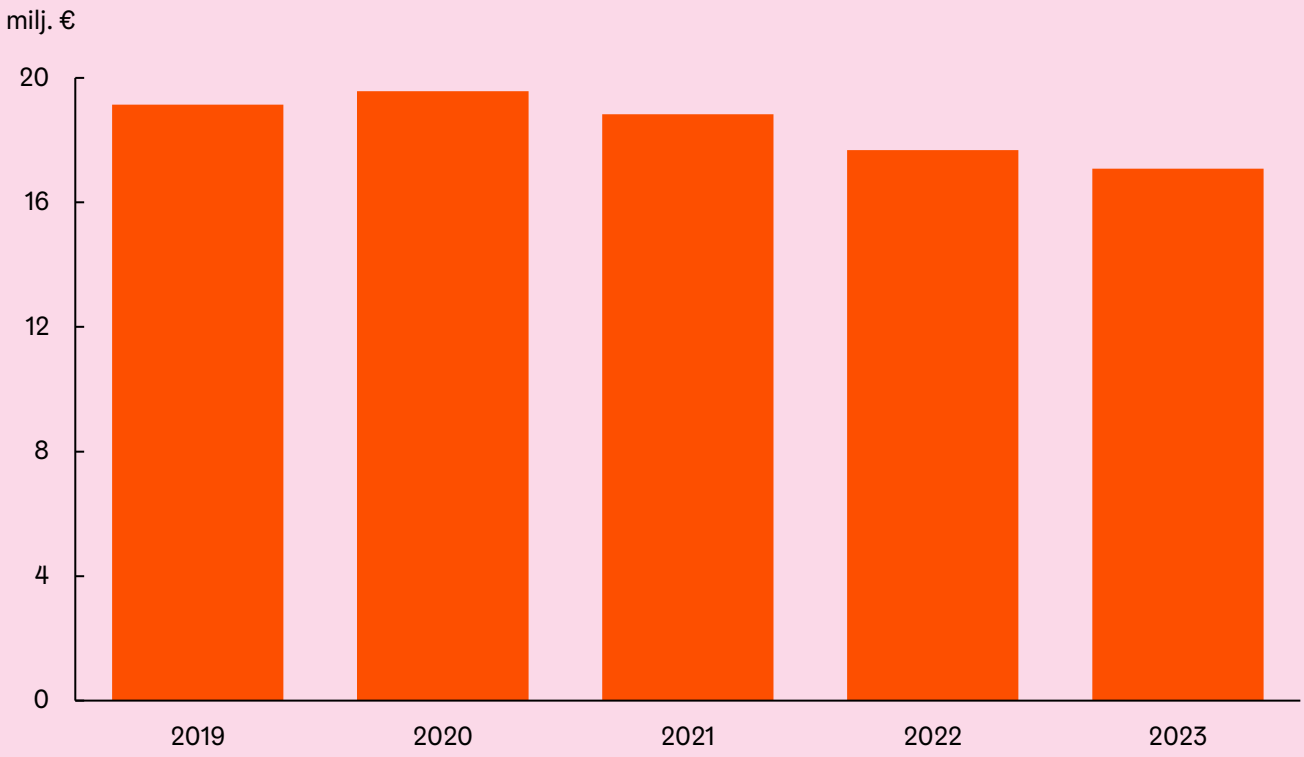
Myönnettyjen kulttuuriavustusten summa on ollut laskussa vuosina 2019–2023, kun yleinen hintatason muutos otetaan huomioon (kuvio 12). Vain vuonna 2020 myönnettyjen kulttuuriavustusten summan kasvu ylitti yleisen kustannustason nousun. Vuonna 2023 vuosittainen inflaatio oli jopa 5,2 prosenttiyksikköä myönnettyjen kulttuuriavustusten summan kasvua suurempi.

Kulttuuriavustuksia myönnetään kappalemääräisesti eniten projektiavustuksina ja toiminta-avustuksina. Projekti- ja toiminta-avustukset yhdessä muodostavat suurimman osan vuosittain myönnetyistä noin 400–500 kulttuuriavustuksesta. On myös mahdollista myöntää kulttuuriavustuksia muista määrärahoista. Esimerkiksi vuosina 2022 ja 2023 osa projektiavustuksista myönnettiin koronapalautumisen lisämäärärahasta, jolloin kulttuuriavustusten määrärahasta myönnettyjen projektiavustusten kappalemäärä väheni. Euromääräisesti tarkasteltuna projektiavustuksia myönnetään suhteellisesti huomattavasti vähemmän.

Kuvio 11. Arvioinnissa käsiteltävänä olevat kulttuuriavustuslajit.



Kuvio 12. Vuosittain myönnetyt kulttuuriavustukset, miljoonaa euroa (vuoden 2023 rahanarvossa).



Toiminta-avustukset muodostavat suurimman kokonaisuuden kulttuuriavustuksista: niitä myönnetään vuosittain lähes kymmenen miljoonaa euroa. Toiminta-avustusten lisäksi taiteen perusopetuksen avustuksia myönnetään paljon, lähes viisi miljoonaa euroa vuosittain.

Uusien avustettavien toimijoiden ja taiteenlajien määrää ei voitu arvioida

Kulttuuriavustusten arviointikriteereillä mahdollistetaan se, että mitkä tahansa toimijat tai henkilöt, jotka täyttävät kriteerit, voivat hakea kulttuuriavustusta. Kriteereinä ovat muun muassa, että toiminta toteutuu Helsingissä, eikä avustus muodosta koko toiminnan rahoitusta. Muutoin arviointikriteerit vaihtelevat avustuslajeittain. Kesällä 2022 päivitetyissä kulttuuriavustusten arviointiperusteissa on pyritty nostamaan esiin uusia taiteenlajeja, ja yhtenä avustusten myöntämiseen vaikuttavana asiana on taiteenlajien moninaisuus. Yksittäiset hakemukset arvioidaan suhteessa arviointiperusteisiin, minkä jälkeen hakemuksia verrataan keskenään. Lopuksi tehdään kokonaisarvio, jossa huomioidaan esimerkiksi käytettävissä olevat määrärahat. Uusia toimijoita ei ole tarkoitus nostaa tuen piiriin esimerkiksi luomalla kiintiöitä eri taiteenlajeille. Uusien toimijoiden ja taiteenlajien tavoitteita ja käsitteitä ei myöskään ole määritelty kovin tarkasti, eivätkä käytössä olevat järjestelmät ja työkalut mahdollista tarpeellisen tiedon saamista.

Kulttuuriavustusten hakijoita ohjataan valitsemaan toimintaansa parhaiten kuvaava taiteenlaji, joten hakijat merkitsevät hakemukseen ensisijaisen taiteenalansa. Esimerkiksi monet esitystaiteen toimijat voivat valita taiteenlajikseen teatterin, ja sanataiteen toimijat kirjallisuuden. Hakemuksissa valittavia taiteenlajeja ovat olleet muun muassa design ja käsityö, elokuva, valokuva ja media, kirjallisuus, kuvataide ja sarjakuva, monitaide, musiikki, sirkus, tanssi sekä teatteri. Vuosien 2019–2023 aikana tilastoidut taiteenlajit ovat pysyneet ennallaan. Hakemusten joukossa on ollut myös sellaisia, joissa kohta ”taiteenlaji” on jätetty tyhjäksi. Edellä mainittujen seikkojen vuoksi taiteenlajien lisääntymistä ei ole voitu arvioida hakemuksista tehtyjen tilastojen perusteella.

Uusien toimijoiden nousemista kulttuuriavustusten piiriin ei voitu arvioida. Kulttuuriavustusten arviointikriteerien mukaan pääasiassa mitkä tahansa toimijat tai henkilöt voivat hakea kulttuuriavustuksia. Uusien toimijoiden hakemukset arvioidaan täysin samalla tavalla kuin sellaisten toimijoiden, jotka ovat jo aiemmin olleet kulttuuriavustusten piirissä. On vaikea arvioida sitä, milloin avustuksen hakija on uusi toimija. Esimerkiksi sama toimija voi hakea kulttuuriavustusta yksityishenkilönä, työryhmän jäsenenä tai samanaikaisesti molempina. Sama organisaatio voi myös eri vuosina koostua eri henkilöistä. Kulttuurin edistäminen -palvelussa on kuitenkin tehty vuodesta 2023 omaa sisäistä seurantaa siitä, mitkä toimijat ovat uusia hakijoita. Koska seurantaa on tehty vasta vähän aikaa, ei ole mahdollista vertailla, miten uusien hakijoiden määrä on ajan saatossa kehittynyt. Uusia hakijoita ja toimijoita ei voida seurata kunnolla, koska ei ole määritelty, mitä uudella toimijalla tarkoitetaan.

Kulttuuripalvelukokonaisuuden palvelustrategiaa on noudatettu

Kulttuuripalvelukokonaisuuden palvelustrategiaa noudatetaan ottamalla sen tavoitteet huomioon avustuksia myönnettäessä, ja se on vaikuttanut myös arviointiperusteiden kehittämiseen. Avustusten myöntämisen arviointiperusteet on päivitetty vuonna 2022. Päivityksen myötä kulttuuriavustuksissa huomioidaan myös tiettyjä kulttuuripalvelujen palvelustrategiasta nousevia linjauksia. Lisäksi arviointiperiaatteista muun muassa poistettiin haettavan summan perusteella tehty porrastus ja ympärivuotisten projektiavustusten hakuaikoja laajennettiin.

Avustuksia myönnettäessä tarkastellaan avustettavien toimintojen sijoittumista eri kaupunginosiin, ja pyritään saattamaan erilaisia tapahtumia ja toimintaa lähemmäksi eri alueiden kaupunkilaisia. Myös kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan palveluverkkosuunnittelussa tavoitellaan elinvoimaisuuden takaamista kaikilla kaupungin alueilla. Vuoteen 2026 mennessä toteutetaan myös tietojohtamisen visiotyö, jonka yhtenä tavoitteena on auttaa tiedon keräämisessä ja kaupunkilaisten tarpeiden ymmärtämisessä, jotta toimialan toimintoja saadaan kohdistettua oikeille asukasryhmille ja alueille.

Kaupunkilaisten yhteyttä taiteeseen läpi elämän pyritään vahvistamaan erityisesti lapsille tarkoitettua kulttuuria tukemalla. Lapsia pyritään saamaan taide- ja kulttuuritoiminnan piiriin esimerkiksi Annantalon taidekeskuksen koulupäivän aikana toteuttamalla taideopetuksella. Lisäksi yhteyttä taiteeseen tukee kaupungin omalla rahoituksella järjestettävä kulttuurin kummilapsitoiminta. Kulttuurin kummilapsitoiminta tarkoittaa sitä, että lapsi kutsutaan vuosittain maksuttomiin kulttuuritapahtumiin, kunnes lapsi aloittaa koulun. Kouluiässä lapset siirtyvät taiteen perusopetuksen piiriin, johon saadaan valtionosuuksia Helsingin omien panostusten lisäksi. Erillisten kohdennettujen tukien, avustusten ja toimintojen lisäksi koko kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan kulttuuripalveluiden kirjo on kaikenikäisten kaupunkilaisten käytettävissä.

Taide- ja kulttuuritoimijoiden toimintaedellytyksiä tuetaan ensisijaisesti avustuksilla. Kehittämisavustukset on tarkoitettu nimensä mukaisesti toiminnan kehittämiseen. Niiden tarkoituksena on myös parantaa avustuksen saajan toimintaedellytyksiä. Toiminta-avustukset puolestaan turvaavat ja mahdollistavat normaalin toiminnan. Tavoite taiteen ja kulttuurin monimuotoisuudesta ja monipuolisuudesta on huomioitu avustusten arviointikriteereissä. Avustusten lisäksi kulttuurin ja

vapaa-ajan toimiala järjestää infotilaisuuksia ja viestii toimijoille esimerkiksi avustuksista ja kaupungin tarjoamista yhteistyömahdollisuuksista. Toimijoille tarjotaan myös tapaamisia kaupungin edustajien kanssa ja kumppanuustapaamisia kaupungin ja muiden kulttuuritoimijoiden kanssa. Tapaamisissa voidaan keskustella toimijoiden tai kulttuurikentän tilanteesta sekä jakaa hyviä käytäntöjä ja ratkaisuja.

Avustuksia kohdennetaan myös alueelliseen ja osallistavaan toimintaan. Kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala edistää kaupunkilaislähtöistä toimintaa tukemalla kaupunkikulttuuria, kuten kyläjuhlia ja kaupunginosatapahtumia. Lisäksi Helsingin mallilla tuetaan ja mahdollistetaan taidelaitosten osallistavaa toimintaa kaupunginosissa. Helsingin malli on osallistavan ja alueellisen kulttuurityön malli, jossa taidelaitoksia ja taiteen ammattilaisryhmiä kannustetaan toimimaan seiniensä ulkopuolella eri kaupunginosissa yhteistyössä alueen asukkaiden ja yhteisöjen kanssa.

Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalla on työntekijä, jonka tehtävänkuvaan kuuluu kaupunkikulttuurin edistäminen ja asiantuntijana toimiminen paikallisissa verkostoissa. Koska projektiavustuksia myönnetään myös rekisteröitymättömille toimijoille, myös muut kuin ammattimaiset toimijat voivat järjestää kulttuuritoimintaa kaupunkilaislähtöisesti. Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan ohella kaupunginkanslian osallisuusyksikkö myöntää asukasosallisuuteen liittyviä pienavustuksia. Toimialan asiantuntijoiden mukaan selkeämpi rajanveto kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan ja kaupunginkanslian kaupunkilaislähtöisiin toimintamuotoihin kohdistuvien avustustoimintojen välille olisi tarpeen.

Ikääntyneiden kulttuuri- ja taidetoimintaa tuetaan ensisijaisesti avustuksin

Ikääntyneillä tarkoitetaan usein yli 65-vuotiaita henkilöitä. Ikääntyneiden määrä Helsingissä on ollut kasvussa erityisesti vuodesta 2010 lähtien. Helsingin vuoden 2023 talousarvion mukaan ikääntyneiden osallistumista kulttuuri- ja taidetoimintaan tulee tukea. Ikääntyneille tarkoitettua kulttuuri- ja taidetoimintaa tuetaankin Helsingissä eri keinoin, pääasiassa avustusten kautta. Osallistumista ja harrastamista tukevat myös toimialan tarjoamat kulttuuripalvelut, kuten orkesteri, kirjastot ja kulttuurikeskukset. Ikääntyneille suunnattua kulttuuritarjontaa on myös laajennettu Lämpiö-hankkeella, jolla luotiin digitaalinen palvelualusta kulttuuritarjonnan hyödyntämiseen etänä. Tällä tavalla on toteutettu Taide ja kulttuuri Helsingissä 2030 -vision mukaisia toimenpide-ehdotuksia, jotka liittyvät muun muassa teknologian hyödyntämiseen kulttuuripalvelujen saavutettavuudessa.

Ikääntyneiden kulttuuritoiminnan edistämiseen on kohdennettu myös harkinnanvarainen valtionperintörahoista myönnetty erillisavustus iäkkäiden hyvinvointia ja toimintakykyä tukevalle kulttuuritoiminnalle. Avustuksen tavoitteena on tukea erityisesti kotona asuvien iäkkäiden mahdollisuuksia elää laadukasta ja kokemusrikasta elämää, jossa he ovat aktiivisia toimijoita. Vuosittain jaettava summa on ollut 1,3 miljoonaa euroa, joka jaettiin vuoden 2023 aikana talousarviotavoitteen mukaisesti. Tuettujen hankkeiden seurauksena toimiala on havainnut kysynnän taide- ja kulttuuripalveluille kasvaneen ikäihmisten keskuudessa. Hankkeiden pidemmän aikavälin vaikuttavuudesta ikäihmisten elämään on kuitenkin vielä vaikea muodostaa johtopäätöksiä. Uusien teknologioiden hyödyntäminen kulttuuritoiminnan saavutettavuuden edistämisessä on huomioitu muun muassa erillisavustusten tavoitteissa.

Johtopäätökset

Kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala on osittain jatkanut kulttuuriavustusten kehittämistä kaupunkistrategian ja kulttuuripalvelukokonaisuuden palvelustrategian mukaisesti. Esimerkiksi avustuslajit ja arviointiperusteet on päivitetty vuonna 2022. Kulttuuriavustusten arviointiperusteiden avulla mahdollistetaan se, että mitkä tahansa toimijat tai henkilöt, jotka täyttävät kriteerit, voivat hakea avustusta. Arvioinnin perusteella ei voida todeta, onko kaupungin tuen piiriin noussut uusia taiteenlajeja.

Uusien toimijoiden nousemista kulttuuriavustusten piiriin ei voitu arvioida, sillä on vaikea tietää, milloin avustuksen hakija on uusi toimija. Kulttuurin edistäminen -palvelussa on tehty vuodesta 2023 omaa sisäistä seurantaa siitä, mitkä toimijat ovat uusia hakijoita. Koska seurantaa on tehty vasta vähän aikaa, ei ole mahdollista vertailla, miten uusien hakijoiden määrä on ajan saatossa kehittynyt. Uusien toimijoiden ja taiteenlajien nousemista tuen piiriin ei ole mahdollista arvioida myöskään siksi, ettei niiden tavoitteita ja käsitteitä ole määritelty kovin tarkasti.

Vuonna 2022 päivitetyissä arviointiperusteissa on pyritty nostamaan esiin uusia taiteenlajeja, ja taiteenlajien moninaisuus onkin yksi asia, jota avustusta myönnettäessä arvioidaan. Kuitenkaan uusia taiteenlajeja ei tavoitella esimerkiksi luomalla kiintiöitä eri taiteenlajeille. Kulttuuriavustusten tilastoihin ei myöskään ole vuosien varrella noussut uusia taiteenlajeja.

Tavoitetta helsinkiläisten mahdollisuuksista kohdata, kokea, osallistua ja toteuttaa taidetta ja kulttuuria on toteutettu kulttuuripalvelukokonaisuuden palvelustrategian mukaisesti. Kulttuuripalvelukokonaisuuden palvelustrategian eri osa-alueita on pyritty toteuttamaan ensisijaisesti kohdentamalla avustuksia. Strategian tavoitteet on otettu huomioon avustusten myöntämisen arviointiperusteissa.

Kaupunginkanslia myöntää kaupunkilaislähtöiseen toimintaan osin samantyyppisiä avustuksia kuin kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala. Toimialan asiantuntijoiden

mukaan näiden avustusten selkeämpi rajanveto tai määrittely olisi tarpeellista.

Ikääntyneiden kulttuuri- ja taidetoimintaan osallistumista ja harrastamista on tuettu. Talousarvion tavoitteen mukaisesti ikääntyneiden kulttuuritoiminnan edistämiseen kohdennetut avustukset on myönnetty vuoden 2023 aikana. Kotona asuvien ikääntyneiden osallistamista taide- ja kulttuuritoimintaan on tuettu, erityisesti siihen kohdistetulla erillisavustuksella. Lisäksi Taide ja kulttuuri Helsingissä 2030 -vision toimenpide-ehdotuksen mukaisesti ikäihmisille tarjottavien kulttuuripalvelujen saavutettavuutta on edistetty osallistumalla uusien digitaalisten alustojen luontiin ja ottamalla tavoite huomioon avustuksen myöntämiskriteereissä.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan ja kaupunginkanslian tulee

- selkeyttää kaupunkilaislähtöiseen toimintaan jaettavia avustuksia koskevaa vastuunjakoa.

kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan kulttuuripalvelukokonaisuudessa tulee

- määritellä tavoitteet uusien toimijoiden ja taiteenlajien nostamiseksi kaupungin tuen piiriin siten, että tuen kohdentumista uusille toimijoille voidaan seurata.
- jatkaa vuonna 2023 aloitettua seurantaa uusista hakijoista.
- tehdä seurannan pohjalta tarvittaessa toimenpiteitä, jotta uusilla hakijoilla on entistä paremmat mahdollisuudet saada avustuksia.

Nuorisotyön vahvistaminen

? Onko nuorisotyötä vahvistettu tavoitteiden mukaisesti?

! Etsivä ja jalkautuva työ ovat vahvistuneet, mutta muussa nuorisotyössä henkilöstöresursseista on vajausta ja tilat ovat vähentyneet.

Arvioinnin pääkysymys:

Onko nuorisotyötä vahvistettu strategian ja talousarvion tavoitteiden mukaisesti?

Osakysymykset:

1. Onko nuorisotyön avointa perustoimintaa vahvistettu ja toiminta turvattu ympäri kaupunkia?
2. Onko etsivää ja jalkautuvaa nuorisotyötä vahvistettu?
3. Onko nuorisotyötä kehitetty kouluttamalla henkilöstöä ja ottamalla käyttöön uusia toimintamalleja nuorten kohtaamisessa?

Kaupunkistrategiassa 2021–2025 on tavoitteena vahvistaa etsivää ja jalkautuvaa nuorisotyötä ja turvata nuorisotalojen toiminta ympäri kaupunkia. Toimialan tavoite on ollut pyrkiä palauttamaan palvelujen kävijämäärät ennalleen koronapandemian jälkeen. Nuorisopalveluissa tavoitteena on ollut muun muassa vahvistaa perustoimintaa ja avointa nuorisotyötä. Lisäksi tavoitteena on ottaa käyttöön työmalleja nuorten väkivallan ja yksinäisyyden ehkäisyyn. Keskeisenä arviointiaineistona olivat kirjallisen ja tilastomateriaalin ohella nuorisopalvelujen johdon, nuorisotyöyksiköiden sekä etsivän ja jalkautuvan nuorisotyön edustajille tehdyt haastattelut.

Tässä arvioinnissa käsitellään perusnuorisotyötä ja toisaalta etsivää ja jalkautuvaa nuorisotyötä. Perusnuorisotyö tai nuorisotyön perustoiminta ymmärretään alueelliseksi nuorisotyöksi ja nuorisotalojen toiminnaksi. Perusnuorisotyöstä suurin osa on kaikille nuorille avointa nuorisotyötä. Toisena arvioinnin kohteena olivat etsivä ja jalkautuva nuorisotyö, jotka luetaan kuuluvaksi erityisnuorisotyöhön.

Nuorten määrä on pysynyt ennallaan, mutta tarpeet ovat kasvaneet

Lasten ja nuorten määrä Helsingissä on pysytellyt melko samansuuruisena viime vuosina. 0–28-vuotiaita oli 225 403 vuonna 2022. Heidän osuutensa väestöstä on laskenut hieman viime vuosina. Nuorisopalvelujen kohderyhmän (10–28-vuotiaat) osuus Helsingin väestöstä oli 23 prosenttia vuonna 2022.

Suurin osa nuorista voi hyvin, mutta osalla nuorista menee aiempaa huonommin. Lisäksi ongelmat ovat erilaiset eri-ikäisillä, ja vaihtelua on myös sukupuolen mukaan. Koulukiusaaminen on lisääntynyt yläkoulussa kolmen viime vuoden aikana. Helsinkiläisistä tytöistä useampi kuin joka kolmas kokee ahdistuneisuutta tai masennusoireilua. Syrjinnän, häirinnän ja seksuaaliväkivallan kokemukset ovat yleisempiä tytöillä, ja häirintä on yleistynyt viime vuosina. Helsinkiläiset pojat kokevat muuta maata enemmän fyysistä uhkaa, ja uhkaa koetaan entistä useammin (kuvio 13). Väkivallan ja yksinäisyyden ehkäisy ovat keskeisiä ilmiöitä nuorten kanssa tehtävässä työssä.

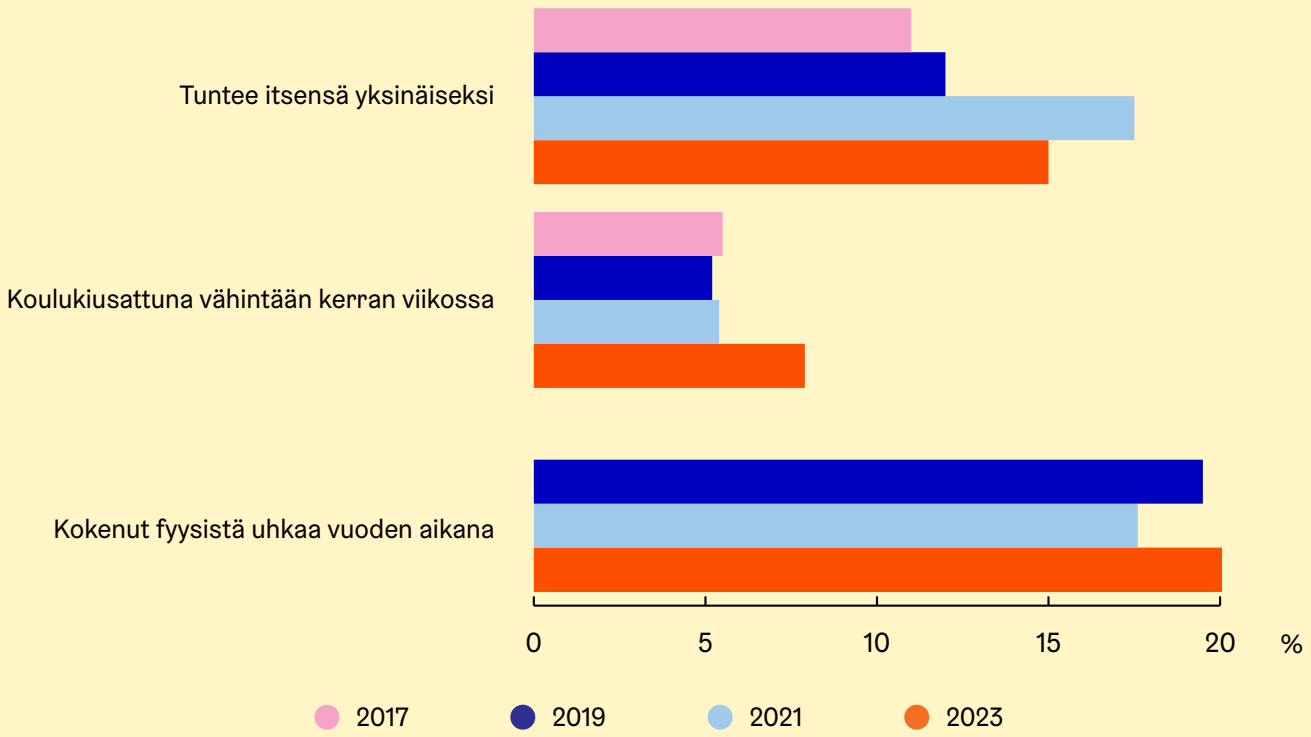
Perusnuorisotyö kärsii henkilöstöpulasta

Avoimella nuorisotyöllä tarkoitetaan kaikille nuorille tarkoitettua toimintaa, ja nuorisotaloilla tehtävä työ on keskeinen osa sitä. Nuorisotilojen lukumäärä on vähentynyt, neliömäärä pienentynyt (kuvio 14) ja fyysinen saavutettavuus heikentynyt vuodesta 2017 vuoteen 2022. Nuorisotyöyksiköiden käyntien määrä vuonna 2022 oli 13 prosenttia pienempi kuin vuonna 2019. Kävijämäärät alkoivat palautua koronapandemiaa edeltävän ajan tasolle vuonna 2023. Sen sijaan yksilöllisesti tuettujen nuorten määrä kasvoi runsaasti vuosina 2021 ja 2022. Myös suunnitelmallisesti tuettujen nuorten määrä kasvoi edellisiin vuosiin nähden. Yksilöllinen tuki tarkoittaa nuoren tukea ja auttamista yksilökeskusteluilla. Suunnitelmallisesti tuetulle nuorelle tai ryhmälle nuoria laaditaan kirjallinen suunnitelma tuesta.

Sekä nuorisopalvelujen johto että henkilöstö katsovat, etteivät avoin ja perustoiminta ole vahvistuneet. Pääasiallisina syinä nähdään olevan henkilöstöpula ja lisääntyneet tehtävät.

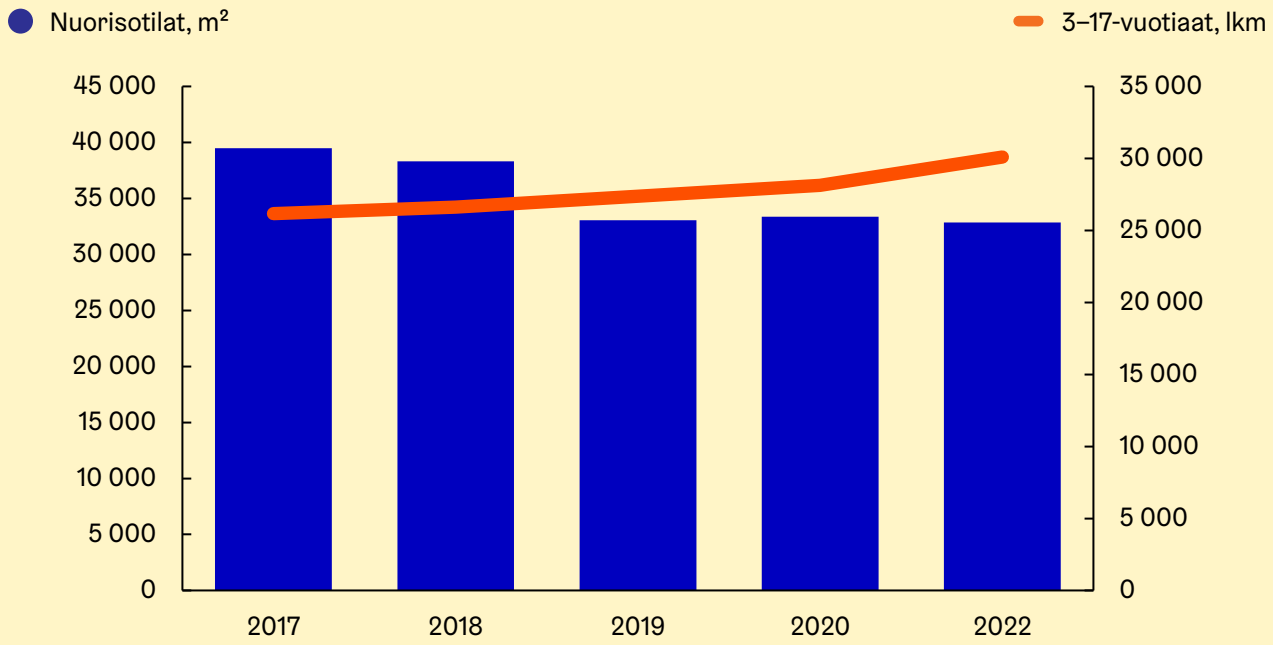
Nuorisotalojen toiminta on suunnattu 10-vuotiaista ylöspäin ja avoimessa toiminnassa erityinen kohderyhmä ovat 13–17-vuotiaat. Avoimessa toiminnassa pyritään järjestämään monipuolista toimintaa huomioiden nuorten moninainen joukko. Odotusten kirjo on kuitenkin laaja, ja sen vuoksi nuorisotaloilla joudutaan ratkaisemaan, milloin talot pidetään avoinna, järjestetäänkö pienryhmätoimintaa, mille ikäryhmille toimintaa kulloinkin on tarjolla ja ehditäänkö alueelle jalkautua. Lisäksi nuoret tulisi yrittää tavoittaa digitaalisesti. Työ on kiireistä ja usein tilanteisiin reagoivaa. Haastateltujen työntekijöiden mukaan heillä ei ole riittävästi aikaa kohdata nuoria, vaikka kohtaamisen tulisi olla nuorisotyön ydin.

Kuvio 13. Yksinäisyyttä, koulukiusaamista ja fyysistä uhkaa kokeneet, perusopetuksen 8. ja 9. luokan oppilaat Helsingissä, 2017–2023, prosenttia.*



* Kuvion lähde: Kouluterveyskyselyn tulokset. Kysymystä fyysisen uhkan kokemisesta ei ole kysytty vuonna 2017.

Kuvio 14. 13–17-vuotiaiden nuorten ja nuorisotilojen neliömäärän kehitys Helsingissä, 2017–2020 ja 2022.*



* Kuvion lähteet:
Nuorten määrä (31.12.): Tilastokeskus
Nuorisotilojen neliömäärä: Nuorisopalvelut, Kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala. Nuorisotilojen neliömäärätiedot ovat ajankohdilta 5.6.2017, 27.11.2018, 30.10.2019, 20.11.2020 ja 8.6.2022. Vuoden 2021 tietoja ei ole saatavilla.

Resurssit ovat haastattelujen perusteella joillain alueilla riittämättömiä nuorten määrään ja tarpeisiin nähden. Nuorisotyöntekijöiden määrää on lisätty strategiakauden aikana, mutta muutos ei henkilömääränä ole suuri. Henkilöstön saatavuus on myös vaikeutunut. Päteviä työntekijöitä on aiempaa vähemmän tarjolla, eikä avoimiin tehtäviin saada entiseen tapaan hakemuksia. Helsinki on ollut aikoinaan vetovoimainen työpaikka, mutta nykyisin lähikunnat houkuttelevat työntekijöitä muun muassa korkeammalla palkalla. Huolimatta siitä, että nuorisotyöntekijät kokevat työnsä mielekkyyden hyväksi ja se on kasvanut, työhyvinvointi on paikoin heikko. Henkilöstön lähtövaihtuvuus on kaksinkertaistunut vuodesta 2021 vuoteen 2023 ja sairauspoissaolot ovat nuorisopalvelujen johdon näkemyksen mukaan kasvaneet. Tähän arviointiin ei luotettavaa tietoa sairauspoissaolojen kehityksestä ollut toimialan henkilöstöhallinnon mukaan saatavilla, johtuen henkilöstö- ja palkkahallintojärjestelmä Sarastian käyttöönoton ongelmista vuonna 2022. Tietoja ei myöskään saatu ajallaan toimialalta. Henkilöstömäärän ja vakanssien täytön kehityksestä ei saatu lainkaan seurantatietoja.

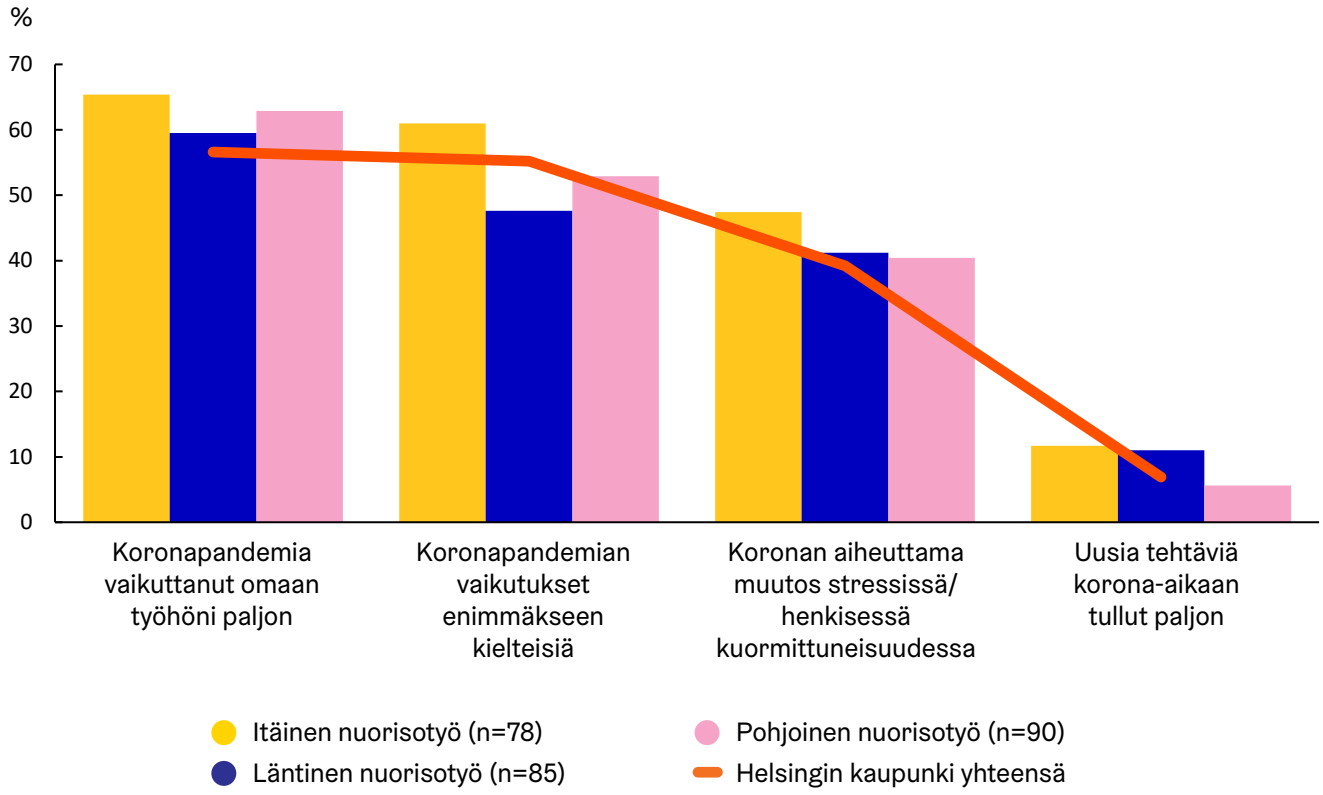
Osa nuorisotyöalueiden ongelmista kilpistyy johtamiseen ja ilmapiiriin. Työhyvinvointi on heikentynyt erityisesti Itäisellä alueella, mutta myös Pohjoisen alueella on laskua tässä suhteessa. Näillä alueilla myös koronapandemian vaikutukset koettiin rankemmin kuin muualla (kuvio 15). Toimialalla seurataan työhyvinvointia yleisellä tasolla, mutta työhyvinvointia parantavien toimenpiteiden laadinta on annettu työyhteisöjen tehtäväksi.

Nuorisotyöyksiköissä nähdään, että veto- ja pitovoimatekijöitä voidaan parantaa palkkausta kehittämällä sekä eriyttämällä töitä sen sijaan, että kaikki tekisivät kaikkea. Runsasta hallinnollista työtä yritetään vähentää muun muassa tiimiesihenkilömallilla vuosina 2023–2024.

Sekä jalkautuvaa että etsivää nuorisotyötä on vahvistettu

Koronapandemia-aikana henkilöstöä lisättiin tilapäisesti jalkautuvaan työhön, ja nuorisotyöntekijöitä koulutettiin laajasti tekemään jalkautuvaa työtä. Koulutuksesta syntyi myös pysyvää koulutusmateriaalia. Koronapandemian jälkeen työntekijät siirtyivät takaisin nuorisotaloihin, mutta nykyisin suuri osa henkilöstöstä on tottunut tekemään työtä myös jalkautuvasti.

Kuvio 15. Koronapandemian vaikutus nuorisopalveluiden eri alueilla, vertailuna koko Helsingin tilanne. Kunta10-tulokset 2022.*



* Kuvion lähde: Työterveyslaitos. Kunta10-tutkimuksen tulosportaali. Vastausvaihtoehdot ovat 1=ei lainkaan, 2=jonkin verran, 3=melko paljon ja 4=paljon. Tulos esitetään vaihtoehtojen 3 tai 4 valinneiden prosenttiosuutena.

Jalkautuvassa työssä on lisätty suunnitelmallisuutta, tehokkuutta ja aluevastuuta. Samalla yhteistyötä on alettu tehdä tiiviimmin järjestöjen, kuten Aseman Lasten ja Punaisen Ristin, kanssa ja Ankkuritoiminnan myötä poliisin kanssa. Jalkautuvassa työssä nuoret tavoitetaan, koska useimmiten tiedetään, missä he kokoontuvat. Käytännössä vapaa-ajalla kohdattavat nuoret ovat iältään alakouluikäisestä aina noin 22 ikävuoteen saakka. Tuorein kehittämisen kohde on jalkautua perinteisten vapun ja koulujen päättäjäisten lisäksi myös koulujen aloittamisen aikaan paikkoihin, joihin nuoret kokoontuvat.

Etsivä nuorisotyö siirtyi nuorisopalveluihin kasvatuksen ja koulutuksen toimialalta vuonna 2018. Etsivää nuorisotyötä tehdään omana toimintana ja erityisosaamista hankitaan kumppaneilta. Samalla etsivän nuorisotyön volyymi hieman kasvoi. Etsivä nuorisotyö tekee tiiviisti yhteistyötä Ohjaamon kanssa. Sen kohderyhmä ovat alle 29-vuotiaat nuoret, käytännössä 16–28-vuotiaat. Asiakkaat ovat valtakunnallisen kyselyn mukaan tyytyväisiä palveluun.

Henkilöstön saatavuus on ongelma myös etsivässä ja jalkautuvassa nuorisotyössä. Haasteena on myös se, että osa toiminnasta on riippuvaista avustuksista. Avustusten hakeminen on työlästä ja vie aikaa perustoiminnalta. Mikäli avustusta ei saataisikaan, toimintaa ei voida järjestää, ellei kaupunki myönnä lisärahoitusta.

Väkivallan ehkäisyyn ja yksinäisyyden vähentämiseen panostetaan

Nuorisotyötä on kehitetty kouluttamalla koko henkilöstö talousarviotavoitteen mukaisesti HYVÄ-malliin (aiemmin nimellä Common Approach eli CA-malli), jossa tavoitteena on vahvistaa varhaisen tuen toimintamalleja. Nuorisotyössä mallia pidetään periaatteessa toimivana, mutta sen ei pääsääntöisesti koettu tuovan nuorisotyöhön uutta sisältöä.

Keväällä 2024 on meneillään Nuorten väkivallan ehkäisy -hanke, jossa kehitetään ja otetaan käyttöön uusia toimintamalleja nuorten väkivaltaisuuden ehkäisemiseksi. Yhteistyötä on tiivistetty poliisin ja järjestöjen kanssa. Myös muita koulutuksia on ollut, kuten ART-koulutus väkivallan ehkäisyyn, mutta mallien vieminen käytäntöön on vaihdellut muun muassa henkilöstövajauksen vuoksi. Aiemmin esimerkiksi antirasistisen työotteen koulutus on ollut keskeistä väkivallan ennaltaehkäisytyössä.

Nuorisopalvelut on mukana Helsinki Missio ry:n nuorten yksinäisyyden ehkäisyyn liittyvässä hankkeessa. Yhdistys on toteuttanut kaksi nuorille kohdennettua kyselyä yksinäisyydestä ja kouluttanut kaupungin työntekijöitä. Nuorten yksinäisyys tunnistetaan parhaiten kohdennetussa, kuten etsivässä, nuorisotyössä, ja yksinäisyyttä on onnistuttu ehkäisemään pienryhmätoiminnassa.

Nuorisopalveluissa oli myös muita talousarviotavoitteita, kuten digitaalisen nuorisotyön hankkeen edistäminen ja kesätoiminnan systematisointi. Digitaalista nuorisotyötä kehitettiin runsaasti koronapandemian seurauksena, joskin digitaalisuushanke nuorisopalvelutasolla on yhä kesken. Nuorten kesätoimintaa on systematisoitu kehittämällä erityisesti nuorten palkkaamiseen liittyviä prosesseja ja ohjaamalla kesäsijaisia aiempaa suunnitelmallisemmin eri paikkoihin.

Johtopäätökset

Nuorisotyötä on vain osittain vahvistettu strategian ja talousarvion tavoitteiden mukaisesti. Nuorisotilojen lukumäärä, neliömäärä ja fyysinen saavutettavuus ovat heikentyneet, eivätkä perustoiminta tai avoin toiminta ole vahvistuneet henkilöstövajauksen vuoksi. Sen sijaan etsivää ja jalkautuvaa nuorisotyötä vahvistettiin koronapandemian aikana. Jalkautuvassa työssä henkilöstön kasvu oli pääosin tilapäistä, ja työntekijät siirtyivät takaisin avoimeen nuorisotyöhön, kun nuorisotalot jälleen avattiin. Nuorisotyötä on kehitetty kouluttamalla henkilöstöä tavoitteiden mukaisesti, mutta uusien väkivallan ja yksinäisyyden ehkäisyn toimintamallien käyttöönotto on yhä kesken.

Osalla nuorisotaloista on riittämättömät henkilöstöresurssit perustoimintaan, sillä henkilöstöä ei ole lisätty suhteessa nuorten kasvaneisiin odotuksiin ja lisääntyneisiin tehtäviin nähden. Henkilöstöpulan takia nuorisotaloilla joudutaan priorisoimaan töitä. Joudutaan esimerkiksi ratkaisemaan milloin ja mitkä nuorisotalot pidetään avoinna ja ehditäänkö järjestää nuorisolähtöistä pienryhmätoimintaa. Lisäksi tulee pohtia, mille ikäryhmälle toimintaa järjestetään, ehditäänkö jalkautua alueelle ja vielä kehittää toimintaa. Sekä tehtävien että hallinnollisen työn määrä on kasvanut ja kiire lisääntynyt. Tiimiesihenkilömallilla on tarkoitus vähentää hallinnollista työtä, mutta kokeilu on vielä kesken.

Henkilöstöpula johtuu sekä veto- että pitovoimatekijöistä. Päteviä työntekijöitä on hankala saada. Etsivää ja jalkautuvaa nuorisotyötä kuormittaa se, että moni toiminto on riippuvaista avustuksista, joiden hakeminen on työlästä. Rekrytointia ja työntekijöiden pysyvyyttä voitaisiin helpottaa palkkausta parantamalla ja työnkuvia kehittämällä. Haastateltujen työntekijöiden mukaan työtehtävien eriyttäminen voi olla järkevää sen sijaan, että kaikki tekevät kaikkea. Oppisopimuskoulutus on havaittu hyväksi poluksi alalle.

Huolimatta siitä, että nuorisotyöntekijät kokevat työnsä mielekkääksi ja mielekkyyden kokemus on kasvanut, työhyvinvointi on paikoin heikkoa. Lähtövaihtuvuus on kaksinkertaistunut parissa vuodessa, ja sairauspoissaolot ovat haastattelujen perusteella kasvaneet. Osa nuorisotyöalueiden ongelmista tiivistyy johtamiseen ja ilmapiiriin. Työhyvinvointi on heikentynyt erityisesti Itäisellä alueella, mutta myös Pohjoisen alueella on heikkenemistä. Näillä alueilla myös koronapandemian

vaikutukset koettiin rankemmin kuin muualla. Toimialalla seurataan työhyvinvointia pääasiassa yksikkötasolla, eikä toimenpiteitä ole laadittu koko palvelun tasolla. Toimialalta saadun tiedon mukaan seurantatietojen saatavuus henkilöstöstä on ollut vaikeaa Sarastian käyttöönoton ongelmien vuoksi. Toimiala ei myöskään toimittanut sairauspoissaolotietoja ajallaan arviointia varten.

Nuorisotyöntekijöitä on koulutettu HYVÄ-malliin talousarviotavoitteen mukaisesti. Henkilöstöä on koulutettu ja koulutetaan moniin työmuotoihin, joilla ehkäistään väkivaltaa ja yksinäisyyttä. Koulutuksista koetaan hyödyllisiksi, jos työmuotojen käyttöönottoon varataan resurssit.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan tulee

- varmistaa keskeisen ja ajantasaisen henkilöstöä kuvaavan tiedon saatavuus ja seuranta.

kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan nuorisopalveluiden tulee

- laatia yhdessä henkilöstön kanssa suunnitelma nuorisotyöntekijöiden palkkauksen, koulutuksen ja työnkuvien kehittämiseksi, jotta alan veto- ja pitovoima paranevat.
- seurata systemaattisesti henkilöstötilanteen kehittymistä eri alueilla ja yksiköissä.
- auttaa nuorisotyöyksiköitä tehtävien priorisoinnissa ja työnjaon suunnittelussa siten, että nuoriso-ohjaajille jää enemmän aikaa nuorten kohtaamiseen.
- kohdentaa henkilöstön hyvinvointia parantavia toimenpiteitä ja resursseja erityisesti niille alueille, joilla työhyvinvointi on heikko.

Helsingin kaupunginosien omaleimaisuutta ja turvallisuutta vaalitaan

Kaupunkiuudistuksen eteneminen

? Onko kaupunkiuudistuksen tavoitteita muun muassa alueiden täydennysrakentamisesta ja houkuttelevuuden lisäämisestä edistetty?

! Pääosin kyllä, mutta kaupunkiuudistus on vielä alkuvaiheessa, joten suuria vaikutuksia ei ole vielä nähtävissä.

Arvioinnin pääkysymys:

Ovatko kaupunginkanslia ja kaupunkiympäristön toimiala edistäneet riittävästi kaupunkiuudistuksen tavoitteita?

Osakysymykset:

1. Onko käynnistetty riittävät toimenpiteet, jotta kaupunkiuudistusalueille on mahdollista rakentaa kolmannes lisää asuntoja vuoteen 2035 mennessä ja tasapainottaa hallinta- ja rahoitusmuotojakaumaa?

2. Onko käynnistetty ja toteutettu riittävästi toimia, joilla parannetaan asukkaiden turvallisuuden tunnetta ja viihtyvyyttä alueilla?

3. Onko käynnistetty ja toteutettu riittävästi toimia, joilla lisätään alueiden elinvoimaa ja houkuttelevuutta?

Kaupunkiuudistus perustuu asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutusohjelmaan 2020 (AM-ohjelma). AM-ohjelmassa on määritelty Helsingin kaupunkiuudistusalueet, joita ovat Malminkartano-Kannelmäki, Malmi ja Mellunkylä. Kaupunkiuudistusta toteutetaan kaupunkistrategian mukaan myös Meri-Rastilassa. Meri-Rastila ei ollut vielä AM-ohjelmassa mukana, vaan se on valittu kaupunkiuudistusalueeksi myöhemmin. Sen vuoksi alue on rajattu pois tästä arvioinnista. AM-ohjelman keskeisenä tavoitteena on varmistaa edellytykset rakentaa kolmannes lisää asuntoja kaupunkiuudistusalueille vuoteen 2035 mennessä niin, että alueiden asuntokannan hallinta- ja rahoitusmuotojakauma kehittyy kohti kaupungin tavoitetta monipuolisesta asuntojakaumasta. Lisäksi AM-ohjelman mukaan ”kaupunkiuudistuksen tavoitteena on alueiden sosiaalisen kestävyyden vahvistaminen. Kaupunkiuudistuksella parannetaan asukkaiden turvallisuuden tunnetta ja viihtyvyyttä alueilla sekä lisätään alueiden elinvoimaa ja houkuttelevuutta.” Kaupunkiuudistuksen tavoitteet esitetään kuviossa 16.

Kaupunkiuudistus on nostettu kaupunkistrategiaan 2021–2025, ja se on myös Helsingin kaupungin talousarvioiden 2023 ja 2024 keskeinen painopiste. Kaupunkistrategian mukaan Helsingin tavoitteena on olla kaupunki, jossa asuinalueet eivät eriydy, ja kaikkialla on mahdollista elää turvallista ja viihtyisää elämää positiivisesti omaleimaisissa kaupunginosissa. Rakentamisinvestointien avulla osaltaan tavoitellaan alueiden eriytymisen vähentämistä ja helsinkiläisten kokeman viihtyisyyden lisäämistä.

Arvioinnin aineistona on käytetty haastatteluja kaupunginkanslian talous- ja suunnitteluosastolle, kaupunkiympäristön toimialan maankäytön ja kaupunkirakenteen sekä rakennusten ja yleisten alueiden palvelukokonaisuuksien johdolle. Lisäksi hyödynnettiin asiakirja-aineistoja ja kirjallisia tiedusteluja muille toimialoille. Tietoja saatiin myös tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynneillä kaupunkiympäristön toimialalle ja kaupunginkansliaan.

Maankäytölliset edellytykset asuntorakentamiseen ovat olemassa

Kaupunkiuudistuksen keskeisimpänä tavoitteena on ehkäistä kaupunkirakenteen eriytymistä eli segregaatiota rakentamalla Malminkartano-Kannelmäen, Malmin ja Mellunkylän alueille asuntoja kolmannes lisää vuoteen 2035 mennessä. Samalla kehitetään asuntokannan hallinta- ja rahoitusmuotojen jakaumaa kohti kaupungin keskiarvoa. Tavoitteen toteutumiseksi alueilla tulee olla riittävästi lainvoimaista asemakaavavarantoa.

Kaavoitusta kaikilla kaupunkiuudistusalueilla ohjaa vuoden 2016 yleiskaava, joka antaa mahdollisuuden asemakaavoittaa täydennysrakentamista. Alueille on hyväksytty myös useita suunnitteluperiaatteita, jotka ohjaavat asemakaavoitusta sekä mahdollistavat asukkaiden osallistamisen ja sitouttavat päätöksentekijöitä. Suunnitteluperiaatteilla on jo havaittu ohjausvaikutusta varsinkin yksityisillä kiinteistöillä. Kaikilla kaupunkiuudistusalueilla luodaan parhaillaan asemakaavavarantoa täydennysrakentamista varten. Alueiden projektinjohtajien mukaan kaikilla alueilla on melko hyvät mahdollisuudet kaavoittaa lisää rakennusoikeutta. Kaupunkiuudistusalueilla on tällä hetkellä valmisteilla useita merkittäviä asemakaavahankkeita, ja asemakaavoitusta on koordinoitu useiksi vuosiksi eteenpäin.

Kuvio 16. Kaupunkiuudistuksen tavoitteet.

Elinvoima lisääntyy

- 30 % lisää asuntokantaa hallintamuotojakaumaa tasapainottaen
- Kaupallisen vetovoiman ja ostovoiman vahvistaminen

Kaupunkiympäristön ja solmukohtien viihtyvyys kasvaa

- Asemanseutujen parannukset
- Puistojen ja virkistysalueiden kunnostus ja rakentaminen

Kaupungin palvelut lisäävät alueiden houkuttelevuutta

- Palveluiden kehittäminen ja myönteinen erityiskohtelu
- Palvelutilojen rakentaminen

Kaupunkiuudistukseen on sitouduttu laaja-alaisesti

- Kaikki toimialat yhdessä
- Vuorovaikutus asukkaiden kanssa alueen erityispiirteet huomioiden

Kaupunki käyttää muun muassa tontinluovutusta ja muita maapoliittisia toimenpiteitä kaupunkiuudistuksen tavoitteiden toteuttamiseen. Kaupunkiuudistusalueilla on esimerkiksi mahdollista myydä tontteja omistusasuntotuotantoon, vaikka kaupungin yleisenä linjauksena on pääasiassa luovuttaa tontteja vuokraamalla. Tämä on yksi keinoista, joilla pyritään edistämään omistusasuntotuotantoa kaupunkiuudistusalueilla. Omistusasumisen merkitys alueilla on merkittävä, koska kaupunki on päättänyt lopettaa hitas-asuntojen tuottamisen, ja valtion tuki asumisoikeusasuntotuotannolle päättyy alkukevään 2024 tiedon mukaan vuoden 2025 lopussa. Tontinluovutusta kaupunkiuudistusalueilla koordinoidaan kaavoituksen ja esirakentamisen kanssa. Kaupunginkanslian aluerakentamisen yksikkö koordinoi hankkeita alueilla.

Asuntojen hallinto- ja rahoitusmuotojen korjaamiseksi kaupunkiuudistusalueiden houkuttelevuuden tulisi parantua asunnonostajien näkökulmasta. Tämän vuoksi on tärkeää, että alueiden puistot, torit, asemanseudut ja muut keskeiset paikat koetaan viihtyisinä. Kaupunkiuudistusalueiden projektinjohtajien mukaan erityisen merkittävää houkuttelevuudelle on myös, että alueiden koulut, päiväkodit ja muut palvelut ovat riittävän tasokkaita.

Turvallisuuden ja viihtyisyyden parantamiseksi on tehty pieniä toimenpiteitä

Turvallisuuden tunteen parantaminen on ollut esillä niin Helsingin kaupunkistrategiassa 2021–2025 kuin vuoden 2023 talousarvion muissa toiminnan tavoitteissa. Turvallisuuden tunteen parantaminen on niin sanottu kaupunkiyhteinen tavoite, eli kaikilla toimialoilla oli talousarviotavoite tähän liittyen. Kaupunkiuudistukseen liittyviä muita toiminnan tavoitteita oli talousarviossa yhteensä seitsemän, joista kuusi liittyi turvallisuuteen. Näistä neljä tavoitetta toteutui. Koettu turvallisuus liittyy läheisesti myös alueiden viihtyisyyteen. Viihtyisyyttä koskevia talousarviotavoitteita oli yksi, ja se liittyi kaupunkiuudistusalueille kohdennettaviin investointihankkeisiin, joiden tarkoituksena on tuottaa näkyviä muutoksia muun muassa viihtyisyyden näkökulmasta. Tavoite ei toteutunut.

AM-ohjelman seurantaraportin 2023 yhteydessä laadittiin kaupungin talousarvioon pohjautuva kaupunkiuudistusalueiden toimenpide- ja investointisuunnitelma 2022–2025. Toimenpideohjelmassa on esitetty muun muassa tavoite alueiden viihtyisyyden ja ulkonäön paranemisesta. Toimenpideohjelma muodostuu tavoitteita edistävistä toimenpiteistä. Vuonna 2023 toimenpiteitä oli 62 kappaletta, ja vuonna 2024 niiden määrä oli kasvanut 80:een. Näistä viihtyisyyteen liittyviä toimenpiteitä oli 12 vuonna 2023 ja 14 vuonna 2024. Toukokuussa 2023 viihtyisyyteen liittyvistä toimenpiteistä 75 prosenttia oli käynnissä ja 25 prosenttia toimenpiteistä oli juuri aloitettu.

Tehdyt toimenpiteet turvallisuuden tunteen ja viihtyisyyden parantamiseksi ovat olleet suhteellisen pieniä, mutta toimenpiteet saattavat olla merkityksellisiä alueiden asukkaille. On järjestetty esimerkiksi turvallisuuskokouksia, korjattu valaistuksia, tehty pieniä juna- ja metroasemien parannuksia, lisätty matalan kynnyksen päihde- ja mielenterveyspalveluita liikkuvien palvelujen avulla, kunnostettu ja peruskorjattu leikkipuistoja sekä

toteutettu placemaking-kokeiluja, joilla tarkoitetaan kaupunkitilojen kehittämistä yhdessä asukkaiden ja muiden käyttäjien kanssa. Tulevaisuudessa on tarkoitus toteuttaa laajempia hankkeita, kuten Mellunkylässä Mellunmäen ja Kontulan metroasemien sekä Kontulan ostarin uudistaminen. Myös asemanseutujen liiketilamahdollisuuksien tarkastelu yksityisiä palveluita varten on vielä kesken. Asemanseutujen parannustöillä voidaan kohentaa alueiden ulkonäköä ja parantaa turvallisuuden tunnetta.

Kaupunkiuudistuksen etenemistä seurataan vuosittain erilaisten mittareiden avulla. Kaupunkiuudistusalueiden sosiaalisen kestävyyden kehittymistä voidaan tarkastella esimerkiksi väkiluvun, vieraskielisten osuuden, sairastavuusindeksin, sosioekonomisen summaindeksin, asumistuen ja toimeentulotuen saajien, työttömyysasteen, työpaikkojen ja yritysten määrän, asuntojen neliöhinnan, valmistuneiden asuntojen sekä asuntojen hallintamuotojakauman kautta. Tiedot mittareiden kehittymisestä ulottuvat vain vuosiin 2021 ja 2022. Mittareille on asetettu alueittain tavoiteluvut, jotka eivät ole kaikilta osin kehittyneet kaupunkiuudistuksen tavoitteiden mukaisesti. Turvallisuutta mitataan kolmen vuoden välein tehtävän turvallisuustutkimuksen kautta. Mittaamiseen liittyy kuitenkin haasteita, sillä tutkimusta tehdään suurpiireittäin, eikä kaupunkiuudistusalueilta ole saatavilla tarpeeksi vastauksia tulosten tulkitsemiseksi. Viihtyvyyden osalta vuonna 2020 mittariksi on asetettu ”toteutetut kehittämishankkeet ja niiden merkitys” sekä ”asukaskyselyissä todettujen yleisten alueiden keskeisten epäkohtien korjaaminen”. Ensimmäisen osalta erilaisia toimenpiteitä on tehty, ja jälkimmäisen osalta selvitys on käynnissä.

Elinvoima ja houkuttelevuus lisääntyvät pitkällä aikavälillä

Kaupunkiuudistusalueiden hyvinvointia ja houkuttelevuutta on tarkoitus lisätä esimerkiksi julkisen tilan ja julkisten rakennusten investointien avulla. Asuinalueiden elinvoimaisuuden säilymisestä ja sosiaalisesta kestävyydestä huolehditaan muun muassa täydennysrakentamisen avulla. Aluesuunnittelun ja asuntopolitiikan avulla pyritään pitämään asuinalueet houkuttelevina.

Elinvoiman lisäämisen tavoitteissa korostuvat myös yritysten toimintaedellytysten parantaminen ja kaupallisen vetovoiman vahvistaminen kaupunkiuudistusalueilla. Yksityisiä palveluita ei kuitenkaan ole vielä houkuteltu eikä yritysten toimintaedellytyksiä ole parannettu. Kaupunkirakenteen kehittyminen houkuttelevammaksi voi myös johtaa nousevaan vuokratasoon, mikä voi vaikeuttaa yksityisten toimijoiden houkuttelemista kaupunkiuudistusalueille. Alueiden projektinjohtajien mahdolliseksi huolenaiheeksi nousee se, riittääkö nykyisillä tai uusilla yrittäjillä vuokranmaksukykyä. Yksityisten investointien houkutteleminen kaupunkiuudistusalueille on kuitenkin kaupunginkanslian mukaan tärkeä konkreettinen toimi elinvoiman lisäämiseksi. Houkuttelevuutta lisätään tällä hetkellä pääosin suuntaamalla alueille kaupungin koulu- ja päiväkotihankkeita sekä puistoinvestointeja.

Monet elinvoiman ja houkuttelevuuden lisäämisen tavoitteet ovat pitkän aikavälin tavoitteita – kuten asumistyytyväisyyden kasvu, asuntokannan kasvu ja monipuolistuminen sekä sosiaalisen kestävyyden kasvu – joita ei ole vielä suhteellisen tuoreiden ohjelmien vuoksi ollut mahdollista toteuttaa. Osa tavoitteista ulottuu vuoteen 2035. Sen sijaan niin sanottuja ”nopeita ja ketteriä” toimenpiteitä on onnistuttu toteuttamaan hyvin. Toteutuneet toimenpiteet liittyvät esimerkiksi Kehittyvä kerrostalo -tonttien hakuun Malminkartanossa ja Mellunkylässä, segregaation tilannekuvan luontiin 3D-mallinnuksena sekä asuntotuotannon hallintamuotolinjausten laatimiseen.

Houkuttelevuuden lisäämiseksi kaupunkiuudistusalueille on suunniteltu myös niin sanottuja ankkuri-investointeja. Esimerkkeinä toimivat onnistuneen Myllypuron kaupunkiuudistuksen myötä kehitetyt Myllypuron kampushanke ja Puu-Myllypuro. Malmilla yhdeksi ankkuri-investoinniksi on päätetty Malmin uimahallin laajennus. Malminkartanoon on suunniteltu Malminkartanon sydän -palvelutilahankekokonaisuutta, Mellunkylässä Kontulaan on suunniteltu Kontulataloa ja Mellunmäkeen Laakavuoren korttelitaloa. Ankkuri-investointien avulla tavoitellaan muun muassa mielikuvien muuttamista alueista parempaan suuntaan, millä voidaan mahdollisesti parantaa alueiden houkuttelevuutta.

Kaupunkiuudistuksen tavoitteita seurataan myös houkuttelevuuden ja elinvoiman mittareilla. Ne ovat kehittyneet kaupunkiuudistuksen tavoitteiden mukaiseen suuntaan, esimerkiksi työttömyysaste laski kaikilla alueilla vuonna 2022.

Rahoitus investointeihin on riittävää, mutta kaupunkiuudistuksen koordinaatiossa on parannettavaa

Kaupunginkanslian ja kaupunkiympäristön toimialan näkökulmista rahoitus on ollut riittävää. Haasteita aiheuttavat toteuttamiskelpoisten suunnitelmien puute ja henkilöstöresurssien riittämättömyys. Lisäksi muun muassa uudet määräykset hankkeiden kustannuksista ja Ukrainan sota ovat nostaneet hankkeiden kustannuksia ja hidastaneet projekteja. Muut toimialat joutuvat tasapainottelemaan käytettävien resurssien kanssa, koska ne toteuttavat kaupunkiuudistuksen toimenpiteitä perusrahoituksellaan.

Kaupunginkanslian asumisen yksikkö koordinoi kaupunkiuudistuksen toimeenpanoa. Tietoisuus kaupunkiuudistustavoitteista ja sitoutuminen kaupunkiuudistukseen vaihtelevat toimialoittain, osin johtuen strategisten tavoitteiden ristiriidoista. Johtamista ja

koordinointia ei pidetä kaikilta osin selkeänä. Vuosien mittaan tietoisuus ja suhtautuminen ovat kuitenkin kaupunginkanslian mukaan parantuneet. Kaupunkiuudistuksen johtamista pyritään vuonna 2024 selkeyttämään rekrytoimalla kaksi projektinjohtajaa. Jokaiselle kaupunkiuudistusalueelle nimetään vastuuhenkilö, jonka tehtävänä on parantaa muun muassa palvelujen yhteentoimivuutta ja tiedonvälitystä.

Johtopäätökset

Kaupunginkanslia ja kaupunkiympäristön toimiala ovat pääosin edistäneet riittävästi kaupunkiuudistuksen tavoitteita ottaen huomioon, että kaupunkiuudistus on vasta alussa. Kaupunkiuudistusalueille asemakaavoitetut tontit tulevat todennäköisesti tulevaisuudessa mahdollistamaan riittävän täydennysrakentamisen. Hallinto- ja rahoitusmuotojakauman tasapainottaminen ja omistusasuntohankkeiden toteutuminen sen sijaan vaativat todennäköisesti vielä paljon erilaisia toimenpiteitä. Viihtyvyyden ja turvallisuuden sekä elinvoiman ja houkuttelevuuden lisäämiseksi toistaiseksi toteutetut toimenpiteet ovat olleet melko pieniä, eivätkä kaupunkiuudistukselle asetetut mittarit ole kehittyneet kaupunkiuudistuksen tavoitteiden mukaisesti.

Kaupunkiuudistusalueiden maankäytön suunnittelussa on käynnistetty riittävästi toimenpiteitä, jotta alueille voidaan rakentaa kolmannes lisää asuntoja vuoteen 2035 mennessä sekä tasapainottaa hallinto- ja rahoitusmuotojakaumaa. Yleiskaava, yleiskaavan toteuttamisohjelma ja asemakaavoituksen tueksi valmistellut suunnitteluperiaatteet antavat arvioinnin perusteella riittävät kehykset asemakaavoitukseen, joka mahdollistaa täydennysrakentamisen. Asemakaavoitusta, esirakentamista ja tontinluovutusta koordinoidaan riittävästi, jotta täydennysrakentaminen on mahdollista. Kaavoitus tai tonttien puute ei todennäköisesti nouse kaupunkiuudistuksen esteeksi, ellei asemakaavoja esimerkiksi valitusten seurauksena kumota runsaasti.

Välimuodon asumistuotannon eli asumisoikeusasuntojen ja hitas-asuntojen tuotannon loppuminen aiheuttaa merkittäviä vaikeuksia kaupunkiuudistusalueiden uudisasuntotuotannolle. Käytännössä alueille tarvitaan runsaasti uutta omistusasuntotuotantoa, jonka vauhdittamiseksi kokeillaan erilaisia toimenpiteitä. Jotta omistusasuminen olisi houkuttelevaa tuleville asukkaille, tulee alueen maineen parantua asunnonostajien silmissä. Tähän voidaan vaikuttaa alueen viihtyisyyden parantamisella ja asukkaille tärkeiden palvelujen, kuten koulujen ja päiväkotien kehittämisellä. On kuitenkin vielä toistaiseksi epävarmaa, mitä kaikkia toimenpiteitä tarvitaan, jotta omistusasuntojen rakentaminen kaupunkiuudistusalueille on riittävän houkuttelevaa.

Kaupunki on pyrkinyt lisäämään kaupunkiuudistusalueiden viihtyisyyttä ja turvallisuuden tunnetta toteuttamalla suhteellisen pieniä parannuksia. Monet vuoden 2023 talousarviossa esitetyistä turvallisuuden tunteen parantamista koskevista tavoitteista toteutuivat. Toteutumatta jäi kuitenkin esimerkiksi turvallisuutta, viihtyisyyttä, houkuttelevuutta ja elinvoimaa parantavien investointihankkeiden toteutumisastetta koskeva tavoite.

Kaupunkiuudistusalueiden elinvoiman lisäämiseksi kaupunki on kyennyt toteuttamaan hyvin suhteellisen pieniä parannuksia. Laajojen toimenpiteiden toteuttaminen ja kehittäminen ovat vielä kesken. Myöskään kehittämisehdotuksia yritysten toimintaedellytysten parantamiseksi ei ole vielä toteutettu, eikä tarkempia suunnitelmia tai tavoitteita yksityisten toimijoiden houkuttelemisesta kaupunkiuudistusalueille ole tehty. Huolenaiheena on myös nykyisten yritysten vuokranmaksukyky, mikäli kaupunkirakenteen muutoksesta aiheutuu toimitilojen vuokratason nousu. Yritysten toimintaedellytysten parantaminen on kuitenkin yksi elinvoiman lisäämiseksi määritelty osatavoite. Alueiden houkuttelevuutta lisätään pääosin kaupungin omien palvelujen kautta. Laajemmat toimenpiteet niin viihtyisyyden ja turvallisuuden kuin elinvoiman ja houkuttelevuuden parantamiseksi ovat vielä kesken.

Kaupunkiuudistusalueiden rahoitus on ollut toistaiseksi riittävää, mutta ongelmaksi ovat muodostuneet toteuttamiskelpoisten suunnitelmien puute ja nousseet hankekustannukset. Monilla toimialoilla on myös vaikeuksia rahoituksen priorisoinnin kanssa. Toimialoilla on toivottu kaupunkiuudistuksen johtamisen olevan selkeämpää, ja vuoden 2024 aikana kaupungin sisäistä koordinaatiota pyritäänkin parantamaan esimerkiksi rekrytoimalla kaksi uutta projektinjohtajaa palveluiden kehittämiseen ja koordinointiin.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

kaupunginkanslian ja kaupunkiympäristön toimialan tulee

- edistää yritystoimintaa kaupunkiuudistusalueilla ja huolehtia siitä, että yritysten toimintaedellytykset paranevat, kun kaupunkiuudistusalueita kehitetään.

kaupunginkanslian tulee

- varmistaa, että toimialojen koordinaatio kaupunkiuudistusalueilla on toimivaa.

enla
KOTI

Sosiaali-, terveys- ja pelastustoimen varautuminen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin

? Onko sosiaali-, terveys- ja pelastustoimi varautunut häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin asianmukaisesti?

! Häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin on pääosin varauduttu asianmukaisesti.

Arvioinnin pääkysymys:

Onko sosiaali-, terveys- ja pelastustoimi varautunut häiriötilanteisiin tai poikkeusoloihin tarkoituksenmukaisella tavalla?

Osakysymykset:

1. Ovatko sosiaali-, terveys- ja pelastustoimen valmius- ja varautumissuunnitelmat tarkoituksenmukaisesti suunniteltuja?

2. Ovatko materiaalihuollon logistiset prosessit sekä voima- ja vesihuollon varautuminen kriisi- ja poikkeustilanteisiin järjestetty asianmukaisesti?

3. Onko Helsingin kaupungin väestönsuojelu asianmukaisesti järjestetty?

Kaupunkistrategian 2021–2025 mukaan kaupungin tavoitteena on huolehtia laajasta kaupunkitasoisesta varautumisesta ja luoda pohja monimuotoiseen toimintakykyyn eri tilanteissa. Valmiussuunnittelu sekä varautuminen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin on aiheena ajankohtainen muuttuneen maailmantilanteen takia. Maailman turvallisuustilanne muuttui vuonna 2022, kun Venäjä aloitti laajamittaisen hyökkäyssodan Ukrainaan. Nopeat muutokset ulkoisessa toimintaympäristössä korostavat myös kaupungin ja sen toimialojen varautumisprosessien toimivuuden merkitystä.

Arvioinnin aineistona käytettiin kaupunki- ja toimialatasoisia valmius-, varautumis- ja jatkuvuudenhallinnan suunnitelmia ja näiden seurantatietoja. Lisäksi arvioinnissa toteutettiin sosiaali-terveys- ja pelastustoimialan varautumisprosessin asiantuntijoille suunnattu itse arviointikysely. Arvioinnin aikana haastateltiin sosiaali-, terveys- ja pelastustoimen asiantuntijoita sekä kaupunginkanslian turvallisuus- ja valmiustiimin asiantuntijoita. Lisäksi suoritettiin sähköpostitiedusteluja sosiaali-, terveys- ja pelastustoimen materiaali-, voima- ja vesihuollon vastuuhenkilöille. Arvioinnissa tehtiin lisäksi tutustumiskäynti Merihaan kallioväestönsuojaan. Merihaan kallioväestönsuojan käynnille osallistui arvioinnin laatijoiden lisäksi väestönsuojelusuunnittelija ja väestönsuojatarkastaja.

Normaaliolojen prosessit turvaavat häiriö- ja poikkeusoloja

Sosiaali- ja terveystoimen sekä pelastustoimen varautumisen perusteena toimivat normaaliolojen tehtävät sekä palvelut, joiden varaan jatkuvuus perustuu myös häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Jatkuvuudenhallinnan tavoitteena on säilyttää organisaation toimintakyky kaikissa tilanteissa ja minimoida häiriötilanteiden negatiiviset vaikutukset palvelutoimintaan. Sosiaali-, terveys- ja pelastustoimen alkuperäisenä tarkoituksena oli luoda toimialalle yksi yhteinen valmiussuunnitelma kansallisen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksen (sotepe-uudistus) jälkeen. Sosiaali-, terveys- ja pelastustoimen asiantuntijoiden mukaan suunnitelmia ei kuitenkaan yhdistetä. Todennäköisesti toimialan valmiussuunnitelma tulee tulevaisuudessa muodostumaan yhdestä yhteisestä koko henkilöstön käytettävissä olevasta julkisesta versiosta ja erikseen sosiaali- ja terveystoimen sekä pelastustoimen salassa pidettävistä osioista.

Toimijoiden varautumisprosessit perustuvat jatkuvaan kehitystyöhön

Sosiaali- ja terveystoimen sekä pelastustoimen varautumisprosessit perustuvat jatkuvasti tehtävään kehitystyöhön. Pelastustoimen varautumisen kehittäminen perustuu KUJA-arviointimalliin, joka on Kuntaliiton ja Huoltovarmuuskeskuksen luoma toimintamalli varautumisprosessin tarkasteluun. KUJA-arviointimalli on tarkoitettu systemaattiseksi ja

toistuvaksi menetelmäksi, jonka avulla organisaatio pystyy seuraamaan aikaisemmin suunniteltujen kehittämistoimenpiteiden etenemistä ja tunnistamaan uusia kehitystarpeita. Pelastustoimen varautumisprosessin kehittämistä ovat haitanneet rekrytointihaasteet. Tästä syystä kaikkia toimenpiteitä ei ole pystytty toteuttamaan suunnitellusti, vaikka tahtotilana on säännöllinen kehitystyö. Sosiaali- ja terveystoimen eri palvelukokonaisuuksilla on myös ollut jonkin verran puutteita varahenkilöjärjestelyissä, koska perustyöt ovat vieneet aikaa varautumistehtäviltä.

Sosiaali- ja terveystoimen varautumisprosessi perustuu niin ikään jatkuvasti tehtävään kehitystyöhön. Sosiaali- ja terveystoimen varautumisprosessi voidaan jakaa neljään vaiheeseen, joita ovat nykytilan arviointi, suunnitelmien luominen ja käyttöönotto sekä seuranta. Koronapandemia vaikutti sosiaali- ja terveystoimen varautumisprosessiin kokonaisuudessaan merkittävästi: varautumista ole tarvinnut perustella tämän jälkeen. Organisaation tietoisuus varautumisesta ja jatkuvuudenhallinnasta on kasvanut Venäjän aloittaman hyökkäyssodan jälkeen. Varautumisen painopistettä on siirretty enenevässä määrin jatkuvuudenhallintaan, jotta tarvittavat palvelut pystytään turvaamaan kaikissa eri tilanteissa.

Arvioinnissa toteutettiin sotepe-toimialalle itsearviointikysely, johon vastasi varautumisprosessin asiantuntijoita sosiaali-, terveys- ja pelastustoimesta. Verrattuna aiempiin sosiaali- ja terveystoimen sekä pelastustoimen itsearviointien tuloksiin varautumisprosessit ovat kehittyneet positiivisesti. Varautumisprosessien hyvää tilannetta kuvastaa se, että itsearviointikyselyn huonoimmankin väittämän tulos oli verraten hyvä.

Voima- ja vesihuollon varautumista on mahdollista lisätä

Sosiaali-, terveys- ja pelastustoimessa on varauduttu voima- ja vesihuollon häiriötilanteisiin siten, että toimialan hallinto ja palvelukokonaisuudet ovat laatineet jatkuvuussuunnitelmat eri häiriötilanteisiin. Sosiaali- ja terveystoimen voima- ja vesihuollon toteutuneista häiriötilanteista ei ole kuitenkaan pidetty tilastoa. Asiantuntijan mukaan voima- ja vesihuollon häiriöt ovat olleet Helsingissä harvinaisia, eikä vuosien 2018–2023 aikana ole ollut laajoja häiriöitä. Lisäksi sosiaali- ja terveystoimi sekä pelastustoimi ovat suunnitelleet skenaariopohjaisesti materiaalin saannin varmistamisen sekä laatineet tarvittavat sopimukset palveluntuottajien kanssa. Sosiaali-, terveys- ja pelastustoimen kaikissa uusissa sopimuksissa on huomioitu jatkuvuudenhallinta ja varautuminen omana erillisenä sopimuskohtanaan.

Sosiaali-, terveys- ja pelastustoimen asiantuntijoiden mukaan nykytilanteessa olisi sopiva hetki nostaa kaupungin kriisivalmiutta. Valtakunnallista ja alueellisesti tilannetta kuitenkin hankaloittavat sosiaali-, terveys- ja pelastustoimeen kohdistuvat säästöpaineet. Yhteistyö voima- ja vesihuollon toimijoiden kanssa on koettu toimivaksi, koska sidosryhmän toimijat ovat osa kuntakonsernia.

Kalliosuojien kunnossa on eroja

Helsingissä on noin 5 500 väestönsuojaa, joissa on noin 900 000 suojapaikkaa. Helsingin väestönsuojien ja suojapaikkojen määrä on riittävä kattamaan paitsi vakituisten asukkaiden, myös kaupungissa vierailevien ja ulkona liikkuvan väestön suojautumistarpeen. Suojapaikat eivät kuitenkaan jakaannu alueellisesti tasaisesti. Kuviossa 17 on esitetty Helsingin alueella sijaitsevat yleiset väestönsuojat ja yhteisväestönsuojat.

Väestönsuojan omistajan tehtävänä on huolehtia, että suoja laitteineen pysyy kunnossa. Omistajan tehtävänä on myös huolehtia tarpeellisista työkaluista ja muusta välineistöstä. Jos väestönsuojaa käytetään muuhun tarkoitukseen, se on pystyttävä kunnostamaan väestönsuojakäyttöön 72 tunnissa. Kaupungin hallinnoimat suojat ovat osin varastokäytössä eikä kaikilta vuokralaisilta ole edellytetty tilojen tyhjentämissuunnitelmaa. Arvioinnin havaintojen perusteella pelastuslain vaatimaa suojan käyttöönottoaikaa ei todennäköisesti pystytä kaikissa tapauksissa noudattamaan. Mikäli ulkoisessa toimintaympäristössä havaitaan merkittäviä muutoksia, on pelastustoimella kuitenkin mahdollisuus ottaa kalliosuojat käyttöönsä purkamalla suojien vuokrasopimukset ennakoivasti. Lisäksi kalliosuojien kunnossa esiintyy jonkin verran eroja. Erään asiantuntijan arvion mukaan väestönsuojien korjausvelkaa on yhteensä useita miljoonia euroja. Korjausarvioissa täytyy kuitenkin huomioida laskentaperusteet, koska arvioihin vaikuttaa se, tehdäänkö suojaan peruskorjaus minimivelvoitteen tasolla vai tukien tilojen normaaliolojen käyttöä.

Pelastustoimen vuonna 2022 tekemän selvityksen tulosten perusteella ajantasainen väestönsuojan käyttöönottosuunnitelma löytyi noin joka kolmannesta kaupungin kiinteistöstä. Väestönsuojista oli tarkastettu viimeisen vuoden aikana noin 70 prosenttia, ja riittävä väestönsuojelumateriaali löytyi hieman yli puolesta kiinteistöistä. Selvityksen perusteella toimialoille, liikelaitoksille ja virastoille annettiin seitsemän eri suositusta.

Kaupungilla on yksi keskeneräinen kalliosuojahanke

Arvioinnin yhteydessä ilmeni, että Kauppakartanonkadun alueen yhteiskalliosuoja on edelleen rakentamatta, vaikka Helsinki on ottanut velvoitteen hoitaakseen ja perinyt alueen kiinteistönomistajilta suojakorvaukset. Kiinteistönomistajat ovat suorittaneet 1970- ja 1980-luvuilla osuutensa rakennuskustannuksista, jotka ovat nykyarvossa noin 5,8 miljoonaa euroa.

Vuonna 2021 kaupunki perusti työryhmän pohtimaan erilaisia vaihtoehtoja tilanteen ratkaisemiseksi.

Kuvio 17. Helsingin alueella sijaitsevat yleiset väestönsuojat ja yhteisväestönsuojat.

Kaupungin työryhmän näkemys oli, että Kauppakartanonkadun kallioväestönsuoja tulee rakentaa, jotta pelastuslain ja tehtyjen väestönsuojasopimusten velvoitteet sekä tontinluovutuksen ja rakennuslupien ehdot saadaan täytettyä. Suoja on nykyisessä kaupungin rakentamisohjelmassa esitetty vuokrakohteena, jonka toteutus tulee kaupungin ulkopuoliselta toimijalta. Rakentamisohjelman mukaan kaupunki vuokraisi suojan pitkäaikaisella sopimuksella, jonka vuokra-aika olisi vuosille 2029–2059.

Johtopäätökset

Sosiaali- ja terveystoimi sekä pelastustoimi ovat varautuneet häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin pääosin asianmukaisella tavalla, mutta havaintojen perusteella kehitystyötä riittää vielä tulevaisuudessakin. Sosiaali-, terveys- ja pelastustoimen valmius- ja varautumissuunnitelmat ovat pääosin tarkoituksenmukaisesti suunniteltuja. Sotepe-uudistuksen jälkeen tarkoituksena oli luoda toimialalle yksi yhteinen valmiussuunnitelma, mutta tästä ajatuksesta on jälkeenpäin luovuttu. Valmiussuunnitelmien yhdistämistyötä on kuitenkin tarkoituksenmukaisella tavalla jatkettu. Tulevaisuudessa valmiussuunnitelma tulee todennäköisesti sisältämään toimialan yhteisen julkisen osan sekä molempien toimijoiden omat salassa pidettävät osuudet.

Sosiaali- ja terveystoimen sekä pelastustoimen varautumisprosessit perustuvat jatkuvaan kehitystyöhön. Kehittämistyötä ovat haitanneet toimintaympäristön muutokset sekä vastuuhenkilöiden henkilövaihdokset. Tästä syystä esimerkiksi pelastustoimi ei ole pystynyt toteuttamaan KUJA-arviointimallia suunnitellusti, vaikka tahtotilana on tehdä arviointeja säännöllisesti. Arvioinnin havaintojen perusteella sosiaali- ja terveystoimen sekä pelastustoimen varautumisprosesseja on onnistuttu kuitenkin kehittämään, jos tuloksia verrataan toimijoiden edellisiin itsearviointeihin.

Sosiaali-, terveys- ja pelastustoimen voima- ja vesihuollon sekä materiaalihuollon prosessit ovat asianmukaisesti järjestettyjä normaalioloissa. Asiantuntijoiden mukaan nykytilanteessa on sopiva hetki tarkastella kaupungin kriisivalmiutta. Tilannetta kuitenkin hankaloittavat sosiaali-, terveys- ja pelastustoimeen kohdistuvat säästöpaineet. Kokonaisuudessaan kaupunki sekä sosiaali-, terveys- ja pelastustoimi ovat kuitenkin

tehneet hyvää työtä voima- ja vesihuollon varautumisessa. Lisäksi sosiaali- ja terveystoimen sekä pelastustoimen materiaalinen varautuminen on järjestetty asianmukaisesti.

Helsingin kaupungin väestönsuojelu on osittain asianmukaisesti järjestetty. Väestön- ja kalliosuojien kunnossa esiintyy alueellisia eroja, vaikka niiden ylläpitämiseen on luotu vastuujaot. Asiantuntijoiden mukaan kaupungilla on kalliosuojia, joissa pidempiaikaista oleskelua on vältettävä muun muassa heikon sisäilmalaadun takia. Erään asiantuntijan arvion mukaan väestönsuojien korjausvelkaa on useita miljoonia euroja suojaa kohti. Korjausvelan arvioissa täytyy kuitenkin huomioida se, tehdäänkö väestösuojaan peruskorjaus minimivelvoitteen tasolla vai korjataanko suoja tukien normaaliolojen käyttöä. Osa kaupungin suojista on vuokrattu ulkopuolisille tahoille, eivätkä kaikki vuokralaiset ole laatineet asianmukaisia tyhjentämissuunnitelmia, jotta suojat olisivat käytettävissä pelastuslain edellyttämässä määräajassa. Pelastustoimella on kuitenkin mahdollisuus purkaa vuokrasopimuksia ennakoivasti, mikäli ulkoisessa toimintaympäristössä tapahtuu merkittäviä muutoksia.

Arvioinnissa tehtiin lisäksi havainto, että Kauppakartanonkadun alueen yhteiskalliosuoja on edelleen rakentamatta. Kaupunki on perinyt silloisilta kiinteistönomistajilta osuuden rakennuskustannuksista 1970- ja 1980-luvuilla. Rakennuskustannukset ovat nykyarvossa noin 5,8 miljoonaa euroa. Suoja on nykyisessä rakentamisohjelmassa esitetty vuokrakohteena, jonka vuokra-aika olisi vuosille 2029–2059.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan tulee

- varmistaa, että toimialalla on tarvittavat henkilöresurssit varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan tehtäviin.
- varmistaa, että pelastustoimi arvioi toimintaansa Kuntaliiton ja Huoltovarmuuskeskuksen arviointimallin avulla säännöllisesti.
- varmistaa, että väestönsuojien tyhjentämissuunnitelmat ovat ajantasaisia, jotta pelastuslain edellyttämä käyttöönoton määräaika on mahdollista saavuttaa.

kaupunginkanslian ja kaupunkiympäristön toimialan tulee

- varmistaa, että Kauppakartanonkadun alueen yhteiskalliosuoja rakennetaan suunnitelmien mukaisesti.

Älykkäät liikenneratkaisut ovat sujuvan arjen perusta

Kävely- ja pyöräväylien talvikunnossapito

? Onko kävely- ja pyöräväylien talvikunnossapitoa kehitetty tavoitteiden mukaisesti?

! Pyöräväylien talvikunnossapidon kaikkia tavoitteita ei ole onnistuttu edistämään aikataulussa, ja kävelyn osalta toimenpiteet ovat osin vasta alkamassa.

Arvioinnin pääkysymys:

Onko kävely- ja pyöräväylien talvikunnossapitoa kehitetty tavoitteiden mukaisesti?

Osakysymykset:

1. Onko pyöräväylien talviolosuhteita kehitetty tavoitteiden mukaisesti?

2. Onko kävelyväylien talviolosuhteita kehitetty tavoitteiden mukaisesti?

Kaupunkistrategian 2021–2025 mukaan Helsinki tavoittelee vartin kaupunkia, jossa lähipalvelut löytyvät viidentoista minuutin kävelyn, pyöräilyn tai julkisen liikenteen matkan päästä. Strategian mukaan liikkumattomuus on paheneva ongelma, jota voidaan lieventää luomalla arkiliikkumiseen kannustavaa ympäristöä. Tähän pyritään kasvattamalla joukkoliikenteen, kävelyn ja pyöräliikenteen kulkumuoto-osuuksia ja parantamalla kävelyn ja pyöräilyn olosuhteita. Lisäksi kaupunkiympäristön ja kaupungin palvelujen suunnittelussa huomioidaan esteettömyys ja saavutettavuus. Arvioinnissa tarkasteltiin kävely- ja pyöräväylien talvikunnossapidon kehitystä pyöräilyn kehittämisohjelman, kävelyn edistämisohjelman sekä esteettömyyslinjausten näkökulmista. Lisäksi arvioinnissa selvitettiin, miten talvikunnossapidon toteutumista ja laatua valvotaan.

Arvioinnin aineistona käytettiin aiheeseen liittyviä kaupunki- tai toimialatasoisia ohjelmia, tutkimuksia, kyselyitä sekä tilastoja. Aineistona hyödynnettiin esimerkiksi kävelyn edistämisohjelmaa ja pyöräliikenteen kehittämisohjelmaa, Helsingin kaupungin esteettömyyslinjauksia 2022–2025, lumenhallinnan kehittämisen hankekokonaisuutta, talvihoidon laadun parantamisen toimenpideohjelmaa, yhdyskuntatekniset palvelut -tutkimusta sekä talvihoidon asukastyytyväisyyskyselyiden tuloksia. Arvioinnissa haastateltiin kaupunkiympäristön toimialan kunnossapitoyksikön asiantuntijoita ja kaupungin esteettömyysasiamiestä. Lisäksi arviointiaineistoa saatiin tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynnillä kaupunkiympäristön toimialalle.

Talvikunnossapitoa toteutetaan kaupungin laatimien tuotekorttien ja työohjeiden mukaisesti

Kaupunkiympäristön toimialan kunnossapitoyksikkö järjestää yleisten alueiden talvikunnossapitopalvelut. Talvikunnossapitopalvelua toteuttavat kaupungin rakentamispalveluliikelaitos Stara sekä kilpailutetut yksityiset palveluntuottajat. Palveluntuottajien sopimuksilla ohjataan talvikunnossapitopalveluiden vaatimuksia. Talvihoidon perustehtäviä ovat liukkaudentorjunta, lumen auraus ja poiskuljetus sekä hiekoitussepelin poisto talvikauden päättyessä. Talvikunnossapitoa toteutetaan kaupungin laatimien tuotekorttien ja työohjeiden mukaisesti, joiden taustalla vaikuttavat kunnossapitolain mukaiset vaatimukset.

Palvelutuottajien tehtävänä on hoitaa kadut kaupungin määrittelemän kunnossapitoluokituksen mukaisessa kiireellisyysjärjestyksessä. Väylät on jaettu viiteen eri luokkaan, ja kyseisille luokille on asetettu erilaisia laatuvaatimuksia ja toimenpideaikoja tuotekorttien mukaisesti. Kävely- ja pyöräväylien kunnossapitoa kantakaupungin alueella toteuttavat myös yksityiset kiinteistöt, jotka vastaavat katualueen jalankulkualueiden talvikunnossapidosta sekä niiden vierelle kasattujen lumivallien poistosta kunnossapitolain alkuperäisen vastuun mukaisesti. Muilla alueilla kiinteistön vastuulle jää tonttien sisäänajokohtien avaaminen aurauksen jälkeen.

Kävely- ja pyöräväylien talvihoidon laatuvaatimuksia tiukennettiin vuonna 2022. Päivitetyt tuotekorttien laatuvaatimukset on tavoitteena saada käyttöön kaikille alueille, kun uudet urakkakohtaiset sopimukset alkavat. Laatuvaatimusten merkittävimpiä muutoksia ovat aurauksen lähtökynnyksen madaltaminen lumikerroksen paksuuden perusteella sekä toimenpideaikojen aikaistaminen. Pyöräliikenteen talvikunnossapidon valvontaa on parannettu lisäämällä pyörällä suoritettavaa erillisvalvontaa. Kävely- ja pyöräväylien talvihoitoa on pyritty helpottamaan autojen pysäköintiä ohjaamalla.

Uusien alueiden maankäytön ratkaisuissa on tärkeää huomioida toimivan talvikunnossapidon edellytykset

Kävely- ja pyöräväylien talvikunnossapitoa vaikeuttavat nopeasti muuttuvat sääolosuhteet sekä sään ääri-ilmiöt. Myös materiaalipula sekä kalustorikot aiheuttavat viivettä talvihoitotoimenpiteiden toteuttamiseen. Lumilogistiikkakin on aiheuttanut ongelmia talvikunnossapidossa, sillä lumen varastointipaikkoja sekä lumen vastaanottopaikkoja ei ole kaupunkiympäristön kunnossapitoyksikön mukaan riittävästi. Lumen varastointi- ja vastaanottopaikkojen vähäisyyden vuoksi lunta joudutaan esimerkiksi välivarastoimaan katualueille, joilla voi muutenkin olla vähän tilaa. Kun lunta joudutaan säilyttämään pitkään katualueella ja säässä tapahtuu sulamis- ja jäätymissyklejä, se lisää kävely- ja pyöräväylien liukkautta. Lumen hävittämiselle laadittuja suunnitelmia, kuten talvihoidon laadunparantamisen kehittämisohjelmaa ja lumenhallinnan kehittämisen hankekokonaisuutta, on ryhdytty toteuttamaan. Hankekokonaisuudella tavoitellaan lumen vastaanottopaikkojen lisäämistä, talvihoidon parantamista sekä kustannusten hillitsemistä. Tavoitteena on saada siirrettyä lumet nopeammin pois katualueelta ja määrittää katualueille turvallisia ja sopivia varastointipaikkoja.

Tiivistyvässä kaupunkirakenteessa on kunnossapitoyksikön mukaan hyvä huomioida alueen ympärivuotinen näkökulma. On tärkeää ennakoida, miten alueen lumet aurataan ja kasataan, sekä miten lumen käsittely toteutetaan. Kunnossapitoyksikön mukaan uudet maankäytön ratkaisut hankaloittavat kunnossapitomenetelmien määrittämistä ja kehittämistä, jotka jätetään usein kunnossapitotoimen myöhemmin ratkaistavaksi ongelmaksi. Erilaiset kaistajärjestelyt ja niiden erottaminen voivat toimia kesäaikaan, mutta talviaikaan järjestelyt voivat olla hyvinkin haavoittuvaisia ja muuttua turvattomaksi tai jopa estyä käytöstä. Kunnossapitoyksikön mukaan kaikessa maankäytön ja kunnossapidon suunnittelussa olisi kehitettävä prosesseja ja ohjeistusta siten, että alueiden käytössä huomioitaisiin ympärivuotisuus. Suunnittelua tulisi kunnossapitoyksikön mukaan toteuttaa enemmän yhteistyössä kunnossapidon asiantuntijoiden kanssa, sillä tällä hetkellä yhteistyötä on vain satunnaisesti. Yksikön mukaan olisi tärkeää mitoittaa kaduille riittävät lumitilat ja varata kaavoihin alueelliset lumen vastaanottopaikat. Asiantuntijoiden olisi hyvä olla mukana yhteistyössä jo alueellisessa kaavoitusvaiheessa, jossa kaavoihin tehdään tilaratkaisut.

Pyöräilijät ovat olleet viime vuosina tyytymättömiä talvikunnossapitoon

Kaupunkiympäristön toimialan jalankulkijoiden asukastyytyväisyyskyselyn perusteella vuonna 2023 talvikunnossapitoon tyytyväisiä ja tyytymättömiä jalankulkijoita oli lähes yhtä paljon. Vuonna 2022 vain joka kymmenes oli tyytyväinen tai melko tyytyväinen talvikunnossapitoon. Vuoden 2021 tulokset olivat lähes vuoden 2023 kaltaiset, joten positiivista kehitystä ei ole viime vuosina havaittavissa. Vuosikohtaisiin tuloksiin vaikuttavat merkittävästi myös eri talvien vaihtelevat olosuhteet.

Vastaavasti pyöräilijöiden tyytyväisyyttä talvikunnossapitoon mittaavissa asukastyytyväisyyskyselyissä melko tyytymättömien ja tyytymättömien osuus on vuosien 2021–2023 aikana vaihdellut 62 prosenttiyksiköstä 91 prosenttiyksikköön (kuvio 18).

Yhdyskuntatekniset palvelut -kyselyn vuoden 2023 tulosten perusteella Helsingissä koetaan enemmän tyytymättömyyttä kuin tyytyväisyyttä talvikunnossapitoon jalankulku- ja pyöräteillä. Helsingin vuoden 2023 tulokset olivat kyselyyn osallistuneen kuntajoukon heikoimpien joukossa. Helsinki on kyselyiden perusteella sijoittunut lumenaurauksen hoidossa ja liukkauden torjunnassa alle kaikkien osallistuneiden kuntien keskiarvon vuosina 2018–2023, lukuun ottamatta vuotta 2020, jolloin keskiarvo saavutettiin.

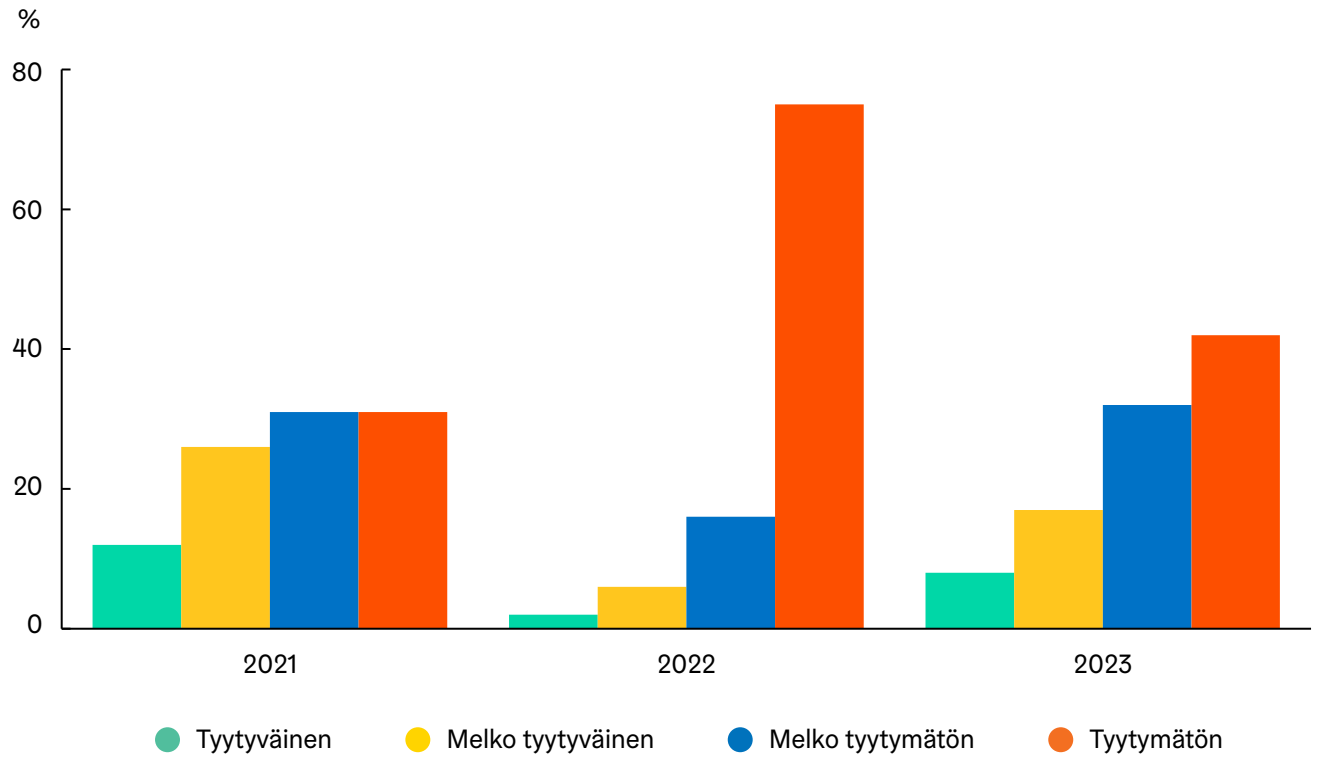
Pyöräväylien talvihoitoon tyytyväisten osuuden sekä talvipyöräilyn suosion kasvattaminen ovat jääneet tavoitteistaan

Tehostetun talvihoidon reittien määrää on kasvatettu vuosittain. Lisämäärärahaa on kuitenkin ollut saatavilla liian myöhään, mikä on vaikeuttanut tavoitteessa pysymistä. Arvioinnin perusteella 150 kilometrin tavoite tehostetun talvihoidon reittien määrästä olisi kuitenkin toteutumassa mittarin mukaisessa tavoiteaikataulussa eli vuoteen 2025 mennessä.

Talvihoitoon tyytyväisten osuuden tavoitteena vuodelle 2025 on 20 prosenttia. Vuoden 2018 pyöräilybarometriin perustuen pyöräilyväylien talvihoitoon tyytyväisten osuus oli ohjelman lähtötilanteessa seitsemän prosenttia. Vuonna 2022 osuus oli kuusi prosenttia. Talvihoitoon tyytyväisten osuus on lähtötilanteesta siten jopa hieman laskenut, joten mittarin toteutuminen tavoiteaikataulussa vuoteen 2025 mennessä on epätodennäköistä. Talvella pyöräilyä jatkavien osuuden kasvattaminen 20 prosentista 30 prosenttiin ei tule todennäköisesti toteutumaan, sillä osuus on pienentynyt lähtötilanteesta 14 prosenttiin vuonna 2022. Kunnossapitoyksikön mukaan mittareiden heikkoa kehitystä selittävät osaltaan tiivistyvä kaupunkirakenne, runsaslumiset talvet ja kunnossapidon tiukka rahoitus. Eritoten talvi 2021–2022 oli liukkaudentorjunnaltaan hankalin vuosi pitkään aikaan koko eteläisessä Suomessa, ja talvena 2022–2023 suolaliuoksen materiaalipuute heikensi laatutasoa. Taloudellinen panostus on kunnossapitoyksikön mukaan tärkeä edellytys talvihoidon laatutason nostolle.

Arvioinnin perusteella toimenpide ympärivuotisen kunnossapidon olosuhteiden kehittämisen tiekartan laatimisesta on edennyt, muttei tavoiteaikataulussa, eli vuoteen 2021 mennessä. Toimenpiteen on tarkoitus toteutua pyöräliikenteen kehittämisohjelman aikataulun puitteissa, eli vasta vuoteen 2025 mennessä.

Kuvio 18. Pyöräilijöiden tyytyväisyys talvikunnossapitoon asukaskyselyissä vuosien 2021–2023 välisenä aikana, prosenttia.



Toinen talvikunnossapitoa koskevista toimenpiteistä on pyöräväylien talvihoitoluokituksen päivittäminen. Toimenpide ei ole edennyt alkuperäisessä laajuudessaan, mutta talvihoitoluokituksia on päivitetty tuotekortteihin osana urakoiden valmistelua, joten toimenpide on toteutunut osin. Toimenpidettä on edistetty esimerkiksi päivittämällä pääpyöräreittien talvihoitoluokituksia ja tiukentamalla toimenpideaikaa kolmannen luokan ajoradoilla, joilla usein pyöräillään. Toimenpiteen toteutumisaikataulu oli vuoteen 2021 mennessä, joten toimenpiteen tavoiteaikataulussa ei ole pysytty.

Kävelyn edistämisohjelma pyrkii kehittämään kävelyn olosuhteita

Kaupunkistrategian kävelyyn liittyvien tavoitteiden toteuttamiseksi on luotu Käveltävä Helsinki -visioon 2030 perustuva kävelyn edistämisohjelma. Ohjelman tavoitteiden täyttämiseksi on määritetty viisi toimenpidettä, joista kolmas, jalankulun kunnossapidon hierarkian päivittäminen, liittyy talvikunnossapitoon. Toinen toimenpide, jalankulkuverkoston hierarkian määrittäminen, oli aiemmin kytkettynä kunnossapidon hierarkian päivittämisen toimenpiteeseen, mutta ohjelman päivittämisen yhteydessä kolmannen toimenpiteen itsenäinen edistäminen mahdollistui.

Kolmannella toimenpiteellä, jalankulun kunnossapidon hierarkian päivittämisellä, on kolme talvikunnossapitoon liittyvää tavoitetta:

1. Määritetään talvihoidon priorisoitu verkosto keskusta-alueille perustuen kävelyn ydinalueisiin ja paikkatietotarkasteluihin.

2. Tarkastetaan ja päivitetään priorisoidun verkoston osalta kunnossapitoluokitukset ja laatuvaatimukset niiltä osin, kuin talvihoito vaikuttaa jalkakäytävän kuntoon sisältäen myös lumen välivarastoinnin ja jalkakäytävän vs. ajoradan kaventumisen.

3. Kehitetään seurantaa laatuvaatimusten mukaisen talvihoidon toteutumiseen urakoissa.

Ensimmäiseen tavoitteeseen liittyvä työ on alkanut, kun toimenpide ja sen tavoitteet päivitettiin vuonna 2023. Päivityksen yhteydessä verkosto päätettiin määrittää kävelyn ydinalueiden ja paikkatietotarkastelujen pohjalta aiemman jalankulkuverkoston hierarkiaan perustumisen sijaan. Viivästyksestä huolimatta toimiala arvioi tavoitteen toteutuvan vuoteen 2025 mennessä.

Jalkakäytävien aurausta ja liukkaudentorjuntaa ohjataan kunnossapitoluokitusten ja laatuvaatimusten avulla. Kunnossapitoluokituksien päivittäminen voi paikoin auttaa lumitilannetta, mutta suurempi haaste on kuitenkin lumen välivarastointi jalkakäytävillä, mikä voi aiheuttaa väylien kaventumista runsaslumiseen aikaan. Uudet laatuvaatimukset ja lähtökynnykset uusissa tuotekorteissa ovat jo korkealla tasolla. Päivitetyt tuotekortit otetaan asteittain käyttöön uusien urakoiden alkaessa.

Esteettömyyslinjausten toimenpiteet ja niiden toteutuminen

Kaupunkistrategian mukaista esteettömyyden ja saavutettavuuden huomioimista pyritään tällä hetkellä toteuttamaan Helsingin kaupungin esteettömyyslinjauksilla. Niissä on kaksi talvikunnossapitoa koskevaa linjausta:

1. Lumen kasaamiselle pyritään varaamaan riittävästi tilaa. Esteettömyyden tilavaraukset varmistetaan myös talviolosuhteissa (riittävän leveät kulkureitit). Esimerkiksi havainnekuviin merkitään lumen väliaikaiseen läjitykseen soveltuvia alueita ja reittien mitoitus.

2. Katujen talvikunnossapidon tilausasiakirjoissa määritellään eri reittien esteettömyyskriteerit talvikunnossapidon osalta. Tilaaja ohjeistaa tuottajat esteettömiksi määritellyistä reiteistä ja alueista.

Ensimmäisen toimenpiteen mittariksi on määritelty saadun asiakaspalautteen määrä. Linjaukseen liittyvää palautteiden seurantajärjestelmää kehitetään parhaillaan. Linjauksen seuranta on kuitenkin tarkoitus kytkeä liikenneturvallisuus- ja kävelynedistämisohjelman toimenpiteisiin, jolloin seuranta tapahtuisi jatkossa näiden ohjelmien kautta. Esteettömyystyöryhmä näkee, että tämä kytkentä vastaa esteettömyystyön tavoitteita saada esteettömyys osaksi normaalia toimintaa.

Talvikunnossapidossa esteettömyys pyritään huomioimaan tuotekortteihin kirjatuilla laatuvaatimuksilla. Esteettömyyskriteerejä ei kuitenkaan ole sisällytetty tilausasiakirjoihin eikä urakoitsijoita ohjeisteta erikseen esteettömiksi määritellyistä reiteistä. Kunnossapitoyksikön mukaan urakoitsijat ovat kuitenkin tietoisia alueillaan toteutetuista esteettömyysratkaisuista. Lisäksi esteettömyysasiamiehen mukaan tavoitteelliset esteettömyyden reitit on käyty tilaajien kanssa läpi.

Talvikunnossapidon puutteet voivat johtaa sanktioihin

Kaupungin talvikunnossapidon toteutumista valvovat katualueilla kaksi valvojaa ja viheralueilla yksi. Tehostetun talvihoidon reiteille on viime vuosina myös tilattu konsultilta erillistä valvontapalvelua. Palveluntuottajat suorittavat myös omavalvontaa. Lisäksi asiakaspalautetta hyödynnetään valvonnassa mahdollisuuksien mukaan. Talvikunnossapidon urakoiden hoitamista tilauksen mukaan seurataan työmaakokouksissa ja -katselmuksissa kuukausittain ja keväällä järjestettävässä yhteisessä tilaisuudessa. Urakoitsijoita valvotaan samoilla periaatteilla riippumatta siitä, onko urakan toteuttaja Stara vai yksityinen urakoitsija. Valvojien aika ohjautuu kuitenkin enemmän kilpailutettujen urakoiden valvontaan. Havaituista virheistä huomautetaan ja niistä tehdään poikkeamaraportit. Urakoitsijoille asetetut laatuvaatimukset on kuvattu tuotekorteissa ja sanktiomenettely sopimusasiakirjoissa.

Käytännön valvonta suoritetaan ajamalla reittejä päivittäin. Toimenpideaikojen toteutumista valvotaan käymällä kyseisillä reittiosuuksilla toimenpideajan lähestyessä loppuaan. Talvikunnossapidon toteutumisessa havaitaan yleensä talven aikana muutama puute urakkaa kohden. Pieniä puutteita ei usein sanktioida, vaan ne pyydetään korjaamaan pikaisesti. Valvonnassa keskitytään talvihoidon onnistumiseen kokonaisuutena, jossa pyritään huomioimaan muun muassa keliolosuhteiden aiheuttamat ongelmat ja tilaajan kilpailutuksen yhteydessä hyväksymä kalustoresurssi alueen talvihoidon toteuttamiseen. Valvojat ovat kokeneet tämänhetkisen valvonnan riittäväksi ja toimivaksi.

Sanktiot voivat olla kirjallisia huomautuksia tai rahallisia sanktioita. Tällä hetkellä urakkasopimuksissa Staralle on sovittu pienemmät rahalliset sanktiot kuin kaupungin ulkopuolisille yksityisille toimijoille. Tämä ero sanktioinnissa on tarkoitus saada poistettua neuvottelemalla. Sanktioita harkittaessa urakka-aluetta tarkastellaan kokonaisuutena, eli esimerkiksi poikkeamat yksittäisen kadun laatuvaatimuksista eivät välttämättä johda sanktioihin. Laatuvaatimuksia ja sanktioita tarkastellessa on asiantuntijoiden mukaan myös otettava huomioon toimintaan käytettävissä oleva määräraha. Mikäli laatuvaatimuksia kiristetään ja poikkeuksia niiden noudattamisesta sanktioidaan ehdottomasti, tulevat nämä vaatimukset näkymään tulevien urakoiden hintojen nousuna. Kunnossapitoyksikön mukaan tärkeintä on, että saavutetaan lain vaatima riittävä taso. Annettuja huomautuksia ja sanktioita seurataan urakkakohtaisesti, mutta niistä ei ole tehty yhteenvetoa eikä laajempaa seurantaa. Suunnitteilla on kuitenkin tehdä laadun kokonaisvertailua alueiden välillä ja kehittää sopimusjohtamista bonusten ja sanktioiden hyödyntämisen osalta.

Johtopäätökset

Kävely- ja pyöräväylien talvikunnossapitoa on osittain kehitetty tavoitteiden mukaisesti. Pyöräväylien talviolosuhteisiin liittyviä tavoitteita ei ole osin pystytty saavuttamaan pyöräliikenteen kehittämisohjelman aikataulujen mukaisesti. Eritoten pyöräväylien talvihoitoon tyytyväisten osuuden ja talvipyöräilyn suosion kasvattaminen ovat jääneet tavoitteistaan. Kävelyväylien talviolosuhteisiin liittyviä tavoitteita on joiltakin osin edistetty. Kävelyn osalta toimenpiteet ovat vasta alkamassa, mutta työn arvioidaan valmistuvan aikataulussa. Esteettömyys pyritään huomioimaan urakoiden laatuvaatimuksissa, mutta tilausasiakirjoissa ei vielä ole erillisiä kriteerejä tai ohjeistuksia.

Tiivistyvässä kaupunkirakenteessa olisi kunnossapitoyksikön mukaan hyvä huomioida alueen ympärivuotinen näkökulma. Uudet maankäytön ratkaisut tuovat kunnossapitomenetelmien määrittämiseen ja kehittämiseen haasteita, jotka jätetään usein kunnossapitotoimen myöhemmin ratkaistaviksi ongelmiksi. Maankäytön ja kunnossapidon suunnittelussa olisi kunnossapitoyksikön mukaan tärkeä toteuttaa

suunnittelua enemmän yhteistyössä kunnossapidon asiantuntijoiden kanssa.

Asukastyytyväisyyskyselyn tulosten perusteella vuonna 2023 talvikunnossapitoon tyytyväisiä ja tyytymättömiä jalankulkijoita oli lähes yhtä paljon. Positiivista kehitystä jalankulkijoiden tyytyväisyydessä talvikunnossapitoon ei ole viime vuosina havaittavissa. Vastaavasti pyöräilijät ovat kokeneet viime vuosina enemmän tyytymättömyyttä kuin tyytyväisyyttä talvikunnossapitoon.

Pyöräväylien talvihoitoon tyytyväisten osuuden sekä talvipyöräilyn suosion kasvattaminen ovat jääneet pyöräliikenteen kehittämisohjelman mukaisista tavoitteistaan. Kummankaan mittarin toteutuminen tavoiteaikatauluissa ei vuoden 2022 kyselyn tulosten valossa vaikuta todennäköiseltä.

Jalankulun talvihoidon priorisoitua verkostoa päästiin päivittämään vasta toimenpiteen uudelleenmäärittelyn jälkeen. Jalankulkuväylien ja -alueiden laatuvaatimuksien ja kunnossapitoluokitusten tarkastamista ja päivittämistä on laatuvaatimusten osalta jo tehty uusien sopimusten myötä, mutta kunnossapitoluokitusten päivittäminen on mahdollista vasta verkoston määrittelyn jälkeen. Päivittämisen arvioidaan etenevän aikataulun mukaisesti ja valmistuvan vuonna 2025.

Riittävän tilan varaaminen lumen kasaamiselle eli riittävän leveiden kulkureittien varaaminen on ainakin osittain toteutuksessa. Esteettömyyteen on kiinnitetty huomiota talvikunnossapidon urakoiden laatuvaatimuksia määriteltäessä. Esteettömyys huomioidaan talvikunnossapidossa urakoita ohjaavien tuotekorttien laatuvaatimuksilla, mutta erillisiä esteettömyyskriteerejä sopimusasiakirjoissa ei vielä ole, eikä urakoitsijoiden ohjeistamista esteettömyydestä tehdä tällä hetkellä.

Talvikunnossapidon valvonnassa keskitytään talvihoidon onnistumiseen kokonaisuutena, ja kunnossapitoyksikkö pitää tärkeimpinä toimenpiteiden sopimusten mukaista suorittamista olosuhteet huomioiden ja lain vaatiman riittävän tason saavuttamista. Töiden toteutumisen ja laadun puutteisiin reagoidaan ensisijaisesti ilmoittamalla urakoitsijalle, tekemällä poikkeamaraportti ja korjaamalla puutteet. Tarvittaessa puutteista annetaan sopimusten mukaisia sanktioita. Staralle sopimuksissa määritellyt rahalliset sanktiot ovat tämänhetkisissä urakkasopimuksissa pienempiä kuin muilla urakoitsijoilla. Urakoiden onnistumista, mahdollisesti annettuja sanktioita sekä tehtyjä poikkeamailmoituksia ja -raportteja käydään läpi urakoiden työmaakokouksissa ja keväisin pidettävässä yhteisessä vuosittaisessa palaverissa. Sanktioita ei pidetä ensisijaisena ohjauskeinona, mutta niitä käytetään tarpeen mukaan.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

kaupunkiympäristön toimialan tulee

- varmistaa, että toimivan talvikunnossapidon edellytykset huomioidaan maankäytön suunnittelussa.
- toteuttaa toimenpiteitä, jotka edistävät talvipyöräilijöiden osuuden kasvattamista ja tyytyväisyyttä pyöräilyväylien talvihoitoon tavoitteiden mukaisesti.
- varmistaa, että kaikkia talvikunnossapidon urakoitsijoita kohdellaan yhdenvertaisesti urakoiden sanktioinneissa.
- kehittää kannustimia, jotta urakoitsijat suorittavat työnsä vaatimusten mukaisesti.

Helsinkiläisten hyvinvointi ja terveys paranevat

Lapsiperheiden sosiaaliohjaus

? Onko lapsiperheiden sosiaaliohjauksen saatavuutta parannettu ja toimintaa kehitetty tavoitteiden mukaisesti?

! Saatavuutta on parannettu ja toimintaa on kehitetty, mutta jonot palveluun ovat kasvaneet, ja osaavan henkilöstön saatavuus on heikentynyt.

Arvioinnin pääkysymys:

Onko lapsiperheiden sosiaaliohjauksen saatavuutta parannettu ja toimintaa kehitetty strategian ja talousarvion tavoitteiden mukaisesti?

Osakysymykset:

1. Ovatko lapsiperheiden sosiaaliohjauksen saatavuus ja saavutettavuus parantuneet?

2. Onko lapsiperheiden sosiaaliohjauksessa vahvistettu ja lisätty yhteistyötä keskeisten yhteistyökumppaneiden kanssa?

3. Onko lapsiperheiden sosiaaliohjausta kehitetty?

Lapsiperheiden sosiaaliohjaus on alle 17-vuotiaiden lasten perheille tarkoitettua varhaista ja matalan kynnyksen tukea. Lapsiperheiden sosiaaliohjauksessa tuetaan perheitä vanhemmuuden haasteissa, perheenjäsenten suhteisiin liittyvissä asioissa sekä lasten kasvattamisessa, kuten arjen hallinnan ja lapsen koulunkäynnin pulmissa. Sosiaaliohjaus on pääsääntöisesti perheen kotona tapahtuvaa työtä. Lapsiperheiden sosiaaliohjauksessa työskenteli vuoden 2023 lopussa 76 sosiaaliohjaajaa ja asiakkaita oli vuonna 2023 yhteensä noin 7 450.

Kaupunkistrategiassa 2021–2025 todetaan, että perheitä tuetaan monialaisesti, ja varhaiseen ja laajaalaiseen tukeen panostetaan. Tavoitteena on ehkäistä ongelmien kasautumista ja lastensuojelun tarvetta. Lisäksi strategiassa linjataan, että kotiin vietävää palvelua lisätään ja ennakoivaa otetta parannetaan. Talousarviossa 2023 yksi sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan keskeisistä painopisteistä on palvelujen saavutettavuuden ja saatavuuden parantaminen.

Arvioinnin aineiston muodostivat haastattelut, kysely, vastaukset tietopyyntöihin sekä tilastot ja muut aiheeseen liittyvät asiakirjat. Arvioinnissa haastateltiin lapsiperheiden sosiaaliohjauksen johtoa. Henkilöstölle tehtiin sähköinen kysely, jonka vastausprosentti oli 68. Sosiaaliohjauksen yhteistyötahoille lähetettiin tietopyyntö, johon vastasi yhdeksän tahoa.

Lapsiperheiden sosiaaliohjauksen oma alayksikkö perustettiin vuonna 2021

Lapsiperheiden sosiaaliohjauksen palvelu on alkanut Helsingissä vuonna 2007 ja lapsiperheiden sosiaaliohjauksen oma alayksikkö perustettiin vuonna 2021. Alayksikössä on kolme työyksikköä: sosiaaliohjaus 0–6-vuotiaiden lasten perheille, sosiaaliohjaus 7–16-vuotiaiden lasten perheille ja lapsiperheiden sosiaalineuvonta. Sosiaalineuvonta vastaa perhekeskusten asiakkaaksi tulosta ja ohjautumisesta sosiaalihuollon lapsiperheiden palveluihin, palvelutarpeen arviointien tekemisestä, varhaisen tuen asiakkaiden ohjauksesta ja neuvonnasta sekä neuropsykiatrisesta valmennuksesta (nepsy).

Asiakas saa yhteyden lapsiperheiden sosiaaliohjaukseen puhelimitse, Tarvitsen apua -verkkolomakkeella tai Maisa-hakemuksella. Lisäksi palveluun ohjautuu asiakkaita muista lapsiperheiden palveluista. Lastensuojelun palvelutarpeen arvioinnista asiakkaita ohjataan sosiaalineuvontaan, jos ei ole syytä arvioida lastensuojelun tai erityisen tuen tarvetta. Puhelimessa tehtävän työn osuus on merkittävä eikä läheskään kaikissa tapauksissa asiakasta ole tarvetta ohjata eteenpäin palveluihin.

Lapsiperheiden sosiaaliohjauksen tunnettavuudessa on parannettavaa

Neuvolassa lapsiperheiden sosiaaliohjaus tunnetaan palveluna melko hyvin, sillä yhteistyötä on tehty pitkään. Sen sijaan varhaiskasvatuksessa tunnettavuus vaihtelee alueittain ja yksiköittäin. Kouluikäisten sosiaaliohjaus käynnistettiin vuonna 2018, joten toiminta on verrattain uutta. Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan kanssa on tehty yhteistyötä tunnettavuuden lisäämiseksi esimerkiksi henkilöstöä perehdyttämällä ja huoltajille monikielisiä Wilma-tiedotteita lähettämällä.

Sosiaaliohjauksen tunnettavuutta on pyritty lisäämään vieraskielisille asukkaille muun muassa sosiaaliohjaajien ja neuvolan terveydenhoitajien yhteisillä vastaanotoilla sekä erilaisilla ryhmätoiminnoilla. Kuitenkin vieraskielisiä asiakkaita hakeutuu sosiaaliohjaukseen vähän verrattuna lastensuojeluun tuleviin tapauksiin. Sosiaaliohjauksen johdon mukaan perhekeskustasolla vieraskielisten asiakkaaksi tulon vahvistamiseen olisi suunnattava enemmän voimavaroja.

Nepsy-valmennusta ei ole riittävästi saatavilla

Lapsiperheiden sosiaaliohjauksen johdon ja henkilöstön kyselyyn antamien vastausten mukaan sosiaaliohjausta on saatavilla eri puolilla Helsinkiä, ja palvelua saa ruotsiksi ja englanniksi. Kyselyyn vastannut henkilöstö arvioi, että asiakkaiden tuen tarpeisiin pystytään pääsääntöisesti vastaamaan riittävän varhaisessa vaiheessa (kuvio 19). Asiakkaille pystytään tarjoamaan myös riittävän monta tapaamiskertaa. Sen sijaan nepsy-valmennukseen on ollut 3–4 kuukauden pituinen jono vuonna 2023.

Sosiaaliohjaukseen pääsee tavallisesti 1–3 viikon kuluessa. Palveluun pääsyä hidastavat muun muassa sovittujen aikojen peruuntumiset sekä perheiden rajallinen aika palvelun vastaanottamiselle. Lisäksi muiden lapsiperheiden palveluiden ruuhkautuminen on näkynyt sosiaaliohjauksessa. Esimerkiksi pariterapiaan on ollut usean kuukauden jonot ja oppilashuollossa henkilöstövajetta. Lapsiperheiden sosiaaliohjauksessa kannatellaan perheitä tarvittaessa, kun he odottavat palvelun saamista muualta.

Varhaisen tuen asiakkaiden lisäksi sosiaaliohjauksessa tuotetaan nepsy-valmennusta, tehostettua iltapäivätukea ja uniohjausta myös erityisen tuen ja lastensuojelun asiakkaille. Sosiaaliohjauksen johdon mukaan tämä vääristää jossain määrin tavoitetta, että varhaista tukea vahvistetaan, sillä palveluun tulee asiakkaita myös muualta kuin varhaisesta tuesta. Palveluun on saatu uusia vakansseja, mutta niillä on alettu toteuttaa ja kehittää uusia palveluja aikaisempaa laajemmalle asiakaskunnalle. Lisäksi tämä vie resursseja ennaltaehkäisevältä ja varhaisen tuen työltä, joilla pyritään ehkäisemään perheiden tilanteiden kriisiytyminen ja raskaampien palveluiden tarve. Kyselyyn vastanneesta henkilöstöstä 93 prosenttia oli sitä mieltä, että palvelun piirissä on asiakkaita, jotka tarvitsisivat raskaampia palveluita.

Käsittelyajat ovat pidentyneet ja osaavan henkilöstön saatavuus on vaikeutunut

Vireilletuloista ja saapuneista lähetteistä valtaosa, 82 prosenttia, käsiteltiin lapsiperheiden sosiaaliohjauksessa 0–2 päivässä vuonna 2023, mutta käsittelyajat ovat pidentyneet vuodesta 2022. Sosiaaliohjauksen johdon mukaan viimeisten noin viiden vuoden aikana yhteydenotot ovat lähes kaksinkertaistuneet. Koronapandemian aikana yhteydenottojen määrä kasvoi nykyiselle tasolle. Puheluihin pystytään vastaamaan yleensä samana päivänä tai viimeistään kolmen arkipäivän kuluessa, mutta vastausaika Maisa-yhteydenottoihin ja Tarvitsen apua -verkkolomakkeen kautta tulleisiin viesteihin on pidempi. Sosiaalineuvonnassa on ollut vuonna 2023 kaksi työntekijää vähemmän kuin vuonna 2022, mikä on vaikuttanut käsittelyaikojen pidentymiseen.

Asiakasmäärä on kasvanut yli kahdella tuhannella asiakkaalla vuodesta 2021, jolloin asiakkaita oli 5 153. Asiakaskontakteja oli tammi-marraskuussa 2023 kaikkiaan 32 495, mikä on 34 prosenttia enemmän kuin vuonna 2021 (kuvio 20). Asiakastapaamisten määrä on kasvanut 65 prosenttia ja kotikäyntien määrä lähes kaksinkertaistunut vuodesta 2021. Myös puhelujen määrä on yli kaksinkertaistunut. Apotin raportointi ei ole vielä toiminut toivotulla tavalla, joten arviointiin saadut luvut ovat suuntaa antavia. Asiakas- ja potilastietojärjestelmä vaihtui Efficasta Apottiin loppuvuonna 2021, eivätkä järjestelmien tuottamat tiedot eri vuosilta ole täysin vertailukelpoiset.

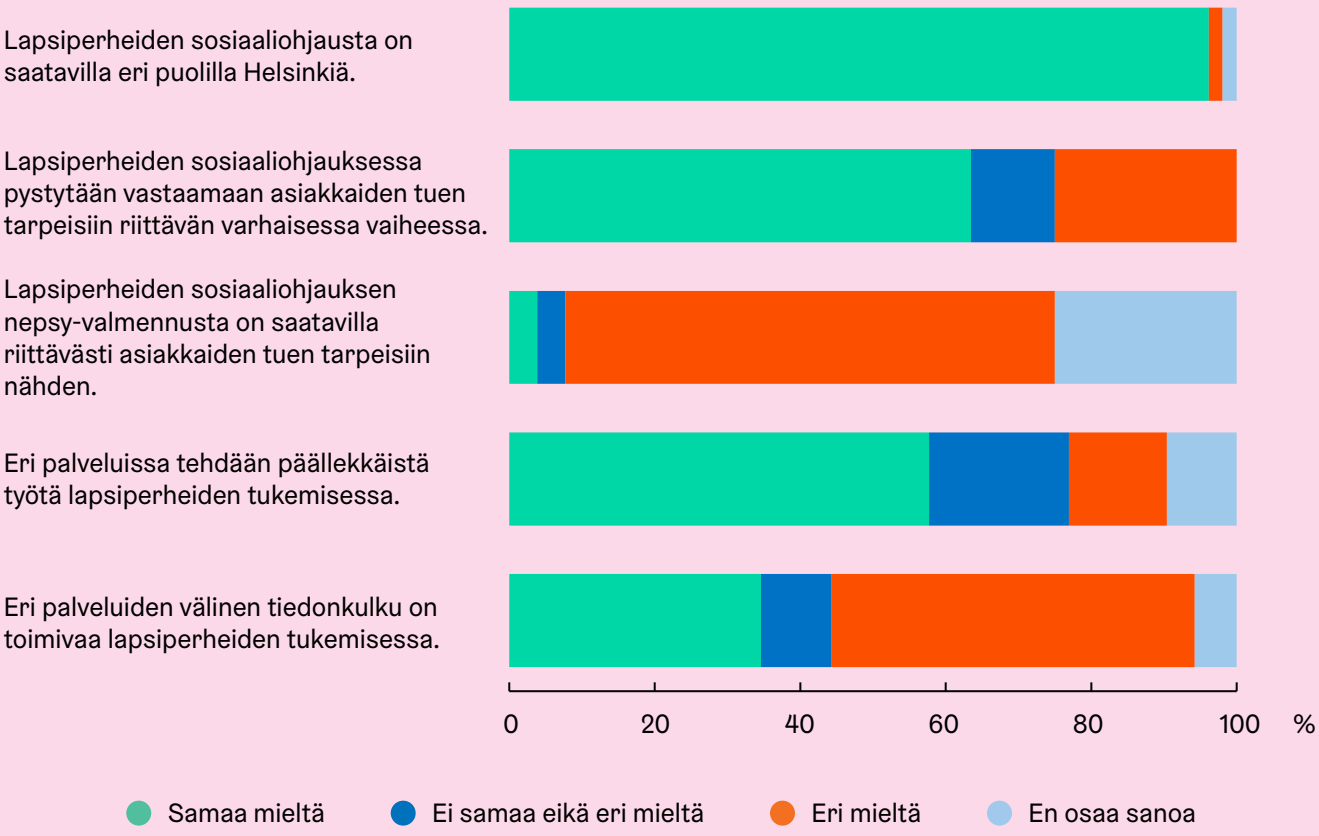
Henkilöstön määrä on kasvanut vuosina 2021–2023 noin 15 työntekijällä. Vuonna 2021 työntekijöitä oli 63. Kasvua selittää sosiaalineuvonnan käynnistyminen loppuvuonna 2021 ja sinne saadut uudet vakanssit 2022–2023. Vuonna 2023 osaavan henkilöstön saatavuus on heikentynyt, sillä sosiaaliohjaajia on ollut haastavaa saada avoinna oleviin työpaikkoihin. Kyselyyn vastannut henkilöstö koki, että erityisesti nepsy-valmennuksessa ja sosiaalineuvonnassa ei ole riittävästi henkilöstöä.

Yhteistyön tavoissa on alueellisia, palveluista ja työntekijöistä riippuvia eroja

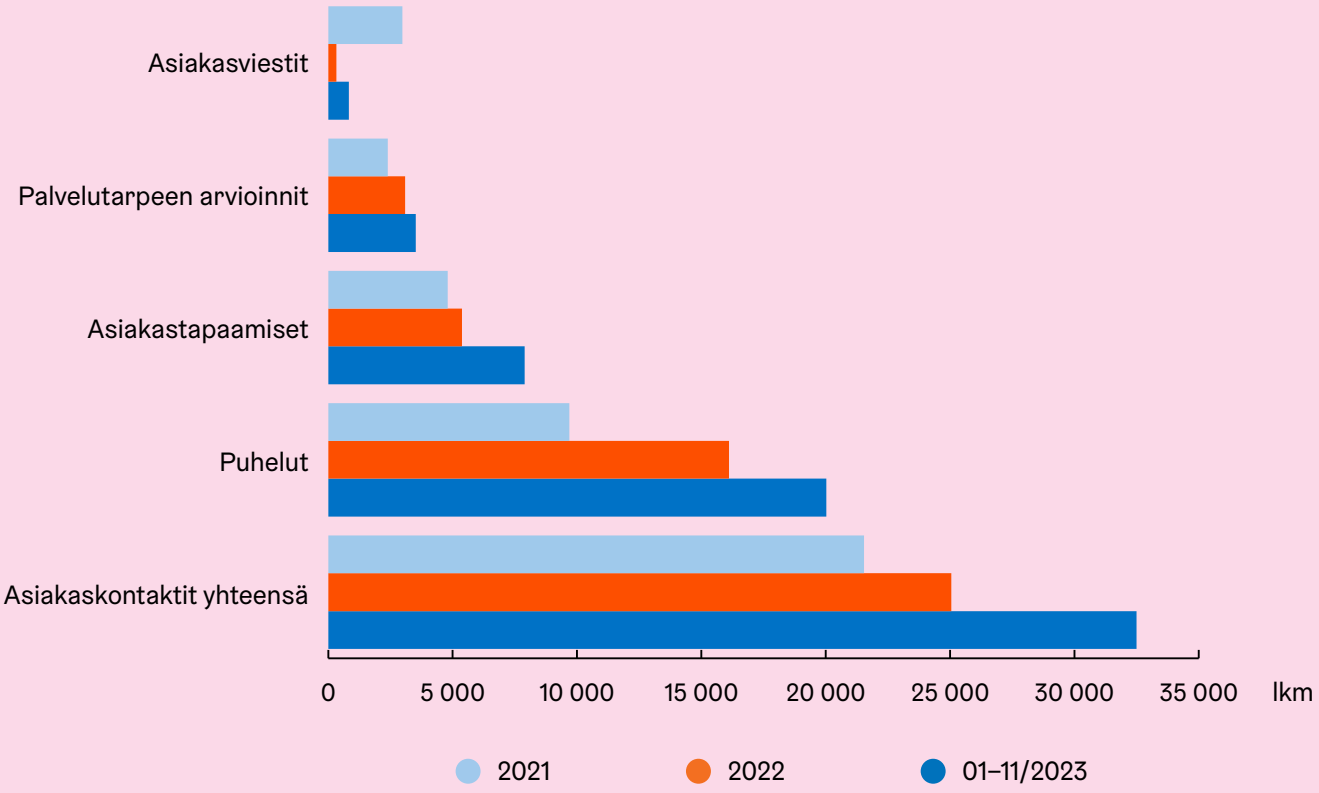
Lapsiperheiden sosiaaliohjauksen toimenkuva on laaja, ja palvelu linkittyy useaan muuhun lapsiperheiden palveluun. Sosiaaliohjauksen keskeisiä yhteistyötahoja ovat muun muassa neuvola, lapsiperheiden kotipalvelu, lastensuojelu, perheneuvola, terapeuttinen vauvaperhetyö, pariterapia, lasten erityisvastaanotot, oppilashuolto, koulujen iltapäivätoiminta, varhaiskasvatus ja leikkipuistot. Yhteistyötahoja konsultoidaan tarvittaessa tai perhe ohjataan sovittujen käytäntöjen mukaisesti palveluihin. Lisäksi yhteistyötahojen kanssa työskennellään työpareina sekä järjestetään yhteisiä tapaamisia ja ryhmätoimintoja.

Yhteistyön tavoissa on kuitenkin alueesta, palvelusta tai työntekijästä riippuvia eroja. Yhteistyötä ei synny itsestään, vaikka palvelut toimisivat perhekeskusten yhteisissä tiloissa. Lapsiperheiden sosiaaliohjauksen johdon näkökulmasta yhteistyötä haastavat perhekeskuksen johtamisrakenne sekä epäselvät tavoitteet ja johtamisvastuut. Lisäksi ruuhka ja henkilöstövaje yhdessä palvelussa heijastuvat muihin palveluihin ja vaikuttavat yhteistyömahdollisuuksiin. Sekä lapsiperheiden sosiaaliohjaus että yhteistyötahot kokevat, että yhteistyön vahvistamisessa keskeistä ovat selkeät yhteistyörakenteet ja -prosessit.

Kuvio 19. Lapsiperheiden sosiaaliohjauksen henkilöstön näkemyksiä palvelusta, prosenttia vastaajista.



Kuvio 20. Lapsiperheiden sosiaaliohjauksen kaikki kontaktit yhteensä 2021–2023. Vuoden 2023 luku sisältää kontaktit ajalta tammi-marraskuu, lukumäärä.



Yhteistyö koetaan riittäväksi

Valtaosa lapsiperheiden sosiaaliohjauksen keskeisistä yhteistyötahoista arvioi yhteistyön säännölliseksi ja riittäväksi. Yhteistyötahojen mukaan tehty yhteistyö on edistänyt ainakin jossain määrin sitä, että asiakkaiden tuen tarpeet tunnistetaan entistä varhaisemmassa vaiheessa. Lastensuojelun lapsiperheiden palvelutarpeen arvioinnin ja tuen asiantuntijoiden mukaan yhteistyörakenne oli osin vielä rakentumassa loppuvuonna 2023. Myös kotipalvelun suunnitelmallisessa työssä toivottiin yhteistyölle selkeämpiä rakenteita ja yhteistyön tiivistymistä kaikkien sosiaaliohjauksen yksiköiden kanssa. Osa yhteistyökumppaneista koki, että yhteistyö on vahvistunut ja tiivistynyt vuosina 2021–2023.

Yli puolet henkilöstön kyselyyn vastanneista koki, että eri palveluissa tehdään päällekkäistä työtä. Lisäksi puolet vastaajista oli sitä mieltä, ettei tiedonkulku ole toimivaa eri palveluiden välillä. Sekä lastensuojelun lapsiperheiden palvelutarpeen arvioinnin ja tuen yksikössä että lapsiperheiden sosiaalineuvonnassa tehdään palvelutarpeen arviointeja. Yhteinen tekeminen ei ole vielä vakiintunut, ja palveluilla on ollut eriäviä näkemyksiä siitä, kuinka laajoja palvelutarpeen arviointien tulisi olla ja mitä niiden tulisi sisältää. Prosessia on pyritty selkeyttämään, ja sosiaaliohjaajia on otettu mukaan lastensuojelun palvelutarpeen arvioinnin ja tuen yksikön asiakastapaamisiin niin sanotuissa asiakkaiden siirtotilanteissa, jotta tutustuminen ja asiakkaan avun saanti nopeutuisivat.

Sosiaaliohjausta on kehitetty vastaamaan paremmin asiakkaiden tarpeisiin

Sosiaaliohjausta on kehitetty viime vuosina paljon. Sosiaaliohjauksen nykyinen tiimirakenne on muotoutunut vuosien 2021–2022 aikana, ja sosiaaliohjauksen oma alayksikkö ja oma päällikkö ovat edistäneet palvelun kehittämistä. Työntekijöiden osaamista eri menetelmien käyttöön ja neuropsykiatrista osaamista on lisätty.

Valtaosa kyselyyn vastanneista työntekijöistä arvioi, että lapsiperheiden sosiaaliohjaus on kehittynyt paremmin asiakkaiden palvelutarpeisiin vastaavaksi. Lisäksi noin puolet vastanneista koki, että lapsiperheiden sosiaaliohjauksen saatavuus on parantunut samalla ajanjaksolla.

Sosiaaliohjauksessa on otettu käyttöön työtä ohjaava ja palautteeseen perustuva FIT-menetelmä (Feedback-Informed Treatment) sekä näyttöön perustuvia menetelmiä, kuten ohjatut omahoidot. Työntekijöiden kokemuksen mukaan lukuisat kehittämistoimet ja uudet menetelmät kuormittavat muutenkin laajojen työtehtävien lisäksi. Henkilöstö on myös esittänyt huolensa tulevan organisaatiomuutoksen vaikutuksista jo tehtyyn kehitystyöhön ja tiimirakenteisiin. Sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialalla on suunnitteilla palvelurakennemuutos, jossa sosiaaliohjaus ja kotipalvelu yhdistetään uudeksi yksiköksi syyskuussa 2024.

Johtopäätökset

Lapsiperheiden sosiaaliohjauksen saatavuutta on parannettu ja toimintaa kehitetty kaupunkistrategian ja talousarvion tavoitteiden mukaisesti arvioinnissa tehtyjen havaintojen perusteella. Kuitenkin jonot palveluun ovat kasvaneet ja osaavan henkilöstön saatavuus on heikentynyt. Lisäksi palveluun ohjautuu asiakkaita, jotka tarvitsisivat raskaampia palveluita. Palvelujen välisen yhteistyön toivotaan vielä rakenteistuvan.

Palvelua on laajennettu ja henkilöstömäärä on kasvanut vuosina 2021–2023. Saatavuutta ja saavutettavuutta on parannettu asiakas-, asiakaskontakti- ja kotikäyntimäärillä mitattuna. Pääosa hakemuksista ja ilmoituksista pystytään käsittelemään tavoitellussa ajassa, mutta käsittelyajat ovat pidentyneet jonkin verran. Asiakas- ja potilastietojärjestelmä Apotista saatava tilastotieto ei kuitenkaan ole vielä täysin luotettavaa ja vertailukelpoista. Nepsy-valmennusta lukuun ottamatta palveluun pääsee yleensä nopeasti, ja asiakkaille pystytään tarjoamaan riittävästi tapaamiskertoja. Lapsiperheiden sosiaaliohjauksen tunnettavuudessa on vielä parannettavaa erityisesti kouluikäisten ja vieraskielisten osalta. Palvelussa on jo tehty toimenpiteitä tunnettavuuden lisäämiseksi kaupungin muissa palveluissa ja kuntalaisten keskuudessa.

Haastavien asiakastapausten hoito kuormittaa sosiaaliohjauksen työntekijöitä erityisesti silloin, kun varhaisen tuen keinot eivät riitä avuksi. Sosiaaliohjaukseen on saatu uusia vakansseja, mutta niillä on alettu tuottaa uusia palveluita ja aiempaa laajemmalla asiakaskunnalle, kuten lastensuojelulle ja nepsy-asiakkaille.

Sosiaaliohjaus tekee yhteistyötä säännöllisesti muiden lapsiperheiden palvelujen kanssa. Yhteistyökumppanit arvioivat yhteistyön osittain vahvistuneen ja tiivistyneen vuosina 2021–2023, mutta yhteistyötä toteutetaan paljon henkilöstä, palvelusta ja alueesta riippuen. Esimerkiksi palvelutarpeen arviointeja tehdään sosiaaliohjauksen lisäksi lastensuojelun lapsiperheiden palvelutarpeen arviointi ja tuki -yksikössä, ja palveluissa on havaittu eriäviä näkemyksiä arviointien laajuudessa, kriteereissä ja työnjaossa. Henkilöstön kokemuksen mukaan palveluissa tehdään osittain päällekkäistä työtä. Lisäksi ruuhkat ja henkilöstövajeet muissa palveluissa vaikuttavat yhteistyömahdollisuuksiin.

Sosiaaliohjausta on kehitetty paljon vuosina 2021–2023. Henkilöstön osaamista eri menetelmien käyttöön ja neuropsykiatrista osaamista on lisätty. Lapsiperheiden sosiaaliohjaus on tarkoitus yhdistää kotipalvelun kanssa uudeksi yksiköksi syyskuussa 2024. Henkilöstö on ollut huolissaan tulevan organisaatiomuutoksen vaikutuksista jo tehtyyn kehitystyöhön ja tiimirakenteisiin.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan tulee

- kehittää lapsiperheiden palveluja kokonaisuutena siten, että turvataan asiakkaiden pääsy palvelutarpeensa mukaisiin palveluihin, kuten neuropsykiatriseen valmennukseen.
- varmistaa riittävillä toimenpiteillä, että lapsiperheiden palvelujen henkilöstön saatavuus turvataan.

sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan perhe- ja sosiaalipalvelujen tulee

- lisätä lapsiperheiden sosiaaliohjauksen tunnettavuutta erityisesti kouluikäisille ja vieraskielisille perheille, jotta tukea tarvitsevat perheet osaavat hakeutua ja pääsevät palveluiden piiriin varhaisessa vaiheessa.
- selkeyttää palvelutarpeen arviointien työnjakoa lapsiperheiden sosiaaliohjauksen sekä lastensuojelun ja perhesosiaalityön välillä.
- varmistaa, että lapsiperheiden sosiaaliohjauksessa voidaan keskittyä perustyöhön kehittämisestä ja organisaatiouudistuksista huolimatta.

Huumekuolemien ehkäisy päihdepalveluissa

? Onko päihdepalveluissa vahvistettu huumekuolemia ehkäiseviä palveluja?

! Päihdepalveluissa on tehty toimenpiteitä, jotka ovat helpottaneet opioidikorvaushoitoon ja vieroitushoitoon pääsyä, mutta vaikutukset muihin päihdepalveluihin pääsyyn eivät olleet vielä arvioitavissa.

Arvioinnin pääkysymys:

Onko kaupunki vahvistanut huumekuolemia ehkäiseviä palveluja?

Osakysymykset:

1. Onko kaupunki helpottanut huumeriippuvuudesta kärsivien hoitoon pääsyä?
2. Onko kaupunki helpottanut huumeriippuvuudesta kärsivien pääsyä opioidikorvaushoitoon?
3. Onko kaupunki kehittänyt huumekuolemien estämiseen liittyvää terveysneuvontaa ja sosiaaliohjausta?

Kaupunkistrategiassa 2021–2025 linjataan, että kaupunki valmistelee toimenpidekokonaisuuden, joka puuttuu kasvavaan päihteiden käyttöön inhimillisesti ja laaja-alaisesti sekä vähentää päihteiden aiheuttamia haittoja ja huumekuolemia. Lisäksi päihdepalveluja vahvistetaan niin, että huumeriippuvuudesta kärsiville on tarjolla riittävästi, helposti ja nopeasti saavutettavia palveluita. Erityisesti nuorten on saatava apua välittömästi.

Arviointiaineistona käytettiin haastatteluita, sähköpostitiedusteluja ja puheluita kaupungin huumeiden käyttäjien palveluista ja lastensuojelun palveluista vastaaville asiantuntijoille sekä tilastoja palvelujen käytöstä ja asiakkaista. Lisäksi käytettiin 2. toimikunnan opioidikorvaushoidon arviointipoliklinikalle tekemällä arviointikäynnillä saatuja tietoja, asiakirja-aineistoa sekä palvelujen käyttäjiltä saatua asiakaspalautetta.

Huumeriippuvaisten hoitoon pääsyä on helpotettu useilla uudistuksilla

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen mukaan huumekuolemia voidaan ehkäistä tarjoamalla huumeiden käyttäjille matalan kynnyksen palveluita sekä nopeaa ja vaivatonta hoitoon pääsyä. Matalan kynnyksen päihdepalveluilla tarkoitetaan esimerkiksi sellaisia palveluita, joissa voi asioida anonyymisti, ilman ajanvarausta ja myös päihtyneenä.

Kaupunki on toteuttanut useita huumeriippuvaisten hoitoon pääsyyn liittyviä uudistuksia vuosina 2021–2023. Uudistuksista keskeisimmät ovat:

- Ilman ajanvarausta toimivien päihdepalveluiden vastaanottoaikojen pidentäminen (2023)
- Oman päihdepalvelun perustaminen 13–23-vuotiaille nuorille (2023)
- Opioidikorvaushoitoon pääsyn helpottaminen (2021–2023)
- Uusien asiakkaiden hoito tai palvelu voidaan aloittaa heti ensimmäisellä käynnillä, myös matalan kynnyksen palveluissa (pääosin 2021–2023)

Uudistusten ansiosta asiakkaat saavat sujuvasti ja nopeasti lähetteen vieroitushoitoon tai ajan korvaushoidon arviointiin tai päihdepoliklinikalle myös matalan kynnyksen palveluista. Uudistusten jälkeen päihdepalvelut on jatkanut nuorten ja aikuisten päihdepalveluketjujen kehittämistä esimerkiksi kehittämällä eri toimijoiden välistä työnjakoa.

Kun alkuvaiheen päihdepalveluihin, esimerkiksi korvaushoitoon ja vieroitushoitoon, pääsyä on helpotettu, odotusajat voivat pidentyä myöhempien vaiheiden palveluihin. Auroran vieroitushoito-osastolla on havaittu, että uudistusten jälkeen laitosvieroitushoidosta on pidempi odotus päihdekuntoutukseen pääsyyn. Päihdepalveluissa on tietoisesti asetettu palveluihin pääsy etusijalle palvelujen kehittämisessä. Alkuvaiheen palveluihin on siirretty resursseja, esimerkiksi henkilöstöä. Päihdepalveluissa seurataan uudistusten vaikutuksia ja jatketaan uusien toimintatapojen vakiinnuttamista sekä palveluiden kehittämistä.

Ilman ajanvarausta toimivien vastaanottojen uudistusten vaikutuksia asiakasmääriin ei voitu arvioida

Päihdepalvelujen vastaanotot ilman ajanvarausta keskitettiin neljän eri toimipisteen sijaan yhteen paikkaan syyskuun 2023 alusta. Samalla vastaanoton aukioloaikaa laajennettiin siten, että se on arkipäivisin auki koko virka-ajan. Aiemmin vastaanotot ilman ajanvarausta toimivat arkipäivisin kolmessa toimipisteessä kahden tunnin ajan ja yhdessä 3,5 tunnin ajan. Aukioloajan pidennys toteutti päihdepalveluille vuodelle 2023 asetetun tavoitteen.

Samalla kun syyskuussa 2023 päihdepalvelujen vastaanotot ilman ajanvarausta siirrettiin eri päihdepoliklinikoilta Kalasatamaan, avattiin päihdepalvelujen yhteinen keskitetty puhelinpalvelu uusille asiakkaille. Myös puhelinpalvelu on avoinna arkipäivisin koko virka-ajan. Puhelimitse päihdepalveluihin hakeutuminen oli mahdollista myös ennen syyskuun 2023 alussa tehtyä uudistusta, mutta jokaisella päihdepoliklinikalla oli tätä varten eri numero, johon vastattiin päivittäin vain tunnin ajan.

Päihdepalvelujen ilman ajanvarausta toimivien vastaanottojen uudistuksien vaikutuksia kyseisten vastaanottojen asiakkaiden tai käyntien määriin ei voitu arvioida, koska aiheesta ei saatu luotettavaa ja vertailukelpoista tilastotietoa. Tietojen puute johtuu osittain ongelmista tietojen kirjaustavoissa ja osittain asiakas- ja potilastietojärjestelmä Apotin raportoinnista. Uudistuksista oli myös kulunut liian vähän aikaa, jotta vertailukelpoista tilastoa olisi ehditty tuottaa arviointiin käytettävissä olevassa ajassa. Samoista syistä uudistusten vaikutuksia päihdepoliklinikoiden asiakas- tai käyntimääriin ei myöskään voitu arvioida.

Nuorten oman päihdepalvelun avaamisen vaikutuksia hoitoon pääsyyn ei voitu arvioida

Päihdeongelmista kärsiville nuorille tarkoitettu vastaanotto ilman ajanvarausta siirrettiin syyskuussa 2023 mielenterveys- ja päihdeongelmaisille nuorille tarkoitetulta nuorisoasemalta uuteen palveluun, nuorten päihdepalvelu Pysäkkiin. Samalla vastaanoton aukioloaikaa pidennettiin.

Nuorten päihdepalvelu Pysäkin perustamisesta oli vuoden 2023 loppuun mennessä vain neljän kuukauden kokemus. Lisäksi tarjolla ei ollut vertailukelpoista ja luotettavaa tilastotietoa Pysäkin asiakas- tai käyntimääristä verrattuna aiempiin nuorisoasemalla toimineisiin vastaaviin palveluihin. Näiden syiden vuoksi nuorten päihdepalvelun uudistusten vaikutukset eivät olleet vielä arvioitavissa.

Nuoria pyritään houkuttelemaan päihdepalvelujen piiriin tarjoamalla heille Pysäkillä myös matalan kynnyksen palveluita, joissa ei edellytetä päihteettömyyttä. Jatkossa Pysäkillä aiotaan tarjota myös päihteiden käytön haittoja ehkäiseviä terveyspalveluja, esimerkiksi hepatiitti C:n ja HIV:n testausta. Tartuntatautien testaaminen edellyttää Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen lupaa, jonka Pysäkki on saanut vuonna 2024. Alaikäisten päihdehaittoja vähentävän työn sisällöstä tai mahdollisista Pysäkin eri palvelujen ikärajoista odotettiin vuonna 2023 vielä keskijohdon linjauksia. Myös yhteistyökäytäntöjen sopiminen lastensuojelun palvelujen kanssa oli kesken.

Päihteitä käyttäville nuorille tarkoitettu erillinen palvelu saattaa parantaa henkilöstön päihdeosaamisen kehittymistä. Aiemmin sekä mielenterveys- että päihdeongelmaisille nuorille tarkoitetun nuorisoaseman henkilöstöllä oli hyvin vähän tilaisuuksia ylläpitää päihdeosaamistaan, koska nuorisoaseman asiakaskunta koostui pääosin nuorista, joilla oli mielenterveysongelmia.

Korvaushoitoon pääsy on helpottunut ja vieroitushoitoon pääsee nopeammin

Päihdepalvelut on helpottanut huumeriippuvaisten pääsyä opioidikorvaushoidon arviointiprosessiin. Arviointiprosessia on myös tehostettu. Korvaushoidon arviointiprosessi voidaan nopeimmillaan suorittaa yhden päivän aikana, ja laitoksessa korvaushoidon aloittavat asiakkaat pääsevät aloittamaan lääkityksen keskimäärin 15 vuorokauden sisällä hoitopäätöksestä.

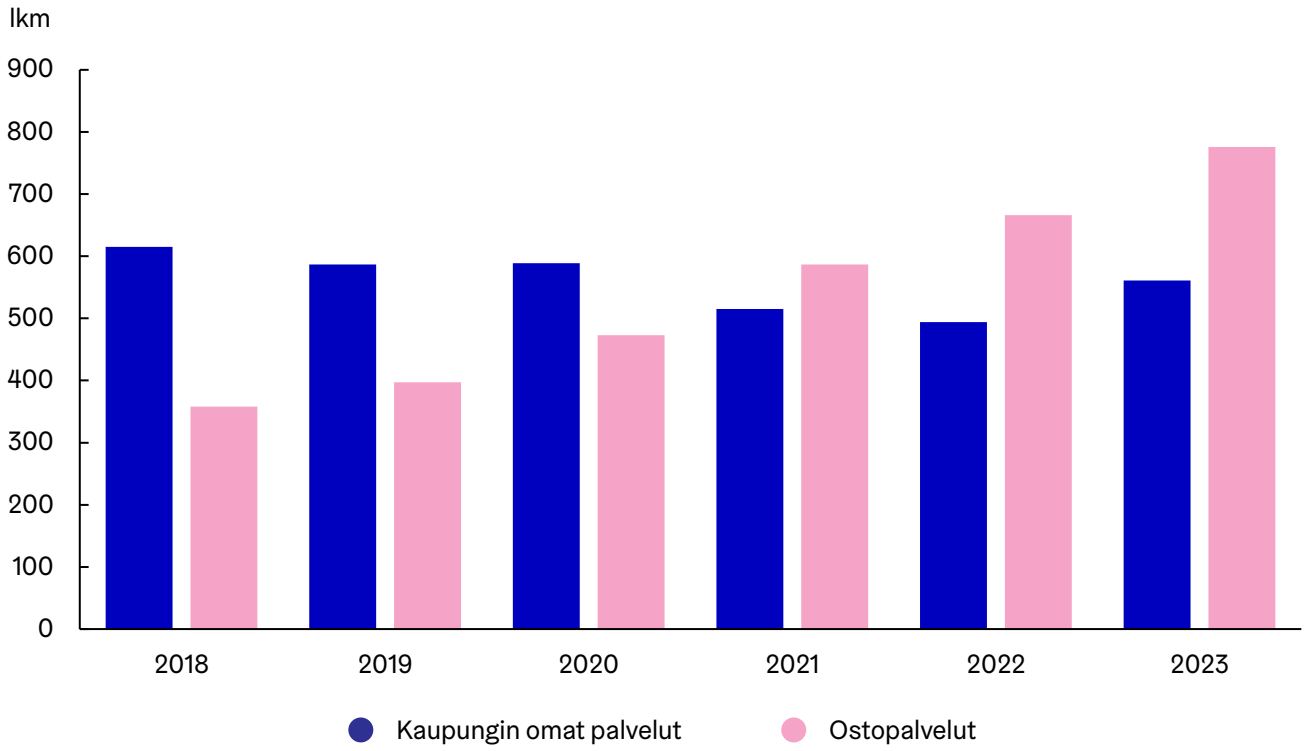
Opioidikorvaushoidon arviointipoliklinikan ja korvaushoidon asiakasmäärät (kuvio 21), ja samalla kustannukset, ovat kasvaneet vuonna 2023 vuoteen 2022 verrattuna. Uudistukset ovat siis helpottaneet huumeriippuvaisten pääsyä opioidikorvaushoitoon. Korvaushoidon lisääminen on pääosin toteutettu ostopalveluissa.

Vieroitushoitopalveluihin on ajoittain ollut ruuhkaa sekä kaupungin omissa että ostopalveluissa. Auroran vieroitushoito-osaston vuosina 2019–2022 toteuttaman seurannan mukaan asiakkaat ovat yleensä päässeet vieroitukseen kiireelliseksi luokitellulla lähetteellä seitsemässä vuorokaudessa ja ei-kiireelliseksi luokitellulla 21 vuorokaudessa. Vuonna 2023 kiireelliseen vieroitushoitoon on päässyt alle neljässä päivässä ja kiireettömään 15 päivässä, joten vieroitushoitoon pääsy on nopeutunut.

Terveysneuvonnan kehittymistä on vaikea arvioida

Suoraan huumekuolemien estämiseen liittyvää terveysneuvontaa ja sosiaaliohjausta annetaan ainakin päihteiden käyttäjille tarkoitetuissa Symppispäiväkeskuksissa ja nuorten päihdepalvelu Pysäkillä. Terveysneuvonnan ja sosiaaliohjauksen saatavuutta heikensi Symppiksen Itäkeskuksen toimipisteen väliaikainen sulkeminen vuoden 2024 alussa.

Kuvio 21. Korvaushoidon asiakkaiden lukumäärä 2018–2023 kaupungin omissa palveluissa ja ostopalveluissa.



Sulkeminen johtui siitä, että toimipisteelle jouduttiin etsimään uudet tilat. Itäkeskuksen toimipiste avautuu uudessa sijainnissa huhtikuun 2024 alussa. Vuonna 2021 aloittanut päihdepalvelujen liikkuva terveysneuvonta ja sosiaaliohjaus on parantanut palvelujen saavutettavuutta.

Koska Symppiksissä voi asioida anonyymisti, eikä kaikkien kävijöiden tietoja kirjata, koko asiakaskunnasta tai heille annetusta terveysneuvonnasta ei ole saatavissa tarkkoja tietoja. Asiakaskäyntien määrää arvioidaan otoksina toteutetuilla käyntilaskennoilla, mutta niiden tuloksista ei saatu arviointiin tietoja vuosilta 2021–2022. Asiakasmäärien kehitystä vuonna 2023 suhteessa edellisiin vuosiin ei siis voitu arvioida. Symppiksen asiakkaista tehdään kirjaus asiakas- ja potilastietojärjestelmään vain tiettyjen terveydenhoitoon ja sosiaaliohjaukseen liittyvien toimenpiteiden yhteydessä. Suurin osa Symppisten asiakastietojärjestelmään tehdyistä kirjauksista on pistovälineiden vaihtoa. Muita yleisiä kirjauksia ovat esimerkiksi lääkärin määräykset, vastaanottokäynnit tai konsultaatiot. Symppiksissä terveydenhoitoon liittyvät kirjaukset ovat lisääntyneet vuonna 2023 verrattuna vuoteen 2022.

Arviointiaineiston perusteella ei voi suoraan päätellä, onko kaupunki kehittänyt huumekuolemien estämiseen liittyvän terveysneuvonnan ja sosiaaliohjauksen sisältöä tai määrää strategiakaudella 2021–2025 verrattuna edelliseen strategiakauteen, koska vertailutietoa neuvonnan määrästä ja laadusta ei ole. Ei voida myöskään päätellä, ovatko terveysneuvontapalvelut tavoittaneet aiempaa enemmän asiakkaita, koska asiakasmääristä ei ole vertailutietoa. Liikkuvan terveysneuvonnan aloittaminen ja terveydenhuollon kirjausten määrän kasvu viittaavat siihen, että terveysneuvonnalle on ollut aikaisempaa enemmän tilaisuuksia.

Tilojen saamisen vaikeus on suurin este päihdepalvelujen kehittämiselle

Arviointiaineiston perusteella päihdepalvelujen kehittämisen suurimpana esteenä ovat vaikeudet sopivien tilojen löytämisessä päihdepalvelujen käyttöön. Tiloja on vaikea saada, koska kaupunkilaiset ja yrittäjät vastustavat päihdepalvelun tilojen sijoittamista lähialueilleen. Tilojen saamisen ongelmat haittaavat sekä henkilöstön että päihdepalvelujen asiakkaiden toivomaa palveluiden alueellisen kattavuuden parantamista. Tilojen vuokraaminen yksityisiltä markkinoilta on vaikeaa, eikä kaupungin omassa omistuksessa ole riittävästi päihdepalveluille soveltuvia tiloja.

Esimerkiksi Symppiksissä päiväkeskusten lähialueiden turvallisuutta ja siisteyttä varmistetaan niin sanotulla naapurustotyöllä. Käytännössä naapurustotyöhön voi kuulua esimerkiksi toimipisteen ympäristön siivoamista ja keskusteluja alueen asukkaiden ja toimijoiden kanssa.

Osa päihdepalveluiden vuoden 2024 alussa käytössä olevista tiloista oli tarkoitukseensa nähden epäkäytännöllisiä. Kaupunginhallituksen vuonna 2020 hyväksymän toimitilastrategian mukaan kaupungin tulisi omistaa erityisesti sellaiset lakisääteisten palveluiden tuottamiseen tarvittavat rakennukset, jotka

muodostavat palveluverkon pitkäaikaisen rungon. On tulkinnanvaraista, pystyvätkö päiväkeskuspalvelut vastaamaan vuoden 2024 alussa käytössä olleissa tiloissaan sosiaalihuoltolain mukaisesti asiakkaan perustarpeisiin, koska niistä puuttuu esimerkiksi peseytymismahdollisuus.

Asiakkaiden näkökulmasta päiväkeskuspalveluiden verkosto muodostuu Helsingissä sekä kaupungin että kolmannen sektorin järjestämistä päiväkeskuspalveluista. Heinäkuun 2023 alusta päiväkeskuspalveluiden järjestäminen on sosiaalihuoltolain muutoksen myötä tullut hyvinvointialueiden ja Helsingin kaupungin järjestämisvastuulle. Helsingin kaupunki ei voi enää myöntää avustuksia lakisääteiseksi muuttuneeseen päiväkeskustoimintaan. Koska kolmannen sektorin toimijat eivät enää saa rahoitusta lakisääteiseksi muuttuneeseen toimintaan, ne karsivat toimintaansa siltä osin. Kun kolmannen sektorin päiväkeskuspalvelut ovat supistaneet toimintaansa, kaupungin järjestämistä palveluista on tullut päihteitä käyttäville asiakkaille entistä tärkeämpiä. Tilojen tarjoaminen päihteiden käyttäjille sellaisilla alueilla, joilla he muutenkin oleskelevat, voi vähentää päihteiden käytöstä lähiympäristölle aiheutuvia haittoja.

Osasta päihdepalveluita on vaikea saada potilaille psykiatrista hoitoa

Arviointihavaintojen mukaan osassa päihdepalveluita voidaan hoitaa lieviä mielenterveysongelmia. Pysäkillä oli vuoden 2023 lopun tilanteessa hyvät valmiudet mielenterveysongelmien hoitamiseen, sillä osa henkilöstöstä oli siirtynyt sinne mielenterveysasioihin keskittyneeltä nuorisoasemalta. Laitosvieroituksessa potilaille on vaikea saada psykiatrista hoitoa vieroitushoidon aikana, ja yleensä vieroitus pyritään hoitamaan ensin. Vieroituspotilaan jatkohoitopaikka psykiatrian avohuollon palveluissa on kuitenkin yleensä saatu sovittua hyvin. Potilaat eivät aina hakeudu tai kiinnity suunniteltuun psykiatrian palveluun. Symppiksistä on vaikea saada asiakkaita psykiatriseen hoitoon.

Neljä prosenttia lastensuojeluilmoituksista johtui lapsen päihteidenkäytöstä

Arvioinnissa selvitettiin lisäksi sitä, miten lasten ja nuorten päihteidenkäyttö näkyy lastensuojelussa. Helsingin lastensuojeluun vuonna 2023 tulleista noin 25 000 lastensuojeluilmoituksesta noin tuhat johtui lapsen tai nuoren päihteidenkäytöstä. Helsingissä sijoitettiin vuonna 2023 lastensuojelulain perusteella 78 lasta päihdekatkaisuun ja -pysäytykseen erikoistuneisiin lastensuojelulaitoksiin.

Johtopäätökset

Kaupunki on vahvistanut huumekuolemia ehkäiseviä päihdepalveluja hyvin tuloksin opioidikorvaushoitoon ja vieroitushoitoon pääsyn osalta. Päihdepalveluissa on tehty useita toimenpiteitä huumeriippuvuudesta kärsivien hoitoon pääsyn helpottamiseksi. Tällaisia toimenpiteitä ovat esimerkiksi aikuisille ja nuorille tarkoitettujen ilman ajanvarausta toimivien vastaanottojen ja puhelinpalveluajan pidentäminen, oman päihdepalvelun perustaminen nuorille sekä opioidikorvaushoidon arviointiprosessin tehostaminen.

Osa toimenpiteistä oli arviointia laatiessa kuitenkin uusia tai niistä puuttui luotettavaa ja vertailukelpoista seurantatietoa, joten toimenpiteiden vaikutuksia muihin päihdepalveluihin kuin opioidikorvaushoitoon ja vieroitushoitoon ei voitu arvioida. Päihdepalveluissa on panostettu alkuvaiheen palveluihin pääsyn kehittämiseen. Tällaisia palveluita ovat esimerkiksi korvaushoito ja vieroitushoito. Tämä voi jatkossa näkyä myöhemmän vaiheen palveluihin, kuten kuntoutukseen, pääsyn heikentymisenä. Arvioinnissa ei kyetty osoittamaan, onko huumekuolemien estämiseen liittyvää terveysneuvontaa ja sosiaaliohjausta lisätty, mutta havainnot viittaavat siihen, että neuvontaa on voitu tehdä aiempaa enemmän.

Puute sopivista tiloista on suurin este päihdepalvelujen kehittämiselle. Tiloja on vaikea löytää, koska naapurusto yleensä vastustaa päihdepalvelun tilojen sijoittamista lähialueilleen. Tilojen saamisen ongelmat haittaavat palveluiden alueellisen kattavuuden parantamista ja palvelun laadun parantamista. Tilojen vuokraaminen yksityisiltä markkinoilta on vaikeaa, eikä kaupungin omassa omistuksessa ole riittävästi päihdepalveluille soveltuvia tiloja. Palvelujen tarjoaminen päihderiippuvuudesta kärsiville voi myös vähentää päihteiden käytöstä naapurustolle aiheutuvia haittoja.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

kaupunkiympäristön toimialan tulee yhteistyössä sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan kanssa

- varmistaa, että päihdepalveluiden käytettävissä on riittävästi soveltuvia tiloja, jotta lainmukaiset päihdepalvelut voidaan järjestää.

sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan tulee

- parantaa päihdepalvelujen asiakkaita ja käyntejä koskevan tilastotiedon laatua.
- seurata päihdepalveluihin liittyvien uudistusten vaikutuksia palveluun, hoitoon ja kuntoukseen pääsyyn.
- tarvittaessa kehittää palveluita seurannan perusteella.
- vahvistaa päihde- ja psykiatriapalveluiden yhteistyötä siten, että potilasta hoidetaan kokonaisuutena.

Kansallista edunvalvontaa ja kansainvälistä yhteistyötä Helsingin kehittämisessä

Kaupungin edunvalvonta talouden näkökulmasta

? Onko kaupungin kansallinen edunvalvonta tavoitteellista ja aktiivista?

! Pormestarikunta ja sitä tukeva edunvalvontatiimi ovat aktiivisia, mutta poliittisesti yhtä linjaa ei ole aina helppo muodostaa.

Arvioinnin pääkysymys:

Onko kaupungin taloudellisia toimintaedellytyksiä koskeva kansallinen edunvalvonta tavoitteellista ja aktiivista kaupunkistrategian tavoitteiden mukaisesti?

Osakysymykset:

1. Onko kaupungin taloudellisia toimintaedellytyksiä koskevaa kansallista edunvalvontaa vahvistettu aiempaan strategiakauteen nähden?

2. Onko kaupungin taloudellisia toimintaedellytyksiä koskeva edunvalvonta koordinoitua ja suunnitelmallista?

3. Toteutetaanko kaupungin taloudellisia toimintaedellytyksiä koskevaa edunvalvontaa tavoitteellisesti ja aktiivisesti?

Kaupunkistrategiassa 2017–2021 tarkoitus oli vahvistaa kansallista edunvalvontaa, luoda toimiva yhteistyö valtion kanssa, ja muodostaa entistä aktiivisemmin kumppanuuksia pääkaupunkiseudun sekä muiden suurien suomalaisten kaupunkien kanssa. Kaupunkistrategiassa 2021–2025 edunvalvonta on yksi painopistealueista, jossa korostuu kaupungin taloudellisten toimintaedellytysten turvaaminen tavoitteellisella ja aktiivisella edunvalvonnalla. Arviointiaineistona käytettiin kirjallisen aineiston ja kaupungin johtoryhmän muistioiden ohella eräiden edunvalvonnan kannalta keskeisten tahojen haastatteluja (pormestari erityisavustajineen, sosiaali-, terveys- ja pelastustointa johtava apulaispormestari, kansliapäällikkö ja talousjohto, yhteysjohtaja sekä sosiaali-, terveys- ja pelastustoimen toimialajohto). Lisäksi haastateltiin kaupunginvaltuuston poliittisten ryhmien edustajia.

Kaupungin kansallista edunvalvontaa on vahvistettu

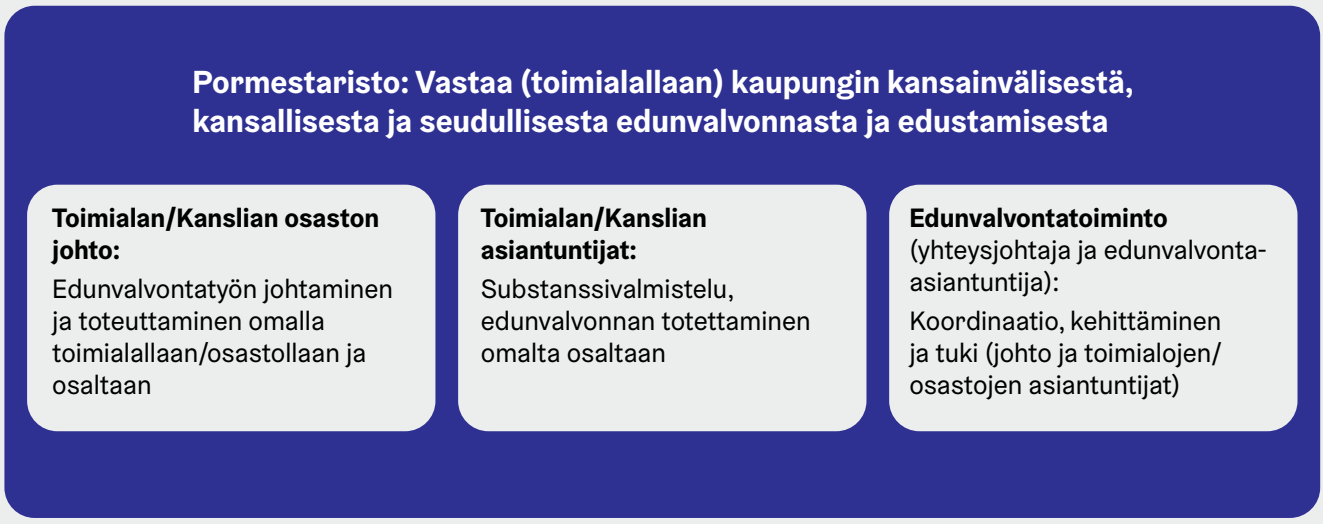
Kaupungin taloudellisia toimintaedellytyksiä koskeva kansallinen edunvalvonta vahvistui merkittävästi pormestarimalliin siirtymisen myötä edellisen strategiakauden aikana, jolloin toiminto myös organisoitiin ja resursoitiin. Johtamismallin uudistuksessa ylin edunvalvontavastuu määriteltiin pormestarille ja apulaispormestareille. Heidän apunaan toimivat henkilökohtaiset erityisavustajat, joiden tehtävänä on muun muassa pitää yhteyksiä keskeisiin sidosryhmiin, kuten ministereiden erityisavustajiin.

Edunvalvonta kirjattiin strategiaan, ja edunvalvontateemoja ryhdyttiin käsittelemään aktiivisesti pormestarin nimeämässä kaupungin johtoryhmässä. Resursseja lisättiin palkkaamalla kaupunginkansliaan yhteysjohtaja ja edunvalvonta-asiantuntija koordinoimaan edunvalvontatyötä. Myös sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialalle on palkattu vuoden 2023 aikana kaksi edunvalvontatehtäviä hoitavaa henkilöä. Edunvalvonnalle on asetettu tavoitteet ja nimetty vastuutahot. Lisäksi edunvalvonnalle on määritelty keskeisimmät yhteistyökumppanit ja sidosryhmät sekä täsmennetty edunvalvontakeinoja. Arvioinnin perusteella edunvalvonnan resurssit on koettu riittäviksi.

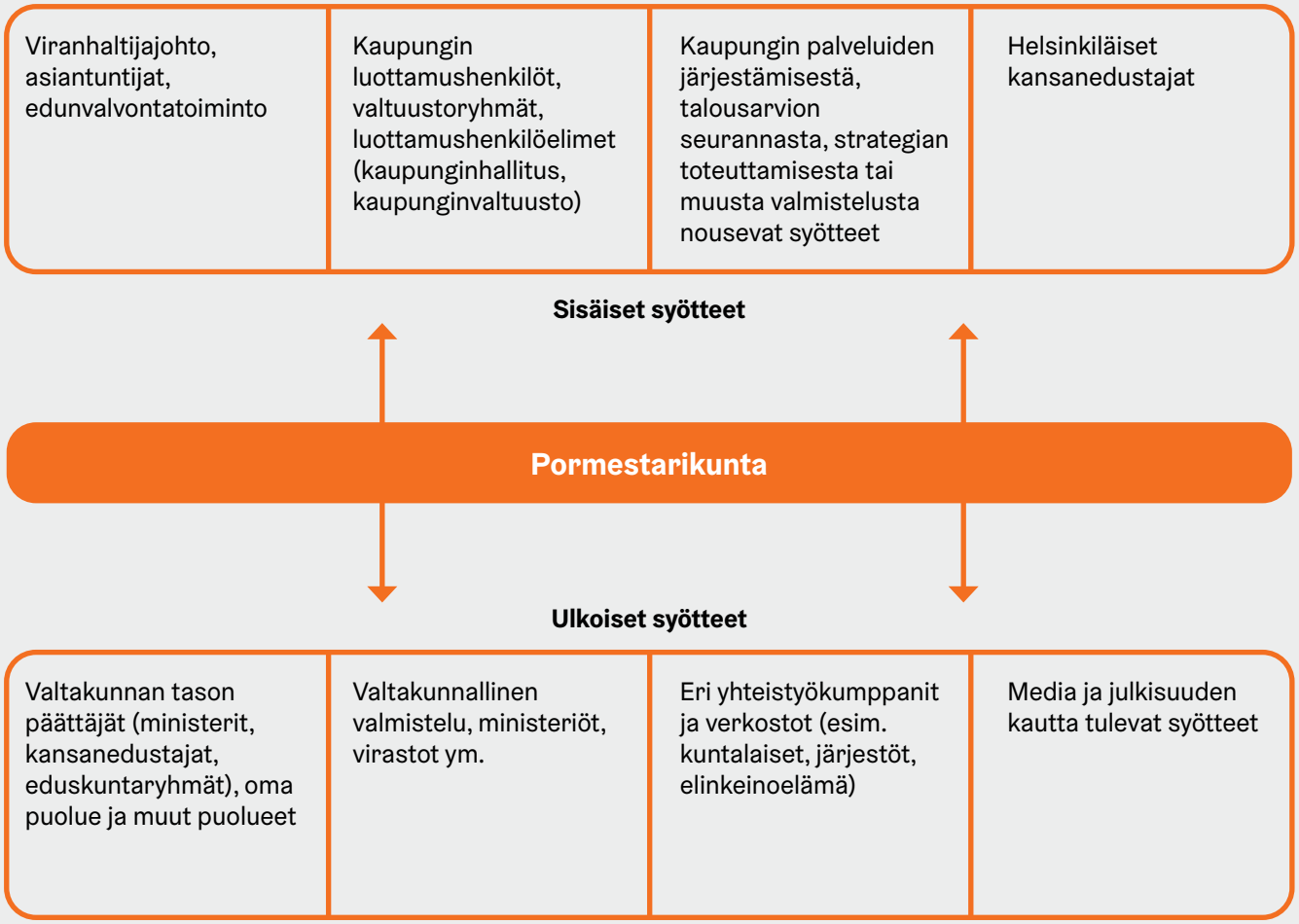
Kaupungin johtavilla poliitikoilla on ollut hyvät yhteydet valtion keskushallintoon aiemminkin, mutta kaupungin johtamisjärjestelmästä vuonna 2021 laaditun tutkimuksen mukaan pormestarimalliin siirtymisen seurauksena voidaan nähdä uusi vaihe, jossa edunvalvontaa toteutetaan pormestarin johdolla näkyvän poliittisesti ja määrätietoisesti. Kuviossa 22 on esitetty edunvalvonnan vastuut.

Johtamisjärjestelmäuudistus ja pormestarimalli ovat edistäneet kaupungin kansallisen edunvalvonnan näkyvyyttä ja parantaneet käytännön yhteistyötä kaupungin sisällä. Edunvalvontateemojen poliittisuus voi tehdä hankalaksi tavoitteisiin sitoutumisen ja jatkuvuuden toimintakausien vaihtuessa. Kaupungin edunvalvontatoiminnon perustamisen eräänä tavoitteena oli luoda paremmat puitteet valtuustokaudet ylittävälle edunvalvontatyölle.

Kuvio 22. Edunvalvonnan vastuut.



Kuvio 23. Pormestarikunnan saamat syötteet edunvalvontaan.



Kansallisen sosiaali-, terveys- ja pelastustoimen (sotepe) uudistuksen seurauksena myös Helsingin sotepe-yhteistyö on muuttunut tiiviimmäksi valtion suuntaan. Yhteistyön tiivistymisen perusteella kaupungin talouden ja toimialan edunvalvontatyöhön on syntynyt kokonaan uusia väyliä.

Suunnitelma ja vastuunjako tukevat edunvalvontaa

Kaupunginkanslian yhteysjohtaja koordinoi edunvalvonnan toteuttamista. Edunvalvontaa varten on laadittu suunnitelma ja vastuunjako. Suunnitelmaa päivitetään kunkin valtuustokauden alussa uuden kaupunkistrategian mukaiseksi, hallitusohjelmatavoitteiden laadinnan yhteydessä ja hallitusohjelman valmistuttua. Arvioinnin perusteella pormestarikunta ja ylin virkahenkilöstö ovat hyvin ajan tasalla edunvalvontakysymyksissä. Kuviossa 23 on esitetty pormestarikunnan saamat syötteet edunvalvontaan.

Poliittisen ja virkamiesjohdon työnjako edunvalvonnassa on periaatteessa selvä. Käytännössä poliittiset toimijat ja virkahenkilöstö eivät voi aina tietää toistensa tekemisistä tai vaikuttamisen painoarvosta, koska he toimivat eri areenoilla. Kaikkea edunvalvontaa ei ole myöskään mahdollista suunnitella etukäteen, sillä on myös kaupungista riippumattomia yllättäviä tilanteita, joihin on reagoitava kiireellisesti. Koska keskinäistä raportointivelvollisuutta ei ole, yhteistyötavat vaihtelevat. Virkahenkilöstö kokee, että poliitikot eivät aina tiedota riittävästi virkahenkilöstöä edunvalvonta-asioissa.

Kaupungin edunvalvontakumppanuudet ovat vahvistuneet. Vuoden 2023 alusta voimaan tulleen sosiaali-, terveys- ja pelastustoimen uudistamisen myötä on muodostunut yhteistyötä ja uusia foorumeita, joissa kaupungin ylimmällä johdolla on edustus. Näiden foorumeiden rooli edunvalvonnassa valtioon päin on vasta kehittymässä. Sotepe-uudistuksen seurauksena sosiaali-, terveys- ja pelastustoimella on aikaisempaa kattavampi edustus alueellisilla hyvinvointialuefoorumeilla ja kansallisissa yhteistyöelimissä. Yhteistyö on koettu aiempaa tiiviimmäksi valtion kanssa.

Edunvalvonta ei ole kovin avointa

Valtuustoryhmien keskeinen viesti oli, että edunvalvonnan avoimuutta ja poliitikkojen tietämystä edunvalvonnasta tulisikin lisätä. Haastatteluissa tuli esille, että on laaja joukko poliitikkoja, jotka eivät ehkä ole olleet tietoisia edistettävistä asioista, eivätkä näin ollen ole toimineet aktiivisesti kaupungin etua edistäen. Esitettiin, että edunvalvonnan toimijoiksi pitäisi saada kaupunginhallituksen jäsenet ja helsinkiläiset kansanedustajat, mutta myös muut poliitikot.

Arvioinnin perusteella edunvalvonnan organisointi, edunvalvontamenettelyt, keskinäinen viestintä ja kannanmuodostusprosessit esimerkiksi lausunnoissa voisivat olla avoimempia myös luottamushenkilöille. Suurimmalle osalle valtuuston poliittisia ryhmiä edunvalvontatyö näyttäytyy kaukaisena, eikä tietoa aiheesta ole löydettävissä helposti.

Edunvalvonta on tavoitteellista ja aktiivista, jos yhteinen näkemys on muodostettu

Keskeisesti edunvalvontatyötä tekevät, kuten pormestarikunta ja kaupunginkanslian strategiaosastolla työskentelevä yhteysjohtaja, näkevät Helsingin kaupungin roolin tavoitteellisena ja kattavasti erilaisia vaikutuskeinoja käyttävänä edunvalvojana.

Heidän mukaansa edunvalvonta on myös aktiivista, joskin eri toimijoiden aktiivisuus edunvalvonnassa vaihtelee. Samalla he näkevät pormestarikunnan pääosin aktiivisena, mutta ylimmän virkahenkilöjohdon aktiivisuuden vaihtelevana. Todettiin, että edunvalvonta ei saisi olla viranhaltijajohdon omasta aktiivisuudesta kiinni, vaan sen tulisi olla osa normaalia työtä. Toisaalta, jotta virkahenkilöstöllä olisi ajantasaista tietoa edunvalvontaa varten käytettävissään, myös poliittisen johdon on huolehdittava edunvalvontaan liittyvästä tiedottamisesta.

Edunvalvonta on tavoitteellista ja aktiivista erityisesti niissä asioissa, joissa kaupungin yhteinen kanta on onnistuttu muodostamaan, eli kaupungin oma tavoite on tiedossa. Vaikka edunvalvonta on koettu tavoitteellisena, tietyissä tilanteissa haastateltavat toivoivat sen olevan kuitenkin nykyistä priorisoidumpaa. Kaupunkiyhteisen kannan muodostaminen ja siten myös eri tahojen sitoutuminen tavoitteisiin nähtiin paikoin vaikeana. Valtuustoryhmien ja virkahenkilöjohdon mukaan erityisesti poliittinen konsensus voi olla hankala saavuttaa. Lisäksi vaikuttamistavat tuntuvat vaihtelevan sen mukaan, mitkä puolueet kulloinkin ovat valtakunnallisessa hallitusvastuussa. Valtuustoryhmien haastatteluissa esitettiin, että kaikkien puolueiden olisi hyvä osallistua strategian laadintaprosessiin, sillä strategia nähdään keskeisenä välineenä yhteisten edunvalvontatavoitteiden muodostamiselle.

Arvioita onnistumisista edunvalvonnassa

Edunvalvonnan onnistumisen arviointiin ei ole olemassa yksiselitteistä tapaa, eikä siihen pyritty tässä arvioinnissa. Edunvalvonnan onnistumisina haastatteluissa tuotiin esille muun muassa oma erillisratkaisu sotepe-uudistuksessa, koronakompensaatiorahoitus, eräiden valtionosuuksien määräytymisperusteisiin liittyvien tavoitteiden saavuttaminen sekä Helsingin pelastuskoulun säilyminen kaupungilla. Onnistumista voidaan tarkastella esimerkiksi tavoitteiden ja prosessien ajankohtaisuuden ja sidosryhmien näkemysten avulla.

Edunvalvonnalla on onnistuttu saavuttamaan valtion toimijoihin paikoin sellainen neuvotteluyhteys, joka

on ollut kaupungin tavoitteena. Joissain tapauksissa valtio saattaa edelleenkin perustaessaan työryhmiä ja verkostoja ottaa kuntien edustajaksi ainoastaan Kuntaliiton. Näin tapahtui esimerkiksi valtionosuuusuudistukseen ja kiinteistöverouudistukseen liittyvissä uudistuksissa. Sosiaali-, terveys- ja pelastustoimen edunvalvonta eri foorumeilla on vasta kehittymässä.

Useiden haastatteluiden perusteella kaupungin edunvalvonnan toteuttaminen on koettu vaikeaksi, koska Helsingin edunvalvonta voi vaikuttaa pyrkimykseltä heikentää muiden kuntien asemaa. Tästä syystä kaupungin edunvalvontatyötä ei ole haluttu erityisesti korostaa.

Johtopäätökset

Kaupungin taloudellisia toimintaedellytyksiä koskeva kansallinen edunvalvonta on pääosin kaupunkistrategian mukaista. Kansallinen edunvalvonta vahvistui edellisen strategiakauden aikana pormestarimalliin siirtymisen myötä varsin merkittävästi. Edunvalvonta osoitettiin pormestarikunnalle, ja edunvalvonnan koordinointia varten palkattiin yhteysjohtaja ja edunvalvonta-asiantuntija.

Edunvalvontaa varten on laadittu suunnitelma ja vastuunjako, ja poliittisen ja virkamiesjohdon työnjako edunvalvonnassa on periaatteessa selvä. Pormestarikunnalla on suurin vastuu ja rooli edunvalvonnan toteuttamisessa. Lisäksi yhteysjohtajalla on merkittävä rooli muun muassa edunvalvontakokonaisuuksien valmistelun kautta. Pormestarikunta ja edunvalvontatiimin yhteysjohtaja ovat kokeneet Helsingin kaupungin roolin edunvalvonnassa tavoitteellisena ja pääosin aktiivisena.

Edunvalvonnan organisointi, edunvalvontamenettelyt, keskinäinen viestintä ja kannanmuodostusprosessit esimerkiksi lausunnoissa eivät kuitenkaan ole selkeitä ja läpinäkyviä toimialoilla työskenteleville ja luottamushenkilöille. Arvioinnin perusteella edunvalvonnan toimijoiksi toivotaan ylimpien viranhaltijoiden ohella myös keskeisiä poliittisia toimijoita, kuten kaupunginhallituksen jäseniä ja helsinkiläisiä kansanedustajia. Avoimuus edunvalvonnan tavoitteista ja tietämyksen lisääminen koettiin tärkeiksi.

Edunvalvonnan voi sanoa olevan tavoitteellista ja aktiivista niissä asioissa, joissa kaupungin yhteinen kanta on onnistuttu muodostamaan. Edunvalvontatoiminnon perustamisen tavoitteena oli luoda puitteet valtuustokaudet ylittävälle edunvalvontatyölle. Näyttää kuitenkin siltä, että pormestarimallin myötä korostunut poliittisuus on paikoin tehnyt hankalaksi tavoitteisiin sitoutumisen ja jatkuvuuden hallituksen vaihtuessa. Koska poliittinen konsensus voi olla vaikea saavuttaa, keskeinen väline edunvalvontatavoitteiden muodostamiseen on käydä säännöllisesti yhteistä keskustelua.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

kaupunginhallituksen tulee

- lisätä luottamushenkilöjohdon, kuten kaupunginhallituksen jäsenten, sekä helsinkiläisten kansanedustajien tietämystä kaupungin edunvalvonnasta ja sen tavoitteista.

kaupunginkanslian tulee

- varmistaa, että keskeiset edunvalvontateemat tulevat osaksi uuden strategian valmistelua.
- parantaa edunvalvonnan organisoinnista, menettelytavoista ja kaupungin kannanmuodostusprosesseista saatavan tiedon löydettävyyttä kaupungin luottamushenkilöille ja toimialoille.
- selvittää keinoja ylimmän viranhaltijajohdon edunvalvontaroolin vahvistamiseksi.

Tarkastuslautakunnan vuoden 2021 arviointikertomuksen suositusten vaikuttavuus

? Onko vuoden 2021 arviointikertomuksessa esitettyjen suositusten mukaisiin toimenpiteisiin ryhdytty?

! Vuoden 2021 arviointikertomuksen suosituksista 94 prosentin kohdalla on ryhdytty toimenpiteisiin.

Arvioinnin pääkysymys:

Mitä vaikutuksia tarkastuslautakunnan esittämillä suosituksilla on ollut?

Osakysymykset:

1. Mihin tarkastuslautakunnan vuoden 2021 arviointikertomuksessa esittämien suositusten mukaisiin toimenpiteisiin keskushallinto ja toimialat ovat ryhtyneet?

2. Mitä vaikutuksia suositusten mukaisilla toimenpiteillä on ollut?

Vuoden 2021 arviointikertomuksessa käsiteltiin 14 arviointiaihetta ja esitettiin 48 suositusta. Suositusten vaikuttavuutta arvioitiin perehtymällä arviointikertomuksesta annettuihin lausuntoihin ja kaupunginhallituksen valtuustolle joulukuussa 2022 antamaan selvitykseen sekä lähettämällä sähköpostitiedustelut toimialojen johdolle tai muulle asiasta vastaavalle taholle. Toimenpiteisiin ryhtymistä ja niiden vaikutuksia arvioitiin neliportaisella asteikolla (kuviot 24 ja 25). Taulukossa 5 on esitetty yhteenveto suositusten toteutumisesta arviointiaiheittain. Tarkemmat kuvaukset suositusten toteutumisesta on esitetty suositusten vaikuttavuutta käsittelevissä arviointimuistioissa sivustolla www.arviointikertomus.fi.

Suositusten mukaisiin toimenpiteisiin on pääosin ryhdytty

Vuoden 2021 arviointikertomuksen suosituksista valtaosassa, 94 prosentissa, on ryhdytty toimenpiteisiin (kuvio 24). Kuviossa on esitetty yhteenveto arvioinnin tuloksista toimenpiteisiin ryhtymisen osalta. Vertailuna on esitetty vuosien 2019 ja 2020 arviointikertomuksissa annettujen suositusten toteutuminen. Vuonna 2021 sellaisten suositusten osuus, joiden osalta toimenpiteisiin ei ole ryhdytty, oli kaksi prosenttia (yksi suositus). Sellaisten suositusten osuus, jossa kaikkiin toimenpiteisiin olisi ryhdytty, on vähentynyt kahteen edelliseen vuoteen verrattuna.

Kahta toimenpidettä ei voitu arvioida saaduilla aineistoilla. Suositukset liittyivät kaupunginkanslian rooliin Helsingin kaupungin asunnot Oy:n (Heka) vuokralaisdemokratian edistämisessä. Heka on toiminut pääosin suositusten mukaisesti, mutta arvioinnissa ei voitu osoittaa kaupunginkanslian vaikutusta suositusten edistämiseen.

Ainoa suositus, jota ei ollut toteutettu lainkaan, liittyi siihen, että sosiaali- ja terveystoimialan tulisi asettaa tavoiteaika mielenterveyskuntoutujan pääsylle tarvettaan vastaavaan asumispalveluun. Toimiala katsoi, että tavoiteaika voisi johtaa epätarkoituksenmukaisiin sijoituksiin. Jonotusajat näyttävät erittäin pitkiltä, koska potilaat ilmoitetaan asumisjonoon hyvin varhaisessa vaiheessa, vaikka hoito olisi vielä kesken. Usein asiakkaalle pystytään tarjoamaan asumispaikkaa siinä vaiheessa, kun hoito päättyy. Siten tavoiteajan asettaminen ei toimialan mukaan ohjaa asumispalvelujen toimintaa tarkoituksenmukaisesti.

Myönteisiä vaikutuksia jopa 69 prosentilla suosituksista

Vuoden 2021 arviointikertomuksen suositusten johdosta toteutettujen toimenpiteiden myönteisiä vaikutuksia oli arviointiajankohtana havaittavissa 69 prosentissa suosituksista (kuvio 25). Positiivisiksi vaikutuksiksi tulkittiin kaikki suosituksen toteuttamiseen liittyvät vastaajien raportoimat onnistumiset toiminnan kehittämisessä. Suosituksista 27 prosentissa toteutettujen toimenpiteiden vaikutukset eivät vielä olleet nähtävissä.

Vuoden 2021 arviointikertomuksessa annettiin yksi suositus, jonka vaikutuksia ei voitu arvioida saaduilla aineistoilla. Vaikutus liittyi kasvatuksen ja koulutuksen toimialalle annettuun suositukseen kohdistaa seurannan perusteella oppimisvajetta paikkaavat tukitoimenpiteet oppilaiden tarpeiden mukaisesti. Vaikutuksia puolestaan ei voinut olla yhdessä tapauksessa, jossa suosituksen mukaisia toimenpiteitä ei ollut tehty.

Kaupunkiympäristön toimiala on ryhtynyt toimenpiteisiin luonnon monimuotoisuuden edistämiseen metsien hoidossa. Prosessin päivittäminen on kuitenkin vasta alussa.

Kaupunginkanslia on yhdessä toimialojen kanssa selvittänyt yritysasiakaspalveluprosessien läpinäkyvyyden lisäämistä, yritysviestinnän jälkiseurantaa sekä toimivaa tapaa seurata pienten ja keskisuurten yritysten osallistumismääriä kilpailutuksissa. Digitaalisen turvallisuuden eri osa-alueiden organisointia, ohjausta ja johtamista on kehitetty sekä toimenpiteitä tehty tavoitteiden yhdenmukaistamiseksi. Vuokralaisdemokratian edistämiseksi Heka on ryhtynyt toimenpiteisiin muun muassa päivittämällä vuokralaisdemokratiasäännön osittain suosituksen mukaiseksi.

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla on tehty toimenpiteitä oppimisvajeen tunnistamiseksi ja tuen suuntaamiseksi sitä tarvitseville suositusten mukaisesti. Stadin AO:ssa on kehitetty opiskelijoiden ohjauksen onnistumisen seurantaa. Vaikutukset ovat paikoin olleet hyvät. Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalla on alettu kehittää liikkumisohjelman mittareita ja tiedottamista.

Sosiaali- ja terveystoimialalla on parannettu suun terveydenhuollon hoitoon pääsyä. Kotihoidossa yli 75-vuotiaiden palvelutarpeen arviointi toteutuu nykyisin määräajassa, ja asiakastyöhön käytettävää aikaa on onnistuneesti lisätty suositusten mukaisesti. Mielenterveyskuntoutujan polkua sairaalahoidosta asumiseen on parannettu selvästi. Toimenpiteitä lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden saatavuuden ja pysyvyyden parantamiseksi on tehty suositusten mukaisesti.

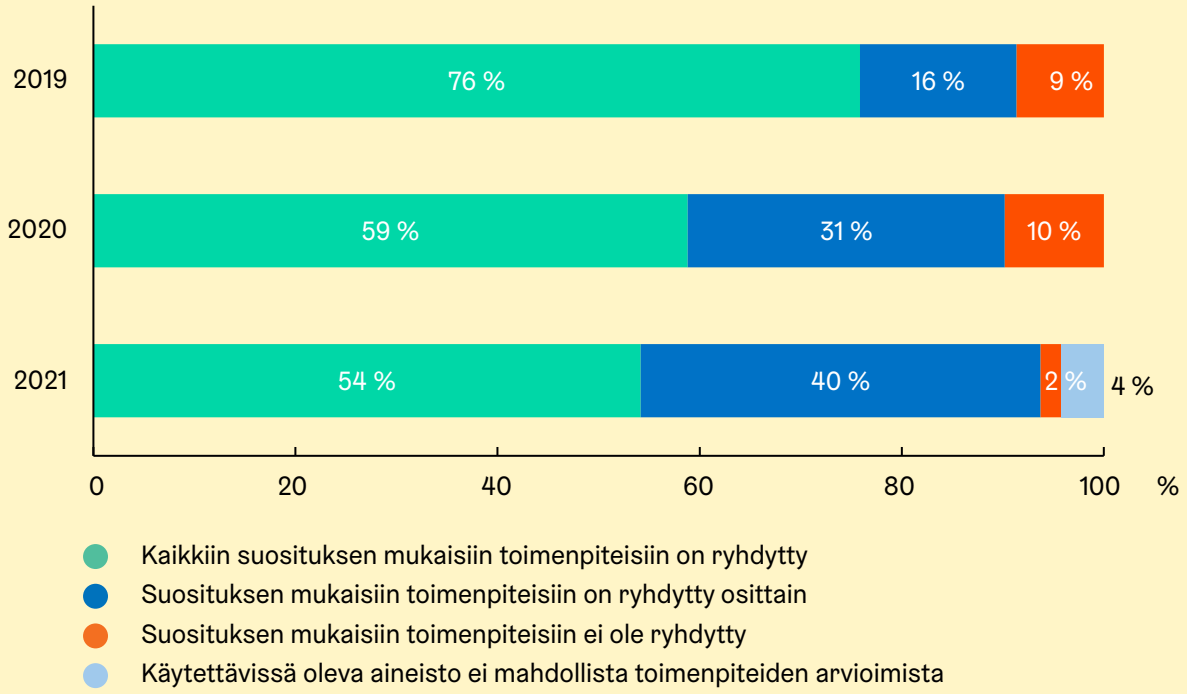
Iäkkäiden potilaiden päivystyskäyntejä on saatu ehkäistyä erityisesti Liikkuva hoitaja -palvelun kehittämisellä, koska suurimmassa osassa tapauksia LiiHon käynnin jälkeen ei ole ollut tarvetta kutsua ambulanssia. Kotiuttamisprosessia on edelleen kehitetty yhteistyössä HUSin kanssa. Kotihoidon uusien asiakkaiden pääsyä kuntouttavaan arviointiyksikköön on saatu sujuvoitettua, mutta kehittämistoimenpiteiden vaikutukset eivät ole vielä näkyvissä. Päivystyksestä suunnittelemattomasti sairaala- tai päivystyshoitoon palaavien osuus on hieman kasvanut.

Johtopäätökset

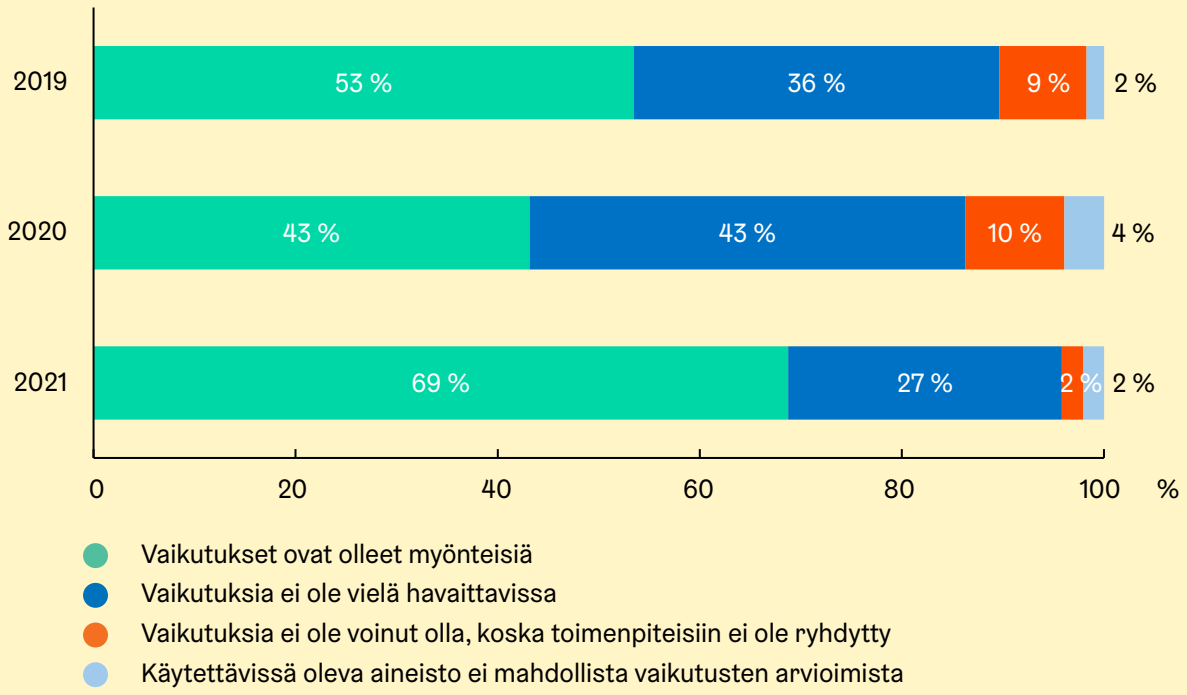
Tarkastuslautakunnan vuoden 2021 arviointikertomuksen suosituksista 94 prosenttia oli sellaisia, että toimialoilla oli ryhdytty joko osittain tai kokonaan suosituksen mukaisiin toimenpiteisiin. Jonkinlaisia positiivisia vaikutuksia tunnistettiin 69 prosentissa suosituksista.

Tarkastuslautakunnan suositusten mukaisesti esimerkiksi digitaalista turvallisuutta ja yritysmyönteisyyttä on edistetty, suun terveydenhuollon hoitoon pääsyä on parannettu ja mielenterveyskuntoutujan polkua sairaalahoidosta asumiseen on parannettu selvästi. Iäkkäiden kotihoidon asiakastyöhön käytettävää aikaa on lisätty, ja päivystyskäyntejä on saatu ehkäistyä Liikkuva hoitaja -palvelulla.

Kuvio 24. Toimenpiteisiin ryhtyminen tarkastuslautakunnan vuosina 2019–2021 antamien suositusten johdosta, prosenttia.



Kuvio 25. Tarkastuslautakunnan vuosina 2019–2021 antamien suositusten mukaisten toimenpiteiden vaikutukset, prosenttia.



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

Taulukko 5. Yhteenveto vuoden 2021 arviointikertomuksen suositusten toteutumisesta arviointiaiheittain.

Tulos on laskettu pisteyttämällä yksittäisiä suosituksia koskevat arviot ja laskemalla niistä keskiarvot. Suositusten määrä aiheittain vaihteli yhdestä kuuteen. Tulos esitetään seuraavalla asteikolla

5 suositusten mukaisiin toimenpiteisiin on ryhdytty	5 vaikutukset ovat olleet myönteisiä
3 suositusten mukaisiin toimenpiteisiin on ryhdytty osittain	3 vaikutuksia ei ole vielä havaittavissa
1 suositusten mukaisiin toimenpiteisiin ei ole ryhdytty	1 vaikutuksia ei ole voinut olla, koska toimenpiteisiin ei ole ryhdytty

Arviointiaihe	Toimenpiteet	Vaikutukset
Sitovien toiminnan tavoitteiden arviointi	4,0	4,0
Suositusten vaikuttavuuden arviointi	5,0	5,0
Talous		
Kaupungin talouden arviointi	3,0	5,0
Eriarvoisuuden ja syrjäytymisen ehkäisy		
Etäopetuksen aiheuttaman oppimisvajeen paikkaaminen yläkouluissa	5,0	4,0
Opiskelijoiden ohjauksen riittävyys ammatillisessa koulutuksessa	4,3	5,0
Lastensuojelun avohuollon palvelujen riittävyys	4,0	4,0
Terveyttä ja hyvinvointia palveluista		
Ikääntyneiden kotihoito	4,0	5,0
Iäkäs potilas päivystyksessä	4,0	4,0
Mielenterveyskuntoutujan polku sairaalahoidosta asumiseen	3,5	4,0
Liikkumisohjelman tavoitteiden toteutuminen	3,0	4,0
Rakennettu ympäristö ja ekologinen kestävyys		
Luonnon monimuotoisuuden edistäminen metsien hoidossa	4,0	3,5
Kaupungin vetovoima ja kansainvälisyys		
Yritysmyönteisyys ja yhteistyö yritysten kanssa	4,5	5,0
Digitalisaatio ja sähköiset palvelut		
Kaupungin digitaalinen turvallisuus	4,6	4,6
Omistajapolitiikka		
Helsingin kaupungin asunnot Oy:n vuokralaisdemokratian toteutuminen	3,0	4,3

LIITE 1. Tarkastuslautakunnan vastuualuejako vuonna 2023

1. toimikunta	2. toimikunta
Keskushallinto	**Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala**
Kaupunginhallitus	Kasvatus- ja koulutuslautakunta
Kaupunginkanslia	Varhaiskasvatus ja esiopetus
Keskushallinnon liikelaitokset	Perusopetus
Taloushallintopalveluliikelaitoksen johtokunta	Lukio- ja ammatillinen koulutus ja vapaa sivistystyö
Taloushallintopalveluliikelaitos	Ruotsinkieliset palvelut
Palvelukeskusliikelaitoksen johtokunta	**Kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala**
Palvelukeskusliikelaitos	Kulttuuri- ja vapaa-aikalautakunta
Rakentamispalveluliikelaitoksen johtokunta	Kirjastopalvelut
Rakentamispalveluliikelaitos	Kulttuuripalvelut
Työterveysliikelaitoksen johtokunta	Nuorisopalvelut
Työterveysliikelaitos	Liikuntapalvelut
Kaupunkiympäristön toimiala	**Sosiaali-, terveys- ja pelastustoimiala**
Kaupunkiympäristölautakunta	Sosiaali-, terveys- ja pelastuslautakunta
Maankäyttö ja kaupunkirakenne	Perhe- ja sosiaalipalvelut
Rakennukset ja yleiset alueet	Terveys- ja päihdepalvelut
Palvelut ja luvat	Sairaala-, kuntoutus- ja hoivapalvelut
Liikenneliikelaitoksen johtokunta	Pelastuslaitos
Liikenneliikelaitos	

1. toimikunnan vastuualueelle kuuluvat keskeisimmät tytäryhteisöt

Alueelliset ja infra
- Pääkaupunkiseudun kaupunkiliikenne Oy

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

Elinkeino ja markkinointi
- Forum Virium Helsinki Oy
- Helsingin kaupunkitilat 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

Toimitilat
- Kiinteistö Oy Helsingin Toimitilat

Tukipalvelut ja muut
- Seure Henkilöstöpalvelut Oy
- DigiHelsinki Oy

2. toimikunnan vastuualueelle kuuluvat tytäryhteisöt

Kulttuuri
- HAM Helsingin taidemuseosäätiö sr
- Helsingin Musiikkitalon säätiö sr
- Helsingin teatterisäätiö sr
- UMO-säätiö sr

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

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

LIITE 2. Tarkastuslautakunnan toimikuntia avustanut tarkastusviraston henkilöstö

1. toimikunta

Jäske Petri, toimikunnan sihteeri
johtava tuloksellisuustarkastaja

Cantell Timo
arviointipäällikkö tammikuusta 2024 alkaen

Hynninen Harri
kaupunkitarkastaja

Kaartinen Aija
johtava tuloksellisuustarkastaja

Kähkönen Liisa
johtava tuloksellisuustarkastaja

Parkkonen Hanna
kaupunkitarkastaja

Puttonen Kalle
kaupunkitarkastaja

Seppälä Jaakko
kaupunkitarkastaja

Tiili Minna
arviointipäällikkö elokuun loppuun 2023 saakka

Valtaluoto Timo
kaupunkitarkastaja

2. toimikunta

Kähkönen Liisa, toimikunnan sihteeri
johtava tuloksellisuustarkastaja

Cantell Timo
arviointipäällikkö tammikuusta 2024 alkaen

Kaartinen Aija
johtava tuloksellisuustarkastaja

Kaito Kirsi-Marie
kaupunkitarkastaja

Mikkonen Juuli
kaupunkitarkastaja

Palomäki Tarja
kaupunkitarkastaja

Parkkonen Hanna
kaupunkitarkastaja

Puttonen Kalle
kaupunkitarkastaja

Seppälä Jaakko
kaupunkitarkastaja

Tiili Minna
arviointipäällikkö elokuun loppuun 2023 saakka

Vismanen Elina
kaupunkitarkastaja

LIITE 3. Luettelo tarkastuslautakunnalle valmistelluista arviointimuistioista

1. toimikunta

- Hiilineutraali Satama -tavoitteen eteneminen
- Kaupungin edunvalvonta talouden näkökulmasta
- Kaupunkiuudistuksen eteneminen
- Kevyen liikenteen väylien talvikunnossapito
- Sosiaali-, terveys- ja pelastustoimen varautuminen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin
- Suositusten vaikuttavuus 1. toimikunta

2. toimikunta

- Huumekuolemien ehkäiseminen päihdepalveluissa
- Kirjastojen vetovoimaisuus ja lukemisen edistäminen kirjastoissa
- Kulttuuriavustusten kehittäminen
- Lapsiperheiden sosiaaliohjaus
- Nuorisotyön vahvistaminen
- Vieraskielisten oppilaiden tukeminen peruskouluissa
- Suositusten vaikuttavuus 2. toimikunta

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

Lyhenteet ja sanasto

AM-ohjelma
Helsingin kaupungin valtuustokausittain laadittava asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutusohjelma

Ankkuritoiminta
moniammatillista työtä, jolla tuetaan nuorten ja lasten hyvinvointia sekä ennalta ehkäistään rikollisuutta. Toiminnassa on mukana asiantuntijoita poliisista, sosiaali-, terveys- ja nuorisotoimista.

Antirasistinen työote
Helsingin kaupungin kasvatuksen ja koulutuksen toimialan järjestämä rasisminvastainen koulutus henkilöstölle. Antirasismi tarkoittaa aktiivista toimintaa ja tekoja syrjinnän ehkäisemiseksi yhdenvertaisuuden puolesta.

Apotti
asiakas- ja potilastietojärjestelmä

ART-menetelmä
Aggression Replacement Training -menetelmä, jolla opetetaan epäsosiaalisesti käyttäytyville nuorille valmiuksia rakentavaan vuorovaikutukseen ja vihanhallintaan

Aseman Lapset
yhdistys, joka tukee lasten ja nuorten tervettä kasvua sekä luontevaa vuorovaikutusta aikuisten kanssa

Biopolttoaine
biomassasta tuotettuja nestemäisiä tai kaasumaisia liikenteessä käytettäviä polttoaineita, joita ovat esimerkiksi bioetanoli ja uusiutuva diesel

CA-malli
Common Approach -toimintamalli, joka auttaa ennakoivasti tunnistamaan lapsen, nuoren tai perheen voimavarat ja mahdollisen tuen tarpeen

CO_2
hiilidioksidi, merkittävin ihmiskunnan tuottamista kasvihuonekaasuista

Effica
Potilas- ja asiakastietojärjestelmä

Etsivä nuorisotyö
tarjoaa tukea ja ohjausta 16–28-vuotiaille nuorille. Etsivä nuorisotyö etsii nuoren kanssa vastauksia nuoren mieltä askarruttaviin kysymyksiin ja auttaa nuorta saavuttamaan tarvitsemansa palvelut.

FIT
Feedback-Informed Treatment, menetelmä sosiaali- ja terveyspalveluiden arviointiin sekä laadun ja tehokkuuden vahvistamiseen

Heka
Helsingin kaupungin asunnot Oy

Hiilineutraali
tilanne, jossa hiilidioksidipäästöjä tuotetaan korkeintaan sen verran kuin niitä voidaan sitoa ilmakehästä hiilinieluihin

Hitas
Helsingin kaupungin omistamille tonteille rakennettujen asuntojen hinta- ja laatutason sääntelyjärjestelmä

HKL
Helsingin kaupungin liikenneliikelaitos

HUS
HUS-yhtymä, entinen Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri, vastaa Uudenmaan erikoissairaanhoidosta

HYVÄ-malli
Hyvinvointia yhdessä -malli, tarkoittaa samaa kuin CA-malli

Jalkautuva nuorisotyö
nuorisotyön muoto, jossa työntekijät kohtaavat nuoria nuorten vapaa-ajan ympäristöissä, kuten kaduilla, puistoissa ja muissa nuorten kokoontumispaikoissa

Kasvihuonepäästöt
ilmakehään vapautuvia kaasuja, jotka aiheuttavat ilmaston lämpenemistä. Merkittävimmät kasvihuonekaasut ovat hiilidioksidi, metaani ja dityppioksidi.

Koronakompensaatiorahoitus
valtion kunnille ja kuntayhtymille maksamia korvauksia koronaviruspandemian aiheuttamista ylimääräisistä kustannuksista ja tulojen menetyksistä

KUJA-arviointimalli
Kuntaliiton ja Huoltovarmuuskeskuksen luoma toimintamalli varautumiseen ja jatkuvuudenhallintaan

LiiHo
Liikkuva hoitaja -palvelu

LNG
Liquefied Natural Gas, nesteytetty maakaasu

Maasähkö
maalla keskitetysti tuotettua sähköä, jonka käyttö vähentää satamassa olevien alusten päästöjä merkittävästi

Maisa-asiakasportaali
sosiaali- ja terveydenhuollon sähköisen asioinnin kanava

Metaani
kasvihuonekaasu, joka on hiilidioksidin jälkeen toiseksi merkittävin ihmiskunnan tuottamista kasvihuonekaasuista

Nepsy
neuropsykiatriset haasteet, joiden taustalla on aivojen toimintaan liittyviä häiriöitä, kuten ADHD, autismikirjon häiriö ja Touretten oireyhtymä

Ohjaamo
15–29-vuotiaiden nuorten neuvonta- ja ohjauspiste

Oodi
Helsingin keskustakirjasto

Opioidikorvaushoito
opioidiriippuvuuden hoitoa, jossa käytetään apuna buprenorfiinia tai metadonia sisältäviä lääkevalmisteita

Pysäkki
ilman ajanvarausta toimiva päihdepalvelu 13–23-vuotiaille nuorille helsinkiläisille, joilla on vakavia päihde- ja riippuvuusongelmia

Pyöräilybarometri
tutkimus, jossa selvitetään helsinkiläisten asennetta pyöräilyn edistämiseen sekä pyörällä liikkuvien asukkaiden käsityksiä pyöräilyolosuhteista ja pyöräilyn laadusta Helsingissä

S2-oppimäärä
suomi toisena kielenä ja kirjallisuus. S2-opetusta voivat saada oppilaat, joiden suomen kielen taito ei ole äidinkielen tasoinen.

Sarastia-järjestelmä
henkilöstö- ja palkkahallintojärjestelmä

Sotepe
sosiaali-, terveys- ja pelastustoimiala

Stadin AO
Stadin ammatti- ja aikuisopisto

Stara
Helsingin kaupungin rakentamispalveluliikelaitos

Symppis
matalan kynnyksen päiväkeskus, joka tarjoaa terveys- ja sosiaalineuvontaa päihteitä käyttäville asiakkaille

Tarvitsen apua -verkkolomake
matalan kynnyksen sähköinen palvelu, joka auttaa helsinkiläisiä lapsiperheitä löytämään oikeanlaista tukea

Wilma
oppilaitosten työ- ja viestintäjärjestelmä

Helsingin kaupungin tarkastuslautakunnan arviointikertomus 2023

Julkaisija
Helsingin kaupunki, tarkastusvirasto

Valokuvat
My Helsinki -materiaalipankki ja Helsingin kaupungin aineistopankki
Kansi: Julia Kivelä
Sivut 5, 24, 46, 51, 68, 73 ja 91: Jussi Hellsten
Sivu 15: Jarvis Lawson
Sivut 16 ja 67: Maija Astikainen
Sivut 23 ja 85: Silja Minkkinen
Sivu 29: Riku Pihlanto
Sivu 30: Julia Kivelä
Sivu 35: Suvi-Tuuli Kankaanpää, Keksi Agency
Sivu 36: Ninni West
Sivu 41: Laura Dove
Sivu 52: Eetu Ahanen
Sivu 57: Ville Lehvonen
Sivu 61: Vesa Laitinen
Sivu 62 Juha Valkeajoki
Sivu 78: Aleksi Poutanen
Sivu 83: Mikko Huotari

Tarkastuslautakunnan jäsenten valokuvat
Sivu 9: Pertti Nisonen

Taitto
Outi Helin, Helsingin kaupungin tarkastusvirasto

Paino
PunaMusta Oy

Julkaisunumerot
Helsingin kaupungin tarkastuslautakunta: Arviointikertomus 2023
Helsingin kaupungin keskushallinnon julkaisuja 2024:10
ISBN 978-952-386-429-0 (nidottu)
ISBN 978-952-386-430-6 (verkkojulkaisu)

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

Helsingin kaupunki
Tarkastusvirasto

Sörnäistenkatu 1
00580 Helsinki
PL 400
00099 Helsingin kaupunki
Puhelin 09 310 36476
www.tarkastusvirasto.hel.fi
www.arviointikertomus.fi