Aluehallintovirasto
Regionförvaltningsverket

Peruspalvelut Etelä-Suomen alueella 2009

Basservicen i Södra Finland 2009

1/2010 Etelä-Suomen aluehallintoviraston julkaisuja
Publikationer från Regionförvaltningsverket i Södra Finland

Etelä-Suomen aluehallintovirasto /
Regionförvaltningsverket i Södra Finland

Peruspalvelut Etelä-Suomen alueella 2009, 6.5.2010
Basservicen i Södra Finland 2009, 6.5.2010

ISSN 1798-8314 (PDF)
ISBN 978-952-5890-00-6 (PDF)

Hämeenlinna / Tavastehus 2010

Etelä-Suomen aluehallintovirasto
Julkaisuja 1/2010

Etelä-Suomen aluehallintovirasto

Julkaisuaika
6.5.2010

Toimeksiantaja(t)
Etelä-Suomen aluehallintovirasto

Toimielimen asettamispäivä
9.9.2009

Julkaisun nimi
Peruspalvelut Etelä-Suomen alueella 2009

Tiivistelmä

Peruspalvelujen arviointi oli lääninhallitusten keskeinen lakisääteinen tehtävä vuoden 2009 loppuun asti. Aluehallintouudistuksessa tehtävä siirtyi vuoden 2010 alussa aloittaneiden aluehallintovirastojen vastuulle. Lääninhallitukset toteuttivat peruspalvelujen arvioinnin kolmetoista kertaa. Tämä nyt ensimmäinen aluehallintoviraston nimissä julkistettava raportti on siten sarjassaan neljästoista. Arviointityö aloitettiin lääninhallituksessa syksyllä 2009, raporttien kirjoittamisen sijoittuessa kuitenkin pääosin vuoden 2010 puolelle. Arviointityön sijoittuminen aluehallintouudistuksen saumakohtaan on ollut varsin haasteellinen kaikille työssä mukana olleille. Peruspalvelujen arvioinnin keskeiset toimialat ja sen myötä myös tekijät jakautuivat useaan virastoon, ei vain aluehallintovirastoon ja elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskuksiin. Osa ohjaavista ministeriöistä päättikin jo toimeksiantovaiheessa jättää vuoden 2009 arviointikierroksen väliin. Joustavalla ja ennakkoluulottomalla yhteistyöllä arviointityö saatiin vietyä loppuun. Tulevien arviointikierrosten toteuttamista pohditaan valtakunnallisessa työryhmässä.

Arvioinnin teemana oli syrjäytyminen. Syrjäytymisteemaa käsiteltiin kokonaisvaltaisimmin turvallisuuskokonaisuuteen sisällytetyssä paikallinen turvallisuusyhteistyö ja syrjäytymisen ehkäisy -osuudessa. Arviointityö tehtiin poikkihallinnollisena yhteistyönä poliisi-, pelastus-, sivistys- ja sosiaalitoimen kesken. Syrjäytymisen ehkäisyllä on merkitystä turvallisuuden lisääntymisessä ja monialainen yhteistyö eri toimijoiden kesken on entistä tärkeämpää. Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvointia turvaavat peruspalvelut ja niitä tukevat palvelut ovat keskeisessä asemassa syrjäytymisen ehkäisyssä.

Kuntaliitoksilla ja palvelurakenteiden muutoksilla on vaikutusta tulevaan palveluverkkoon. Nämä vaikutukset eivät vielä olleet nähtävissä tällä peruspalvelujen arviointikierroksella ja niiden arvioinnin ajankohta onkin suunnitelmissa vuonna 2011.

Arviointiaineistona on käytetty pääosin Tilastokeskuksen ja muiden tilastoviranomaisten tietoja. Osa tiedoista on hankittu suoraan kunnista kyselyllä tai asiantuntija-arvioina.

Arviointiasetelmat ja tietolähteet on kuvattu tarkemmin jokaisen arviointikohteen yhteydessä.

Asiasanat
Etelä-Suomi, peruspalvelut, arviointi, syrjäytymisen ehkäisy, turvallisuus

ISSN (painettu)	ISBN (painettu)	ISSN (verkkojulkaisu)	ISBN (verkkojulkaisu)
1798-8306	978-952-5890-01-3	1798-8314	978-952-5890-00-6

Kokonaissivumäärä	Kieli	Hinta
200	suomi/ruotsi	-

Julkaisija	Paino
Etelä-Suomen aluehallintovirasto	-

Regionförvaltningsverket i Södra Finland
Publikationer 1/2010

Regionförvaltningsverket i Södra Finland

Utgivningsdatum
6.5.2010

Uppdragsgivare
Regionförvaltningsverket i Södra Finland

Datum för tillsättandet av organet
9.9.2009

Publikationens namn
Basservicen i Södra Finland 2009

Resumé

Utvärderingen av basservicen var en central, lagstadgad uppgift för länsstyrelserna till och med utgången av 2009. I och med regionförvaltningsreformen tog regionförvaltningsverken, som inledde sin verksamhet vid ingången av 2010, över ansvaret för denna uppgift. Länsstyrelserna genomförde basserviceutvärderingen tretton gånger. Detta är den första rapporten som publiceras i regionförvaltningsverkets namn och således den fjortonde i ordningen. Utvärderingsarbetet inleddes vid länsstyrelsen hösten 2009, men största delen av arbetet med att skriva rapporterna gjordes under 2010. Att utvärderingen genomfördes samtidigt som regionförvaltningsreformen har varit en utmaning för alla som deltagit i arbetet. De centrala sektorerna som basserviceutvärderingen gäller och också de som skulle utföra utvärderingen fördelade sig över flera olika myndigheter, inte enbart regionförvaltningsverket och närings-, trafik- och miljöcentralerna. En del av de styrande ministerierna beslutade redan när uppdraget gavs att stå över 2009 års utvärderingsomgång. Utvärderingsarbetet kunde slutföras med hjälp av ett smidigt och förutsättningslöst samarbete. Genomförandet av kommande utvärderingar behandlas av en riksomfattande arbetsgrupp.

Temat för utvärderingen var förhindrande av marginalisering. Marginaliseringstemat behandlades mest omfattande i avsnittet lokalt säkerhetssamarbete och förhindrande av utslagning, som ingick i utvärderingshelheten säkerhet. Utvärderingen gjordes som ett förvaltningsövergripande samarbete mellan polis-, räddnings-, bildnings- och socialväsendena. Att förhindra marginalisering är av betydelse när det gäller att öka säkerheten. Det tvärsektoriella samarbetet mellan olika aktörer blir också allt viktigare. Basservice som tryggar barns, ungas och familjers välfärd, och service som stöder basservicen, är av central betydelse för att förhindra marginalisering.

Kommunsammanslagningarna och förändringarna i servicestrukturen kommer att påverka hur servicenätet ser ut i framtiden. Vilka effekter reformerna har haft framkom inte ännu under denna utvärdering av basservicen. Utvärderingen av dessa effekter har planerats till år 2011.

Utvärderingsmaterialet har främst bestått av uppgifter från statistikcentralen och andra statistikmyndigheter. En del av uppgifterna har inhämtats direkt från kommunerna genom enkäter eller som expertutvärderingar.

Utvärderingens upplägg och informationskällor finns närmare beskrivna i presentationen av varje utvärderingsobjekt.

Ämnesord
Södra Finland, basservice, utvärdering, förhindrande av marginalisering, säkerhet

ISSN (tryckt)	ISBN (tryckt)	ISSN (webbpublikation)	ISBN (webbpublikation)
1798-8306	978-952-5890-01-3	1798-8314	978-952-5890-00-6

Antalet sidor, totalt	Språk	Pris
200	finska/svenska	-

Julkaisija	Paino
Regionförvaltningsverket i Södra Finland	-

Sisällys | Innehåll

Syrjäytymisen ehkäisy vahvistaa sisäistä turvallisuutta 7
Att förhindra marginalisering stärker den inre säkerheten 8

1. Toimeksianto ja työn organisointi 9
Uppdraget och organisering av arbetet 13

2. Toimintaympäristö 15

3. Arvioinnin keskeiset tulokset 31
Utvärderingens centrala resultat 42

4. Tiedonhankinta ja arviointimenetelmät 53

5. Hallinnon toimivuus 57
5.1. Yhteispalvelu 59

6. Turvallisuus 71
6.1. Poliisitoimi 73
6.1.1. Nopean avun saanti 73
6.1.2. Tutkintapalvelut 80
6.2. Pelastustoimi 87
6.2.1. Ennalta ehkäisevä toiminta 87
6.2.2. Nopean avun saanti 97
6.2.3. Kriisivalmius 103
6.3. Paikallinen turvallisuusyhteistyö ja syrjäytymisen ehkäisy 109

7. Osaaminen / Kunnande 123
7.1. Opetustoimi 125
7.1.1. Perusopetuksen alueellinen saavutettavuus 125
7.1.2. Tillgång till svenskspråkig grundläggande utbildning 138
7.1.3. Toisen asteen koulutuksen alueellinen saavutettavuus 145
7.1.4. Tillgänglighet till svenskspråkig utbildning på andra stadiet 160
7.2 Kirjastotoimi 168
7.2.1. Kirjastotilat ja niiden käyttö 168
7.2.2. Bibliotekslokalerna och deras användning 177
7.3. Nuorten työpajatoiminta (nuorisotoimi) 185

Syrjäytymisen ehkäisy vahvistaa sisäistä turvallisuutta

Vuoden 2009 peruspalvelujen arvioinnin teemana oli syrjäytymisen ehkäisy. Teema oli varsin haasteellinen, sillä arviointeja tehtiin vain kolmen arviointikokonaisuuden eli hallinnon toimivuuden, turvallisuuden ja osaamisen alalla.

Syrjäytyminen on ilmiönä moniulotteinen. Sitä on myös monin tavoin sivuttu sekä vuoden 2007 Lapset ja nuoret että vuoden 2008 Ikääntyvien palvelut -teemojen yhteydessä. Syrjäytyminen voidaan nähdä paitsi yksilön syrjäytymisenä myös alueiden eriarvoistumisesta seuraavana alueellisena syrjäytymisenä. Myös Etelä-Suomen aluehallintoviraston toiminta-alueella on hyvinkin suuria eroja palvelujen saavutettavuudessa ja etenkin väestömäärän ja väestörakenteen kehittymisessä.

Syrjäytymisen ehkäisy on noussut yhdeksi sisäisen turvallisuuden ohjelman keskeisistä asioista. Kaikki syrjäytymistä estävät toimenpiteet vahvistavat turvallisuutta.

Syrjäytymisen ehkäisyssä erityisesti lapsiin ja nuoriin kohdistuvat toimenpiteet ovat välttämättömiä. Työpajatoiminta kohdistuu juuri siihen ryhmään nuoria, joiden syrjäytymisvaara on kaikkein suurin. Työpajat tarjoavat koulutuksen ulkopuolelle jääneille nuorille hyvän vaihtoehdon parantaa mahdollisuuksiaan koulutuspaikan ja työn löytymiseen. Työttömyyden lisääntyminen ja työttömäksi jäämisen uhka ovat lisänneet koulutuksen kysyntää, mistä taas on seurannut kilpailua varsinkin ammatillisen koulutuksen paikoista. Tämä heijastuu myös juuri perusopetuksen päättäneiden nuorten sijoittumiseen jatkokoulutukseen. Jos jatkokoulutuspaikkaa ei löydy, nuori jää varsin heikoille, jollei tarjolla ole mielekästä toimintaa joko perusopetuksen lisäluokan tai työpajatoiminnan muodossa. Syrjäytymisvaara on tässä tilanteessa suuri.

Nopeasti heikentynyt taloudellinen tilanne on tuonut julkiselle sektorille ja etenkin peruspalvelujen tuottamisesta vastaaville kunnille varsin suuria taloudellisia paineita. Samanaikaisesti käynnissä on ollut laajojen kuntauudistusten toteuttaminen kunta- ja palvelurakenteen uudistustyöhön liittyen. Peruspalveluverkon rakentaminen palvelemaan mahdollisimman tasapuolisesti pinta-alaltaan entistä laajempien kuntien asukkaiden tarpeita on varsin haasteellista. Tässäkin tilanteessa on pystyttävä panostamaan syrjäytymisen ehkäisyyn nuorten hyvän tulevaisuuden ja yhteiskuntamme turvallisuuden takaamiseksi.

Anneli Taina
Etelä-Suomen aluehallintovirasto
ylijohtaja

Att förhindra marginalisering stärker den inre säkerheten

Temat för 2009 års basserviceutvärdering var förhindrande av marginalisering. Temat var en utmaning på så sätt att endast tre områden utvärderades, dvs. förvaltningens funktionsduglighet, säkerheten och kunnandet.

Marginalisering är ett fenomen med många dimensioner och har också tangerats på många sätt i samband med både 2007 års tema Barn och unga och 2008 års tema Service för äldre. Marginalisering kan ses som en enskild individs marginalisering, men också som regional marginalisering till följd av ojämlikhet mellan olika regioner. Också inom den region där Regionförvaltningsverket i Södra Finland är verksamt förekommer mycket stora skillnader i tillgången till service och i synnerhet i utvecklingen av befolkningsmängden och befolkningsstrukturen.

Hur man kan förhindra marginalisering har blivit en av de centrala frågorna i programmet för den inre säkerheten. Alla åtgärder som förhindrar marginalisering stärker samtidigt säkerheten.

För att förhindra marginalisering är åtgärder som riktar sig i synnerhet till barn och unga särskilt nödvändiga. Ungdomsverkstäderna riktar sig just till den grupp unga som löper den största risken att marginaliseras. För unga som blivit utanför utbildning är verkstäderna ett bra sätt att öka möjligheterna att hitta en studieplats eller arbete. Den ökande arbetslösheten och risken att bli arbetslös har lett till större efterfrågan på utbildning. Detta har i sin tur lett till konkurrens särskilt om yrkesutbildningsplatserna. Detta återspeglas också på hur unga som precis gått ut grundskolan placerar sig i vidareutbildning. En ung person som blir utan studieplats är rätt utsatt om det inte finns tillgång till meningsfull verksamhet i form av antingen påbyggnadsklass inom den grundläggande utbildningen eller verkstadsverksamhet. Risken för marginalisering är stor i en dylik situation.

Den ekonomiska situationen har försämrats snabbt och innebär ett mycket stort ekonomiskt tryck för den offentliga sektorn och i synnerhet kommunerna som ansvarar för att tillhandahålla basservice. Samtidigt har omfattande kommunreformer genomförts i anslutning till reformen av kommun- och servicestrukturen. I de till ytan allt större kommunerna är det en utmaning att bygga upp servicenätet så att det så jämlikt som möjligt tillgodoser invånarnas behov. Också i detta fall är det viktigt att kunna satsa på att förhindra marginalisering för att garantera en bra framtid för de unga och ett säkert samhälle.

Anneli Taina
Regionförvaltningsverket i Södra Finland
överdirektör

1

Toimeksianto ja työn organisointi

Uppdraget och organisering av arbetet

1 Toimeksianto ja työn organisointi

Nyt valmistunut peruspalvelujen alueellinen arviointi on järjestyksessä neljästoista. Lääninhallitukset vastasivat arviointien toteuttamisesta kolmetoista kertaa. Tämä raportti on ensimmäinen aluehallintoviraston loppuunsaattama arviointityö.

Vuoden 2009 arviointiteemana oli syrjäytymisen ehkäisy. Arviointikohteiden määrittelyssä lähtökohtana olivat sisäasiainministeriön peruspalvelujen arvioinnin kehittämistyöryhmän ehdotukset vuodelta 2007. Niiden mukaan arviointikohteet tulisi määritellä entistä laaja-alaisempina ja yhä enemmän poikkihallinnollisina. Vuosille 2007–2011 ajoitetussa suunnitelmassa on määritelty kullekin vuodelle oma teema kantavaksi näkökulmaksi eri arviointikohteille.

Valtionvarainministeriö ohjaa arviointityötä. Arviointikohteet on sovittu ohjaavien ministeriöiden ja valtiovarainministeriön kesken käydyissä neuvotteluissa. Toimeksianto sisältää kullekin arviointikohteelle määritellyt alustavat kriteerit, arviointikysymykset, indikaattorit, palvelutavoitteet/hyvän palvelutason, arvioinnin aikataulun sekä käytettävät tietolähteet.

Arviointikokonaisuudet ovat hallinnon toimivuus, turvallisuus, osaaminen ja hyvinvointi. Osaamisen alueella tehtiin arvioinnit opetustoimessa, kirjastotoimessa ja nuorisotoimessa. Opetustoimessa oli alun perin kolme arviointikohdetta, joista perusopetuksen jälkeinen koulutukseen sijoittuminen jouduttiin jättämään pois tilastoaineistoissa ilmenneiden virheiden vuoksi. Hyvinvoinnin kokonaisuudessa arviointikohteesta ”lastensuojelun määräajat” käytiin useita neuvotteluja ministeriöiden, keskusvirastojen ja aluehallintovirastojen edustajien kesken vasta vuoden 2010 puolella. Alueellisiin raportteihin ei kyseistä kohdetta kuitenkaan enää ehditty sisällyttää. Syrjäytymisen ehkäisy -teemaa on käsitelty arviointikohteittain siltä osin kuin se on soveltunut annettuun arviointitehtävään. Turvallisuuskokonaisuuden alla on poikkihallinnollisena yhteistyönä arvioitu turvallisuutta ja syrjäytymisen ehkäisyä.

Aluehallintouudistus muutti peruspalvelujen arvioinnin käytännön toteuttamista. Päävastuu arviointityöstä ja työn koordinointi on aluehallintovirastolla. Aluehallintovirastojen strategia-asiakirjassa ja strategisissa tulossopimuksissa peruspalvelujen arviointi on yksi virastojen keskeisistä tehtävistä. Osaamisen kokonaisuudesta kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimi arvioidaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa. Myös liikenneasioiden arvioinnit valmistellaan jatkossa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa. Valtiovarainministeriön toimeksiannossa määriteltiin raportoinnin toteuttaminen vuoden 2010 alussa aloittaneiden aluehallintovirastojen aluejakojen mukaisesti. Etelä-Suomen aluehallintoviraston toimialue kattaa entisen Etelä-Suomen läänin.

Arviointitulosten ohella raportissa esitetään johtopäätökset tuloksista sekä toimenpide-ehdotukset. Raportti sisältää arviointitulosten pohjalta kootun lähitulevaisuuden näkymiä ja teemaa käsittelevän osion. Opetustoimen raportit on laadittu erikseen suomen- ja ruotsinkielisen koulutuksen osalta. Kirjastotoimen ruotsinkielisistä palveluista on laadittu oma raportti, josta on vastannut Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston ruotsinkielinen yksikkö.

Arviointityön ohjausryhmänä oli vuoden 2009 puolella lääninhallituksen johtoryhmä ja aluehallintoviraston johtoryhmä vuoden 2010 alusta alkaen.

Raportin on laatinut arviointiryhmä, johon ovat kuuluneet koordinaattorina erikoissuunnittelija Aino Pyöriä (sivistysosasto/peruspalvelut, oikeusturva ja luvat) sekä jäseninä Matti Vuorinen (poliisiosasto/Poliisihallitus), Pentti Väänänen (poliisiosasto/Kanta-Hämeen poliisilaitos), Esa-Pentti Lukkarinen (pelastusosasto/pelastus ja varautuminen), Marita Lindqvist-Lagerbohm (sivistysosasto/Länsi- ja Sisä-Suomen AVI), Tarja Paananen (sivistysosasto/Kaakkois-Suomen ELY), Sonja Ollas-Airinen (sivistysosasto /Länsi- ja Sisä-Suomen AVI), Kristiina Kontiainen (sivistysosasto/Uudenmaan ELY) ja Tiina Mattila (sivistysosasto/Uudenmaan ELY). Yhteispalvelutiimin jäsenet vastasivat yhteispalvelun raportista ja sisäisen turvallisuuden työryhmä poikkihallinnollisesta turvallisuusyhteistyö ja syrjäytymisen ehkäisy -raportista. Ryhmien toiminta päättyi vuoden 2009 lopussa. Markku Kirvesniemi (pelastusosasto/pelastus ja varautuminen) on vastannut raportin kartoista. Poliisitoimen kartan on laatinut Pentti Väänänen. Viestintäyksikkö on toimittanut raportin julkaistavaan muotoon. Osastoilta/vastuualueilta on osallistunut muita asiantuntijoita arviointityöhön. Arviointityöryhmät on esitelty kunkin arviointikohteen yhteydessä.

1 Uppdraget och organiseringen av arbetet

Den regionala utvärderingen av basservicen som nu är färdig är den fjortonde i ordningen. Länsstyrelserna ansvarade för utvärderingarna tretton gånger. Denna rapport är den första utvärdering som slutförts av regionförvaltningsverket.

Utvärderingstemat år 2009 var förhindrande av marginalisering. Utgångspunkten när utvärderingsobjekten fastställdes var förslagen från 2007 av inrikesministeriets arbetsgrupp för utvecklandet av basserviceutvärderingen. Enligt dessa förslag bör utvärderingsobjekten vara mer omfattande och mer förvaltningsövergripande. I planen för åren 2007–2011 har varje år ett eget tema, utifrån vilket utvärderingsobjekten granskas.

Finansministeriet styr utvärderingsarbetet. Utvärderingsobjekten har fastställts vid förhandlingar mellan de styrande ministerierna och finansministeriet. Uppdraget består av för varje utvärderingsobjekt fastställda preliminära kriterier, utvärderingsfrågor, indikatorer, servicemål/en god servicenivå, tidtabellen för utvärderingen och informationskällor som ska användas.

Utvärderingshelheterna är förvaltningens funktionsduglighet, säkerheten, kunnandet och välfärden. Inom området för kunnandet gjordes utvärderingar inom undervisningsväsendet, biblioteksväsendet och ungdomsväsendet. Inom undervisningsväsendet fanns från första början tre utvärderingsobjekt, varav placeringen i utbildning efter grundläggande utbildning fick lämnas bort på grund av fel i det statistiska materialet. Gällande välfärden och utvärderingsobjektet ”barnskyddets tidsfrister” fördes flera förhandlingar mellan ministerierna, de centrala ämbetsverken och representanterna för regionförvaltningsverken först under år 2010. Detta objekt hann inte längre tas med i de regionala rapporterna. Temat förhindrande av marginalisering har behandlats för de olika utvärderingsobjekten till den det lämpat sig för det givna utvärderingsuppdraget. Gällande utvärderingshelheten säkerhet har man i form av förvaltningsövergripande samarbete utvärderat säkerheten och förhindrande av marginalisering.

Regionförvaltningsreformen innebar en förändring av det praktiska genomförandet av basserviceutvärderingen. Regionförvaltningsverket har huvudansvaret för utvärderingsarbetet och koordineringen av arbetet. I regionförvaltningsverkens strategidokument och strategiska resultatavtal är utvärderingen av basservicen en av ämbetsverkens centrala uppgifter. Inom helheten kunnande utvärderas biblioteks-, idrotts- och ungdomsväsendet vid närings-, trafik- och miljöcentralerna. Också utvärderingen av trafikfrågor bereds i fortsättningen vid närings-, trafik- och miljöcentralerna. Finansministeriet fastställde i uppdraget att rapporteringen ska ske utifrån regionindelningen för regionförvaltningsverken, som inledde sin verksamhet vid ingången av år 2010. Verksamhetsområdet för Regionförvaltningsverket i Södra Finland omfattar före detta Södra Finlands län.

Förutom utvärderingsresultaten innehåller rapporten slutsatser av resultaten samt åtgärdsförslag. Rapporten innehåller ett avsnitt som utifrån utvärderingsresultaten behandlar den närmaste framtiden och utsikterna för den. Undervisningsväsendets rapporter har gjorts upp separat om den finsk- och den svenskspråkiga utbildningen. En egen rapport har sammanställts om biblioteksväsendets svenskspråkiga service. Svenska enheten vid Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland har ansvarat för denna rapport.

Styrgruppen för utvärderingsarbetet var under år 2009 länsstyrelsens ledningsgrupp och från och med ingången av år 2010 regionförvaltningsverkets ledningsgrupp.

Rapporten har upprättats av en utvärderingsgrupp som har bestått av koordinatorn, specialplanerare Aino Pyöriä (bildningsavdelningen/basservicen, rättsskyddet och tillstånden) och av medlemmarna Matti Vuorinen (polisavdelningen/Polisstyrelsen), Pentti Väänänen (polisavdelningen/Egentliga Tavastlands polisinrättning), Esa-Pentti Lukkarinen (räddningsavdelningen/räddningsväsendet och beredskapen), Marita Lindqvist-Lagerbohm (bildningsavdelningen/RFV i Västra och Inre Finland), Tarja Paananen (bildningsavdelningen/ELY-centralen i Sydöstra Finland), Sonja Ollas-Airinen (bildningsavdelningen/RFV i Västra och Inre Finland), Kristiina Kontiainen (bildningsavdelningen/ELY-centralen i Nyland) och Tiina Mattila (bildningsavdelningen/ELY-centralen i Nyland). Samserviceteamets medlemmar ansvarade för rapporten om samservicen och arbetsgruppen för den inre säkerheten för rapporten om förvaltningsövergripande säkerhetssamarbete och förhindrande av marginalisering. Gruppernas verksamhet upphörde vid slutet av år 2009. Markku Kirvesniemi (räddningsavdelningen/räddningsväsendet och beredskapen) har ansvarat för kartorna i rapporten. Polisväsendets karta har utformats av Pentti Väänänen. Informationsenheten har sammanställt rapporten till en publikation. Också andra sakkunniga från avdelningarna/ansvarsområdena har deltagit i utvärderingsarbetet. Utvärderingens arbetsgrupper finns presenterade i anslutning till varje utvärderingsobjekt.

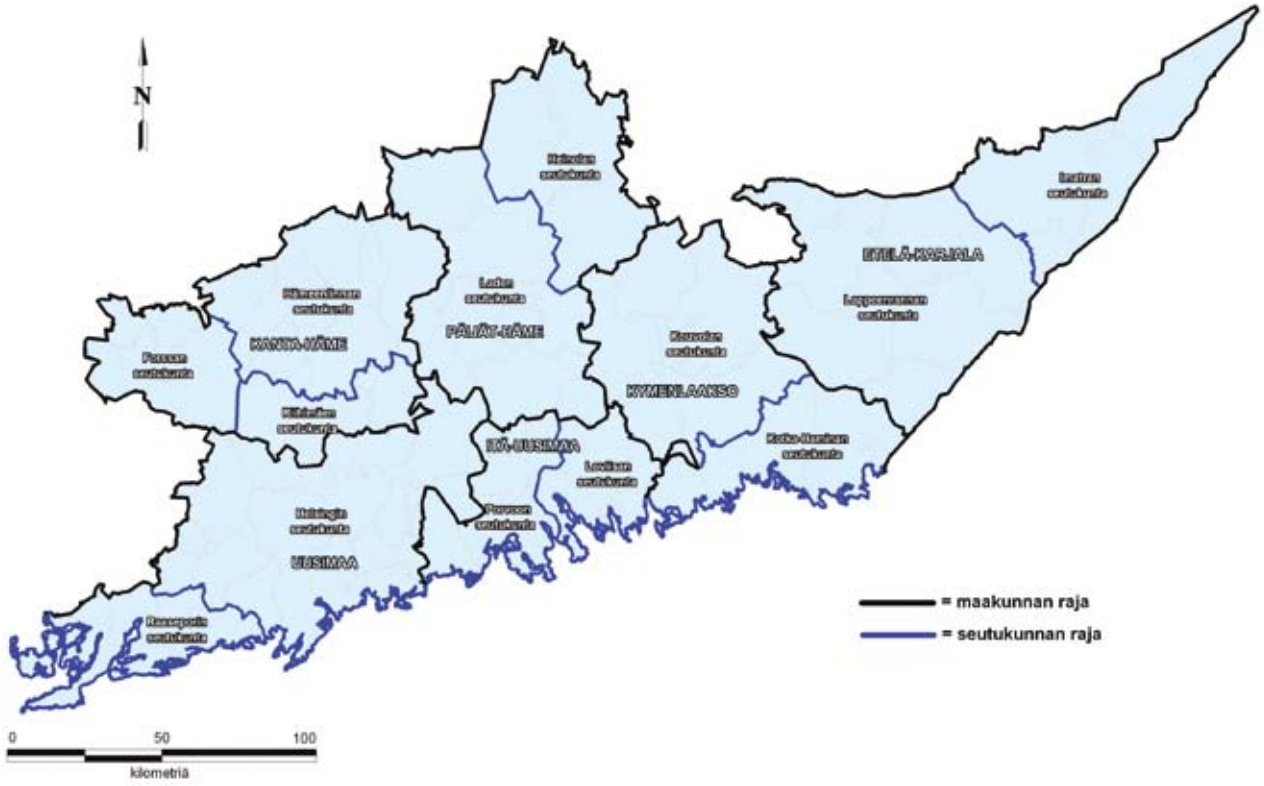
2
Toimintaympäristö

2 Toimintaympäristö

Perustiedot

Etelä-Suomen aluehallintoviraston toiminta-alueeseen kuuluvat Kanta-Hämeen, Päijät-Hämeen, Uudenmaan, Itä-Uudenmaan, Kymenlaakson ja Etelä-Karjalan maakunnat. Alue on kaksikielinen. Toiminta-alue on maantieteellisesti täysin sama kuin Etelä-Suomen läänin alue oli vuoden 2009 lopussa. Vuoden 2009 alussa alueella oli edellä mainittujen kuuden maakunnan ohella 13 seutukuntaa, viisi sairaanhoitopiiriä ja yhteensä 72 kuntaa. Kuntaliitosten ja yhdistymisten vuoksi kuntien kokonaismäärä on vähentynyt 14 kunnalla vuodesta 2008. Sipoon osan liittäminen Helsinkiin muutti Itä-Uudenmaan ja Uudenmaan maakuntien aluetta. Maakuntien yhdistäminen on valmisteilla ja toteutunee vuoden 2011 alussa.

Kartta 2.1
Etelä-Suomen lääni, maakunnat ja seutukunnat vuonna 2009



Vuoden 2008 päättyessä Etelä-Suomen läänin väkiluku oli 2 192 601 asukasta. Tämä oli 41 % koko maan väestöstä. Väestömäärä kasvoi lähes prosentin edellisestä vuodesta. Kasvuvauhti oli samalla tasolla kuin vuonna 2007. Väestöstä 68,5 % asui Uudellamaalla ja Itä-Uudellamaalla. Pääkaupunkiseutu on maan tiheimmin asuttua metropolialuetta, mutta toisaalla Etelä-Suomen alueella on myös harvaan asuttuja ja yhä harvenevia alueita. Palvelujen järjestämisen haasteet ovat näin Etelä-Suomen eri osissa hyvin erilaiset.

Väestöennusteiden mukaan väkimäärä kasvaa Etelä-Suomen alueella kokonaisuudessa edelleen, mutta erot alueen sisällä ovat suuret. Kymenlaakson ja Etelä-Karjalan maakunnissa väkimäärä vähenee, kun taas erityisesti Uudellamaalla kasvu on voimakasta. Vaihtelu ei kuitenkaan ole suurta vain maakuntien välillä, vaan myös niiden sisällä on alueiden välillä eroja.

Taulukko 2.1
Etelä-Suomen läänin/aluehallintoviraston toiminta-alueen maakuntien väestökehitys 2008 - 2025

Maakunta	2008	2011	2012	2015	2020	2025	Muutos 2008-2025, henk	Muutos 2008-2025 %
Uusimaa	1408020	1452474	1466921	1509187	1574938	1633194	225174	16,0
Itä-Uusimaa	93491	96174	97052	99656	104112	108388	14897	15,9
Kanta-Häme	173041	176906	178181	181971	188160	194102	21061	12,2
Päijät-Häme	200847	203165	203979	206498	211064	215424	14577	7,3
Kymenlaakso	182754	181525	181166	180138	178872	177979	-4775	-2,6
Etelä-Karjala	134448	133718	133510	132952	132314	131916	-2532	-1,9
Etelä-Suomi	2192601	2243962	2260809	2310402	2389460	2461003	268402	12,2

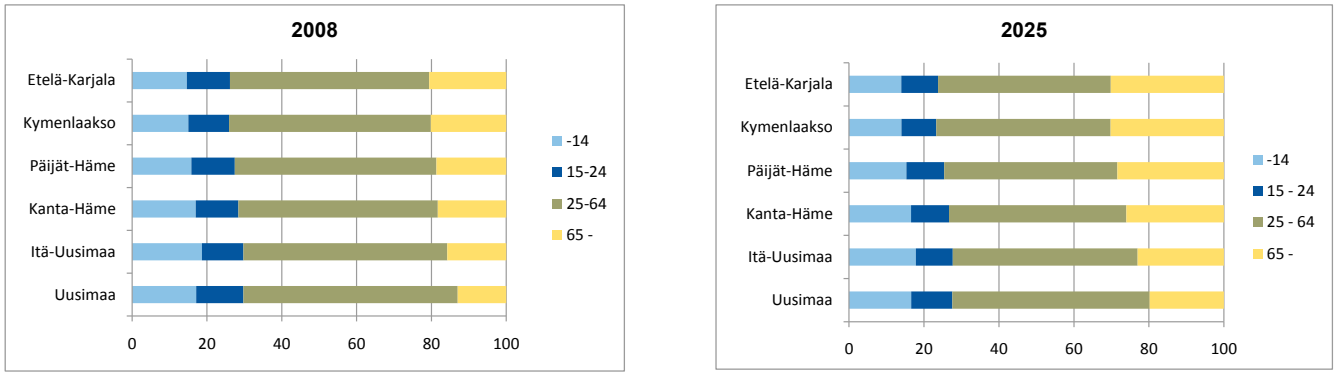
Tilastokeskus, Väestöennuste 2009 -2040

Tilastokeskuksen väestöennusteet perustuvat havaintoihin syntyvyyden, kuolevuuden ja muuttoliikkeen menneestä kehityksestä. Siinä ei ole arvioitu taloudellisten, sosiaalipoliittisten, aluepoliittisten tms. tekijöiden vaikutusta väestönkehitykseen.

Pidemmän aikavälin ennusteissa suomalaisten määrän on laskettu vähenevän tämän vuosisadan aikana ennen kaikkea alhaisen syntyvyyden johdosta noin 1,4 miljoonalla hengellä. Vielä muutama vuosi sitten ennustettiin, että väkiluvun määrä kääntyisi laskuun ennen vuotta 2030. Lisääntyneestä maahanmuutosta ja pidentyneestä eliniän odotteen noususta johtuen on arvioita tarkistettu, ja kasvun uskotaan jatkuvan aina vuoteen 2040 saakka (Ikääntymisraportti.2009). Myös Tilastokeskuksen syksyllä 2009 julkistetun uuden väestöennusteen mukaan väkiluvun kasvu jatkuu tulevaisuudessa. Ennusteen mukaan koko maan väkiluku ylittäisi 6 miljoonan asukkaan rajan vuonna 2042 edellyttäen, että väestön kehitys jatkuu samankaltaisena kuin nyt. Ennuste väestönkasvun jatkumisesta perustuu nettomaahanmuuttoon, sillä kuolleiden määrän ennustetaan ylittävän syntyneiden määrän vuonna 2032. Väestökehitys vaihtelee kuitenkin voimakkaasti maan eri osissa. Etelä-Suomen alueella väestön odotetaan kasvavan ainakin vuoteen 2040 muissa maakunnissa, mutta Kymenlaakson ja Etelä-Karjalan väestönkehitys on koko ennustejakson laskeva.

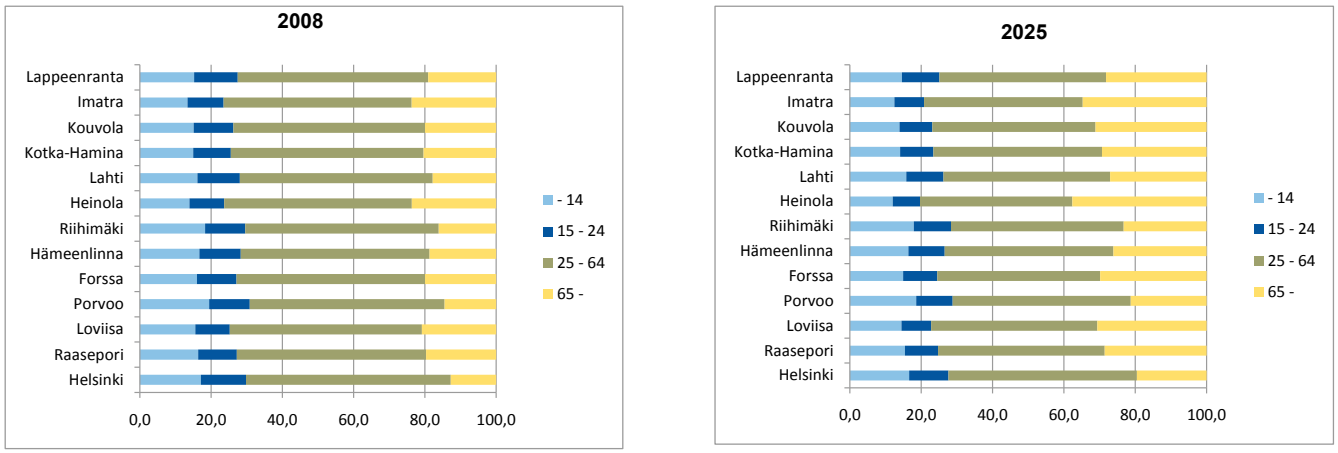
Ikärakenne on Etelä-Suomen alueella vielä edullinen. Lasten ja nuorten määrä on muuttovoittoalueilla tappiollisia alueita suurempi, mutta kaiken kaikkiaan väestö ikääntyy kaikilla alueilla. Etelä-Suomen väestöstä oli vuonna 2008 15 prosenttia 65 -vuotta täyttäneitä. Ennusteen mukaan vuonna 2025 osuus on noussut 22,5 prosenttiin eli kasvua vuodesta 2008 olisi 7,5 prosenttiyksikköä. Määrällisesti vanhusväestön ennustetaan lisääntyvän vuoden 2008 lukumäärästä 330 740 vuoteen 2025 mennessä 553 384 henkilöön, mikä merkitsee lähes 68 prosentin kasvua. Lasten (0-14-vuotiaat) osuus laskee ennustejakson aikana vuoden 2008 16,7 prosentista 16,2 prosenttiin vuoteen 2025 ja työikäisen väestön osuus laskee samalla aikajaksolla 68,2 prosentista 61,3 prosenttiin. Väestörakenne tulee muuttumaan vuoteen 2025 mennessä kaikissa alueen maakunnissa nykyistä vanhuspainotteisemmaksi. Maakuntien ja seutukuntien väestörakenteissa on suuria eroja (kuvat 2.2 ja 2.3, taulukko 2.2).

Kuva 2.2.
Väestörakenne maakunnissa 2008 ja 2025



Tilastokeskus, Väestöennuste 2009-2040

Kuva 2.3.
Väestön ikärakenne seutukunnittain 2008 ja 2025



Tilastokeskus, Väestöennuste 2009-2040

Taulukko 2.2.
Väestöllinen huoltosuhde maakunnittain 2010 – 2025

	Alle 15-vuotiaita ja 65-vuotta täyttäneitä /100 15-64-vuotiasta			
	2010	**2015**	**2020**	**2025**
KOKO MAA	51,6	59,1	65,4	69,7
ETELÄ-SUOMI	47,9	54,6	59,6	63,2
Uusimaa	44,2	50	54,2	57,3
Itä-Uusimaa	53,5	60,8	65,7	69
Kanta-Häme	55,5	63,1	69,7	74,1
Päijät-Häme	54,5	65	72,7	77,7
Kymenlaakso	56	65,1	72,9	79,3
Etelä-Karjala	55,6	64,7	72,8	79

Tilastokeskus, Väestöennuste 2009-2040

Koko maan väestöstä oli vuoden 2008 lopussa miehiä 49 % ja naisia 51 %. Tyttöjä syntyy poikia vähemmän, ja nuorimmat ikäluokat ovat miesvaltaisia. Miesten enemmyys supistuu noin 50 ikävuoden vaiheilla, ja vanhimmat ikäryhmä ovat selkeästi naisenemmistöisiä kaikissa maakunnissa.

Etelä-Suomen läänin väestörakenne on monikulttuurinen. Ruotsinkielisen väestön osuus on erityisen merkittävä Itä-Uudellamaalla (32,3 %), ja myös Uudellamaalla ja Kymenlaaksossa on kaksikielisiä kuntia. Ruotsinkielisten osuus oli vuonna 2008 6,3 % entisen Etelä-Suomen läänin koko väestöstä. Vuoden 2008 lopussa koko maan väestöstä oli ulkomaiden kansalaisia 2,7 %. Uudellamaalla heidän osuutensa oli 5,1 % ja Etelä-Karjalassa 2,3 %. Puolet koko maan ulkomaalaisväestöstä asuu Uudellamaalla ja yli 60 prosenttia koko entisen Etelä-Suomen läänin alueella. Suurimmat ulkomaalaisryhmät ovat venäläiset, virolaiset ja somalit. Venäläisiä on paljon etenkin Etelä-Karjalan ja Kymenlaakson alueella, kun taas somalit ovat keskittyneet Uudellemaalle.

Taulukko 2.3.
Ruotsinkielinen ja ulkomaalainen väestö maakunnissa 31.12.2008

Maakunta	Väkiluku 31.12.2008	Ulkomaan kansalaisia	%	ruotsin-kielisiä	%	äidinkieli muu kuin suomi tai ruotsi	%
Uusimaa	1408020	71615	5,1	103946	7,4	101515	7,2
Itä-Uusimaa	93491	2123	2,3	30197	32,3	2572	2,8
Kanta-Häme	173041	2628	1,5	616	0,4	3275	1,9
Päijät-Häme	200847	4255	2,1	596	0,3	5564	2,8
Kymenlaakso	182754	4529	2,5	1506	0,8	5780	3,2
Etelä-Karjala	134448	3110	2,3	183	0,1	4190	3,1

Tilastokeskus, Väestörakenne ja väestömuutokset kunnittain 2008

Kunnat ja kuntatalous

Vuosi 2009 toi suuria muutoksia kuntarakenteeseen koko maassa ja myös Etelä-Suomen alueella toteutui useita kuntaliitoksia. Etelä-Suomen suurimmat kuntien yhdistymiset toteutuivat Kanta-Hämeessa, jossa Hauho, Kalvola, Lammi, Renko ja Tuulos liittyivät Hämeenlinnaan ja Kymenlaaksossa, jossa kuusi Kouvolan seudun kuntaa Anjalankoski, Elimäki, Jaala, Kouvola, Kuusankoski ja Valkeala muodostivat uuden Kouvolan. Tammisaari, Karjaa ja Pohja muodostivat Raaseporin kaupungin, Joutseno yhdistyi Lappeenrantaan ja Sammatti Lohjaan. Lisäksi osa Sipoota liitettiin Helsinkiin, mikä muutti myös Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan maakuntien rajaa. Kuntien yhdistymisten tavoitteena on ollut turvata kuntapalvelujen saatavuus ja samalla tehostaa palvelujen tuottamista tiukkenevassa taloudellisessa tilanteessa.

Taulukko 2.4. Kunnallistalouden tunnuslukuja 2008

	Uusimaa	Itä-Uusimaa	Kanta-Häme	Päijät-Häme	Kymenlaakso	Etelä-Karjala
Asukasluku 31.12.2008	1405974	95537	173041	200847	182754	134448
Tulovero% 2008 ka	17,9	18,87	18,73	19,05	19,2	18,55
Tulovero% 2009 ka	17,93	19,14	18,65	19,24	19,28	18,64
Tulovero% 2010 ka	18,16	19,27	19,38	19,51	19,3	19,38
Verotulot, €/asukas	4058	3657	3034	3033	3205	3004
Valtionosuudet, €/as	432	958	1238	1240	1222	1265
Vuosikate €/as	564	272	99	353	188	226
Lainakanta €/as	1 472	2 195	1 945	2 058	2 218	1 723
Sosiaali- ja terveystoimen nettokustannukset €/as	3011	2835	2867	2900	2944	2902
Lasten päivähoito €/0-6 vuotiasta	6234	5618	4775	5158	5159	4839
Lasten päivähoito €/as	508	466	364	364	331	306
Lastensuojelun laitos- ja perhehoito €/as	136	98	89	130	77	98
Vanhusten laitospalvelut €/as	117	166	210	61	167	127
Kotipalvelu €/as	72	136	101	75	108	115
Toimeentulotuki €/as	127	57	83	98	90	100
Perusterveydenhuolto €/as	578	495	492	685	564	634
Erikoissairaanhoito €/as	882	874	970	842	972	945
Opetus- ja kulttuuritoimi €/as	1278	1286	1016	1074	1042	1024
Siitä oma perusopetus €/oppilas	7779	7133	6344	7120	6649	7225

Kuntien talous- ja toiminta – kunnittaisia tietoja 2008, Tilastokeskus 2010 ja Sotkanet 2010

Kuntien vuosikatteella mitattu taloudellinen tilanne vahvistui aina vuoden 2008 alkupuolelle asti. Vuosikatteen kasvu on perustunut lähinnä kuntien saamien verotulojen kasvuun. Uudellamaalla vuosikate oli 564 euroa asukasta kohti. Myös Itä-Uudellamaalla tilanne oli varsin hyvä ja muidenkin maakuntien vuosikatetilanne oli vuoteen 2007 verrattuna hieman parantunut.

Noin puolet koko maan vuosikatteesta kertyi Uudellamaalla. Vuonna 2008 alkaneen taloudellisen taantuman johdosta kuntien taloudellinen tilanne heikkeni vuonna 2009. Kunnallisveroprosenttia on nostettu monessa kunnassa ja erilaisia kustannusten säästöön tähtääviä toimenpiteitä on valmisteltu lähes kaikissa kunnissa.

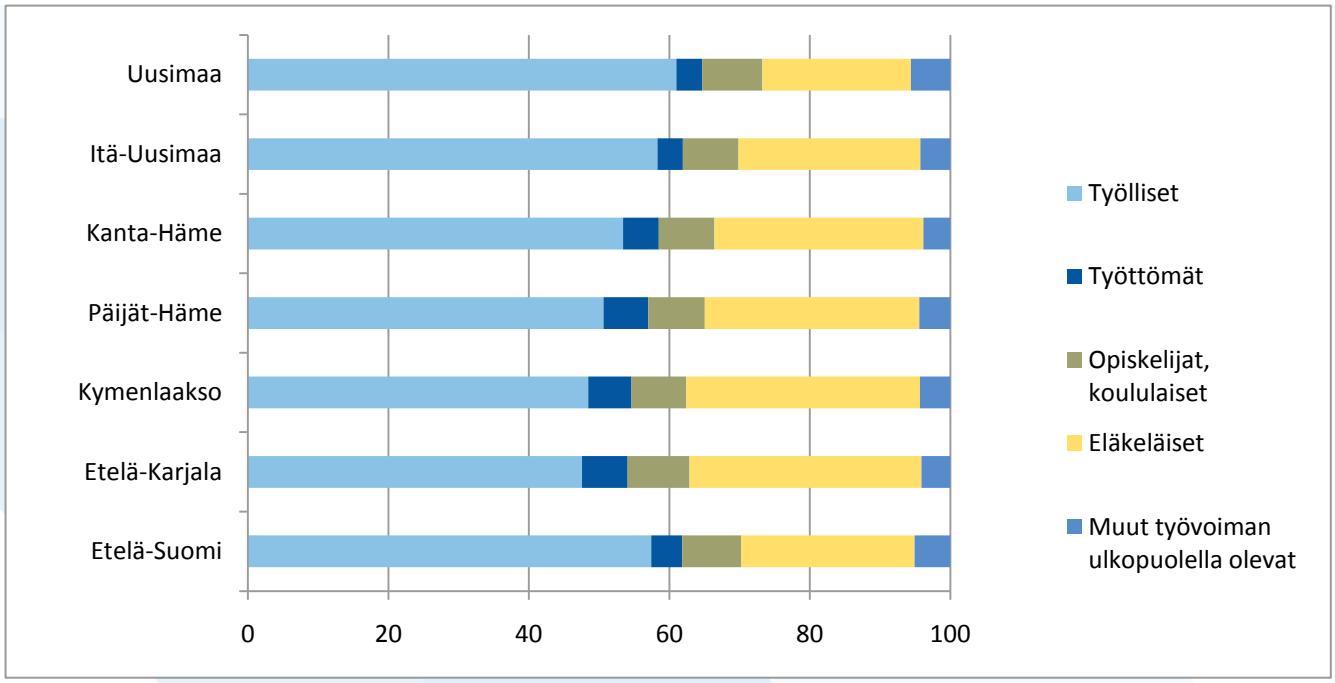
Elinkeinotoiminta ja työllisyys

Kansainvälinen talous on alkanut toipua, mutta elpymisen vaikutukset tuntuvat Suomessa viiveellä. Kansantalouden on ennustettu kasvavan vain vähän vuonna 2010. Työttömyyden kasvu jatkuu ja julkinen talous heikkenee.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston toiminta-alueella tuotetaan lähes puolet maamme bruttokansantuotteesta. Etelä-Suomen elinkeinorakenne poikkeaa koko maan elinkeinorakenteesta erityisesti siten, että rahoitus-, kiinteistö- ja vastaavat palvelut sekä kauppa-, majoitus- ja ravintolatoiminta työllistävät enemmän kuin koko maassa keskimäärin. Sen sijaan alkutuotanto ja teollisuus työllistävät alueella maan keskiarvoa vähemmän.

Työllisyysaste oli vuonna 2008 Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan koko maassa 70,6 %, Uusimman vuotta 2009 koskevan tutkimuksen mukaan työllisyys kääntyi laskuun ja työllisyysaste oli koko maassa 68,3 prosenttia. Entisen Etelä-Suomen läänin maakunnissa luku vaihteli vuonna 2008 Itä-Uudenmaan 76,3 prosentista Kymenlaakson 67 ja Etelä-Karjalan 67,4 prosenttiin.

Kuva 2.4.
Väestö pääasiallisen toiminnan mukaan vuonna 2008



Tilastokeskus. Työvoimatilasto.

Työvoiman liikkuvuudesta ja elinkeinoelämän rakennemuutoksista johtuen tilastollista työttömyyttä on aina jonkin verran olemassa. Erityisen huolestuttavia ovat kuitenkin nuorten työttömyys ja kaikenikäisten pitkäaikainen työttömyys, jotka vaikeuttavat integroitumista yhteiskuntaan ja ovat näin merkittävä syrjäytymisen riskitekijä. Nuorten työttömyys on kasvanut voimakkaasti varsinkin vuoden 2009 aikana ja erityisesti se on tapahtunut nuorten miesten työllisyyden vähentymisenä. Vuoden 2008 luvuin tarkasteltuna työttömyys oli kuitenkin vielä lähes edellisen vuoden tasolla, pitkäaikaistyöttömien osuus oli jopa hieman pienempi kuin edellisenä vuonna.

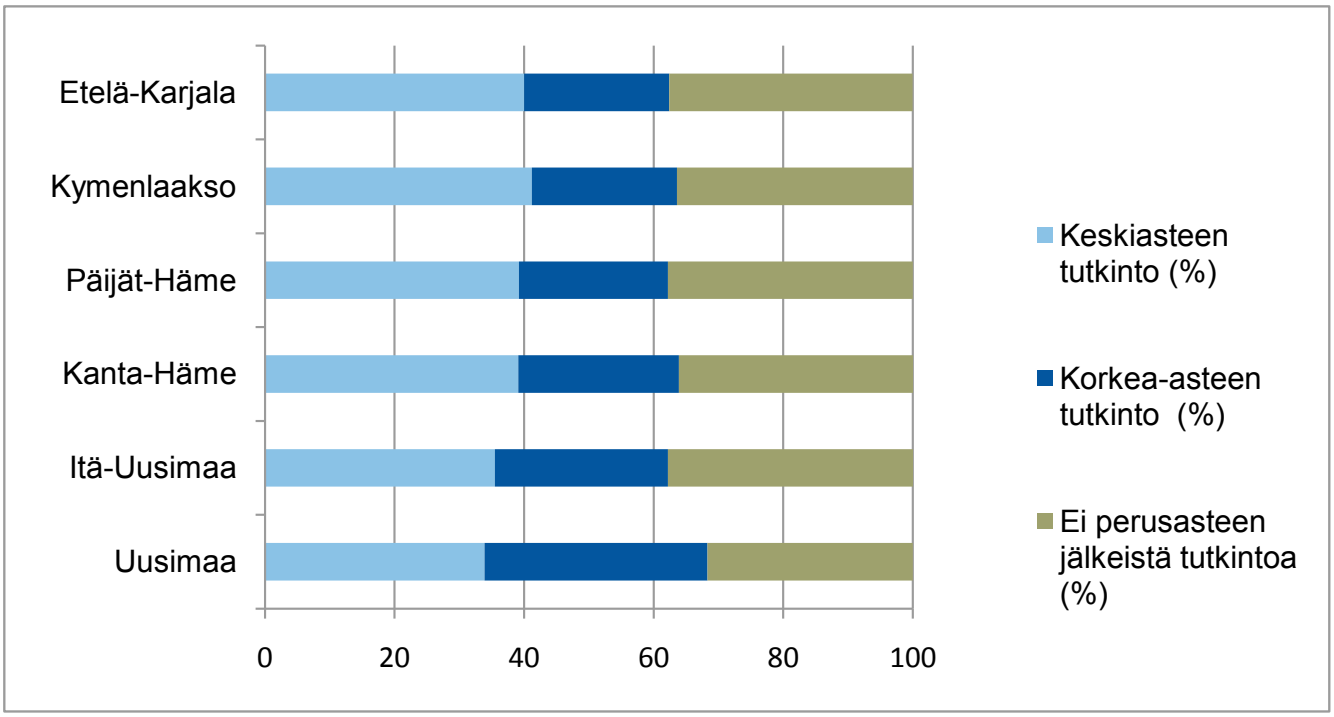
Taulukko 2.5
Työttömyys, nuorisotyöttömyys ja pitkäaikaistyöttömyys vuonna 2008

	Työttömät % työvoimasta			Nuorisotyöttömät % 15-24-v työvoimasta	Pitkäaikaistyöttömät % työttömistä
	miehet	naiset	yhteensä		
Uusimaa	6	4,7	5,4	4,2	22,8
Itä-Uusimaa	5,4	5	5,2	5,4	25,6
Kanta-Häme	7,7	7	7,3	8,6	22,1
Päijät-Häme	9,7	9,7	9,7	10,5	26,3
Kymenlaakso	10	10,1	10	12,1	26,3
Etelä-Karjala	10,3	10,6	10,4	14	21,3

Sotkanet, Työ- ja elinkeinoministeriön työvoimatilastot

Taloudellinen huoltosuhde kuvaa työvoiman ulkopuolella olevien ja työttömien suhdetta työssä oleviin. Tilastokeskuksen ennakkotietojen mukaan Etelä-Suomen seutukunnista huoltosuhde oli vuonna 2008 Helsingin seutukunnassa 97,0 eli sataa työllistä kohden oli 97 ei-työllistä. Muissa Etelä-Suomen alueen seutukunnissa huoltosuhde vaihteli Porvoon seutukunnan 106,9:stä Imatran seutukunnan 164,2:een.

Kuva 2.5.
Perusasteen jälkeisen tutkinnon suorittaneiden osuudet maakunnittain 2008

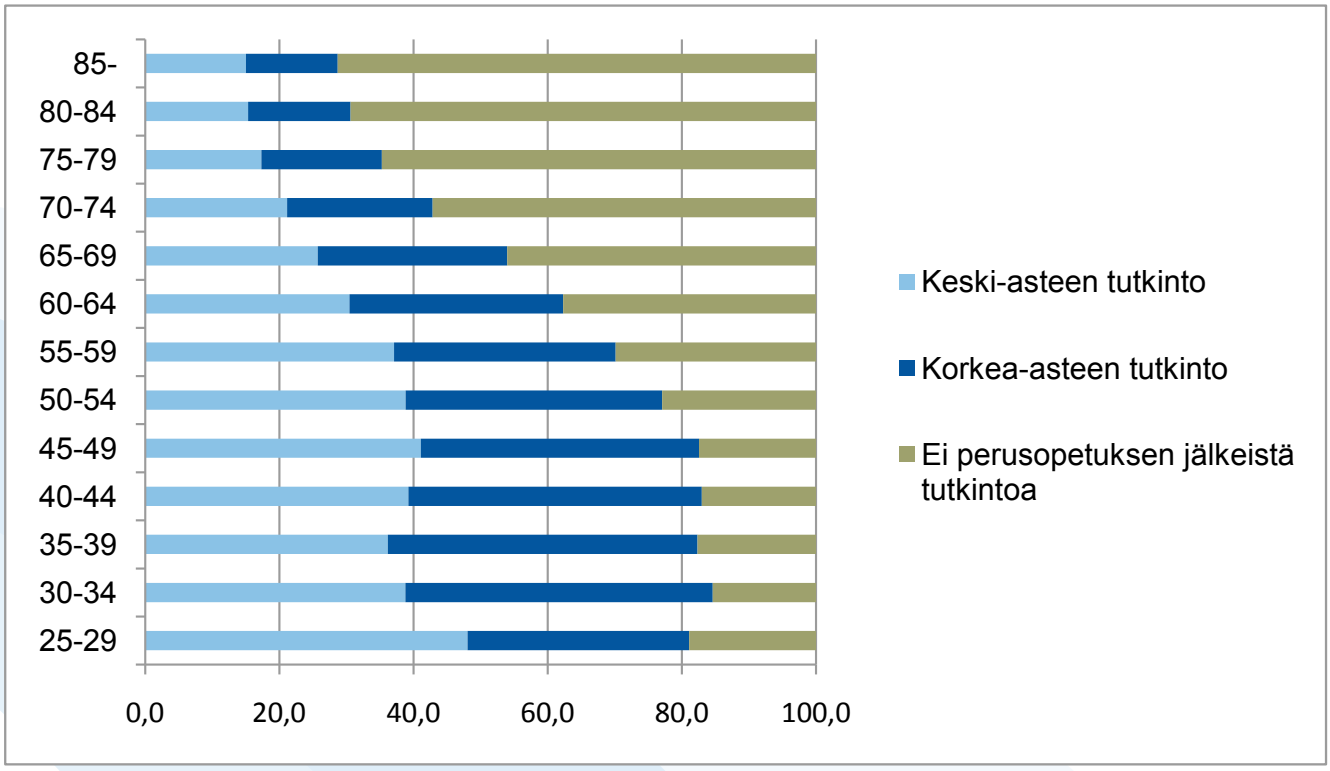


Tilastokeskus, Väestön koulutusrakenne 2008

Koulutustaso

Koko maan väestöstä 26,9 % oli suorittanut korkea-asteen tutkinnon vuonna 2008. Maan korkein osuus oli Uudellamaalla, 34,4 prosenttia. Etelä-Suomen muissa maakunnissa korkea-asteen suorittaneiden osuus oli alhaisin Etelä-Karjalassa ja Kymenlaaksossa 22,4 %. Sen sijaan keskiasteen tutkinnon suorittaneiden osuus oli näissä maakunnista Etelä-Suomen alueen korkein (kuva 2.5.). Väestön koulutustaso nousee koko ajan ja nuoremmat ikäluokat ovat edeltäjiään korkeammin koulutettuja. Korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden osuus on suurin 30-40 -vuotiaiden ikäryhmissä. Ilman perusasteen jälkeistä tutkintoa olevien osuus on suurin vanhimmissa ikäryhmissä (kuva 2.6).

Kuva 2.6.
Perusasteen jälkeisen tutkinnon suorittaneiden osuudet ikäryhmittäin Etelä-Suomessa vuonna 2008



Tilastokeskus, Väestön koulutusrakenne 2008

Liikenne

Liikenneverkko luo perustan useimpien peruspalvelujen saavutettavuudelle. Liikennemäärät Etelä-Suomessa ovat korkeat ja tekevät alueesta myös liikenteellisen painopistealueen. Etelä-Suomen alueen halki kulkevat koko maan kannalta tärkeät tie- ja raideliikenneväylät. Alueen sisäinen reitistö on Helsinki-keskeistä. Helsinki on melko helposti saavutettavista alueen eri osista, mutta poikittaisyhteydet reuna-alueiden välillä eivät aina toimi yhtä jouhevasti. Etelä-Suomessa on Helsinki-Vantaan lentoasema sekä suuria matkustaja- ja tavaraliikenteen satamia. Erityispiirteenä on myös pitkä maaraja Venäjään vilkkaine rajanylityspaikkoineen sekä pitkä meriraja matkustaja- ja tavaraliikennesatamineen. Näillä on merkitystä mm. tasokkaiden turvallisuuspalvelujen, elintarvikevalvonnan ja sosiaali- ja terveyspalvelujen kysyntään ja tarjontaan.

Hyvinvointi

Taulukko 2.6.
Väestön hyvinvointia kuvaavia indikaattoreita vuodelta 2008

	Toimeen-tulotukea saaneet koti-taloudet vuoden aikana yhteensä	Toimeen-tulotukea saaneet henkilöt % asukkaista	Toimeen-tulotukea saaneita % 18-24-vuotiaista	Toimeen-tulotukea saaneita % 25-64 -vuotiaista	Työikäiset sairaus-päivärahan saajat /1000 16-64 -vuotiaista	Työkyvyttö-myyseläkettä saaneita % 25-64-vuotiaista	Kelan vakioitu sairastavuus-indeksi *
Uusimaa	6133	6,8	9,3	6,1	85,7	6,3	87,7
Itä-Uusimaa	2695	4,6	7,9	4,6	96,9	7,5	89
Kanta-Häme	6328	5,7	11,9	5,7	106,6	8,6	96,8
Päijät-Häme	7212	5,9	13,9	6,5	95,8	9,3	99,6
Kymenlaakso	8437	6,3	13,1	6,2	115,9	10,6	107,2
Etelä-Karjala	56808	6,3	14,7	7,2	104	9,9	103

Sotkanet, indikaattoripankki, Kansaneläkelaitoksen Terveyspuntari

Syrjäytymisen ehkäisy

Peruspalvelujen arvioinnin teema vuonna 2009 on ”syrjäytymisen ehkäisy”. Koska vuonna 2009 arvioinnit on tehty vain hallintopalvelut-, turvallisuus- ja osaamiskokonaisuuksista, teeman on voitu keskittyä pääasiassa arvioitujen kohteiden näkökulmaan. Vuoden 2007 arviointiteemassa pureuduttiin lasten ja nuorten tilanteisiin ja sivuttiin syrjäytymisen ilmenemistä tukipalvelujen lisääntyneessä tarpeessa. Vuoden 2008 teemana olivat ikääntyneiden palvelut.

Syrjäytyminen ilmiönä on moniulotteinen ja laaja. Yleisimmin se nähdään eri tekijöistä johtuvana yhteiskunnan, yhteisön ulkopuolelle jäämisenä. Pitkäaikainen tai toistuva työttömyys, heikko taloudellinen tilanne, varattomuus, koulutuksen puute tai sen riittämättömyys ja huono-osaisuuden kasaantuminen ylipäätään voivat johtaa syrjäytymiseen. Lasten ja nuorten nähdään olevan erityisen suuressa syrjäytymisen vaarassa. Myös nuorten syrjäytyminen nähdään yleensä yksilön ja yhteiskunnan välisten siteiden heikkenemistä ja yksilön sulkeutumista sosiaalisesta elämästä. Keskiöön nousee silloin koulutuksesta syrjäytyminen. Kyse on kuitenkin muustakin eli myös yksilön ulkoisista ja sisäisistä elämänhallinnan ongelmista. Nuorten kohdalla kaverien merkitys on erittäin tärkeää ja näiden puuttuminen voi merkitä sosiaalista syrjäytymistä.

Syrjäytymisen ehkäisyssä erityisesti lasten ja nuorten asemaa parantavat toimenpiteet ovat tärkeitä. Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen strategiassa 2007 lasten, nuorten perheiden politiikkaohjelman yksi keskeinen toimenpide on syrjäytymisen ehkäisy. Tosin kaikki kolme poikkihallinnosta politiikkaohjelmaa sisältävät toimenpiteitä, joiden toteuttamisella voidaan vähentää syrjäytymisvaaraa kaikenikäisen väestön osalta. Eri yhteyksissä ja myös hallitusohjelman puoliväliarvioinnissa on todettu pääosan lapsista voivan hyvin ja kasvavan myönteisesti kehittyneissä sosiaalisissa olosuhteissa. Lasten ja nuorten sosiaalisen ja henkisen syrjäytymisen on kuitenkin todettu lisääntyneen viime vuosikymmeninä. Arjen muutokset perheissä, työttömyys, lisääntynyt päihteiden käyttö ja mielenterveysongelmat ovat lisänneet lasten ja nuorten pahoinvointia ja syrjäytymisen riskiä. Hallituksen toimenpiteidenkin tavoitteena on tukea perheitä ennakolta ja puuttua ongelmiin ennen kuin ne syntyvät. Tilannetta parantamaan on käynnistetty mm. sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen kehittämisohjelman (KASTE) osatavoitteena lasten ja nuorten syrjäytymisen ehkäisy.

Koulutuksesta syrjäytymisen riski on suurin koulutuksen nivelvaiheissa etenkin siirryttäessä perusopetuksesta toisen asteen koulutukseen. Koulutuksen

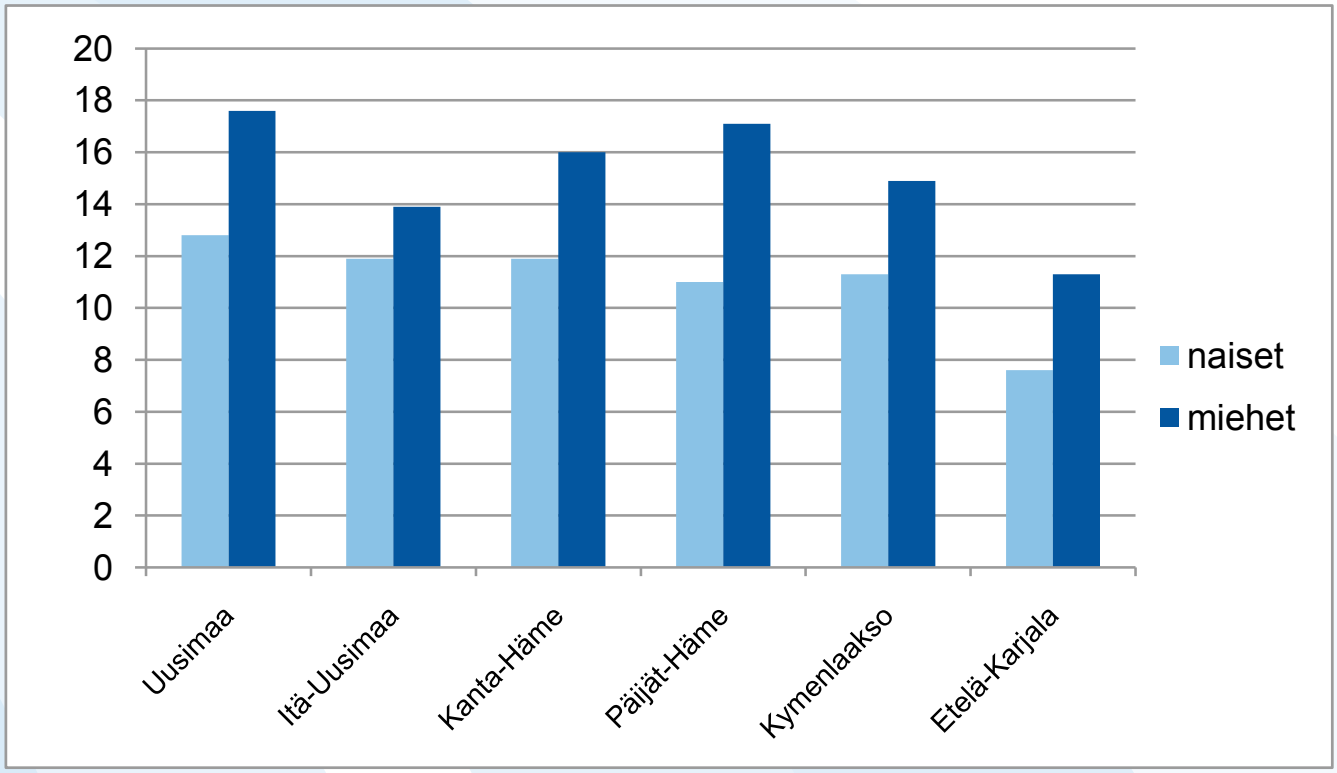
ulkopuolella jäävät ovat yleisimmin nuoria, jotka suorittavat perusopetuksen heikoin arvosanoin, keskeyttävät perusopetuksen, eivät hakeudu perusopetuksen jälkeen suoraan toisen asteen koulutukseen tai keskeyttävät opintonsa ensimmäisen opiskeluvuoden aikana. Erilaiset kouluvaikeudet ovatkin merkittävä syrjäytymisen riskitekijä. Koulun käyntiin liittyvät vaikeudet näkyvät jo perusopetuksessa. Ongelmien varhaisella tunnistamisella ja niihin puuttumalla voidaan estää monen nuoren syrjäytymistä. Välineitä lasten ja nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn löytyy niin lainsäädännöstä kuin erilaisista ohjelmista ja suunnitelmista. Ongelmana vain on usein, mistä löytyvät resurssit ennaltaehkäisevään työhön, kun korjaavat toimenpiteet vievät käytännössä kaiken olemassa olevan resurssin. Ennaltaehkäisevään työhön panostaminen pitäisi nähdä kuitenkin säästönä eikä lisäkustannuksena, onhan yhden syrjäytyneen nuoren laskettu maksavan yhteiskunnalla miljoona euroa tai jopa enemmän.

Taulukko 2.7
Lasten, nuorten ja perheiden olosuhteita kuvaavia indikaattoreita vuodelta 2008

	Ahtaasti asuvat lapsiasuntokunnat % kaikista lapsi-asuntokunnista	Kodin ulkopuolelle sijoitettuja % 0-17 -vuotiaista	Avioeroja 25-64 -vuotiailla / 1000 vastaavanikäistä naimisissa olevaa	Lapsiperheet % perheistä	Yksinhuoltaja-perheet, % lapsiperheistä
Uusimaa	29,2	1,5	19,3	36,9	21,5
Itä-Uusimaa	28,9	1	13,8	43,4	18,1
Kanta-Häme	29,9	1,1	17,6	40,3	19,9
Päijät-Häme	28,2	1,6	17,5	37,6	21,2
Kymenlaakso	27,8	1,4	16,3	38,9	22,2
Etelä-Karjala	26,7	1,6	15,5	43,5	22,8

Sotkanet, indikaattoripankki

Kuva 2.7
Koulutuksen ulkopuolelle jääneet 17-24 -vuotiaat maakunnittain, % vastaavanikäisestä väestöstä



Sotkanet. indikaattoripankki

Syrjäytymisen ehkäisy lisää turvallisuutta

Syrjäytymisen ehkäisystä on tullut tärkeä tekijä turvallisuutta edistäviä toimenpiteitä etsittäessä. Syrjäytyminen nähdään riskitekijänä niin onnettomuuksien kuin yleisen turvattomuuden lisääntymisessä. Väestön ikääntyminen ja syrjäytymisen lisääntyminen kansainvälistymisen ja maahanmuuttajataustaisen väestön ohella tuovat oman haasteensa pelastustoimelle ja onnettomuuksia ehkäisevälle toiminnalle.

Eri viranomaisten välisen turvallisuusyhteistyön järjestämisestä on pidetty tärkeänä ja tätä ohjaamaan valtioneuvosto on antanut viimeisen vuosikymmenen aikana periaatepäätökset kansalliseksi rikoksentorjuntaohjelmaksi vuonna 1999, sisäisen turvallisuuden ohjelmaksi syyskuussa 2006. Jälkimmäinen on päivitetty 2008, jolloin ohjelman keskeisimmäksi sisäisen turvallisuuden uhkatekijäksi nostettiin syrjäytymisen lisääntyminen.

Varhainen puuttuminen nuorten rikoksiin estää niiden uusimista ja vähentää samalla syrjäytymisriskiä näiden nuorten kohdalla. Nuorten rikoksentekijöiden osuus on kääntymässä laskuun. Nuorten tekemissä rikoksissa tapahtunut myös hieman muutosta väkivaltarikosten ollessa pääosassa omaisuus- ja huumausainerikosten vähentyessä. Alkoholin kulutuksella on selkeä yhteys väkivaltarikoksiin. Nuorten suhtautuminen alkoholinkäyttöön on muuttunut kielteisemmäksi ja alkoholin kulutus on vähenemässä.

Turvallisuutta lisäävät lähelle olevat peruspalvelut kuten koulu ja päiväkoti sekä aikuisväestön tarvitsemat palvelut ovat osaltaan estämässä syrjäytymiskehitystä. Asukkaiden vapaa-aikaan liittyvät kunnalliset palvelut kuten liikunta- ja kulttuuritoimen palvelut voivat omalta osaltaan vähentää syrjäytymistä. Näin esimerkiksi voidaan nähdä kirjaston tarjoamat palvelut. Kirjastosta on tullut entistä enemmän sosiaalinen saareke virallisten organisaatioiden ja yksityisen perhe-elämän välissä ns. kolmas tila. Monipuolisen aineistotarjontansa ja tiedonjakamisen lisäksi kirjasto tarjoaa asukkaille paikan kohdata erilaisia ja eritaustaisia ihmisiä. Kirjastojen viihtyisät tilat ja pitkät aukioloajat luovat turvallisen kohtaamispaikan, joka tukee yhteisöllisyyttä, osallisuutta ja monikulttuurisuutta ja vahvistaa kansalaisyhteiskuntaa.

Lähitulevaisuuden näkymiä

Etelä-Suomen väestön ikärakenne on muihin alueisiin verrattuna vielä varsin edullinen. Väestö ikääntyy kuitenkin myös Etelä-Suomessa. Vaikka väestö ikääntyy kaikissa maakunnissa, alueelliset erot ikärakenteessa kasvavat. Alueellisen eriytymisen seurauksena hyvinvointi-, sosiaali- ja turvallisuuspalvelujen kysyntä, sosiaaliset rakenteet, kuntatalous, työvoiman kysyntä ja saatavuus, kulutuskysyntä ja elinkeinotoiminta kehittyvät eri alueilla eritavoin. Peruspalvelujen tasa-arvoisen tarjonnan ylläpito ja saatavuus on tulevaisuudessa varsin haasteellista. Ikääntyvän väestön palvelujen tarpeet ovat erilaisia kuin nuorten ja perheiden tarvitsemat palvelut. Palvelujen sijoittumisella ja palvelurakenteen kokonaisuudella voidaan jopa vaikuttaa siihen, miten eri-ikäinen väestö sijoittuu alueille.

Etelä-Suomen alueella suurin osa väestöstä sijoittuu tiheästi asuttuihin taajamiin, etenkin pääkaupunkiseudun metropolialueelle ja muihin kasvukeskuksiin. Samanaikaisesti harvaanasuttujen alueiden väestö vähenee ja vanhenee. Palvelujen tuottamisen ja saavutettavuuden kannalta molemmat kehityssuunnat ovat ongelmallisia. Taajamien väestökeskittymissä palvelut ovat maantieteellisesti lähellä, mutta palvelujen runsaan kysynnän vuoksi niitä voi olla tarpeeseen nähden liian vähän. Harvaan asutuilla alueilla etäisyydet palveluihin ovat pitkiä ne kasvavat edelleen, kun palvelujen keskitetään sinne, missä on enemmän palvelun tarvitsijoita. Laajoissa kunnissa haja-asutusalueiden ja taajamien asukkaiden tarpeiden yhteensovittaminen on entistä haasteellisempaa.

Etelä-Suomessa etäisyydet palveluihin ovat olleet varsin kohtuullisia, mutta tilanne on muuttumassa. Kuntaliitokset ja kuntien yhdistymiset ovat laajentaneet paitsi yksittäisen kunnan väestöpohjaa myös kuntien pinta-aloja. Yhteen liittyneiden kuntien palveluverkkojen muotoutuminen vie jonkin aikaa ja on erittäin haasteellinen tehtävä. Todennäköistä on, että suuri osa palveluista keskittyy taajamiin. Kuntapalvelujen ohella valtionhallinnon rakenneuudistukset keskittävät valtion paikallishallinnon palveluja suuriin taajamiin. Laajassa kunnassa reuna-alueiden ja harvaan asuttujen alueiden asukkaiden mahdolli-

suuksia palveluihin voidaan parantaa kehittämällä mm. sähköisiä palveluja. Sähköisten palvelujen laajentuminen on jo vähentänyt tarvetta henkilökohtaiseen asiointiin. Eri palveluntuottajien palveluja on mahdollista saada yhteispalvelupisteissä, joiden asiantuntijapalvelujen saatavuutta lähivuosina yleistyvä etäpalvelu entisestään lisää.

Peruspalvelujen arviointi jatkuu aluehallintovirastojen koordinoimana. Aluehallintouudistuksen yhteydessä osa arviointitehtävistä jaettiin niin, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtäviin on määritelty valmisteluvastuu kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimen sekä liikenteen peruspalvelujen arvioinneista. Etelä-Suomen aluehallintoviraston alueella kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimessa toimijana on Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ja liikenteen osalta myös Kaakkois-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Valtakunnan tasolla peruspalvelujen arvioinnin kehittämisvastuu on Pohjois-Suomen aluehallintovirastolla. Kehittämistyötä varten on asetettu myös ohjaavien ministeriöiden, keskusvirastojen, peruspalvelujen arviointityöstä vastaavien aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten sekä muiden kiinteästi arviointityöhön liittyvien tahojen edustajista koottu työryhmä. Työryhmän keskeisenä tehtävänä on tehdä esitykset eri tahojen keskinäisestä yhteistyöstä ja työnjaosta sekä peruspalvelujen arvioinnin kehittämisestä kokonaisuutena.

Arviointiryhmä:

Erikoissuunnittelija Aino Pyöriä puhelin 0400 754 077, aino.pyoria@avi.fi
Kartat: Markku Kirvesniemi, puhelin 0400 154 670, markku.kirvesniemi@avi.fi

Tietolähteet:

Kela, Terveyspuntarin sairastavuusindeksi
Kuntaliitto, Tilastotietopalvelu, Kuntatalous –tilastotietokanta, www.kuntanet.fi
Tilastokeskus, www.tilastokeskus.fi
- Kansantalous
- Koulutus
- Työmarkkinat
- Väestötilastot

Kuntien talous ja toiminta – kunnittaisia tietoja 2008, Tilastokeskus 2010
Stakes (THL) SotkaNet, tilastotietopankki, www.sotkanet.fi
Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelma 2007
Hallituksen strategia-asiakirja 2007, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2007
Hallitusohjelman toimeenpanon arviointi hallituskauden puolivälissä – Hallituksen strategia-asiakirjan seuranta, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2009
Ikääntymisraportti, Kokonaisarvio ikääntymisen vaikutuksista ja varautumisen riittävyydestä, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2009
Lasten ja nuorten syrjäytymisen ennaltaehkäisy koulutuksen alalla, Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2003;4
Peruspalvelut Etelä-Suomen läänissä 2008, Etelä-Suomen lääninhallituksen julkaisuja 136/2009
Aluehallintovirastojen strategia-asiakirja, Valtionvarainministeriö Hallinnon kehittäminen 29a/2009

3

Arvioinnin keskeiset tulokset

Utvärderingens centrala resultat

3 Arvioinnin keskeiset tulokset

Yhteispalvelu

Uuden lain mukainen yhteispalvelu ei ole edennyt suunnitellulla tavalla. Yhteispalvelupisteiden palveluvalikoima on epäyhtenäinen eikä vakiopalveluvalikoimia ole tarjolla kattavasti.

Arviointitehtävä: Valtion paikallishallinnon keskeisten palvelujen (Kansaneläkelaitos, poliisin lupapalvelut, työ- ja elinkeinohallinto ja verohallinto) järjestäminen erillisinä palvelupisteinä ja yhteispalvelussa.

Tulokset ja johtopäätökset: Valtion paikallishallinnon palvelupaikkoja oli entisen Etelä-Suomen läänin alueella kattavasti, 44 yhteispalvelupistettä ja 195 erillistä palvelutoimistoa. Alueella oli 13 kuntaa, joissa ei tarjottu arvioitavia palveluja. Yhteispalvelu oli otettu käyttöön laajasti. Uuden yhteispalvelulain mukaista toimintamallia ei kuitenkaan ole otettu käyttöön kattavasti. Yhteispalvelun palvelutason turvaamiseksi ja kehittämiseksi vahvistettu vakiopalveluvalikoima toteutuu vain harvoissa yhteispalvelupisteissä.

Valtion paikallishallinnon erillisten palvelupisteiden määrä on vähentynyt viime vuodesta 16:lla. Palveluntuottajat ovat voimavaratilanteen kiristyessä ja tuottavuussyistä lopettaneet palvelupisteitään, joissa kysyntä on määritetty vähäiseksi. Yhteispalvelupisteiden määrä on vähentynyt 9:llä. Yhteispalvelun edellytykset ovat lakanneet kun palveluntuottajat ovat vetäneet palvelunsa pois tai yhteispalvelun toimintamalli ei ole ollut uuden lain mukainen.

Valtionhallinnon rakenneuudistukset vievät paikallishallinnon asiantuntijat suuriin taajamiin. Kuntaliitokset keskittävät kuntien palveluja kuntakeskuksiin. Asiantuntijapalvelut on mahdollista saada yhteispalvelupisteisiin ajanvarauksella. Ajanvaraus ja etäpalvelu ovat vielä harvoin käytössä yhteispalvelupisteissä.

Keskittyvien palvelujen tilalle on perustettava lisää uusia yhteispalvelupisteitä, missä tarjotaan vähintään ns. vakiopalveluvalikoima. Yhteispalvelun kehittämiseksi tehtävää yhteistyötä tulee jatkaa.

Toimenpide-esitykset: Valtion viranomaiset ja kunnat perustavat yhteispalvelupisteitä kuntiin, joista on poistettu valtion paikallishallinnon toimipaikkoja. Yhteispalvelupisteissä on oltava mukana kaikki keskeiset palveluntuottajat ja niissä on tarjottava vähintään ns. vakiopalveluvalikoiman, joka turvaa palvelujen korkean tason. Ajanvarauspalvelulla ja etäpalvelulla saadaan tarpeiden mukaan asiantuntijapalveluja myös yhteispalvelupisteisiin. Palveluntuottajat tekevät yhteispalvelusopimuksensa ja tarjoavat palvelunsa niissä uuden yhteispalvelulain mukaisesti. Palveluntuottajat hankkivat kaikkiin yhteispalvelupisteisiin asiakaskäyttöön Internet-yhteydet.

Tutkintapalvelut (poliisitoimi)

Rikoslakirikosten (pl. liikennerikokset) selvitysasteet paranivat Etelä-Suomen läänin alueella vuodesta 2008. Kuudessa poliisilaitoksessa näiden rikosten tutkinta-ajat pitenivät. Tavoitteista jäädään eniten tutkinta-ajoissa; selvitysasteet ovat lähempänä tavoitetta. Kansalaisarvioon poliisin onnistumisesta tutkinnassa vaikuttavat tutkinnan kesto, rikosten selvitysaste ja kansalaisten kohtelu palvelutilanteissa. Kansalaisille on tärkeää, että tiedottaminen on ajantasaista.

Arviointitehtävä: Tutkinnan palvelutason muutosten sekä erojen selvittäminen ja palvelutasotavoitteiden saavuttaminen.

Tulokset ja johtopäätökset: Rikoslakirikosten (pl. liikennerikokset) tutkinta-aika piteni kuuden poliisilaitoksen alueella verrattuna vuoteen 2008. Osassa poliisilaitoksista tutkinta-aika oli huomattavan pitkä yli 90 vuorokautta. Vastaavasti selvitysasteet paranivat 1,5 % Etelä-Suomen läänin alueella. Suurin parannus tapahtui Kymenlaakson poliisilaitoksen alueella; 7,5 %. Selvitysastetta on saatu nostettua selvittämällä myös pitkäkestoisia juttuja enemmän. Tällöin tutkinta-aika venyy kokonaisuudessaan pitkäksi. Tutkinnan laatua ja vaikuttavuutta heikentävät puutteet henkilö-

rekisteröintien määrässä, rikospaikkatutkimusten määrässä ja laadussa sekä rikosilmoitusten tekotapatietojen kirjaamisessa. Myös pakkokeinojen etenkin matkustuskiellon, pidättämisen ja kotietsinnän määrissä sekä tarkoituksenmukaisessa käytössä on parannettavaa. Poliisi ei tällä hetkellä hyödynnä läheskään täysimääräisesti lainsäädännön suomia toimintamahdollisuuksia.

Tavoitteista jäädään eniten tutkinta-ajoissa mutta selvitysasteet ovat lähempänä tavoitetta. Osa tavoitteiden saavuttamattomuudesta voi johtua siitä, että tutkinnan organisointi on vielä kesken tai rakentumassa poliisilaitoksissa. Kansalaisten arvioon tutkinnan onnistumisessa vaikuttavat, miten kansalaisia on kohdeltu palvelutilanteessa ja kuinka pitkän ajan tutkinta vie. Arvioon vaikuttavat myös selvittämättömät rikokset. Kansalaisille on tärkeää, että tiedottaminen on ajantasaista. On ymmärrettävä, mitä tietoja kansalaisille voi välittää.

Toimenpide-esitykset: Tutkinnan nopeuttamiseksi pitää tehostaa juttujen esikäsittelyä, nopeakestoisen ja pitkäkestoisen tutkinnan eriyttämistä sekä selvien rikosten nopeaa käsittelyä. Puhelinkuulustelun lisääminen nopeuttaisi tutkintaprosessia. Esitutkinnassa tarvittavien lausuntojen saantia pitäisi kiirehtiä tai porrastaa, ettei tutkinta turhaan viivästy.

Selvien rikosten lisäksi pyritään selvittämään myös pimeitä rikoksia. Oleellinen pohja esitutkinnalle ja sarjoitukselle on laadukas rikosilmoitus. Pitää lisätä rikospaikkatutkimusten ja henkilörekisteröintien määrää sekä riittävästi pakkokeinojen käyttöä. Kyse on toimintatavan muutoksesta ja perustyön laadun parantamisesta, jota voidaan edistää työpaikkakoulutuksen ja tutkinnanjohdon aktiivisuuden avulla.

Poliisilaitosten johto seuraa ja arvioi tutkintayksiköidensä tulosta ja tutkintaprosessin laatua sekä puuttuu aktiivisesti havaittuihin poikkeamiin. Toimintamalli on osa poliisilaitoksen tietojohtoista toimintaa ja liittyy johtoryhmätyön kehittämiseen. Kansalaisille tärkeää on, että annetut lupaukset yhteydenotoista pidetään ja tutkinnan tilanteesta tiedotetaan. Asiakasta pitää kohdella ammattitaitoisesti, oikeudenmukaisesti, asiallisesti ja inhimillisesti.

Nopean avun saanti (poliisitoimi)

Poliisin toimintavalmiusajalla (keskiarvo) mitattuna nopean avun saanti parani alle minuutilla vuodesta 2008. Toimintavalmiusajan paraneminen Etelä-Suomen läänin alueella selittyy Helsingin ja Länsi-Uudenmaan poliisilaitosten alueella tapahtuneesta toimintavalmiusajan lyhenemisestä. Muiden poliisilaitosten alueella toimintavalmiusaika heikkeni.

Arviointitehtävä: Nopean avun saannin kehitys ja poliisilaitoskohtaiset erot vuonna 2009 sekä palvelutasotavoitteiden saavuttaminen hälytystoiminnassa.

Tulokset ja johtopäätökset: Poliisin toimintavalmiusajalla (keskiarvo) mitattuna nopean avun saanti parani alle minuutilla vuodesta 2008. Toimintavalmiusajan paraneminen Etelä-Suomen läänin alueella selittyy Helsingin ja Länsi-Uudenmaan poliisilaitosten alueella tapahtuneesta toimintavalmiusajan lyhenemisestä. Muiden poliisilaitosten alueella toimintavalmiusaika heikkeni. Tulostavoitteet saavutettiin Helsingissä ja Länsi-Uudellamaalla. Suurin ero toimintavalmiusajassa poliisilaitosten välillä oli 3,7 minuuttia. Tavoitteiden asettelussa on vaihtelua; osassa laitoksista tavoitteet olivat tiukat ja osassa väljät. Poliisilaitosten sisällä toimintavalmiusajassa on suuria heittoja kuntien kesken. Kuntien toimintavalmiusaikojen ja kansalaisarvion välillä on selkeä yhteys. Kunnissa, joissa on pitkä toimintavalmiusaika, kansalaiset antavat huonomman arvosanan hälytyspalvelujen hoitamisesta. Turvallisuustutkimuksen vastaajien omakohtaiset kokemukset vaikuttavat arvosanaan.

Toimenpide-esitykset: Kenttätoiminnan tietojohtoisen ohjausmallin kehittämistä ja käyttöä jatketaan poliisilaitoksilla. Toimintamalli edistää partioiden optimaalista sijoittelua myös sellaisilla alueille, joissa kuntakeskukset ovat hajallaan. Ennalta estävällä työllä vähennetään hälytystehtävien määrää. Palvelutavoitteet pitää määritellä tarkemmin alueellisesti esimerkiksi kuntatyyppien mukaan. Poliisilaitosten pitää huolehtia myös syrjäseutujen hälytyspalvelujen saatavuudesta kohtuullisessa ajassa. Tiedotuksessa tulee selvittää, mistä suuret erot johtuvat ja ettei syrjäseudulle ehditä kuin rajallisessa ajassa. Kansalais-

ten on helpompi ymmärtää miksi eri alueilla on erilaiset mahdollisuudet hoitaa kiireellisiä hälytystehtäviä. Poliisin ja rajavartiolaitoksen yhteispartiokokeilun tuloksia pitää hyödyntää harvaan asutuilla alueilla.

Ennalta ehkäisevä toiminta (pelastustoimi)

Pelastusviranomaisten lausunnot otetaan huomioon rakentamisen ja kaavoituksen yhteydessä. Kerran vuodessa tarkastettavien kohteiden palotarkastuksissa esiintyy edelleen huomattavia puutteita joillakin alueilla. Pelastusviranomaisten tietojen mukaan noin kaksi kolmasosaa suunnitelmavelvollista oli laatinut vaadittavan suunnitelman. Valistus- ja neuvontatyö kohdistuu pääasiassa lapsiin ja nuoriin. Valistuksen ja neuvonnan toteuttamistavoissa on suuria eroja, toiminnan yhteinen ohjeistus ja kriteerit ovat puutteellisia.

Arviointitehtävä: Ympäristönsuunnittelun rakenteet turvallisuuden parantamisen näkökulmasta, erityiskohteiden palotarkastusten toteutuminen, pelastussuunnitelmien laatiminen sekä turvallisuuteen liittyvien valistus-, neuvonta ja koulutuspalvelujen saatavuus ja toteutuminen.

Tulokset ja johtopäätökset: Vaaraa aiheuttavat kohteet on huomioitu ympäristönsuunnittelun yhteydessä. Pelastusviranomaisten lausunnot otetaan hyvin huomioon kaavoituksen ja rakentamisen yhteydessä.

Kerran vuodessa tarkastettavien eli erityiskohteiden palotarkastuksissa esiintyi edelleen huomattavia puutteita joillakin alueilla. Pelastuslaitosten ilmoittamat arviot palotarkastuksiin käytettyjen henkilötyövuosien määrästä eroavat toisistaan merkittävästi. Erot henkilöresurssien ja tarkastettavien kohteiden suhteessa ovat pelastuslaitosten kesken suuria.

Pelastuslaitosten tietojen mukaan lakisääteisen pelastussuunnitelman oli laadittu vain noin kahteen kolmesta suunnitelmavelvollisesta kohteesta. Pelastuslaitokset pyrkivät tukemaan pelastussuunnitelmien laadintaa erilaisin toimenpitein.

Pelastuslaitosten valistus- ja neuvontatyö kohdistuu pääosin lapsiin ja nuoriin. Valistuksen ja neuvonnan toteuttamistavoissa on pelastuslaitosten kesken suuria eroja. Valistus- ja neuvontatoiminnan valtakunnallinen ohjeistus ja kriteerit ovat puutteellisia.

Toimenpide-esitykset: Pelastusviranomaisten asiantuntijuuden välittymistä ympäristönsuunnittelun turvallisuusnäkökulmiin tulee korostaa. Pelastusviranomaisten tulee pyrkiä lausumaan rakentamista ja kaavoitusta koskeviin asioihin mahdollisimman aikaisessa vaiheessa.

Palotarkastustoiminnan kehittämisessä tulee keskittyä sisältöön, vaikuttavuuteen ja erityiskohteen määrittelyyn liittyviin tekijöihin. Uudessa pelastuslaissa pelastuslaitoksille on kaavailtu velvoite laatia valvontasuunnitelma. Lainsäädännön muutoksella on tarkoitus kohdentaa pelastuslaitoksen valvonta nykyistä paremmin alueen riskien ja muiden erityisten valvontatarpeiden mukaisesti.

Pelastusviranomaisten tulee valvovana viranomaisena tarvittaessa lainsäädännön antamin oikeuksin ja velvollisuuksin puuttua tekemättömiin pelastussuunnitelmiin. Valistus- ja neuvontatyön osalta tulee puolestaan ennakkoluulottomasti kehittää uusia toimintamalleja, joiden avulla saavutetaan myös ne kohderyhmät, jotka muutoin perinteisin keinoin ovat vaikeasti kohdattavissa. Valistus-, neuvonta- ja koulutustyö tarvitsee pikaisesti yhteiset ohjeet ja kriteerit toiminnan yhdenmukaistamiseksi ja kehittämiseksi.

Nopean avun saanti (pelastustoimi)

Valtakunnallista palvelutavoitetta ei saavutettu kaikilta osin. Toimintavalmiusajat ovat kuitenkin parantuneet useimmilla pelastustoimen alueilla viimeisten vuosien aikana.

Arviointitehtävä: Pelastustoimen toimintavalmiusajan palvelutavoitteen toteutuminen riskialueittain.

Tulokset ja johtopäätökset: Vuonna 2009 onnettomuuskohteet saavutettiin keskimäärin riskialueiden edellyttämissä toimintavalmiusajoissa. Erot onnettomuuskohteen tavoittamiseen kuluvassa ajassa vaihtelevat kuitenkin suuresti yksittäisten kuntien välillä.

Toimintavalmiusajan vaihtelua aiheutti myös vuorokaudenaika. Pelastustoimen toimintavalmiusajoissa ei ole tapahtunut oleellista muutosta viimeisten vuosien aikana. Kehityssuunta on ollut kuitenkin ylöspäin eli toimintavalmiusajat ovat pääosin parantuneet kaikilla alueilla.

Toimenpide-esitykset: Pelastustoiminnan voimavarojen sijoittamisessa tulee tarkastella mahdolli-suutta pienempien toimintayksiköiden perustamiseen ja toiminnan hajauttamiseen. Tarkoituksena on lisätä palveluverkon nopeutta ja palvelujen saatavuuden tasapuolisuutta. Samanaikaisesti tulee kiinnittää huomiota sopimuspalokuntien toimintaedellytysten ylläpitämiseen ja tukemiseen. Onnettomuusriskien ja sen myötä palvelutason määrittelyssä on tarpeen huomioida aikaisempaa enemmän tapahtuneista onnettomuuksista saatu tieto.

Kriisivalmius (pelastustoimi)

Kuntien kriisivalmiudessa on suuria eroja. Osassa kuntia varautumisjärjestelyihin kiinnitetään erityistä huomioita, ja kriisivalmius on hyvä. Kuitenkin liian useassa kunnassa varautumisasiat ovat jääneet toissijaiseen osaan.

Arviointitehtävä: Kuntien valmiussuunnitelmien ajantasaisuus, kriisijohtamisorganisaation koulutus ja kuntien kriisijohtamisvalmiudet.

Tulokset ja johtopäätökset: Kuntien kriisivalmiudessa on suuria eroavaisuuksia. Osa kunnista on hoitanut varautumisvelvoitteen mallikkaasti ja kriisivalmiuden taso on niissä hyvä. Kuitenkin suurin osa kunnista on tehnyt ainoastaan lainsäädännön edellyttämät vähimmäistoimenpiteet, jotkut eivät edes niitä. Suunta näyttää olevan kuitenkin parempaan päin; varautumisjärjestelyihin ja kriisivalmiuksiin on alettu kunnissa vähitellen panostaa aikaisempaa enemmän. Kuitenkin niitä kuntia, jossa kriisivalmius ja varautumisjärjestelyt ovat heikkoja, on edelleen liian paljon.

Toimenpide-esitykset: Turvallisuuden merkitys eräänä keskeisenä kunnan menestystekijänä tulee tunnistaa. Varautumisjärjestelyt ja kriisivalmiuden ylläpitäminen sekä turvallisuuden hallinta tulee liittää selkeästi osaksi kunnan normaaleja toimintoja ja prosesseja. Kuntiin tulee nimetä henkilö, koordinaattori, joka on vastuussa kunnan varautumiseen ja kokonaisturvallisuuteen liittyvistä asioista. Yhteistyötä muiden kuntien ja alueen toimijoiden kesken myös varautumiseen ja valmiussuunnitteluun liittyvissä asioissa tulee lisätä.

Paikallinen turvallisuusyhteistyö ja syrjäytymisen ehkäisy

Koulutuksen ulkopuolelle jääneiden sekä ilman perusasteen jälkeistä tutkintoa olevien osuus on lievästi kasvanut. Alkoholin myynti ja väkivaltarikosten määrät ovat vähentyneet. Perheväkivaltatehtävien kasvu pysähtyi ja uhritutkimusten mukaan perheväkivalta ei ole lisääntynyt. Nuoret syyllistyvät kuitenkin aikaisempaa enemmän väkivaltarikoksiin. Paikallinen turvallisuussuunnittelu ei ole edennyt tavoitteen mukaisesti. Viranomaisten välinen yhteistyöprosessi kuitenkin toimii hyvin paikallisessa turvallisuussuunnittelussa

Arviointitehtävä: Sosiaalisen syrjäytymisen, koulutuksesta syrjäytymisen ja perheväkivallan esiintyminen. Alkoholin kulutuksen ja nuorten rikoksiin syyllistyneiden nuorten määrän kehitys sekä paikallisen turvallisuussuunnitteluun liittyvän yhteistyöprosessin toimivuus.

Tulokset ja johtopäätökset: Psykiatristen palveluiden ja lastensuojelun rajapinnassa on kehitettävää. Lasten- ja nuorisopsykiatrista hoitoa ja lastensuojelullisia toimenpiteitä tarvitsevien lasten ja nuorten määrä lisääntyy vuosittain. Monet lapsiperheet tarvitsisivat enemmän tukea. Lastensuojelun avohuollon tukitoimenpiteitä ei pystytä järjestämään riittävästi niitä tarvitseville.

Peruskoulun päättävien nuorten sijoittuminen jatkokoulutukseen ei toteudu koko ikäluokalla. Toisen asteen koulutuksen ja lisäopetuksen ulkopuolelle jää vuosittain noin 6-8 % ja yhteishaussa jättää hakematta noin 2 % peruskoulun päättävistä. Toisen asteen ammatillisen koulutuksen hakijoista suuri osa on perusopetuksen aiemmin suorittaneita, joiden kanssa juuri koulunsa päättäneet kilpailevat koulutuspaikoista.

Alkoholin myynti ja väkivaltarikosten määrät ovat vähentyneet. Perheväkivaltahälytysten määrän kasvu on taittunut. Taantuman myötä työttömyys ja erityisesti nuorisotyöttömyys on lisääntynyt. Lasten ja nuorten huostaanotot ja sijoitukset kodin ulkopuolelle ovat lisääntyneet selvästi.

Paikallinen turvallisuussuunnittelu ei ole edennyt aikataulun mukaisesti, eivätkä suunnitelmat ole sillä tasolla kun niiden tulisi olla. Turvallisuussuunnittelua ei nähdä kunnissa ja alueilla mahdollisuutena, vaan se koetaan jopa taakkana.

Toimenpide-esitykset: Ennaltaehkäisevään lastensuojelutyöhön peruspalveluissa tulee panostaa resursseja lisäämällä ja tiivistämällä yhteistyötä. Päivähoidon, koulutoimen ja nuorisotyön toimintamuotoja tulee kehittää siten, että ne vastaisivat paremmin myös eritystä tukea tarvitsevien lasten ja nuorten tarpeita.

Perusopetuksessa on kiinnitettävä erityistä huomiota ja resursseja oppilaiden oppimisen, opinto-ohjauksen ja tuen tarpeeseen. On varmistettava lisäopetuksen, valmentavien ja valmistavien koulutusten riittävä tarjonta. Erityisesti maahanmuuttajataustaisten ja erityisoppilaiden nuorten ammatilliseen koulutukseen sijoittumista, joustavia koulutusratkaisuja ja opetusjärjestelyjä on kehitettävä.

Tiedonkulkua on parannettava viranomaisyhteistyössä, erityisesti lapsiin ja nuoriin koskevissa toimissa. Poliisi tekee perheväkivaltatilanteista järjestelmällisesti havaintoja ja välittää tietonsa muille viranomaisille. Turvallisuusyhteistyössä on tehostettava varhaisen puuttumisen malleja.

Turvallisuussuunnittelun ja turvallisuusyhteistyön kehittämiseksi tulee nimetä kuntaan tai alueelle turvallisuustyöhön keskittynyt ja sitä koordinoiva henkilö. Järjestöt, elinkeinoelämä ja alueen asukkaat tulee ottaa huomioon turvallisuussuunnitelmia laadittaessa. Toimintaympäristön tarkasteluun ja analyysiin tulee kiinnittää erityistä huomiota.

Perusopetuksen alueellinen saavutettavuus (suomenkielinen opetustoimi)

Perusopetuksen alueellinen saavutettavuus on keskimäärin hyvä ja kuljetusoppilaiden koulumatka-ajat säännösten mukaisia.

Arviointitehtävä: Perusopetuksen alueellista saavutettavuutta on arvioitu vuodesta 2002 alkaen. Arvioinnin tavoitteena on ollut seurata saavutettavuustilannetta ja siinä mahdollisesti tapahtuvia muutoksia. Osana saavutettavuutta on vuodesta 2005 alkaen myös selvitetty ja seurattu kuljetusedun piiriin kuuluvien oppilaiden koulumatka-ajan pysymistä perusopetuslain määrittämien aikarajojen sisällä.

Tulokset ja johtopäätökset: Perusopetuksen alueellinen saavutettavuus oli edelleen lääni-, maakunta- ja seutukuntatasolla hyvä. Koko läänin 7–12-vuotiaiden ikäluokasta keskimäärin 96 % asui viiden kilometrin säteellä 1-6 luokkien opetusta antavasta koulusta ja vastaavasti 13–15-vuotiaista 87 % 7-9 luokkien opetusta antavasta koulusta. Saavutettavuudessa tapahtuneet muutokset olivat hyvin vähäisiä aiempiin vuosiin verrattuna.

Kouluverkko oli edelleen varsin kattava. Koulujen kokonaismäärä on vähentynyt vuosittain. Vuonna 2009 koulujen määrä väheni selvästi enemmän kuin parina edellisenä vuotena. Kuntien väliset erot saavutettavuudessa näkyivät selvimmin kuntaryhmien vertailussa. Heikointa saavutettavuus oli edelleen pienissä ja kaksikielisissä kunnissa. Vuoden 2009 alussa tapahtui useita kuntien yhdistymisiä. Näiden ja tulevien kuntaliitosten sekä kunta- ja palvelurakenneuudistuksen vaikutukset perusopetuksen saavutettavuuteen ovat nähtävissä muutaman vuoden päästä.

Koulukuljetusedun piirissä oli Etelä-Suomessa noin viidennes perusopetuksen oppilaista. Kuljetusoppilaiden osuus oli lähes sama kuin edellisenä vuotena. Säännösten mukaisten koulumatka-aikojen ylitykset olivat harvinaisia. Päivähoidon esiopetusoppilaista vain pieni osa oli kuljetusedun piirissä.

Toimenpide-esitykset: Kuntaliitosten ja kuntapalvelujen rakenteen kehittämisen yhteydessä on huolehdittava perusopetuspalvelujen järjestämisestä niin, että kunnan eri osissa asuvien oppilaiden tasapuoliset mahdollisuudet perusopetukseen lähipalveluna säilyvät. Verkko-opetuksen sekä tieto- ja viestintätekniikan hyväksikäyttöä tulisi selvittää yhtenä mahdollisuutena haja-asutusalueiden perusopetuspalvelujen turvaamisessa. Kouluverkon muutosten vaikutusta alueelliseen saavutettavuuteen, kuljetusoppilaiden määrään sekä koulumatka- ja odotusaikoihin on edelleen seurattava kunnan, alueen ja valtakunnan tasolla.

Ruotsinkielisen perusopetuksen saavutettavuus

Ruotsinkielisen perusopetuksen saavutettavuus ei ole muuttunut mainittavasti.

Arviointitehtävä: Aluehallintovirastot selvittivät opetusministeriön toimeksiannosta, onko perusopetuksen saavutettavuus muuttunut ja onko koulukyytien pituus ajassa mitattuna pysynyt perusopetuksesta säädetyn lain rajoissa.

Tulokset ja johtopäätökset: Ruotsinkielisen perusopetuksen saavutettavuus ei ole muuttunut mainittavasti edelliseen vuoteen verrattuna, kun saavutettavuutta mitataan viiden kilometrin säteellä koulusta asuvien oppivelvollisuusikäisten ruotsinkielisten osuudella. Etelä-Suomen ruotsinkielisistä 7–12-vuotiaista keskimäärin 89 % (laskua yksi prosenttiyksikkö) ja 13–15-vuotiaista 60 % (kasvua yksi prosenttiyksikkö) asui viiden kilometrin säteellä ruotsinkielisestä koulusta. Läänin suomenkielisten lasten vastaavista ikäryhmistä viiden kilometrin säteellä suomenkielisestä koulusta asui samana ajankohtana suhteellisesti suurempi osuus (96 % ja 78 %). Perusopetuksen saavutettavuus vaihtelee alueittain ja kunnittain. Runsas kolmannes ruotsinkielisten koulujen oppilaista oli oikeutettu koulukyytiin. Kuljetusoppilaiden osuus ei ole muuttunut mainittavasti. Koulutuksen järjestäjien mukaan joidenkin oppilaiden koulumatkat ovat kahdessa kunnassa olleet liian pitkiä, eli laissa säädetty aika koulumatkan pituudelle on ylittynyt.

Etelä-Suomen ruotsinkielisen perusopetuksen oppilasmäärä nousi tasaisesti vuoteen 2003 asti. Sen jälkeen oppilasmäärä on pienentynyt, kuitenkin vähemmän kuin Manner-Suomessa keskimäärin. Kouluja oli syksyllä 2009 viisi vähemmän kuin vuotta aiemmin. Ajanjaksolla 2002–2009 on yhteensä kolmetoista koulua lakkautettu tai yhdistetty toiseen kouluun. Kouluja on lakkautettu etenkin maaseudulla pienentyneen oppilaspohjan vuoksi. Kouluikäiset ruotsinkieliset ikäluokat ovat kuitenkin entistä suurempia, ja ruotsinkielisen koulun aloittavien oppilaiden määrän odotetaan edelleen kasvavan vuosittain. Tämä vaihtelee kuitenkin alueittain ja kunnittain. Koulua pääkaupunkiseudulla käyvien oppilaiden osuus on noussut, ja sen odotetaan nousevan edelleen.

Toimenpide-esitykset: Perusopetus on taattava lähipalveluna, jotta oppilailla on samanlaiset mahdollisuudet käydä koulua asuinpaikkaa katsomatta. Kunnan oppilaaksiottoalueita suunniteltaessa tulisi tutkia myös koulunkäyntimahdollisuuksia kunnan rajojen ulkopuolella, jotta koulunkäynti voitaisiin järjestää oppilaiden kannalta mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti. Myös erilaisia verkko-opetuksen sovelluksia sekä tieto- ja viestintäteknisiä ratkaisuja tulee hyödyntää ja kehittää edelleen paikallisesti monipuolisen ja laadukkaan opetuksen takaamiseksi.

Toisen asteen koulutuksen alueellinen saavutettavuus

Lukiokoulutuksen alueellinen saavutettavuus on toistaiseksi pysynyt melko hyvänä. Keskimääräistä heikomman saavutettavuuden alueita on mm. Itä-Uudellamaalla ja Kanta-Hämeessä.

Ammatillisen koulutuksen saavutettavuus on suurelta osin keskimääräistä parempaa. Näin ei kuitenkaan ole kaikilla alueilla. Heikoin tilanne on Päijät-Hämeen ja Etelä-Karjalan maaseutumaisissa kunnissa.

Arviointitehtävä: Nuorten lukiokoulutuksen ja toisen asteen ammatillisen peruskoulutuksen alueellinen saavutettavuus.

Tulokset ja johtopäätökset: Lukiokoulutuksen maantieteellinen saavutettavuus oli Etelä-Suomen läänissä parempi kuin keskimäärin. Peruskoulun päättävästä

ikäluokasta 10 kilometrin etäisyydellä koulutusta oli tarjolla 93 prosentille ikäluokasta (Manner-Suomi 86 %). Valtakunnallisen keskiarvon alle jäätiin erityisesti Itä-Uudenmaan ja Kanta-Hämeen kaupunkimaisissa sekä Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan maaseutumaissa kunnissa.

Myös ammatillisen koulutuksen saavutettavuus oli pääosin keskimääräistä parempaa. Peruskoulun päättävistä 89 % asui 10 kilometrin päässä ammatillisen koulutuksen opetuspisteestä (Manner-Suomi 78 %). Vaikka saavutettavuus oli keskimääräistä parempaa, se oli myös alueellisesti epätasaista vaihdellen Etelä-Karjalan 69 prosentista Uudenmaan 95 prosenttiin. Heikoin tilanne oli Päijät-Hämeen ja Etelä-Karjalan maaseutumaisissa kunnissa. Kun ammatillisen koulutuksen sijainnin lisäksi huomioidaan tarjolla olevien koulutusvaihtoehtojen määrä ja edellytetään vähintään kolmen eri koulutusalan tarjontaa, Uudenmaan monipuolinen koulutustarjonta korostuu. Erityisen heikko tilanne oli Itä-Uudenmaan, Päijät-Hämeen, Kymenlaakson ja Etelä-Karjalan maaseutumaisissa kunnissa. Sekä lukio- että ammatillisen koulutuksen saavutettavuus on pysynyt lähes samana viime vuoteen verrattuna.

Koulutuksen saavutettavuuteen vaikuttavat mm. yhteishaun hakijavirrat sekä maakuntien väliset opiskelijavirrat. Lukiokoulutukseen haetaan pääsääntöisesti suoraan peruskoulusta, mutta yhteishaussa ammatilliseen koulutukseen hakeneista lähes puolet oli päättänyt peruskoulun ennen hakuvuotta. Aiemmin peruskoulun päättäneiden koulutukseen sijoittuminen oli vaikeampaa erityisesti ammatilliseen koulutukseen. Lukiokoulutus oli melko maakuntasidonnaista, mutta ammatillisen koulutuksen uusista opiskelijoista 13 % hakeutui asuinmaakuntansa ulkopuolelle.

Toimenpide-esitykset: Lukioverkosto ja toisen asteen ammatillisen koulutuksen verkosto on säilytettävä seudullisesti kattavana. Alueellista saavutettavuutta voidaan turvata yhteistyön tiivistämisellä muiden koulutuksen järjestäjien ja oppilaitosten kanssa. Yhteistyön on ulotuttava koulutusaste-, kunta- ja maakuntarajojen yli. Opetusministeriön tulee taloudellisesti tukea koulutuksen järjestäjien yhteistyötä. Koulutustarjonta koko toisen asteen koulutuksessa on säilytettävänä monipuolisena myös alueilla jotka kärsivät muuttotappiosta tai joissa maantieteellinen saavutettavuus on heikompaa. Erilaisin etä-, verkko- ja liikkuvin opetusratkaisuin voidaan tukea monipuolisen koulutuksen säilymistä. Uudellemaalle ja Päijät-Hämeeseen tarvitaan edelleen lisää toisen asteen ammatillisen koulutuksen aloituspaikkoja. Ammatillisen koulutuksen mitoituksessa tulee huomioida koulutuksen mitoituksessa maakunnan nuorten ikäluokan lisäksi myös perusopetuksen ulkopuolelta hakeutuvien runsas ja kasvava määrä.

Toisen asteen ruotsinkielisen koulutuksen saavutettavuus

Ruotsinkielisillä nuorilla toisen asteen koulutuksen saavutettavuus on ennallaan.

Arviointitehtävä: Aluehallintoviraston tehtävänä oli arvioida toisen asteen koulutuksen alueellista saavutettavuutta.

Tulokset ja johtopäätökset: Ruotsinkielisillä 16-vuotiailla toisen asteen koulutuksen (sekä lukio että ammattikoulutuksen) saavutettavuus oli vuonna 2009 edelleen huonompi kuin maan suomenkielisillä. Vertailu vuoteen 2008 osoittaa, että kieliryhmien väliset erot olivat ennallaan.

Kuten aikaisempinakin vuosina, ruotsinkieliset nuoret valitsevat mieluiten omalla alueella järjestettävän jatkokoulutuksen. Opiskelijoiden ikä voi olla osasyynä tähän. Monet eivät halua muuttaa kauas kotoaan heti perusopetuksen päätyttyä. Oli erityisen epätavallista, että pohjanmaalainen opiskelija aloitti opinnot Etelä-Suomessa tai että eteläsuomalainen opiskelija aloitti koulutuksen Pohjanmaalla.

Toimenpide-esitykset: Koulutusasteiden ja alueiden väliseen kehitystyöhön on tarpeen panostaa, jotta koulutustarjonnan tasapuolisuus voitaisiin jatkossakin taata. Tähän työhön tulee sisällyttää opetusmenetelmiä ja yhteistyömalleja koulutusyksikköjen välillä sekä joustavia koulutusjärjestelyjä. Koulutuksen järjestäjien tulee myös vastata koulutus-, oppilashuolto- ja tukihenkilöstön pätevyyttä lisäävän jatkokoulutuksen järjestämisestä.

Huolestuttavaa kyllä, hyväksyttyjen ja samana vuonna jatko-opinnot aloittaneiden osuus perusopetuksen päättäneistä väheni. Tämä koski sekä lukio- että ammattikoulutusta. Koska on osoittautunut, että välivuoden pitäneiden on vaikeampaa päästä jatkokoulutukseen, syrjäytymisriski on suurempi niillä nuorilla, jotka eivät heti aloita jatko-opintoja. Siksi on erittäin tärkeää, että koulutustarjonta on jatkossakin riittävää ja että nekin koulutukset, joihin on vähän hakijoita, voidaan toteuttaa.

Kirjastotilat ja niiden käyttö

Kirjastotilat ovat keskimäärin paremmat kuin kymmenen vuotta sitten, mutta aukioloaikojen vähennykset ovat heikentäneet kirjastopalvelujen saatavuutta.

Arviointitehtävä: Yleisten kirjastojen tilat ja niiden käyttö.

Tulokset ja johtopäätökset: Kirjastotilojen pinta-ala on keskimäärin kasvanut ja kunto parantunut kymmenen vuoden aikana. Joka toinen kunta ylsi pinta-alasuositukseen, joka on vähintään 100 m^2 tuhatta asukasta kohden. Vaikka tilaa olisi riittävästi, niin kirjastopalvelujen saatavuus on heikentynyt, koska aukiolotunteja on vähennetty ja niiden sijoittelu ei vastaa asiakkaiden tarpeita.

Kirjastotilojen turvallisuudessa ja esteettömyydessä on kehitettävää. Joka toisessa kirjastotilassa on tehty kuntoarvio ja näistä joka viidennessä kirjastossa on havaittu vikoja, pääasiassa kosteusongelmia. Kirjastotilojen ja -autojen uusimistarve on jatkuvaa. Tilakustannuksilla on iso osuus kirjastojen toimintamenoista. Lähes joka toisessa kunnassa kirjastotilojen osuus kirjaston kokonaismenoista on vähintään viidennes tai enemmän.

Toimenpide-esitykset: Koska kirjasto on merkittävä syrjäytymisen ehkäisijä kunnassa, kirjastotilojen pitää olla mahdollisimman paljon kuntalaisten käytössä. Siksi kirjastojen on arvioitava ennakkoluulottomasti tilankäyttöään ja aukioloaikojaan ja muutettava niitä kuntalaisten tarpeiden mukaan monipuolisemmaksi.

Kirjastojen on oltava mukana kunnan valmiussuunnitelmassa ja harjoiteltava hätätilanteiden varalta. Kunnat voivat ehkäistä terveysongelmia ja säästää rakennus- ja korjauskustannuksissa, kun kirjastotilojen kuntoa seurataan ja havaitut viat korjataan ajoissa.

Suomen ruotsinkielisten alueiden kirjastot

Kirjastotilojen käyttö ja toiminta ovat muuttuneet jonkin verran kymmenen viime vuoden aikana.

Arviointitehtävä: Arvioinnin kohteina olivat yksikielisten ruotsinkielisten kuntien ja kaksikielisten ruotsinkielienemmistöisten kuntien kirjastotilat. Miten hyvin kuntalaiset voivat hyödyntää kirjastotiloja? Onko kunnassa riittävästi ajanmukaisia ja turvallisia kirjastotiloja ottaen huomioon, mitä laissa 468/2003 säädetään pelastussuunnitelmasta ja laissa 1080/1991 valmiussuunnitelmasta? Miten kirjastotiloja käytetään, ja mitkä ovat kirjastojen toimitilakustannukset?

Tulokset ja johtopäätökset: Kirjastotilojen käyttö on muuttunut tietoyhteiskunnan myötä. Suomen ruotsinkieliset alueet pitävät yllä kirjastotiloja, jotka ovat yleensä tarkoituksen- ja ajanmukaisia. Kirjastoja voi pitää kohtaamispaikkana, joka kannustaa sukupolvien välisiä tapaamisia. Asiakkaat eivät pysty käyttämään suurinta osaa kirjastotiloista ilman kirjastohenkilöstöä. Kirjastoissa asioidaan jatkossakin pääasiallisesti käymällä niissä. Suomen ruotsinkielisten alueiden kirjastoissa on enemmän kävijöitä kuin niistä lainataan kirjoja.

Useimmat pääkirjastot ovat avoinna arkisin ja lauantaisin, kun taas sivukirjastot ovat yleensä suljettuina viikonloppuisin. On tärkeää, että kunnassa on kirjastotoiminnan perustana hyvin varusteltu pääkirjasto, joka voi vahvistaa ja täydentää muiden kirjastojen aukioloaikoja.

Vain 40 prosenttia kirjastoista on mukana kunnan valmiussuunnitelmassa, eikä useimmilla kirjastoilla ole pelastussuunnitelmaa. Useimmissa kunnissa kirjastotilojen turvallisuus arvioitiin hyväksi, kun taas 44 prosenttia katsoi, että kirjastotilojen niin asiakas kuin henkilöstöturvallisuuskin oli tyydyttävä.

Suomen ruotsinkielisten alueiden kirjastotilojen toimivuus on yleisesti ottaen hyvä. Kirjastorakennukset on katselmoitu, mutta puolet kirjastoista on jäänyt 2000-luvulla päivittämättä. Katselmointi osoitti, että kirjastorakennukset ovat kunnostuksen tarpeessa ja että saneeraustarve on ilmeinen. Taloudellisten voimavarojen puute vaikuttaa kuntien mahdollisuuksiin peruskorjata kirjastotiloja.

Toimenpide-esitykset: Valtionrahoitusta tulee lisätä kirjastotilojen peruskorjausta varten ja valtionrahoitusta jatkaa ajanmukaisten kirjastotilojen uudisrakentamista varten. Sekä kirjastokävijöihin että kirjastohenkilöstöön kohdistuvien terveysriskien välttämiseksi kuntien tulee huolehtia siitä, että kirjastotilojen ylläpitoa varten on olemassa taloudelliset edellytykset. Kuntien tulee huolehtia siitä, että kirjastotiloissa on turvallista oleskella, ja laatia pelastus- ja/tai valmiussuunnitelma kunnan kaikkia kirjastotiloja varten. Turvallisuusnäkökohta tulee huomioida myös kirjastotyöntekijöiden lukumäärässä. Pääkirjastojen aukioloaikojen tulee olla valtakunnallisen tavoiteasettelun (30 tuntia viikossa) mukaisia.

Nuorten työpajatoiminta

Nuorten työpajatoiminta vastasi erityisen hyvin alle 25-vuotiaiden syrjäytymisvaarassa olevien nuorten tarpeisiin. Suurimmalla osalla nuorista oli pajalle tullessaan vain peruskoulututkinto suoritettuna, ja suurin osa heistä siirtyi työpajajakson jälkeen koulutukseen. Toiminta oli kokonaisuutena tarkasteltaessa erittäin vaikuttavaa. Työpajatoiminnan johtamisessa ja laadussa oli kuitenkin paikkakuntakohtaisia eroja.

Arviointitehtävä: Nuorten työpajatoiminta vuosina 2004 – 2009.

Tulokset ja johtopäätökset: Nuorten määrä kasvoi Etelä-Suomen läänin työpajoilla viidessä vuodessa 1,5-kertaiseksi. Työpajatoimintaa ei kuitenkaan vielä vuonna 2009 ollut tarjolla kaikkien kuntien nuorille eikä kaikille toimintaan haluaville. Toimintaa oli tarjolla 82 prosentissa entisen Etelä-Suomen läänin kunnista. Tosin suurin osa työpajatoiminnan järjestäjistä oli sitä mieltä, etteivät pajat kykene ottamaan vastaan kaikkia nuoria, jotka haluavat tulla mukaan.

Työpajajakson jälkeen suurin osa nuorista sijoittui positiivisesti, lähinnä koulutukseen, työelämään tai muihin ohjattuihin toimenpiteisiin. Työpajoilla vuonna 2009 olleista nuorista 72 prosenttia sijoittui positiivisesti pajajakson jälkeen, kun viittä vuotta aiemmin osuus oli 55 prosenttia. Useimmat työpajoilta lähteneet sijoittuivat koulutukseen. Vaikka toisen asteen opintojen keskeyttäminen on hyvin yleistä ja keskeyttämiseen liittyy merkittävä syrjäytymisriski, kouluista ja oppilaitoksista ei lähetetty nuoria työpajoille kovin paljon, niiden lähettäminä tuli vain seitsemän prosenttia nuorista. Suurin osa nuorista, 65 prosenttia, tuli työ- ja elinkeinotoimistojen tai työvoiman palvelukeskusten lähettäminä. Koulutuspalveluiden lisäksi myös sosiaali- ja terveyssektorilta (sosiaali- ja terveystoimesta, mielenterveyspalveluista ja kriminaalihuollosta) nuoria lähetettiin työpajoille koko maan keskiarvoa vähemmän, osuus oli viisi prosenttia nuorista.

Johtamisessa ja laadussa oli eroja pajatoiminnan järjestäjien välillä. Yksilövalmennusta ei kaikilla pajoilla ollut, ja nuorten kuuleminen ja osallistuminen vaihteli paljon. Monialainen viranomaisyhteistyö on tärkeä kehittämisen kohde. Nuorten työ- ja toimintakyvyn arviointijärjestelmien ja työpajatoiminnan laatujärjestelmien kehittäminen on myös tarpeen.

Toimenpide-esitykset: Nuorten työpajatoimintaa on oltava riittävästi tarjolla kaikkien kuntien nuorille. Työpajatoiminnan vaikuttavuus on tunnustettava ja nuoria on lähetettävä pajoille muualtakin kuin työ- ja elinkeinohallinnosta. Kynnys tulla työpajalle on oltava nykyistä matalampi, samoin työpajalta takaisin oppilaitokseen. Joka pajalla tulee pyrkiä laadukkaaseen toimintaan ja nuoret tulee ottaa mukaan suunnitteluun.

3 Utvärderingens centrala resultat

Samservice

Samservicen enligt den nya lagen har inte framskridit på planerat sätt. Samservice-kontorens serviceurval är inte enhetligt och standardserviceurvalen erbjuds inte på ett heltäckande sätt.

Utvärderingsuppdrag: Hur den statliga lokalförvaltningens centrala tjänster, dvs. Folkpensionsanstalten, polisens tillståndsservice, arbets- och näringsförvaltningen och skatteförvaltningen, organiseras i form av separata serviceställen och som samservice.

Resultat och slutsatser: I före detta Södra Finlands län hade statens lokalförvaltning ett heltäckande nätverk av serviceställen: 44 samservicekontor och 195 separata servicebyråer. 13 kommuner i regionen erbjöd inte de tjänster som utvärderades. Samservice hade tagits i bruk i stor omfattning. Verksamhetsmodellen enligt den nya samservicelagen har dock inte införts på alla ställen. Det urval av standardservice som fastställts för att garantera och utveckla samservicens servicenivå erbjuds bara vid några få samservicekontor.

Jämfört med året innan har den statliga lokalförvaltningens separata servicebyråer minskat med 16. På grund av det kärvare resursläget och av produktivitetsskäl har serviceproducenterna dragit in servicebyråer där efterfrågan varit liten. Antalet samservicekontor har minskat med 9. Då serviceproducenterna upphört att erbjuda service eller då samservicens verksamhetsmodell inte motsvarat den nya lagen har förutsättningarna för samservice inte längre uppfyllts.

Strukturreformerna inom statsförvaltningen innebär att lokalförvaltningens sakkunniga förflyttas till de stora tätorterna. I och med kommunsammanslagningar koncentreras de kommunala tjänsterna till kommuncentrumen. Med hjälp av tidsbokning går det att få expertservice på samservicekontoren. Fortfarande är det få samservicekontor som använder sig av tidsbokning och distansservice.

I stället för de tjänster som koncentreras bör det inrättas nya samservicekontor som erbjuder åtminstone ett s.k. standardserviceurval. Samarbetet för att utveckla samservicen bör fortsätta.

Åtgärdsförslag: De statliga myndigheterna och kommunerna inrättar samservicekontor i de kommuner där den statliga lokalförvaltningens serviceställen har dragits in. Alla centrala serviceproducenter bör finnas representerade på samservicekontoren och kontoren bör erbjuda åtminstone s.k. standardserviceurval, som säkerställer att servicen håller en hög nivå. Med hjälp av tidsbokning och distansservice kan också samservicekontoren vid behov tillhandahålla expertservice. Serviceproducenterna upprättar sina samserviceavtal och erbjuder sin service i enlighet med den nya samservicelagen. Serviceproducenterna sörjer för att alla samservicekontor har kunddatorer med internetuppkoppling.

Utredningstjänster (polisväsendet)

I Södra Finlands län förbättrades uppklarningsgraderna för strafflagsbrott, trafikbrotten borträknade, jämfört med år 2008. Vid sex polisinrättningar förlängdes utredningstiden för dessa brott. Utredningstiderna ligger längst ifrån de uppsatta målen, medan uppklarningsgraderna bättre motsvarar målsättningen. Utredningens längd, brottens uppklarningsgrad och vilket slags servicebemötande medborgarna fått inverkar på deras bedömning av om polisutredningen varit lyckad. För medborgarna är det viktigt att de får aktuell information.

Utvärderingsuppdrag: Att utreda förändringar och skillnader i utredningstjänsternas servicenivå samt hur servicenivåmålen uppnåtts.

Resultat och slutsatser: Vid sex polisinrättningar förlängdes utredningstiden för strafflagsbrott, trafikbrotten borträknade, jämfört med år 2008. Vid en del polisinrättningar var utredningstiden mycket lång,

mer än 90 dygn. I Södra Finlands län förbättrades uppklarningsgraderna med 1,5 %. Största förbättringen, 7,5 %, skedde inom Kymmenedalens polisinrättning. Uppklarningsgraden har förbättrats eftersom också fler långvariga fall har klarats upp. Därmed blir den totala utredningstiden dock lång. Brister i antalet personregistreringar, antalet brottsplatsundersökningar och kvaliteten på dem och brister i registreringen av polisanmälningarnas uppgifter om tillvägagångssätt leder till att utredningstjänsternas kvalitet och effekter försämras. Det finns också rum för förbättring när det gäller antalet tvångsmedel, i synnerhet reseförbud, anhållanden och husrannsakningar, och en ändamålsenlig användning av dem. För närvarande utnyttjar polisen långt ifrån alla de aktionsmöjligheter som lagstiftningen medger.

Utredningstiderna ligger längst ifrån de uppsatta målen, medan uppklarningsgraderna bättre mot-svarar målsättningen. En förklaring till att målen inte uppnåddes kan vara att polisinrättningarna fortfarande håller på att organisera eller bygga upp sina utredningstjänster. Vilket slags servicebemötande medborgarna fått och hur lång tid utredningen tagit inverkar på deras bedömning av om utredningen har varit lyckad. Också ouppklarade brott inverkar på medborgarnas bedömning. För medborgarna är det viktigt att de får aktuell information. Det är viktigt att förstå vilken information som kan förmedlas till medborgarna.

Åtgärdsförslag: För att göra utredningarna snabbare är det viktigt att effektivera förarbetena, skilja åt korta och långa utredningar och att behandla klara brott snabbt. Utredningsprocessen skulle bli snabbare med fler telefonförhör. För att inte utredningen ska försenas i onödan bör utlåtanden som behövs i förundersökningen fås in snabbare eller spridas ut.

Förutom klara brott bör man sträva efter att lösa också brott där det inte är klart vem som är förövare. En polisanmälan av hög kvalitet är en viktig grund för förundersökningen och sammanlänkningen av brott. Antalet brottsplatsundersökningar och personregistreringar bör ökas och tvångsmedel bör användas tillräckligt. Det gäller att ändra sättet att arbeta och förbättra kvaliteten på det grundläggande arbetet. Detta kan främjas genom arbetsplatsutbildning och en aktiv undersökningsledning.

Polisinrättningarnas ledning följer upp och utvärderar sina utredningsenheters resultat och utredningsprocessens kvalitet samt ingriper aktivt i upptäckta avvikelser. Verksamhetsmodellen är en del av polisinrättningens informationsledda verksamhet och hänför sig till utvecklingen av ledningsgruppsarbetet. För medborgarna är det viktigt att löften om kontakt hålls och att de informeras om vilket läge utredningen befinner sig i. Kunden ska bemötas professionellt, rättvist, sakligt och mänskligt.

Tillgång till snabb hjälp (polisväsendet)

Mätt i polisens aktionsberedskapstid i genomsnitt förbättrades tillgången till snabb hjälp med mindre än en minut jämfört med år 2008. Att aktionsberedskapstiden förbättrats i Södra Finlands län beror på en kortare aktionsberedskapstid vid Helsingfors och Västra Nylands polisinrättningar. Aktionsberedskapstiden vid de övriga polisinrättningarna försämrades.

Utvärderingsuppdrag: Hur tillgången till snabb hjälp utvecklats samt skillnaderna mellan de olika polisinrättningarna år 2009 samt hur servicenivåmålen uppnåtts inom larmverksamheten.

Resultat och slutsatser: Mätt i polisens aktionsberedskapstid i genomsnitt förbättrades tillgången till snabb hjälp med mindre än en minut jämfört med år 2008. Att aktionsberedskapstiden förbättrats i Södra Finlands län beror på en kortare aktionsberedskapstid vid Helsingfors och Västra Nylands polisinrättningar. Aktionsberedskapstiden vid de övriga polisinrättningarna försämrades. Resultatmålen uppnåddes i Helsingfors och Västra Nyland. Den största skillnaden i aktionsberedskapstiden mellan de olika polisinrättningarna uppgick till 3,7 minuter. Också de uppställda målen varierade; en del polisinrättningar hade strängare mål och en del friare. Inom polisinrättningarna fanns stora variationer i olika kommuners aktionsberedskapstid. Det finns en tydlig koppling mellan kommunernas aktionsberedskapstid och medborgarnas betyg på tjänsterna. Medborgarna i kommuner med en lång aktionsberedskapstid ger ett

sämre betyg på hur larmtjänsterna sköts. Vilka personliga erfarenheter de som svarat på säkerhetsundersökningen har inverkade också på vilket betyg de gav.

Åtgärdsförslag: Polisinrättningarna fortsätter att utveckla och använda den informationsledda styrmodellen för fältverksamheten. Verksamhetsmodellen främjar en optimal placering av patruller också i områden där kommuncentren är utspridda. Antalet larmuppdrag kan minskas med hjälp av förebyggande arbete. Servicemålen bör definieras närmare regionalt utgående från exempelvis kommuntyp. Polisinrättningarna bör sörja för att larmtjänsterna är tillgängliga inom rimlig tid också i avlägset belägna trakter. Av informationen utåt bör framgå vad de stora skillnaderna beror på och att de geografiska avstånden innebär att det också tar längre tid att hinna fram till avlägset belägna trakter. För medborgarna är det enklare att förstå varför förutsättningarna att sköta brådskande larmuppdrag varierar från område till område. Resultaten av försök med polisens och gränsbevakningsväsendets gemensamma patruller bör utnyttjas i glesbygdsområdena.

Förebyggande verksamhet (räddningsväsendet)

Räddningsmyndigheternas utlåtanden beaktas vid planläggning och byggande. I en del områden förekommer fortfarande betydande brister i brandsynerna av objekt som ska inspekteras en gång per år. Enligt räddningsmyndigheternas uppgifter hade omkring två tredjedelar av de planeringsskyldiga upprättat en plan. Upplysnings- och informationsarbetet riktar sig i huvudsak till barn och unga. Hur upplysnings- och informationsarbetet genomförs varierar stort, de gemensamma anvisningarna och kriterierna för verksamheten är bristfälliga.

Utvärderingsuppdrag: Miljöplaneringens uppbyggnad med utgångspunkt i hur säkerheten kan förbättras, brandsyner av särskilda objekt, upprättandet av räddningsplaner och tillgången till samt verkställandet av rådgivning, information och utbildning om säkerhetsfrågor.

Resultat och slutsatser: Objekt som orsakar fara har beaktats i miljöplaneringen. Vidare beaktas räddningsmyndigheternas utlåtanden på ett bra sätt vid planläggning och byggande.

I en del områden förekom fortfarande betydande brister i brandsynerna av särskilda objekt som ska inspekteras en gång per år. Räddningsverkens uppskattningar av hur många årsverken som används för brandsyner varierar stort. Också beträffande förhållandet mellan personalresurserna och de objekt som ska inspekteras uppvisades stora variationer räddningsverken emellan.

Enligt räddningsverken hade räddningsplaner upprättats för endast omkring två av tre objekt för vilka det ska finnas en lagstadgad räddningsplan. Räddningsverken strävar efter att på olika sätt främja uppgörandet av räddningsplaner.

Räddningsverkens upplysnings- och informationsarbete riktar sig i huvudsak till barn och unga. Hur upplysnings- och informationsarbetet genomförs varierar dock stort mellan de enskilda räddningsverken. De riksomfattande anvisningarna och kriterierna för upplysnings- och informationsverksamheten är bristfälliga.

Åtgärdsförslag: Vikt bör läggas vid att man vid miljöplaneringen har tillgång till räddningsmyndigheternas expertis i säkerhetsfrågor. Räddningsmyndigheterna bör sträva efter att i ett så tidigt skede som möjligt ge utlåtanden i frågor som rör byggande och planläggning.

Vid utvecklandet av brandsynerna bör fokus ligga på brandsynernas innehåll, effekter och definieringen av särskilda objekt. Det har föreslagits att den nya räddningslagen ska ålägga räddningsverken skyldighet att utarbeta tillsynsplaner. Syftet med ändringen av lagstiftningen är att bättre inrikta räddningsverkens tillsyn utgående från områdets risker och andra särskilda tillsynsbehov.

I egenskap av tillsynsmyndigheter bör räddningsmyndigheterna utnyttja de lagenliga rättigheterna

och skyldigheterna och vid behov vidta åtgärder om räddningsplaner inte har gjorts upp. För upplysnings- och informationsarbetet bör man förutsättningslöst utveckla nya verksamhetsmodeller med vilka man kan nå fram till också de målgrupper som skulle vara svåra att nå med traditionella metoder. Det behövs snabbt gemensamma anvisningar och kriterier för att kunna förenhetliga och utveckla upplysnings-, informations- och utbildningsarbetet.

Tillgång till snabb hjälp (räddningsväsendet)

Det nationella servicemålet uppnåddes inte helt och hållet. Under de senaste åren har aktionsberedskapstiden emellertid förbättrats i de flesta räddningsområden.

Utvärderingsuppdrag: Hur servicemålet för aktionsberedskapstiden inom räddningsväsendet uppnåtts i olika riskområden.

Resultat och slutsatser: År 2009 nåddes olycksobjekten i genomsnitt inom den aktionsberedskapstid som krävdes för riskområdena. Mellan enskilda kommuner finns det dock stora variationer i hur lång tid det tar att nå fram till ett olycksobjekt. Också tiden på dygnet inverkade på aktionsberedskapstiderna. Under de senaste åren har det inte skett några väsentliga förändringar i aktionsberedskapstiderna inom räddningsväsendet. Utvecklingsriktningen har dock varit uppåtgående. Aktionsberedskapstiderna har alltså till största delen förbättrats i alla områden.

Åtgärdsförslag: När räddningsverksamhetens resurser fördelas bör möjligheterna att bilda mindre verksamhetsenheter och sprida ut verksamheten undersökas. Syftet är ett snabbare servicenät och jämlikare tillgång till tjänsterna. Samtidigt bör vikt fästas vid att upprätthålla och främja avtalsbrandkårernas verksamhetsförutsättningar. Informationen från olyckor som inträffat tidigare bör utnyttjas i större utsträckning vid definieringen av olycksriskerna och servicenivån.

Krisberedskap (räddningsväsendet)

Det finns stora skillnader i kommunernas krisberedskap. En del av kommunerna fäster särskild vikt vid beredskapsarrangemangen och har en god krisberedskap. I alltför många kommuner har beredskapsfrågorna emellertid fått en underordnad betydelse.

Utvärderingsuppdrag: De kommunala beredskapsplanernas aktualitet, utbildningen av krisledningsorganisationen och kommunernas krisledningsfärdigheter.

Resultat och slutsatser: Det finns stora skillnader i kommunernas krisberedskap. En del av kommunerna har fullgjort sin beredskapsskyldighet exemplariskt och har en god krisberedskap. Dock har en stor del av kommunerna endast vidtagit de minimiåtgärder som krävs enligt lag och vissa har inte ens vidtagit dem. Utvecklingen verkar dock gå mot det bättre; kommunerna har gradvis börjat satsa mer på beredskapsarrangemang och krisberedskap. Det finns ändå fortfarande alltför många kommuner där det är dålig ställt med krisberedskapen och beredskapsarrangemangen.

Åtgärdsförslag: Säkerheten bör erkännas som en central framgångsfaktor för kommunen. Beredskapsarrangemang, upprätthållande av krisberedskapen och krishantering bör vara en given del av kommunernas normala funktioner och processer. Kommunerna bör utnämna en koordinator som ansvarar för frågor som rör kommunens beredskap och övergripande säkerhet. Det behövs ökat samarbete med andra kommuner och aktörer i området också i frågor som rör beredskap och beredskapsplanering.

Lokalt säkerhetssamarbete och förhindrande av marginalisering

Andelen personer som hamnat utanför utbildning eller som saknar examen efter grundnivå har ökat något. Alkoholförsäljningen och antalet våldsbrott har minskat. Ökningen av antalet familjevåldsuppdrag avstannade och enligt offerundersökningar har familjevåldet inte ökat. Unga gör sig dock oftare än tidigare skyldiga till våldsbrott. Den lokala säkerhetsplaneringen har inte framskridit enligt målsättningen. I den lokala säkerhetsplaneringen fungerar dock samarbetsprocessen mellan myndigheterna bra.

Utvärderingsuppdrag: Förekomsten av social marginalisering, marginalisering från utbildning och familjevåld. Utvecklingen av alkoholkonsumtionen och antalet unga som begår ungdomsbrott samt funktionaliteten hos samarbetsprocessen inom den lokala säkerhetsplaneringen.

Resultat och slutsatser: Det finns rum för utveckling i gränsytan mellan den psykiatriska servicen och barnskyddet. Varje år ökar antalet barn och unga som behöver barn- och ungdomspsykiatrisk vård och barnskyddsåtgärder. Många barnfamiljer skulle behöva mer stöd. Inom barnskyddet förmår man inte tillhandahålla öppenvårdsåtgärder för alla behövande.

Av de unga som går ut grundskolan placerar sig inte alla i vidare studier. Varje år hamnar ca 6–8 % utanför utbildning på andra stadiet eller påbyggnadsundervisning. Omkring 2 % av dem som går ut grundskolan deltar inte i gemensam ansökan. En stor del av dem som söker till yrkesutbildning på andra stadier har avslutat sin grundläggande utbildning ett tidigare år och konkurrerar således om utbildningsplatserna med dem som precis gått ut grundskolan.

Alkoholförsäljningen och antalet våldsbrott har minskat. Larmen om familjevåld har upphört att öka. I och med recessionen har arbetslösheten och i synnerhet ungdomsarbetslösheten ökat. Betydligt fler barn och unga blir omhändertagna eller placeras utanför hemmet.

Den lokala säkerhetsplaneringen har inte framskridigt som planerat och planerna håller inte en sådan nivå som de borde. I kommunerna och regionerna ses säkerhetsplaneringen inte som en möjlighet, utan upplevs till och med som en börda.

Åtgärdsförslag: Inom basservicen bör satsningar, i form av ökade resurser och intensivare samarbete, göras på förebyggande barnskyddsarbete. Dagvårdens, skolväsendets och ungdomsarbetets verksamhetsformer bör utvecklas så att de bättre motsvarar behoven också hos de barn och unga som är i behov av särskilt stöd.

Inom den grundläggande utbildningen bör man fästa särskild vikt vid och avsätta resurser för elevernas behov av inlärning, studievägledning och stöd. Ett tillräckligt stort utbud av påbyggnadsundervisning och förberedande utbildning bör garanteras. Man bör främja i synnerhet invandrarungdomarnas och specialelevernas placering i yrkesutbildning samt utveckla flexibla utbildningslösningar och undervisningsarrangemang. Informationsförmedlingen i myndighetssamarbetet bör förbättras, i synnerhet när det gäller åtgärder som rör barn och unga. Polisen gör systematiska observationer av familjevåldssituationer och förmedlar sin information till andra myndigheter. Inom säkerhetssamarbetet bör man effektivera modellerna för tidigt ingripande.

För att utveckla säkerhetsplaneringen och -samarbetet bör man i kommunen eller regionen utnämna en person som ägnar sig åt säkerhetsfrågor och koordinerar säkerhetsarbetet. Vid uppgörandet av säkerhetsplanerna bör organisationerna, näringslivet och områdets invånare beaktas. Särskild vikt bör fästas vid granskning och analys av omvärlden.

Den regionala tillgången till finskspråkig grundläggande utbildning

Den regionala tillgången till grundläggande utbildning är i genomsnitt god och restiderna för elever som får skolskjuts motsvarar bestämmelserna.

Utvärderingsuppdrag: Den regionala tillgången till grundläggande utbildning har utvärderats sedan år 2002. Syftet med utvärderingen har varit att följa med läget och eventuella förändringar i tillgången. Från och med 2005 har man också utrett och följt med om skolresetiden för de elever som är berättigade till skolskjuts hållits inom de gränser som har fastställts i lagen om grundläggande utbildning.

Resultat och slutsatser: Den regionala tillgången till grundläggande utbildning var fortfarande god på läns-, landskaps- och regionnivå. Av hela länets elever i åldern 7–12 år bodde i genomsnitt 96 % inom en fem kilometers radie från en skola som ger undervisning för åk 1–6, och av eleverna i åldern 13–15 år bodde 87 % inom en fem kilometers radie från en skola som ger undervisning för åk 7–9. Ändringarna i tillgången jämfört med tidigare år var mycket små.

Skolnätet var fortfarande rätt heltäckande. Det totala antalet skolor har årligen minskat. År 2009 var minskningen betydligt större än under de två föregående åren. Skillnaderna i tillgången i olika kommuner syntes tydligast vid jämförelse av olika kommungrupper. Tillgången var fortfarande sämst i små och tvåspråkiga kommuner. I början av år 2009 skedde flera kommunsammanslagningar. Inom några år går det att se vilka effekter dessa och kommande kommunsammanslagningar samt kommun- och servicestrukturreformen har haft på tillgången till grundläggande utbildning.

Ungefär en femtedel av grundskoleeleverna i Södra Finland var berättigade till skolskjuts, vilket var nästan lika många som föregående år. Resetiderna överskred sällan bestämmelserna. Av förskoleeleverna inom dagvården var det bara en liten del som var berättigade till skolskjuts.

Åtgärdsförslag: I samband med kommunsammanslagningar och utvecklandet av kommunservicestrukturen är det viktigt att se till att den grundläggande utbildningen ordnas på ett sätt som säkerställer att eleverna från kommunens olika delar också i fortsättningen har jämlika möjligheter att få grundläggande utbildning som närservice. Det bör utredas hur nätbaserad undervisning samt informations- och kommunikationsteknik kan utnyttjas som ett sätt att garantera grundläggande utbildning i glesbygden. Vilka effekter ändringarna i skolnätet har på den regionala tillgången, antalet elever som får skolskjuts samt rese- och väntetiderna bör fortsättningsvis följas upp på kommunal, regional och nationell nivå.

Tillgång till svenskspråkig grundläggande utbildning

Tillgången till svenskspråkig grundläggande utbildning har inte nämnvärt förändrats.

Utvärderingsuppdrag: Regionförvaltningsverken har på uppdrag av undervisningsministeriet utrett om tillgången till grundläggande utbildning förändrats och om skolresornas längd, i tid mätt, hållits inom ramen för vad som stadgas i lagen om grundläggande utbildning.

Resultat och slutsatser: Tillgången till svenskspråkig grundläggande utbildning mätt i andelen svenskspråkiga i läropliktsåldern som bor inom en fem kilometers radie från svenskspråkig skola har inte nämnvärt förändrats jämfört med året innan. Av Södra Finlands svenskspråkiga 7-12 åringar bodde i genomsnitt 89 %, en minskning med en procentenhet och av 13-15 åringarna 60 %, en ökning med en procentenhet, inom en fem kilometers radie från svenskspråkig skola. En relativt större andel av länets finskspråkiga barn i motsvarande åldersgrupper (96 % och 87 %) bodde vid samma tidpunkt inom fem kilometer från finskspråkig skola. Tillgången till grundläggande utbildning varierar mellan regioner och kommuner. En dryg tredjedel av eleverna i de svenskspråkiga skolorna var berättigade till skolskjuts. Andelen elever med transportförmån har inte nämnvärt förändrats. Enligt utbildningsanordnarna har några elever i två kommuner berörts av överlånga skolresor där den lagstadgade tiden för skolresans längd har överskridits.

Elevantalet inom den svenskspråkiga grundläggande utbildningen i Södra Finland ökade stadigt fram till år 2003. Efter det har elevantalet årligen minskat. Elevminskningen har dock varit förhållandevis mindre än i Fastlandsfinland i genomsnitt. Hösten 2009 var skolornas antal fem färre än året innan. Under tidsperioden 2002-2009 har sammanlagt tretton skolor indragits eller sammanslagits med annan skola. Det är i första hand skolor på landsbygden som dragits in på grund av minskat elevunderlag. De svenskspråkiga åldersklasserna under skolåldern har dock ökat och antalet elever som påbörjar svenskspråkig skola beräknas framöver att årligen öka. Detta varierar emellertid mellan regioner och kommuner. Andelen elever som går i skola inom huvudstadsregionen har ökat och beräknas att ytterligare öka.

Åtgärdsförslag: Den grundläggande utbildningen skall garanteras som närservice så att eleverna har jämlika möjligheter att gå i skola oberoende av boningsort. Vid samordning av elevupptagningsområden inom kommunen bör möjligheterna till skolgång över kommungränserna granskas så att skolgången ur elevernas synpunkt kan ordnas så ändamålsenligt som möjligt. För att garantera en lokalt mångsidig och kvalitativt god undervisning bör även tillämpningar av olika former av nätundervisning och informations- och kommunikationstekniska lösningar utnyttjas och vidareutvecklas.

Tillgången till finskspråkig utbildning på andra stadiet

Tillsvidare är den regionala tillgången till gymnasieutbildning fortfarande rätt bra. I bl.a. Östra Nyland och Egentliga Tavastland finns det emellertid områden där tillgången till gymnasieutbildning är sämre än i genomsnitt.

Tillgången till yrkesutbildning är till stor del bättre än i genomsnitt, men inte i alla områden. Sämst är situationen i landsortskommunerna i Päijänne-Tavastland och Södra Karelen.

Utvärderingsuppdrag: Den regionala tillgången till gymnasieutbildning och grundläggande yrkesutbildning på andra stadiet för unga.

Resultat och slutsatser: Den geografiska tillgången till gymnasieutbildning var bättre i Södra Finlands län än i genomsnitt. 93 procent av åldersgruppen som gick ut grundskolan hade tillgång till gymnasieutbildning på högst tio kilometers avstånd (Fastlandsfinland 86 %). Under det nationella genomsnittet låg i synnerhet de stadsliknande kommunerna i Östra Nyland och Egentliga Tavastland och landsortskommunerna i Nyland och Östra Nyland.

Även tillgången till yrkesutbildning var i huvudsak bättre än genomsnittet. Av dem som gick ut grundskolan bodde 89 % högst 10 kilometer från ett ställe som erbjöd yrkesutbildning (Fastlandsfinland 78 %). Trots att tillgången låg över genomsnittet fanns det också områdesvisa skillnader, från 69 procent i Södra Karelen till 95 procent i Nyland. Sämst var läget i landsortskommuner i Päijänne-Tavastland och Södra Karelen. Om man förutom yrkesutbildningens läge beaktar antalet utbildningsalternativ och förutsätter minst tre olika utbildningsområden framträder det mångsidiga utbildningsutbudet i Nyland tydligt. I landsortskommuner i Östra Nyland, Päijänne-Tavastland, Kymmenedalen och Södra Karelen var tillgången särskilt dålig. Tillgången till såväl gymnasie- som yrkesutbildning var i stort sett oförändrad jämfört med året innan.

På tillgången till utbildning inverkar bl.a. sökandeströmmarna inom den gemensamma ansökan samt elevströmmarna mellan landskapen. Eleverna söker i regel till gymnasieutbildning direkt efter grundskolan, men av dem som sökte till yrkesutbildning inom gemensam ansökan hade nästan hälften gått ut grundskolan före ansökningsåret. De som hade gått ut grundskolan före ansökningsåret hade svårare att komma in på utbildning och särskilt yrkesutbildning. Gymnasieutbildningen var ganska landskapsbunden, medan 13 % av de nya yrkesstuderandena hade sökt sig till utbildning utanför sitt hemlandskap.

Åtgärdsförslag: Gymnasienätet och nätet av yrkesutbildning på andra stadiet bör också i fortsättningen vara regionalt heltäckande. Den regionala tillgången kan säkerställas genom intensivare samarbete med andra utbildningsanordnare och läroanstalter. Sam-

arbetet bör sträcka sig över olika utbildningsstadier samt över kommun- och landskapsgränserna. Undervisningsministeriet bör ge ekonomiskt bidrag till samarbete utbildningsanordnarna emellan. Det är viktigt att utbudet av utbildning på hela andra stadiet även i fortsättningen är mångsidigt också i områden som lider av ett utflyttningsöverskott eller där den geografiska tillgängligheten är sämre. Olika distans-, nät- och rörliga undervisningslösningar kan bidra till att bevara en mångsidig utbildning. I Nyland och Päijänne-Tavastland behövs fortfarande fler nybörjarplatser till yrkesutbildning på andra stadiet. När yrkesutbildningen dimensioneras bör man räkna med inte bara den unga åldersgruppen i landskapet utan också det stora och växande antal sökande från utanför den grundläggande utbildningen.

Tillgängligheten till svenskspråkig utbildning på andra stadiet

Svenskspråkiga ungdomars tillgänglighet till utbildning på andra stadiet är oförändrad.

Utvärderingsuppdrag: Regionförvaltningsverket hade i uppdrag att utvärdera den regionala tillgängligheten till utbildning på andra stadiet.

Resultat och slutsatser: Tillgängligheten till utbildning på andra stadiet var år 2009 fortsättningsvis sämre för de svenskspråkiga 16-åringarna än för de finskspråkiga i landet. Detta gäller såväl gymnasie- som yrkesutbildningen. En jämförelse med år 2008 visar att skillnaderna mellan språkgrupperna var oförändrade.

Såsom tidigare år väljer svenskspråkiga ungdomar helst en fortsatt utbildning som ordnas i det egna landskapet. En bidragande orsak till detta kan vara de studerandes ålder. Många vill inte flytta långt hemifrån direkt efter att de avslutat den grundläggande utbildningen. Det var synnerligen ovanligt att en österbottnisk studerande inledde studier i södra Finland eller att en studerande från södra Finland inledde en utbildning i Österbotten.

Åtgärdsförslag: För att garantera ett jämlikt utbildningsutbud också i fortsättningen behövs satsningar på utvecklingsarbete mellan utbildningsstadierna och regionerna. Detta arbete bör inkludera undervisningsmetoder och samarbetsmodeller mellan utbildningsenheterna samt flexibla undervisningsarrangemang. Utbildningsanordnarna bör också åläggas ansvar att ordna kompetenshöjande fortbildning för undervisnings-, elevvårds- och stödpersonalen.

Oroväckande nog minskade andelen antagna bland dem som avslutade sin grundläggande utbildning och inledde fortsatta studier samma år. Detta gällde för både gymnasie- och yrkesutbildningen. Eftersom det har visat sig att de som hållit ett mellanår har svårare att komma in till fortsatt utbildning, finns det en risk för ökad marginalisering bland de unga som inte genast inleder fortsatta studier. Det är därför av största vikt att det finns ett tillräckligt utbildningsutbud också i fortsättningen samt att även utbildningar med ett litet antal sökande kan genomföras.

Bibliotekslokalerna och deras användning

Bibliotekslokalerna är i genomsnitt bättre än för tio år sedan, men minskningen av antalet öppettimmar har försämrat tillgången till bibliotekstjänster.

Utvärderingsuppdrag: De allmänna bibliotekens lokaler och användningen av dem.

Resultat och slutsatser: Under de senaste tio åren har bibliotekslokalernas yta i genomsnitt vuxit och lokalernas skick förbättrats. Varannan kommun nådde upp till den rekommenderade biblioteksytan, som är minst 100 m^2 per tusen invånare. Även om lokalerna är tillräckligt stora har tillgången till bibliotekstjänster försämrats eftersom antalet öppettimmar har minskat och inte infaller under tider som motsvarar kundernas behov.

Det finns rum för förbättring när det gäller bibliotekslokalernas säkerhet och tillgänglighet. Vartannat bibliotek har gjort en besiktning av lokalernas skick. I vart femte bibliotek upptäcktes fel, i huvudsak fuktproblem. Bibliotekslokalerna och bokbussarna behöver fortlöpande förnyas. Lokalkostnaderna utgör

en stor del av bibliotekens verksamhetskostnader. I närapå varannan kommun uppgår lokalkostnaderna till åtminstone en femtedel eller mer av bibliotekets totala kostnader.

Åtgärdsförslag: Biblioteket är en viktig aktör när det gäller att förhindra utslagning i en kommun, och därför är det viktigt att bibliotekslokalerna kan utnyttjas av kommuninvånarna i så stor utsträckning som möjligt. Biblioteken bör därför förutsättningslöst utvärdera lokalanvändningen och öppettiderna och vid behov göra ändringar så att de på ett mer mångsidigt sätt motsvarar kommuninvånarna behov.

Biblioteken ska finnas med i kommunens beredskapsplan och öva inför eventuella nödsituationer. Genom att följa upp bibliotekslokalernas skick och göra reparationer i tid kan kommunerna förhindra hälsoproblem och spara in på byggnads- och reparationskostnader.

Biblioteken i Svenskfinland

Bibliotekslokalernas användning och verksamhet har under de senaste tio åren i viss mån förändrats.

Utvärderingsuppdrag: Utvärderingsändamålet omfattade bibliotekslokalerna i enspråkigt svenska kommuner och tvåspråkiga kommuner vars majoritetsspråk är svenska. Hur väl kan kommuninvånaren utnyttja bibliotekslokalen? Finns det i kommunen tillräckligt med tidsenliga och säkra bibliotekslokaler med beaktande av vad som finns stadgat i lagen om räddningsplan 468/2003 samt beredskapsplan 1080/1991? Hur används bibliotekslokalerna och vilka är bibliotekens lokalkostnader?

Resultat och slutsatser: Bibliotekslokalernas användning har förändrats i takt med informationssamhället. Biblioteken i Svenskfinland tillhandahåller bibliotekslokaler som överlag är ändamålsenliga och tidsenliga. Biblioteken kan ses som en samlingspunkt som stimulerar till möten generationer emellan. Majoriteten av bibliotekslokalerna kan inte användas av kunderna utan bibliotekspersonal. Fortsättningsvis sköts biblioteksärenden huvudsakligen genom ett fysiskt besök på biblioteken. Bibliotek i Svenskfinland har fler besök än utlåning av böcker.

Majoriteten av huvudbibliotek har öppet på vardagar och lördagar medan filialbiblioteken överlag har stängt under helgen. Det är viktigt att det i kommunen finns ett resursstarkt huvudbibliotek som bas för biblioteksverksamheten som kan förstärka och komplettera de övriga bibliotekens öppethållningstider.

Endast 40 procent av biblioteken är med i kommunens beredskapsplan medan flertalet bibliotek saknar en räddningsplan. I en majoritet av kommunerna bedömde man att bibliotekslokalens säkerhet var god medan 44 procent ansåg att bibliotekslokalens säkerhet var tillfredställande för såväl kunden som för personalen.

De finlandssvenska bibliotekslokalernas funktionsduglighet är överlag god. I biblioteken har en besiktning av biblioteksbyggnaden gjorts men i vart annat bibliotek har ingen uppdatering skett under 2000-talet. Besiktningen gav vid handen att biblioteksbyggnader kräver underhåll och att saneringsbehovet är uppenbart. Bristen på ekonomiska resurser inverkar på kommunernas möjligheter att renovera bibliotekslokalerna.

Åtgärdsförslag: Ökad statlig finansiering för renovering av bibliotekslokaler och fortsatt statlig finansiering för nybyggnad av tidsenliga bibliotekslokaler. För att undvika hälsorisker för såväl biblioteksbesökarna som bibliotekspersonal bör kommunerna se till att det finns ekonomiska förutsättningar för att underhålla bibliotekslokalerna. Kommunerna måste se till att bibliotekslokalerna är trygga att vistas i och utarbeta räddningsplan och/eller beredskapsplan för kommunens samtliga bibliotekslokaler. Även när det gäller antalet anställda i biblioteket bör man beakta trygghetsaspekten. Huvudbibliotekens öppethållningstider bör följa den nationella målsättningen, 30 h per vecka.

Ungdomsverkstäder

Ungdomsverkstäderna tillgodosåg särskilt bra behoven hos de unga under 25 år som riskerar att bli marginaliserade. Största delen av de unga som kom till verkstäderna hade enbart avlagt grundskoleexamen, och största delen av dem fortsatte med vidare studier efter perioden på verkstaden. Ur ett helhetsperspektiv var verksamheten mycket effektiv. Kvaliteten på och ledningen av verkstadsverksamheten uppvisade dock ortsspecifika skillnader.

Utvärderingsuppdrag: Ungdomsverkstäderna åren 2004–2009.

Resultat och slutsatser: Antalet unga på verkstäderna i Södra Finlands län har på fem år blivit 1,5 gånger fler. År 2009 kunde verkstadsverksamhet dock fortfarande inte erbjudas alla kommuners unga eller alla intresserade. Verksamheten erbjöds i 82 procent av kommunerna i före detta Södra Finlands län. Största delen av verksamhetsarrangörerna ansåg emellertid att ungdomsverkstäderna inte kan ta emot alla unga som är intresserade av att delta.

Efter verkstadsperioden placerade sig största delen av ungdomarna positivt, främst i utbildning, arbetslivet eller i annan handledd verksamhet. Av de unga som deltog i verkstäderna år 2009 placerade sig 72 procent positivt efter verkstadsperioden, medan andelen fem år tidigare var 55 procent. Efter verkstäderna började de flesta studera. Trots att det är mycket vanligt att unga avbryter sina studier på andra stadiet och trots att avbrutna studier är förknippade med en betydande risk för marginalisering skickade skolorna och läroanstalterna inte särskilt många unga till verkstäderna. Endast sju procent av ungdomarna hade kommit till verkstaden via en skola eller läroanstalt. Största delen, 65 procent, kom till verkstaden via arbets- och näringsbyråerna eller servicecentralerna för arbetskraften. Också social- och hälsovårdssektorn (social- och hälsovårdsväsendet, mentalvården och kriminalvården) sände färre unga än i hela landet i genomsnitt till ungdomsverkstäderna, andelen var fem procent av verkstadsungdomarna.

Mellan olika verksamhetsarrangörer fanns skillnader i hur verksamheten leddes och i verksamhetens kvalitet. Alla verkstäder kunde inte erbjuda individuell träning. Vilka möjligheter de unga hade att göra sig hörda eller vara delaktiga varierade också stort. Det tvärsektoriella myndighetssamarbetet är ett viktigt utvecklingsobjekt. Det är också nödvändigt att utveckla systemen för utvärdering av de ungas arbets- och funktionsförmåga samt verkstädernas kvalitetssystem.

Åtgärdsförslag: Det bör finnas tillräckligt med ungdomsverkstäder för unga i alla kommuner. Verkstadsverksamhetens effekter bör erkännas och också andra instanser än arbets- och näringsbyråerna bör sända unga vidare till ungdomsverkstäderna. Tröskeln att komma till verkstaden och också sedan återgå till läroanstalten bör vara lägre. Varje verkstad bör eftersträva verksamhet av hög kvalitet och inkludera de unga i planeringen.

4

Tiedonhankinta ja arviointimenetelmät

4 Tiedonhankinta ja arviointimenetelmät

Arvioinnissa on käytetty pääosin olemassa olevia tietolähteitä ja tietokantoja, joita ylläpitävät mm. Tilastokeskus, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Väestörekisterikeskus, eri ministeriöt, valtakunnalliset organisaatiot ja tutkimuslaitokset. Arvioinnissa on hyödynnetty viimeisintä saatavilla olevaa tilastoaineistoa, pääosin vuoden 2009 tietoja, mutta myös vuoden 2008 aineistoa. Väestöruutuaineisto on 31.12.2008 tilanteesta. Edellä mainittujen lähteiden lisäksi aluehallintovirastolla ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilla sekä eri viranomaisilla on omia hallinnonalojaan koskevia tilastoja. Tilastoista saatavan aineiston puuttuessa on tarpeen mukaan tehty omia internetpohjaisia kyselyjä. Arviointiin osallistuvien tahojen oma asiantuntemus, kunta- ja työkokoukset sekä alueen tuntemus ovat arvokasta täydentävää tietovarantoa. Tietolähteinä on lisäksi käytetty organisaatioiden omia www-sivuja ja kirjallisia lähteitä.

Kunnille suunnattuja kyselyjä on käytetty vain silloin, kun arvioinnin kannalta välttämätöntä tietoa ei ole ollut muutoin saatavissa. Kyselyjen kohdejoukko, vastausprosentit sekä muut arvioinnissa käytetyt tietolähteet on esitetty kunkin arviointikohteen yhteydessä.

Arvioinnissa on hyödynnetty sekä määrällistä että laadullista aineistoa. Tilastollisista menetelmistä on pääasiallisesti käytetty suoria jakaumia ja niistä laskettuja prosenttiosuuksia. Arviointikohteissa, jotka ovat usean vuoden säilyneet samoina, on saatu myös aikasarjoja kehityssuuntien todentamiseksi. Arviointiaineisto on pääosin määrällistä. Palvelujen etäisyyden ja ajan saavutettavuuden arvioinnit ovat osoittautuneet varsin käyttökelpoisiksi työkaluiksi palvelujen kysynnän ja tarjonnan selvittämisessä.

Palvelutarjontaa ja -rakennetta on tähän asti toteutetuissa arvioinneissa tarkasteltu alueellisen ja paikallisen kysynnän pohjalta. Kuntien yhdistyessä yhä laajemmiksi kokonaisuuksiksi kertoo kunnan keskiarvotieto yhä vähemmän todellisesta tilanteesta. Samoin myös muiden hallinnollisten rajojen muuttuminen vaikuttaa keskiarvotiedon hyödynnettävyyteen. Vuoden 2008 valtakunnallisessa raportissa on todettu, että palvelujen tarjonnan ja kysynnän arvioinnin tulee entistä enemmän painottua paikkatietopohjaiseen tarkasteluun. Koordinaatti- ja kilometripohjainen tieto ei ole sidoksissa hallinnollisiin rajoihin ja niiden muuttumiseen, mikä mahdollistaa arvioitavien asioiden tarkastelun itse ilmiön ei hallinnonrajojen näkökulmasta. Kunta- tai muihin hallinnollisiin rajoihin perustuneet laskelmat ovat puoltaneet paikkaansa peruspalvelujen tuottajan näkökulmasta. Paikkatietoon pohjautuva arviointi ottaisi entistä paremmin huomioon asukkaan, asiakkaan näkökulman.

Peruspalvelujen arvioinnissa kartta-analyysi on keskeinen arviointimenetelmä. Sitä on käytetty sekä kehityssuuntien tarkasteluun että arviointitulosten esittelytapana. Kartografia ei kuitenkaan ole itsetarkoitus vaan sen pitää myös tuottaa todellista lisäarvoa analyyseihin. Arvioinnin toteuttamisessa on tärkeää myös arviointiasetelman rakentamisen johdonmukaisuus ja arviointitulosten johtaminen tältä pohjalta. Arvioinnissa on korostettu myös ennakointinäkökulmaa ja sen terävöittämistä.

Peruspalvelujen arvioinnissa käytettävän tietomäärän tehokkaampaan hallintaan ja käyttöön on rakennettu valtakunnallista Patio-järjestelmää, jota ei vielä ole kunnolla voitu hyödyntää alueellisen arviointien tekemisessä. Patio tarjoaa jatkossa paitsi tiedonhallintavälineen arvioinnin tekijöille myös entistä paremman kanavan arviointitulosten hyödyntämiseen. Vuoden 2009 lopulla julkiseen käyttöön avatusta Patiosta osoitteessa http://patio.suomi.fi/PatioWeb on saatavissa aiempien arviointien keskeisistä aiheista laadittua tilannekuvaa. PATIOn kehittämistyö jatkuu Pohjois-Suomen aluehallintovirastossa sekä valtakunnallisessa peruspalvelujen arviointityöryhmässä.

5

Hallinnon toimivuus

5 Hallinnon toimivuus

5.1. Yhteispalvelu

Johtopäätökset	Toimenpide-esitykset
Valtion paikallishallinnon palvelupaikkoja on entisen Etelä-Suomen läänin alueella kattavasti vaikka palvelupaikkojen lukumäärä on vähentynyt. Alueella on 13 kuntaa, joissa ei tarjota arvioitavia palveluja. Useat palveluntuottajat järjestävät palvelujaan uudelleen, asiantuntijapalveluja poistetaan pienistä kunnista.	Valtion viranomaiset ja kunnat perustavat yhteispalvelupisteitä kuntiin, joista on poistettu valtion paikallishallinnon toimipaikkoja. Yhteispalvelupisteissä on oltava mukana kaikki keskeiset palveluntuottajat.
Uuden lain mukainen yhteispalvelu ei ole edennyt suunnitellulla tavalla. Palveluvalikoima on epäyhtenäinen eikä vakiopalveluvalikoimia ole tarjolla kattavasti.	Palveluntuottajat tekevät yhteispalvelusopimuksensa ja tarjoavat palvelunsa niissä uuden yhteispalvelulain mukaisesti. Palveluntuottajat tarjoavat yhteispalvelussa vähintään ns. vakiopalveluvalikoiman, joka turvaa palvelujen korkean tason. Ajanvarauspalvelulla ja etäpalvelulla saadaan tarpeiden mukaan asiantuntijapalveluja myös yhteispalvelupisteisiin.
Ajanvaraus ja etäpalvelu ovat vielä harvoin käytössä yhteispalvelupisteissä Uusi yhteispalvelu painottuu yhä enemmän sähköiseen palveluun. Asiakkaiden käytössä olevat Internet-yhteydet yleistyvät hitaasti yhteispalvelupisteissä	Palveluntuottajat hankkivat kaikkiin yhteispalvelupisteisiin asiakaskäyttöön Internet-yhteydet ja ottavat käyttöön ajanvarauksen ja etäpalvelun mahdollisuudet

5.1.1. Paikallishallinnon keskeisten palvelujen tarjonta ja saatavuus

Arviointiasetelma

Arvioinnin kohteena ovat valtion paikallishallinnon keskeisten palvelujen (Kansaneläkelaitos, poliisin lupapalvelut, työ- ja elinkeinohallinto sekä verohallinto) järjestäminen erillisinä palvelupisteinä ja yhteispalvelussa.

Arviointikriteerit	Arviointikysymykset	Indikaattorit	Palvelutavoitteet / hyvä palvelutaso
TARJONTA Yhteispalvelupisteet	Kuinka monta yhteispalvelupistettä entisen Etelä-Suomen läänin alueella oli?	Yhteispalvelupisteiden määrä ja sijainti entisen Etelä-Suomen läänin alueella	Kunnassa on yhteispalvelupiste tai paikallishallinnon keskeiset palvelut ovat muutoin saatavilla
	Kuinka monta uuden lain mukaista yhteispalvelupistettä entisen Etelä-Suomen läänin alueella oli ja missä ne sijaitsivat?	Uuden lain mukaisten yhteispalvelupisteiden määrä ja sijainti entisen Etelä-Suomen läänin alueella	Yhteispalvelutoiminta on uuden lain mukaista
Yhteispalvelusopimukset	Kuinka monessa yhteispalvelupisteissä oli tehty uuden yhteispalvelulain mukainen sopimus?	Sopimusten lukumäärä vuosina 2008 ja 2009 Uuden lain mukaiset yhteispalvelusopimukset, toimeksianto / toimeksisaantosuhde	Kaikissa yhteispalvelupisteissä on tehty uuden lain mukainen yhteispalvelusopimus
Palveluvalikoima	Minkä hallinnon alojen ja millaisia palveluja yhteispalvelupisteet tarjosivat?	Toimijat / yhteispalvelupiste Tarjottavat palvelut / yhteispalvelupiste Asiantuntijapalvelut a) oma virkailija paikalla b) ajanvaraus c) etäyhteys asiantuntijaan	
Palvelun taso	Miten keskeiset palveluntuottajat tarjosivat palvelujaan yhteispalvelupisteissä?	Palvelun taso a) täydet palvelut b) laajempi kuin vakiopalvelut c) vakiopalvelut d) vähemmän kuin vakiopalvelut	Yhteispalvelupisteessä on tarjolla vähintään vakiopalveluvalikoima
Asiakaspäätteet	Kuinka monta asiakaspäätettä yhteispalvelupisteissä oli?	Asiakaspäätteiden määrä / yhteispalvelupiste vuosina 2008 ja 2009	Vähintään yksi asiakaspääte / yhteispalvelupiste
Henkilöstömäärä yhteispalvelupisteissä	Kuinka monta henkilöä yhteispalvelupisteissä työskenteli?	Palveluneuvojien lukumäärä yhteispalvelupisteissä vuosina 2008 ja 2009	Tehostamishankkeen suositus: 4 palveluneuvojaa / yhteispalvelupiste
Apudiaarin käyttö	Kuinka moni yhteispalvelupiste käytti apudiaaria?	Apudiaarin käyttö / entisen Etelä-Suomen läänin alueella	Apudiaari on käytössä kaikissa yhteispalvelupisteissä
KYSYNTÄ	Kuinka paljon yhteispalvelupisteillä oli asiakkaita?	Yhteispalvelupisteen asiakkaat / toimija vuosina 2008 ja 2009	
SAAVUTETTAVUUS Yhteispalvelupisteet Valtion paikallishallinnon keskeiset palvelut	Kuinka suuri osa väestöstä asui 20 km:n säteellä Kansaneläkelaitoksen palvelujen, poliisin lupapalvelujen Te-toimistojen sekä verotoimistojen palvelupisteistä tai yhteispalvelupisteistä?	Enintään 20 km:n etäisyydellä Kelan palvelujen, poliisin lupapalvelujen, Te-toimistojen sekä verotoimistojen palvelupaikoista ja yhteispalvelupisteistä asuvien osuus väestöstä	20 km:n säteellä asuu vähintään yhtä suuri osa väestöstä kuin vuonna 2008

Arvioinnissa selvitettiin palvelujen tarjontaa sekä erillisinä palveluina että yhteispalveluna. Yhteispalvelusta selvitettiin palveluntuottajat, palvelut ja niiden taso, henkilöstömäärä, palvelujen käyttö, asiakaspäätteiden määrä, apudiaarin käyttö ja yhteispalvelusopimusten lukumäärä.

Yhteispalvelupisteiden tiedot perustuvat valtiovarainministeriön yhteispalvelupisteiden tietokantatietoihin. Paikallishallinnon keskeisten palveluntuottajien palvelupisteiden tiedot haettiin Internet-sivuilta sekä saatiin palveluntuottajilta. Tiedot on kerätty 31.10.2009 tilanteesta.

Keskeiset havainnot / tulokset

Alueen väkiluku kasvaa, jolloin laadukkaita palveluja tarvitaan entistä enemmän.

Keskeisten valtion palveluntuottajien palveluverkot ovat alueella kattavat. Lopetettujen palvelupisteiden palvelut on lähes kaikissa tapauksissa pyritty turvaamaan yhteispalveluratkaisuilla. Palvelujen saavutettavuus ei ole merkittävästi muuttunut.

Yhteispalvelu on otettu alueella käyttöön laajasti. Uuden yhteispalvelulain mukaista toimintamallia ei kuitenkaan ole otettu käyttöön kattavasti. Yhteispalvelun palvelutason turvaamiseksi ja kehittämiseksi vahvistettu vakiopalveluvalikoima toteutuu vain harvoissa yhteispalvelupisteissä. Koska yhteispalvelun palvelutaso on epäyhtenäinen ja monin paikoin matala, yhteispalvelun kehittämisen keskeisenä tavoitteena on palveluvalikoiman laajentaminen ja yhtenäistäminen.

Valtionhallinnon rakenneuudistukset vievät paikallishallinnon asiantuntijat suuriin taajamiin. Kuntaliitokset keskittävät kuntien palveluja kuntakeskuksiin. Palveluntuottajat ovat vähenevistä resursseista ja tuottavuussyistä lopettaneet tai lopettamassa palvelupisteitään, joissa kysyntä on määritelty vähäiseksi. Sähköisten palvelujen laajeneminen on vähentänyt tarvetta henkilökohtaiseen asiointiin, palveluja on tarkoituksenmukaista tarjota yhteispalveluna.

Asiantuntijapalvelut on jo usein mahdollista saada yhteispalvelupisteisiin ajanvarauksella. Lähivuosina yleistyvä etäpalvelu tulee myös lisäämään yhteispalvelupisteiden asiantuntijapalvelujen saatavuutta.

Keskittyvien palvelujen tilalle on perustettava lisää uusia yhteispalvelupisteitä, missä tarjotaan vähintään ns. vakiopalveluvalikoima, jotta kuntalaiset saavat neuvontaa ja apua erilaisten etuuksien ja lupien hakemiseen. Tämä prosessi on useissa kunnissa vielä kesken. Yhteispalvelun kehittämiseksi tehtävää yhteistyötä tulee jatkaa.

Johdanto

Kansalaisille tärkeät valtion paikallishallinnon keskeiset palvelut on turvattava yhteispalvelulla.

Yhteispalvelu on tapa tarjota julkishallinnon, ja joissain palvelupisteissä myös kolmannen sektorin palveluja keskitetysti yhdestä paikasta. Keskeiset toimijat yhteispalvelussa ovat kunta, Kansaneläkelaitos, poliisi, maistraatti, työ- ja elinkeinohallinto sekä verohallinto. Yhteispalvelupisteiden perustaminen ja mahdollisimman laajan palvelun tuominen samaan pisteeseen on taloudellinen ja asiakasystävällinen keino parantaa alueen palvelutarjontaa ja palvelun saavutettavuutta. Kunnan ja valtion palveluntuottajien yhteistyöllä voidaan turvata monipuoliset ja laadukkaat palvelut niin haja-asutusalueilla kuin taajamissa.

Yhteispalvelu perustuu lakiin

Yhteispalvelun kehittäminen on aiemmin perustunut lakiin julkisen hallinnon asiakaspalvelujen järjestämisestä yhteisissä palveluyksiköissä (802/1993). Uusi laki julkisen hallinnon yhteispalvelusta (223/2007) tuli voimaan 1.4.2007. Uusi laki muutti yhteispalvelun käsitettä ja sisältöä. Lain tarkoituksena on parantaa julkisen hallinnon asiakaspalvelun saatavuutta ja toiminnan tehokkuutta. Lakia sovelletaan valtion ja kunnan viranomaisten sekä Kansaneläkelaitokselle kuuluvien avustavien asiakaspalvelutehtävien järjestämisessä ja hoitamisessa viranomaisten yhteistyönä. Avustava asiakaspalvelu sisältää mm. asiakirjojen vastaanottamista ja luovuttamista, asioiden vireillepanoa, asioiden käsittelyyn liittyvää neuvontaa sekä

sähköisten palvelujen tukemista. Yhteispalvelussa ei ratkaista asioita, vaan asiakkaita neuvotaan ja he saavat asiansa vireille.

On suositeltavaa, että järjestöjen ja muiden paikallisten yhteisöjen kanssa tehdään yhteistyötä. Lain mukaan yhteispalvelussa julkisen hallinnon asiakaspalvelutehtäviä voivat kuitenkin hoitaa vain viranomaiset.

Yhteispalvelun laajentamishanke 15.12.2008–31.5.2010 lisää yhteispalvelua

Valtiovarainministeriö on asettanut vuoden 2008 lopulla valtakunnallisen Yhteispalvelun laajentamishankkeen. Hankkeen toimikausi on 15.12.2008–31.5.2010. Hankkeen taustalla ovat aiempi yhteispalvelun kehittäminen, selvitysmies Timo Kietäväisen ehdotukset yhteispalvelun kehittämiseksi sekä hallinnonaloittainen palvelupisteiden kehitys. Hankkeella on johtoryhmä ja sen valmisteluryhmänä toimii paikallishallinnon ja palvelujen yhteistyöryhmä. Lisäksi hankkeelle on asetettu alatyöryhmiä valmistelemaan ja toimeenpanemaan hankkeen linjauksia ja tehtäviä.

Hankkeen tavoitteena on konkreettisesti lisätä yhteispalvelupisteiden määrää, laajentaa olemassa olevien yhteispalvelupisteiden palveluvalikoimaa sekä laajentaa yhteispalvelun menettelytapoja ja luoda sen käyttöön uusia työvälineitä. Valmisteluryhmän alaisuuteen on asetettu neljä alatyöryhmää sekä projektiryhmä. Projektiryhmän tavoitteena on saada aikaan useita uusia uudentyyppisiä yhteispalvelupisteitä hankkeen linjausten mukaisesti.

Projektiryhmän työn kohdentamiseksi on valittu paikkakunnat, joilla pyritään ensisijaisesti saamaan vuoden 2009 aikana käyntiin uudenlainen yhteispalvelupiste. Näihin kuntiin kuuluvat: 1) kaikki kunnat, joissa aiotaan lopettaa poliisin, maistraatin, työ- ja elinkeinotoimiston, verohallinnon tai Kansaneläkelaitoksen oma toimipiste; 2) kunnat joissa valtion palvelut on yhteispalvelun varassa ja paikallisen pisteen palveluvalikoima on suppea verrattuna sovittuun konseptiin; 3) kunnat, joissa ei ole valtion palveluja tarjolla lainkaan; 4) kunnat, jotka ovat ilmoittaneet halukkuudestaan yhteispalvelun järjestämiseen.

Alueella on laajentamishankkeen projektiryhmän kehittämiskohteina 37 kohdepaikkakuntaa. Kohdepaikkakunnat maakunnittain ovat Uusimaa: Nurmijärvi, Pornainen, Raaseporin Pohja ja Siuntio, Itä-Uusimaa: Askola, Loviisa ja Pernaja, Kanta-Häme: Hattula, Hausjärvi, (Hämeenlinnan) Hauho, (Hämeenlinnan) Kalvola, (Hämeenlinnan) Lammi sekä Jokioinen ja Loppi, Päijät-Häme: Asikkala, Hartola, Hollola, Hämeenkoski, Kärkölä, Nastola, Padasjoki ja Sysmä, Kymenlaakso: Iitti, (Kouvolan) Anjalankoski, (Kouvolan) Elimäki, (Kouvolan) Kuusankoski, (Kouvolan) Jaala ja (Kouvolan) Valkeala sekä Virolahti, Etelä-Karjala: (Lappeenrannan) Joutseno, Luumäki, Rautjärvi, Ruokolahti, Savitaipale, Taipalsaari ja Parikkala.

Hankkeen kehittämistyön tuloksena alueelle on jo syntynyt ja on syntymässä uusia uuden lain mukaisia yhteispalvelupisteitä.

Yhteispalvelun etäpalveluprojekti

Yhteispalvelun etäpalveluprojekti asetettiin yhteispalvelun laajentamishankkeen valmisteluryhmän alaisuuteen toimikaudelle 29.1.2009–31.12.2009. Projektin tavoitteena on ollut selvittää etäpalvelun laajaa käyttöönottoa yhteispalvelussa.

Projekti toteutti kolme pilotointia syksyn 2009 aikana. Piloteissa tarjottiin julkishallinnon palveluja video- ja verkkoneuvotteluratkaisujen avulla, testattiin asiakirjojen jakamista ja kokeiltiin etäasioinnin työvälineitä. Saadut kokemukset toimivat pohjana projektin esityksille yhteispalvelun ja julkishallinnon etäpalvelukonseptista.

Projektin kokemukset etäpalvelusta ovat olleet niin lupaavia, että etäpalvelu tulisi työryhmän näkemyksen mukaan sisällyttää yhtenä uutena palvelukanavana keskeisten yhteispalvelutoimijoiden palvelustrategioihin. Kunkin toimijan tulisi tarjota etäpalveluna mahdollisimman kattava palveluvalikoima.

Valtion asiakaspalvelupisteet vähenevät, uudet palvelutavat yleistyvät

Erillisten palvelupisteiden määrä on vähentynyt viime vuodesta 16. Vuoden 2009 lopussa Kansaneläkelaitoksen erillisiä palvelupisteitä oli 66 (vuonna 2008 oli 71), poliisin lupahallinnon palveluja tarjoavia palvelupisteitä oli 41 (vuonna 2008 oli 46), Te-toimistoja oli 64 (vuonna 2008 oli 69) ja verotoimistoja oli 24 (vuonna 2008 oli 25). Yhteensä valtion paikallishallinnon keskeisiä palveluja tarjoavia palvelupisteitä oli vuoden 2009 lopussa 195. Vuonna 2008 vastaava luku oli 211.

Kansaneläkelaitos on lakkauttanut pieniä toimistojaan vähäisten asiakasmäärien vuoksi ja hakenut alueen palvelun säilyttämistä yhteispalveluratkaisuilla. Toimistoja on lakkautettu Hartolassa, Hausjärvellä, Hämeenlinnan Lammilla, Iitissä ja Jokioisissa sekä Kouvolan Elimäellä (Elimäki on laskettu 2008 arvioinnissa yhteispalvelupisteeksi).

Poliisi on lopettanut palvelutoimistojaan Hämeenlinnan Hauholla, Inkoossa, Jokioisissa, Lappeenrannan Joutsenossa, Rautjärvellä, Kouvolan Anjalankoskella sekä Virolahdella (Jokioinen ja Anjalankoski on laskettu 2008 arvioinnissa yhteispalvelupisteiksi).

Työ- ja elinkeinohallinto on vähentänyt toimistojaan: Espoossa Tapiolan ja Espoon keskustan Te-toimistot lakkautettiin ja palvelut keskitettiin Leppävaaraan. Kouvolan Anjalankoskella ja Kuusankoskella lopetettiin työvoiman palvelukeskukset sekä Te-toimisto. Alueen työvoiman palvelukeskukset on laskettu tässä arvioinnissa työ- ja elinkeinohallinnon palvelupaikoiksi.

Verohallinto lopetti Helsingissä Itäkeskuksen palvelupisteen.

Kansaneläkelaitos muuttaa pieniä toimistojaan yhteispalvelupisteiksi ja kehittää voimakkaasti verkko- ja puhelinpalvelujaan

Kansaneläkelaitos kehittää aktiivisesti yhteispalvelua. Yhteispalveluratkaisuun on päästy Hartolassa, Hausjärvellä, Hämeenlinnan Lammilla, Iitissä ja Kouvolan Elimäellä. Kansaneläkelaitos on siirtymässä yhteispalveluun myös Kouvolan Kuusankoskella ja Myllykoskella, Nastolassa, Padasjoella, Sysmässä ja Virolahdella.

Kansaneläkelaitos kehittää asiakaspalvelua lisäämällä mahdollisuuksia sähköiseen asiointiin ja puhelinpalveluun. Tavoitteena on, että 2010 loppuun mennessä kaikkia yleisimpiä etuuksia voi hakea Kelan verkkosivujen kautta. Lapsiperheet ja opiskelijat voivat jo nyt pääosin hoitaa Kela-asiansa verkossa. Verkossa voi myös hakea asumistukea, sairauspäivärahaa ja täyttää työttömyysajan ilmoituksia.

Poliisin lupapalvelut on tarkoitus turvata yhteispalveluratkaisuilla ja ajanvarausjärjestelyin

Yhteispalvelun laajentamishankkeen kohdekuntien alueilla on käyty ja käydään yhteispalveluneuvotteluja palvelujen säilyttämiseksi. Yhteispalveluratkaisuun on jo päästy mm. Askolassa, Hämeenkoskella, Hausjärvellä, Inkoossa, Kouvolan Anjalankoskella ja Kuusankoskella, Lopella ja Pornaisissa.

Toimipisteidensä vähentämisen myötä poliisi pyrkii löytämään uusia keinoja lupapalvelujen tarjoamiseen. Poliisi on ottanut käyttöön ns. lupapalvelusalkut, joiden tietoliikenneyhteyksien kautta voidaan tuoda reaaliaikaiset asiantuntijapalvelut ajanvarauksella myös yhteispalvelupisteisiin.

Poliisin siirrettävä rekisteröintipiste eli lupasalkku on poliisin liikkuva toimisto. Salkun avulla poliisi voi pystyttää toimiston mihin tahansa. Lupasalkku sisältää kaiken laitteiston, mitä lupahakemusten vastaanottamiseksi tarvitaan.

Työ- ja elinkeinohallinto lisää sähköisten palvelujen tarjontaa

Sähköisten palvelujen laajuutta ja järjestelmällistä käyttöä lisätään tavoitteena ajasta ja paikasta riippumattomat, ripeästi käynnistyvät, laadukkaat ja monipuoliset palvelut. Verkko- ja puhelinpalvelujen avulla turvataan henkilökohtaisen palvelun resursointi yrityksille, muille työnantajille sekä henkilöasiakkaille. Verkkopalvelua kehitetään niin, että käyttöön tulee mm. asiakkaan palvelutarvearvio ja profilointi.

Verohallinto palvelee verkossa

Verohallinto hakee tuottavuutta virtaviivaistamalla verotusprosesseja, vakioimalla työn tekemistä ja automatisoimalla tehtäviä. Verohallinnon sähköiset palvelut ovat lyöneet itsensä läpi. Jo noin puolet muutosverokorteista tehdään nykyään sähköisesti, mikä vähentää työtä puhelinpalvelussa ja verotoimistoissa.

Ajanvarauspalvelulla ja etäpalvelulla asiantuntijapalveluja myös yhteispalvelupisteisiin

Ajanvarausta ja etäpalvelua hyödyntämällä on mahdollista parantaa palvelua ja lisätä asiakastyytyväisyyttä. Ajanvarausjärjestelmässä asiakas voi varmistaa henkilökohtaisen asiantuntijapalvelun etukäteen. Asiakas varaa ajan viranomaisen asiantuntijalta tai viranomainen tulee ennalta määrättyyn aikaan yhteispalvelupisteeseen ajan varauksen perusteella. Yhteispalvelupisteessä asiakas voi myös varata ajan palveluneuvojan avustuksella eri toimijoiden palveluihin. Jo olemassa olevista mahdollisuuksista huolimatta ajanvarausta käytetään vielä vähän yhteispalvelussa. Etäpalvelun mahdollisuudet ovat yhteispalvelussa vielä lähes käyttämättä.

Poliisi ja maistraatit ottivat viime vuonna käyttöön sähköisen ajanvarauspalvelun ensimmäisinä valtionhallinnossa. Poliisin sähköinen ajanvarausjärjestelmä on käytössä kaikissa poliisilaitoksessa ja laitokset voivat käyttää sitä myös useimmissa yhteispalvelupisteissä. Poliisin palveluissa on mahdollista käyttää ajanvarausta lähes kaikissa asiakaspalveluasioissa. Lupasalkun avulla poliisi voi tarjota asiantuntijapalveluja myös yhteispalvelupisteessä. Maistraattien ajanvarausjärjestelmän välityksellä tarjoamat palvelut ovat maistraattikohtaisia.

Ajanvarauksen käyttö on yleistynyt myös Kansaneläkelaitoksen toimistoissa. Kansaneläkelaitos ottaa koko maan kattavan ajanvarauspalvelun käyttöön vuonna 2010.

Te-toimistoissa henkilöasiakkaalle järjestetään verkkoasioinnin lisäksi tarkoituksenmukaisen henkilökohtainen päivystys- ja aikavarausasiointi. Te-toimistojen asiakastyössä lisätään kuvapuhelinyhteyksien käyttöä esimerkiksi tiettyihin palveluihin erikoistuneiden Te-toimistojen palveluissa ja yhteispalvelutoimistojen kautta tarjottavissa asiantuntijakonsultaatioissa.

Yhteispalvelu entisen Etelä-Suomen läänin alueella

Yhteispalvelua koskeva uusi laki tuli voimaan 1.4.2007. Lain siirtymäsäännöksen (12 §) mukaan yhteispalvelusta aikanaan tehdyt sopimukset tuli saattaa uuden lain mukaisiksi vuoden 2007 loppuun mennessä. Uudistamistarve käynnisti kehittämistyön, joka on edelleen osin kesken. Uuden lain mukaisia sopimuksia on tehty valtaosassa yhteispalvelupisteitä. Osassa pisteistä on edelleen jo kumotun lain tarkoittamaa toimintaa. Kun yhteispalvelulla on uuden lain mukaan kokonaan toisenlainen sisältö, sopimusten uusiminen tarkoittaa toimintamallin muuttamista. Neuvottelut ja sopiminen toimeksianto–toimeksi saanto-suhteista vievät aikaa.

Yhteispalvelun tehostamishankkeessa keskeiset palveluntuottajat vahvistivat ns. vakiopalveluvalikoimansa. Vakiopalveluvalikoimalla voidaan yhtenäistää ja varmistaa yhteispalvelujen palvelut ja palvelukyky. Vakiopalveluvalikoima ei toteudu sopimuksissa kovinkaan yhtenäisesti, paikoin ei ollenkaan. Useimmiten on sovittu Kansaneläkelaitoksen vakiopalveluvalikoimasta.

Laajentamishankkeen yhtenä keskeisenä tavoitteena onkin laajentaa olemassa olevien yhteispalvelupisteiden palveluvalikoimaa niin, että niissä tarjotaan vähintään yhteisesti sovittu vakiopalveluvalikoima.

Muutos- ja kehittämistilanteen kuvaamiseksi arvioinnissa on otettu mukaan vanhan lain mukainen yhteispalvelu ja erotettu se uuden lain mukaisesta yhteispalvelusta. Vakiopalveluvalikoiman toteutuminen on tarkasteltu erikseen kunkin palveluntuottajan kohdalla.

Alueella useita kuntaliitoksia

Vuoden 2009 alussa entisen Etelä-Suomen läänin alueella toteutuivat seuraavat kuntaliitokset: Hämeenlinna, Hauho, Kalvola, Lammi, Renko ja Tuulos yhdistyivät Hämeenlinnan kaupungiksi. Kouvola, Anjalankoski, Kuusankoski, Valkeala, Jaala ja Elimäki yhdistyivät Kouvolan kaupungiksi. Joutseno yhdistyi Lappeenrannan kaupunkiin. Sammatin kunta yhdistyi Lohjan kaupunkiin. Tammisaari, Karjaa ja Pohja yhdistyivät Raaseporin kaupungiksi.

Vuoden 2010 alussa Loviisa, Pernaja, Ruotsinpyhtää ja Liljendal muodostivat uuden Loviisan kaupungin. Ylämaa yhdistyi Lappeenrannan kaupunkiin.

Kuinka monta yhteispalvelupistettä entisen Etelä-Suomen läänin alueella oli?

Vuoden 2009 lopussa alueella oli 44 yhteispalvelupistettä. Ne olivat Askola, Espoo (6), Hartola, Hattula, Hausjärvi, Heinola, Helsinki, Hollola, Hämeenkoski, Hämeenlinna (2) Iitti, Imatra (3), Inkoo, Kouvola (3) Lapinjärvi, Loppi, Luumäki, Myrskylä, Nastola, Nurmijärvi, Pornainen, Pukkila, Pyhtää, Ruokolahti, Savitaipale, Suomenniemi, Sysmä, Vantaa (6) ja Ypäjä. Yhteispalvelupisteiden määrä oli vuodesta 2008 vähentynyt yhdeksällä. Lukumäärästä olivat poistuneet seuraavat yhteispalvelupisteet: Hämeenlinnan Renko ja Tuulos, Imatran Imatrankoski, Jokioinen, Kouvolan Jaala, Kouvolan Valkeala, Kärkölä, Liljendal, Lohjan Sammatti, Ruotsinpyhtää ja Siuntio. Uuteen yhteispalveluun oli vuonna 2009 siirrytty Inkoossa ja Suomenniemellä.

Pisteet olivat poistuneet listalta seuraavista syistä: Yhteispalvelun edellytykset olivat lakanneet, kun palveluntuottajat olivat vetäneet palvelunsa pois tai yhteispalvelu ei ollut uuden lain tarkoittamaa yhteispalvelua.

Yhteispalveluun ollaan siirtymässä vuodenvaihteessa tai vuoden 2010 alussa Artjärvellä, Loviisassa ja Padasjoella.

Uutta yhteispalvelua haetaan vuoden 2010 alussa yhdistyneissä Loviisan kunnissa: Loviisan Liljendalissa, Pernajalla ja Ruotsinpyhtäällä avataan uuden kunnan palveluja tarjoavat palvelupisteet. Palvelupisteistä on tavoitteena jatkossa kehittää yhteispalvelupisteitä lisäämällä niihin myös valtion palveluja.

Parikkalaan on suunnitteilla yhteispalvelu, jossa tarjottaisiin mm. Te-toimiston, Työvoiman palvelukeskuksen sekä kunnan elinkeino- ja maaseututoimen palveluja. Vastaavanlaisia suunnitelmia on myös Luumäellä ja Savitaipaleella.

Kuinka monta uuden lain mukaista yhteispalvelupistettä entisen Etelä-Suomen läänin alueella oli, missä ne sijaitsivat ja kuinka monessa yhteispalvelupisteissä oli tehty uuden yhteispalvelulain mukainen sopimus?

Alueella oli yhteensä 44 yhteispalvelupistettä. Uuden yhteispalvelulain mukaisia yhteispalvelupisteitä oli vuoden 2009 lopussa toiminnassa 22 paikkakunnalla. Uuden lain mukaiset sopimukset oli tehty 35 yhteispalvelupisteessä. Ne olivat Askola, Espoo (6), Hartola, Hausjärvi, Heinola, Helsinki, Hämeenkoski, Hämeenlinna (2), Iitti, Inkoo, Kouvola (3) Lapinjärvi, Loppi, Nurmijärvi, Pornainen, Pukkila, Ruokolahti, Savitaipale, Suomenniemi, Sysmä, Vantaa (6) ja Ypäjä. Vanhan lain mukaisia sopimuksia oli 4 yhteispalvelupisteessä. Ilman sopimusta oli 5 yhteispalvelupistettä. Vuonna 2008 alueella oli 53 yhteispalvelupistettä. Tuolloin 15 yhteispalvelupisteessä oli vanhan lain mukainen ja 23 yhteispalvelupisteessä oli uuden lain mukainen yhteispalvelusopimus.

Minkä hallinnon alojen ja millaisia palveluja yhteispalvelupisteet tarjosivat?

Alueen 44 yhteispalvelupisteestä 42 tarjottiin kunnan asiakaspalvelua. Lähes kaikki yhteispalvelupisteet sijaitsivat kunnan tiloissa.

Yhteispalvelupisteissä tarjottiin kunnan ja valtion paikallishallinnon palveluja. Muita palveluja yhteispalvelupisteissä oli vähän.

Taulukko 5.1.1.1.
Keskeiset palveluntuottajat yhteispalvelupisteissä entisessä Etelä-Suomen läänissä

Palvelupaikat	2006	2007	2008	2009	Muutos 2008 - 2009
Yhteispalvelupisteitä	**62**	**56**	**53**	44	**-9**
Kansaneläkelaitos	44	40	31	23	-8
Poliisi	48	43	47	37	-10
Maistraatti		36	37	28	-9
Työ- ja elinkeinohallinto	27	20	30	26	-4
Verohallinto	34	33	32	24	-8

Miten keskeiset palveluntuottajat tarjosivat palvelujaan yhteispalvelupisteissä?

Palveluntuottajat ovat vahvistaneet vakiopalveluvalikoiman yhteispalvelun tehostamishankkeessa. Asiakkaan kannalta palvelun yhtenäinen taso ja saatavuus ovat keskeisiä sisältöjä. Sopimukset osoittivat, että vahvistusta vakiopalveluvalikoimasta oli vain hyvin harvoin päästy sopimukseen. Näin yhteispalvelun keskeinen tavoite, palveluvalikoiman laajuus ja yhtenäisyys, toteutui huonosti.

Taulukko 5.1.1.2.
Yhteispalvelupisteiden keskeisten palveluntuottajien palvelun taso

Yhteispalvelupisteiden (44) palvelun taso	Kunta	Kela	Poliisi	Te-toimisto	Vero	Maistraatti
Palveluja yhteensä	42	23	37	26	24	29
Täydet palvelut	1	2	8	2	0	0
Vakiopalveluvalikoima	19	8	3	2	3	2
Ei palvelua	2	21	7	18	20	15

Asiakaspalvelujen tasoa arvioitaessa luokiteltiin palvelut seuraavasti:

1. Täydet palvelut – oman hallinnon työntekijä tarjoaa hallinnon täydet asiakaspalvelut.

2. Vakiopalveluilla tarkoitetaan Yhteispalvelun tehostamishakkeessa palveluntuottajien vahvistamia palveluja. Ne on lueteltu yhteispalvelun nettisivuilla www.yhteispalvelun.fi, kohdassa tukimateriaali. Vakiopalveluvalikoima on kuntien osalta määritelty siten, että sen arvioiminen on tässä vaikeaa.

3. Ei palvelua -sarakkeessa ovat pisteet, joiden palveluvalikoimassa ei ole hallinnon palveluja.

Kuinka monta asiakaspäätettä yhteispalvelupisteissä oli?

Internet-yhteys oli 84 %:lla yhteispalvelupisteistä, vuonna 2008 luku oli 76 %. Internet-yhteydet näyttävät yleistyvän hitaasti. Tavoitteena on, että kaikissa yhteispalvelupisteissä on Internet-yhteys.

Kuinka monta henkilöä yhteispalvelupisteissä työskenteli?

44 yhteispalvelupisteestä palveluneuvojien henkilötyövuosien määrän ilmoitti 40 yhteispalvelupistettä. Niissä yhteispalvelutyöhön käytettiin yhteensä 99,8 HTV:tta, palvelusihteerien lukumääräksi ilmoitettiin 108. Vuonna 2008 palveluneuvojien henkilötyövuosien määrän ilmoitti 37 yhteispalvelupistettä. Niissä yhteispalvelutyöhön käytettiin yhteensä 106 HTV:tta, palveluneuvojien määräksi ilmoitettiin 124.

Valtiovarainministeriön yhteispalvelun tietokannassa ei ole eritelty, kuinka paljon työaikaa käytettiin yhteispalvelutyöskentelyyn. Työntekijöillä voi olla myös muita tehtäviä ja yhteispalvelua tehdään oman toimen ohella.

Asiakaspalvelun kirjo vaihtelee lomakkeiden jakelusta asiantuntijapalveluihin, jolloin henkilömäärät eivät kovin hyvin kuvaa palvelun tasoa eivätkä eri pisteiden henkilömäärät ole yhteismitallisia.

Kuinka moni yhteispalvelupiste käytti apudiaaria?

Apudiaari oli arviointiajankohtaan mennessä otettu aktiiviseen käyttöön entisen läänin alueella kahdeksassa yhteispalvelupisteessä. Apudiaarin käyttö on lisääntymässä, vuonna 2008 se oli käytössä vain yhdessä yhteispalvelupisteessä.

Yhteispalvelun tehostamishanke tuotti yhteispalvelupisteiden käyttöön apudiaarin. Apudiaari on tehty asioinnin apuvälineeksi yhteispalvelupisteitä varten ja sen tarkoituksena on helpottaa arkipäivän työtä. Siinä dokumentoidaan asiakirjan saapuminen, siitä tuotettujen raporttien perusteella voidaan maksaa toimeksisaajalle palvelutapahtumasta aiheutuvat korvaukset. Siitä on mahdollista myös tilastoida asiakastapahtumia ja -määriä.

Apudiaarista on sovittu yhteispalvelussa mukana olevien viranomaisten kanssa. Tavoitteena on, että apudiaari otetaan käyttöön kaikissa yhteispalvelupisteissä.

Kuinka paljon yhteispalvelupisteillä oli asiakkaita?

Asiakaskäyntien määrää seurattiin harvoissa paikoissa. Asiakaskäyntien lukumäärän ilmoitti vain 9 pistettä 44:stä. Asiakaskäynnit vaihtelivat näissä pisteissä 800-30 000 asiakasta vuodessa. Vuonna 2008 asiakasmäärän ilmoitti 10 pistettä. Asiakaskäynnit vaihtelivat näissä pisteissä 10 – 30 000 asiakasta vuodessa.

Palveluverkko ja palvelupisteiden saavutettavuus?

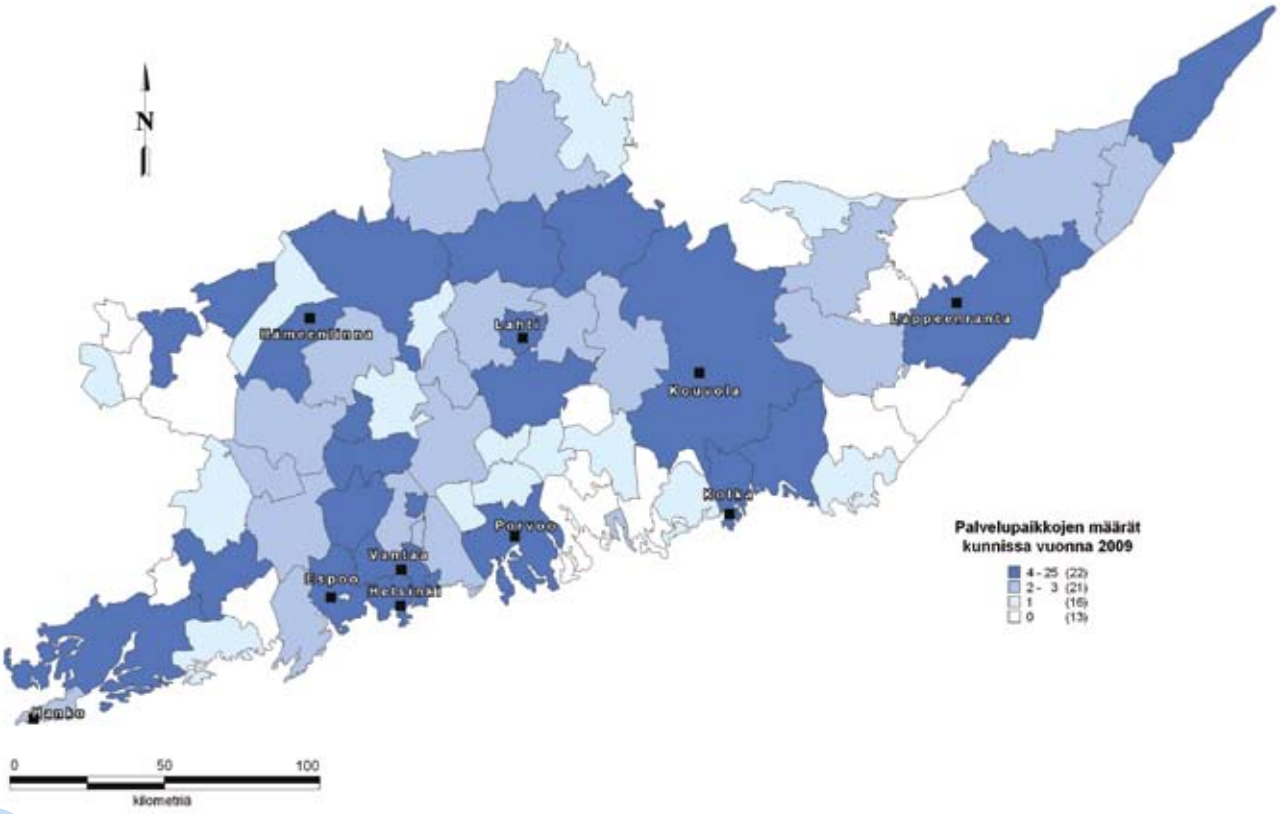
Vuoden 2009 lopussa Kansaneläkelaitoksen, poliisin lupahallinnon, työ- ja elinkeinohallinnon sekä verohallinnon paikallisia palvelupaikkoja sekä yhteispalvelupisteitä oli yhteensä 249, kun vastaava luku edellisenä vuonna oli 264.

Entisen Etelä-Suomen läänin alueen 22 kunnassa ko. palvelupaikkoja oli vähintään 4, 21 kunnassa palvelupaikkoja oli 2 tai 3 ja 16 kunnassa palvelupaikkoja oli vain yksi. 13 kunnassa ei ollut yhtään ko. palvelupaikkaa.

Yhden palvelupaikan kuntia olivat Uudellamaalla (4) Inkoo, Kauniainen, Nummi-Pusula ja Pornainen, Kanta-Hämeessä (3) Hattula, Hausjärvi ja Ypäjä, Päijät-Hämeessä (2) Hartola ja Hämeenkoski, Itä-Uudellamaalla (5) Askola, Lapinjärvi, Myrskylä, Pukkila ja Pyhtää, Kymenlaaksossa (1) Virolahti sekä Etelä-Karjalassa (1) Suomenniemi.

Kokonaan ilman palveluja olivat Uudellamaalla (2) Karjalohja ja Siuntio, Kanta-Hämeessä (3) Humppila, Jokioinen ja Tammela, Päijät-Hämeessä (1) Artjärvi, Itä-Uudellamaalla (3) Liljendal, Pernaja ja Ruotsinpyhtää, Kymenlaaksossa (1) Miehikkälä ja Etelä-Karjalassa (3) Lemi, Taipalsaari ja Ylämaa.

Kuva 5.1.1.1.
Kansaneläkelaitoksen, poliisin lupapalvelujen, Te-toimistojen ja verotoimistojen palvelupaikat sekä yhteispalvelupisteet kunnissa entisen Etelä-Suomen läänin alueella 31.10.2009



Kuinka suuri osuus alueen väestöstä asui 20 km:n etäisyydellä keskeisten paikallishallinnon toimijoiden palvelupaikoista tai yhteispalvelupisteistä?

Kansaneläkelaitoksen, poliisin lupapalvelujen, Te-toimistojen ja verotoimistojen sekä yhteispalvelupisteiden saavutettavuus oli vuonna 2009 hyvä.

Palvelujen saavutettavuus ei ole merkittävästi muuttunut. Hallintojen omat lopetetut palvelupisteet on joko korvattu yhteispalvelulla tai hallinnon omat palvelupisteet ovat 20 km:n etäisyydellä.

Koska yhteispalvelupisteiden palveluvalikoima vaihtelee paljon pisteittäin, ei asukkaiden etäisyys yhteispalvelupisteestä kuvaa palvelujen todellista saavutettavuutta.

Taulukko 5.1.1.3.
Palvelupisteistä ja yhteispalvelupisteistä 20 km:n etäisyydellä asuva väestö vuonna 2009 (väestötieto 31.12.2008)

Alueella 20 km:n etäisyydellä asuva väestö palvelupisteistä ja yhteispalvelupisteistä, joissa on tarjolla ko. hallinnon palveluja			
	2007	2008	2009
Kansaneläkelaitos	98,7 %	98,1 %	98,1 %
Poliisi	98,8 %	98,3 %	97,8 %
Te-toimisto	98,2 %	97,7 %	97,5 %
Verotoimisto	95,9 %	95,6 %	95,3 %

Arviointiryhmä:

Entisen Etelä-Suomen lääninhallituksen yhteispalvelutiimi:
Lääninpoliisiylitarkastaja Matti Vuorinen, matti.m.vuorinen@poliisi.fi
Ylitarkastaja Anne Hämäläinen, anne.hamalainen@avi.fi
Sivistystoimentarkastaja Kristiina Kontiainen, kristiina.kontiainen@ely-keskus.fi
Palvelukoordinaattori Ritva Penttinen, ritva.penttinen@avi.fi

Tietolähteet:

Laki julkisen hallinnon asiakaspalvelujen järjestämisestä yhteisissä palveluyksiköissä (802/1993)
Laki julkisen hallinnon yhteispalvelusta (223/2007)
Yhteispalvelun Internet-sivut: www.yhteispalvelu.fi
Tilastokeskuksen väestötieto 31.12.2008

6

Turvallisuus

6 Turvallisuus

6.1. Poliisitoimi

6.1.1. Nopean avun saanti

Johtopäätökset	Toimenpide-esitykset
Poliisin toimintavalmiusajalla (keskiarvo) mitattuna nopean avun saanti parani alle minuutilla vuodesta 2008. Toimintavalmiusajan paraneminen Etelä-Suomen läänin alueella selittyy Helsingin ja Länsi-Uudenmaan poliisilaitosten alueella tapahtuneesta toimintavalmiusajan lyhenemisestä. Muiden poliisilaitosten alueella toimintavalmiusaika heikkeni.	Kenttätoiminnan tietojohtoisen ohjausmallin kehittämistä ja käyttöä jatketaan poliisilaitoksilla. Toimintamalli edistää partioiden optimaalista sijoittelua myös sellaisilla alueille, joissa kuntakeskukset ovat hajallaan. Ennalta estävällä työllä vähennetään hälytystehtävien määrää.
Tulostavoitteet saavutettiin Helsingissä ja Länsi-Uudellamaalla. Suurin ero toimintavalmiusajassa poliisilaitosten välillä oli 3,7 minuuttia. Tavoitteiden asettelussa on vaihtelua; osassa laitoksista tavoitteet olivat tiukat ja osassa väljät. Poliisilaitosten sisällä toimintavalmiusajassa on suuria vaihteluja kuntien kesken.	Palvelutavoitteet pitää määritellä tarkemmin alueellisesti esimerkiksi kuntatyyppien mukaan.
Kuntien toimintavalmiusaikojen ja kansalaisarvion välillä on selkeä yhteys. Kunnissa, joissa on pitkä toimintavalmiusaika, kansalaiset antavat huonomman arvosanan hälytyspalvelujen hoitamisesta. Turvallisuustutkimuksen vastaajien omakohtaiset kokemukset vaikuttavat arvosanaan.	Poliisilaitosten pitää huolehtia myös syrjäseutujen hälytyspalvelujen saatavuudesta kohtuullisessa ajassa. Tiedotuksessa tulee selvittää, mistä suuret erot johtuvat ja ettei syrjäseudulle ehditä kuin rajallisessa ajassa. Kansalaisten on helpompi ymmärtää, miksi eri alueilla on erilaiset mahdollisuudet hoitaa kiireellisiä hälytystehtäviä. Poliisin ja rajavartiolaitoksen yhteispartiokokeilun tuloksia pitää hyödyntää harvaan asutuilla alueilla.

Arviointiasetelma

Hyvän palvelutason kriteerinä (arviointikriteerinä) on palvelutasotavoitteiden saavuttaminen. Poliisin palvelutasotavoitteet on määritelty laitoskohtaisesti hälytyspalvelujen tulostavoitteissa. Nopean avun saannin mittarina käytetään hälytystehtävien (tehtäväluokat 0–4) AB-kiireellisyysluokkien toimintavalmiusaikaa.

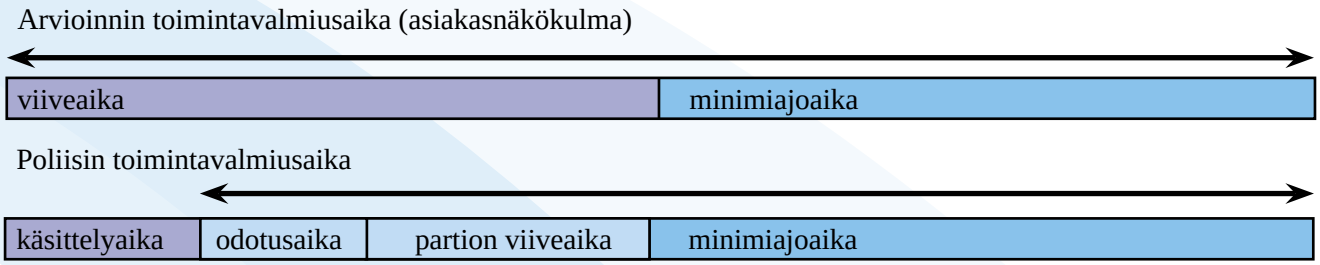
A-kiireellisyysluokkaan kuuluva tehtävä on hoidettava välittömästi eikä sitä saa laittaa odotukselle ilman perusteltua syytä. A-kiireellisyysluokan tehtävä keskeyttää vähemmän kiireellisen tehtävän, jos tehtävä on toiminnallisesti sellaisessa vaiheessa, että sen keskeyttäminen on mahdollista.

B- kiireellisyysluokan tehtävät hoidetaan viipymättä, mutta ne voidaan tarvittaessa priorisoida laittamalla ne odotukselle tai keskeyttämällä. Tehtäväluokat on määritelty sen mukaan, liittyykö hälytystehtävään ihmishengen, henkilön tai omaisuuden suojaamista.

Tehtävälajien (0–4) pääluokat ovat
0- Hengen ja terveyden suojaan kohdistuvat tehtävät
1- Omaisuuden suojaan kohdistuvat tehtävät
2- Liikenneonnettomuudesta tai liikenteestä johtuvat tehtävät
3- Yksilön suojaan kohdistuvat tehtävät
4- Onnettomuudet tai vaaralliset tilanteet

Poliisin toimintavalmiusaika muodostuu odotusajasta, partion viiveajasta ja minimiajoajasta. Odotusaika on aika, joka alkaa tehtävän käsittelyajan (hätäkeskuksessa) päättymisestä ja päättyy partion ilmoitettua tehtävän vastaanotetuksi. Partion viiveaika alkaa partion vastaanotettua tehtävän ja päättyy partion ilmoittaessa olevansa matkalla tehtävälle. Minimiajoaika alkaa partion ilmoitettua olevansa matkalla tehtävälle ja päättyy kun partio ilmoittaa olevansa tehtäväpaikalla. Odotusaika, partion viiveaika ja minimiajoaika yhdessä muodostavat poliisin toimintavalmiusajan.

Arvioinnissa käytettyyn toimintavalmiusaikaan sisältyy hätäkeskuksen käsittelyaika ja poliisin toimintavalmiusaika.



Arviointikysymykset ja arvioinnissa käytetyt indikaattorit on esitetty taulukossa 6.1.1.1.

Taulukko 6.1.1.1.
Nopean avun saanti arviointiasetelma

Arviointikysymys	Mittarit
Tapahtuiko muutoksia poliisilaitoksittain nopean avun saannissa v.2008 verrattuna? Onko eroja poliisilaitoksittain toimintavalmiusajassa?	Toimintavalmiusaika AB-tehtävissä (0-4) tehtäväluokka (min)
Saavuttivatko poliisilaitokset tavoitteensa?	Poliisilaitoskohtaiset tavoitteet v.2009
Miten on hoidettu kiireelliset hälytystehtävät?	Poliisin lääninjohtojen turvallisuustutkimus vuosina 2003, 2006 ja 2009

Johdanto

Poliisin toimialueet kasvoivat vuoden 2009 alusta kun kihlakuntien poliisilaitoksista muodostettiin suurempia yksikköjä; maakunnallisia poliisilaitoksia, joita ovat Etelä-Karjalan, Itä-Uudenmaan, Kanta-Hämeen, Keski-Uudenmaan, Kymenlaakson, Länsi-Uudenmaan, Päijät-Hämeen ja Helsingin poliisilaitokset.

Entisen Etelä-Suomen alueen väkiluku kasvaa yli 10 000 asukkaalla vuosittain. Hälytystehtävien määrä ei kasva suoraan verrannollisesti väestönkasvun mukaan, mutta voidaan olettaa hienoista kasvua. Hälytystehtävien määrään voidaan pyrkiä vaikuttamaan asuinalueiden rakenteiden ja ympäristön suunnittelulla ja poliisin kohdennetuilla valvontatoimilla.

? Tapahtuiko nopeassa avun saannissa muutoksia vuoteen 2008 verrattuna?

Toimintavalmiusaika AB-tehtävissä lyheni Etelä-Suomen läänin alueella 0,7 minuuttia. Helsingissä toimintavalmiusaika lyheni 2,4 minuuttia.

Vuoteen 2008 nähden keskimääräinen toimintavalmiusaika lyhentyi 0,7 minuuttia. Toimintavalmiusaika lyheni eniten Helsingin (2,4 min) ja Länsi-Uudenmaan (1,9 min) poliisilaitosten alueella. Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksella on pyritty parantamaan tietoisesti toimintavalmiusaikaa ja siinä onnistuttu. Helsingin parantunut toimintavalmiusaika voi liittyä liikenteen sujuvuuden pienoiseen edistymiseen (Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston julkaisuja 2009:7) ja tehtävien reittivalintaan.

Taulukko 6.1.1.2.
Poliisin toimintavalmiusaika (minuuttia) AB-kiireellisyysluokan (0–4) tehtävissä vuosina 2007–2009

Toimintavalmius-aika AB-tehtävissä Poliisilaitos	Toteuma			Tavoite	
	minuutia 2007	minuuttia 2008	minuuttia 2009	minuuttia 2009	minuuttia poikkeama
Helsinki	25,4	23,9	21,5	23,5	-2,0
Etelä-Karjala	19,4	19,3	20,7	19,0	1,7
Itä-Uusimaa	21,1	20,6	20,7	20,0	0,7
Kanta-Häme	19,5	19,9	21,4	19,0	2,4
Keski-Uusimaa	18,9	18,3	19,0	17,0	2,0
Kymenlaakso	18,7	17,8	19,1	18,0	1,1
Länsi-Uusimaa	25,9	23,9	22,0	25,0	-3,0
Päijät-Häme	21,5	21,0	22,8	21,0	1,8
Etelä-Suomen lääni pl. Helsinki	21,4	20,6	21,0	20,5	0,5
Etelä-Suomen lääni	23,0	21,8	21,1	-	-

2 Kuinka suuria eroja oli poliisilaitosten välillä vuonna 2009 ja verrattuna laitoksille asetettuihin tulostavoitteisiin?

Poliisilaitosten välinen ero nopeassa avun saannissa oli enimmillään 3,7 minuuttia, laitoksille asetetut tavoitteet saavuttivat Helsingin ja Länsi-Uudenmaan poliisilaitokset. Kanta-Häme ja Keski-Uusimaa jäivät tavoitteista eniten.

Tavoitetta ei saavutettu kuudessa poliisilaitoksessa. Pisimmät toimintavalmiusajat olivat vuonna 2009 Päijät-Hämeen, Länsi-Uudenmaan ja Helsingin poliisilaitoksissa. Lyhimmät toimintavalmiusajat olivat puolestaan Keski-Uudenmaan, Kymenlaakson ja Itä-Uudenmaan poliisilaitoksissa. Tehtävät keskittyvät laitosten alueella suuriin kuntakeskuksiin. Pitkät toimintavalmiusajat liittyvät siihen, että tehtäviä ei voida ennakoida pienimmissä kuntakeskuksissa ja lähin partio saattaa olla kaukana määräpaikasta tai hälytyksen tulessa kaikki partiot ovat kiinni jo muissa tehtävissä. Kuitenkin laitosten suurten kuntakeskusten tehtäviä voidaan ennakoida. Hälytystehtävien määrää voidaan vähentää ennalta estävällä työllä.

Poliisilaitoksien toimintaympäristöt ovat hyvin erilaisia. Toimintavalmiusajat vaihtelevat laitosten toiminta-alueen kunnissa paljon.

Taulukko 6.1.1.3.
Poliisilaitoksien alueella olevien kuntien lukumäärä eri toimintavalmiusluokissa

Laitos	Yli 40 min	30-40 min	20-30 min	alle 20 min	Laitoksen toimv 2009
Etelä-Karjala	4	3	2	2	20,7
Itä-Uusimaa	2	3	4	2	20,7
Kanta-Häme		4	5	2	21,4
Keski-Uusimaa		1	3	3	19,0
Kymenlaakso	1	1	2	3	19,1
Länsi-Uusimaa	1	4	6	1	22,0
Päijät-Häme	4	3	3	2	22,8
Helsinki			1		22,7
Yhteensä	12	19	26	15	21,1

Etelä-Karjalan laitoksen alueella Lappeenrannassa poliisi saapuu keskimäärin 18 minuutissa, kun taas Suomenniemelle tullaan keskimäärin 83 minuutissa, eli apu tulee yli tunnin myöhemmin. Kuitenkin Etelä-Karjalan laitoksen alueen keskimääräinen toimintavalmiusaika on noin 21 minuuttia. Laitoksen tehtävät keskittyvät Lappeenrannan ja Imatran kuntien alueelle 86,5 %. Keski-Uudenmaan laitoksen alueella Hyvinkäällä apu saapuu keskimäärin 15 minuutissa ja Pornaiseen noin 35 minuutissa. Eroa on noin 20 minuuttia. Laitoksen toimintavalmiusaika on laitosvertailussa paras 19 minuuttia.

Taulukko 6.1.1.4.
Poliisilaitoksien tehtävämäärät eri toimintavalmiusaikaluokissa suhteutettuna asukaslukuun ja tehtävämäärien osuudet vuonna 2009

	Yli 40 min		30-40 min		20-30 min		alle 20 min		
Laitos	I	II	I	II	I	II	I	II	III
Etelä-Karjala	32	4	37	8	38	2	81	87	69
Itä-Uusimaa	26	1	40	4	84	77	77	19	78
Kanta-Häme			60	16	68	44	121	40	81
Keski-Uusimaa			30	1	59	33	98	66	79
Kymenlaakso	17	0,3	52	4	46	2	71	94	68
Länsi-Uusimaa	48		57	6	69	93	40	1	68
Päijät-Häme	47	3	49	9	57	24	106	63	85
Helsinki					114	100			114
Yhteensä	37	1	50	4	88	67	88	28	85

I = Kiireellisyysluokan AB tehtävämäärä 1000 asukasta kohden
II = Kiireellisyysluokan AB tehtävämäärän prosenttiosuus AB kokonaistehtävämäärästä
III = Poliisilaitoksen kiireellisyysluokan AB tehtävämäärä 1000 asukasta kohden

Tehtävämääriä suhteessa asukaslukuun oli myös toimintavalmiusluokissa 30 - 40 minuuttia ja yli 40 minuuttia melko paljon 50 ja 37. Kuitenkin tehtävämäärät näissä luokissa olivat vain viisi prosenttia Etelä-Suomen läänin tehtävämääristä. Toimintavalmiusaikaluokassa 20 - 30 minuuttia oli eniten tehtäviä, 67 % läänin tehtävämääristä. Toimintavalmiusluokassa alle 20 minuuttia oli tehtävämäärä asukasta kohti Etelä-Suomen läänin alueella 88 ja tehtäviä oli 28 % läänin tehtävistä.

Poliisin kenttätoiminnan prosessien kehittämishankeen loppuraportti valmistui vuonna 2008. Hankkeessa kehitettiin kenttätoimintaan uusia toimintamalleja, joiden avulla pystytään tehostamaan kenttätyöskentelyn laatua ja vaikuttavuutta. Laitoksissa hankkeen ajatusmallia on sovellettu vaihtelevasti. Malleissa on kehitetty päivittäisjohtamista, joka perustuu analysoituun tietoon. Kenttäjohtamisessa on tehostettu tiedonsaantia toimintaympäristöstä ja tehty analyysejä. Analyysien pohjalta on voitu kohdentaa kenttätoimintaa. Tietoa on saatu myös koulutoimesta, nuorisotoimesta ja sosiaalitoimesta. Lähtökohtana on ollut, että hälytystehtävien välistä ns. vapaasti ohjautuvaa työaikaa pitää johtaa entistä tehokkaammin.

Pohjois-Karjalan, Oulun ja Lapin alueella poliisilla on kokemusta yhteispartiointikokeilusta rajavartioston kanssa. Kokeilun tuloksia pitää käyttää hyväksi, kun suunnitellaan haja-asutusalueen hälytystoimintaa.

Miten hyvin onnistuttiin kiireellisten hälytystehtävien hoitamisessa?

Kansalaisarviot eivät ole heikentyneet keskiarvolla mitattuna vuodesta 2006. Keski-Uudenmaan ja Helsingin poliisilaitokset saivat parhaimmat keskiarvot hälytystehtävien hoitamisessa vuonna 2009.

Maaseutumaisten kuntien kansalaisarviot ovat heikommat nopean avun saannissa kuin kaupunkimaisten kuntien.

Turvallisuustutkimuksissa vuosina 2003, 2006 ja 2009 kansalaisia pyydettiin arvioimaan poliisin onnistumista kiireellisten hälytystehtävien hoitamisessa kouluarvosanoin (taulukko 6.1.1.5).

Keski-Uudenmaan poliisilaitoksen alueella toimintavalmiusaika oli laitoksista paras ja myös kansalaisarvio on parhaimpia. Etelä-Karjalan poliisilaitoksen alueella hyvien arvosanojen osuus oli suurin Etelä-Suomen läänissä, mutta arvosanojen keskiarvo oli toiseksi heikoin. Tämä viittaa siihen, että laitoksen alueella oli myös heikkoja arvosanoja antaneita. Etelä-Karjalassa on paljon maaseutumaisia kuntia,

joihin nopea apu tulee hitaammin kuin kaupunkimaisiin kuntiin. Päijät-Hämeen poliisilaitoksen alueella arvosanojen keskiarvo toiseksi pienin ja hyvien arvosanojen osuus pienin. Toimintavalmiusaika kiireellisyysluokan AB tehtävissä oli Päijät-Hämeessä Etelä-Suomen läänin heikoin.

Taulukko 6.1.1.5.
Kansalaisten arvio poliisin onnistumisesta kiireellisten hälytystehtävien hoitamisessa; keskiarvot vuosina 2003, 2006 ja 2009, arvosanojen 9 ja 10 osuus arvosanoista ja toimintavalmiusaika vuonna 2009

Poliisilaitos	2003 k.a	2006 k.a	2009 k.a	Muutos 2006-2009	2009 (arvosanat 9-10) %-osuus	2009 toimv (AB)
Helsinki	-	7,78	7,66	-0,1	29,8	21,5
Etelä-Karjala	7,27	7,47	7,45	0	31,8	20,7
Itä-Uusimaa	7,44	7,48	7,54	0,1	29,9	20,7
Kanta-Häme	7,35	7,56	7,49	-0,1	29,5	21,4
Keski-Uusimaa	7,61	7,66	7,73	0,1	31,4	19
Kymenlaakso	7,22	7,46	7,54	0,1	24,7	19,1
Länsi-Uusimaa	7,3	7,27	7,53	0,3	30	22
Päijät-Häme	7,29	7,43	7,43	0	27,7	22,8
Etelä-Suomen lääni pl. Helsinki	7,34	7,46	7,53	0,1	29,2	21

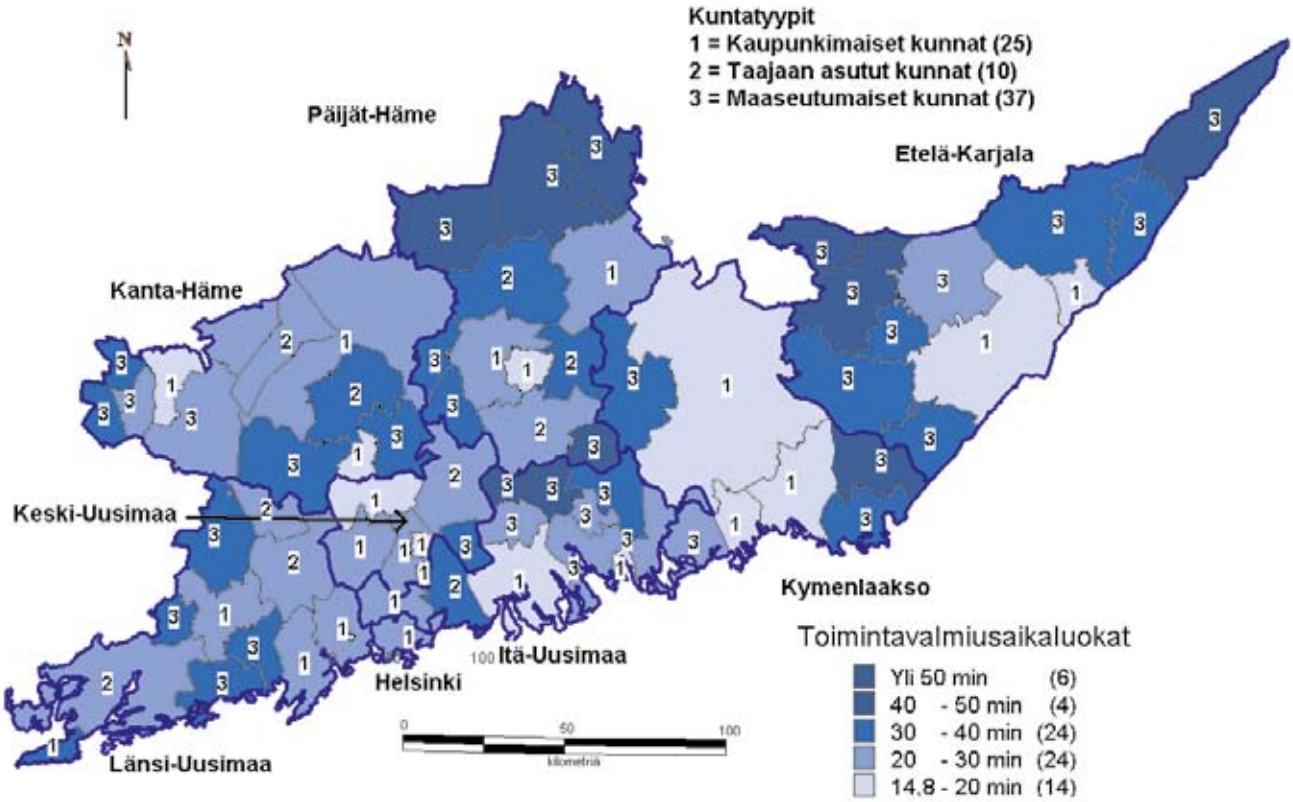
Maaseutumaisten kuntien kansalaisarviot ovat heikommat nopean avun saannissa kuin kaupunkimaisten kuntien. Kansalaisarvioon vaikuttaa myös vastaajan kokemukset hälytystehtävän hoitamisesta; miten vastaajaa on kohdeltu hälytystehtävän aikana.

Taulukko 6.1.1.6.
Etelä-Suomen läänin alueella olevien kuntatyyppien toimintavalmiusluokat ja keskimääräinen toimintavalmiusaika vuonna 2009

Kuntatyyppi	Yli 60 min	50-60 min	40-50min	30-40 min	20-30 min	alle 20 min	Toimintavalmiusaika
Maaseutumaiset kunnat	1	5	4	19	8		35,4
Taajaan asutut kunnat				3	7		26,9
Kaupunkimaiset kunnat				1	10	14	20,2

Maaseutumaisten kuntien vastaajien arvosana kiireellisten tehtävien hoitamisessa oli 7,0, taajaan asuttujen kuntien 7,3 ja kaupunkimaisten 7,7 valtakunnan alueella. Etelä-Suomen läänin alueella maaseutumaisissa kunnissa kiireellinen apu saapuu keskimäärin noin 35 minuutissa. Kuitenkin on kuntia, joihin poliisi ei ehdi kuin yli 50 minuutissa. Kaupunkimaisten kuntien toimintavalmiusaika on suhteellisen hyvä, noin 20 minuuttia.

Kuva 6.1.1.1.
Etelä-Suomen läänin kuntatyypit ja toimintavalmiusluokat vuonna 2009



Arviointiryhmä:

Poliisiylitarkastaja Matti Vuorinen, matti.m.vuorinen@poliisi.fi
Poliisitarkastaja Ari Alanen, ari.alanen@poliisi.fi
Suunnittelija Pentti Väänänen, pentti.vaananen@poliisi.fi
Suunnittelija Petteri Suominen

Tietolähteet:

Poliisin tulostietojärjestelmä 2010
Tilastokeskuksen väestöennuste. Tilastokeskus 2010
Poliisin kenttätoiminnan prosessien kehittäminen (KETOKE). Loppuraportti 2008
Harvaan asuttujen alueiden turvallisuus, Tilanneraportti 2009, Sisäasianministeriön julkaisuja 27/2009
Liikenteen sujuvuus Helsingissä vuonna 2009, Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston julkaisuja 2009:7
Poliisin läänijohtojen turvallisuustutkimus vuosina 2003, 2006 ja 2009

6.1.2. Tutkintapalvelut

Johtopäätökset	Toimenpide-esitykset
Rikoslakirikosten (pl. liikennerikokset) tutkinta-aika piteni kuuden poliisilaitoksen alueella verrattuna vuoteen 2008. Osassa poliisilaitoksista tutkinta-aika oli huomattavan pitkä, yli 90 vuorokautta. Vastaavasti selvitysasteet paranivat 1,5 % entisen Etelä-Suomen läänin alueella. Suurin parannus tapahtui Kymenlaakson poliisilaitoksen alueella, 7,5 %.	Tutkinnan nopeuttamiseksi pitää tehostaa juttujen esikäsittelyä, nopeakestoisen ja pitkäkestoisen tutkinnan eriyttämistä sekä selvien rikosten nopeaa käsittelyä. Puhelinkuulustelun lisääminen nopeuttaisi tutkintaprosessia. Esitutkinnassa tarvittavien lausuntojen saantia pitäisi kiirehtiä tai porrastaa, ettei tutkinta turhaan viivästy.
Selvitysastetta on saatu nostettua selvittämällä enemmän myös pitkäkestoisia juttuja. Tällöin tutkinta-aika venyy kokonaisuudessaan pitkäksi. Tutkinnan laatua ja vaikuttavuutta heikentävät puutteet henkilörekisteröintien määrässä, rikospaikkatutkimusten määrässä ja laadussa sekä rikosilmoitusten tekotapatietojen kirjaamisessa. Myös pakkokeinojen etenkin matkustuskiellon, pidättämisen ja kotietsinnän määrissä sekä tarkoituksenmukaisessa käytössä on parannettavaa. Poliisi ei tällä hetkellä hyödynnä läheskään täysimääräisesti lainsäädännön suomia toimintamahdollisuuksia.	Selvien rikosten lisäksi pyritään selvittämään myös pimeitä rikoksia. Oleellinen pohja esitutkinnalle ja sarjoitukselle on laadukas rikosilmoitus. Pitää lisätä rikospaikkatutkimusten ja henkilörekisteröintien määrää sekä riittävästi pakkokeinojen käyttöä. Kyse on toimintatavan muutoksesta ja perustyön laadun parantamisesta, jota voidaan edistää työpaikkakoulutuksen ja tutkinnanjohdon aktiivisuuden avulla.
Tavoitteista jäädään eniten tutkinta-ajoissa mutta selvitysasteet ovat lähempänä tavoitetta. Osa tavoitteiden saavuttamattomuudesta voi johtua siitä, että tutkinnan organisointi on vielä kesken tai rakentumassa poliisilaitoksissa.	Poliisilaitosten johto seuraa ja arvioi tutkintayksiköidensä tulosta ja tutkintaprosessin laatua sekä puuttuu aktiivisesti havaittuihin poikkeamiin. Toimintamalli on osa poliisilaitoksen tietojohtoista toimintaa ja liittyy johtoryhmätyön kehittämiseen.
Kansalaisten arvioon tutkinnan onnistumisessa vaikuttavat, miten kansalaisia on kohdeltu palvelutilanteessa ja kuinka pitkän ajan tutkinta vie. Arvioon vaikuttavat myös selvittämättömät rikokset. Kansalaisille on tärkeää, että tiedottaminen on ajantasaista. On ymmärrettävä, mitä tietoja kansalaisille voi välittää.	Kansalaisille on tärkeää, että annetut lupaukset yhteydenotoista pidetään ja tutkinnan tilanteesta tiedotetaan. Asiakasta pitää kohdella ammattitaitoisesti, oikeudenmukaisesti, asiallisesti ja inhimillisesti.

Arviointiasetelma

Arviointikohteena oli tutkintapalvelujen laatu. Hyvän palvelutason kriteerinä pidetään SM:n vahvistamien palvelutasotavoitteiden saavuttamista sekä palvelutason myönteistä kehitystä vuoden 2008 tilanteeseen verrattuna.

Taulukko 6.1.2.1. Arviointiasetelma

Kriteerit / Arviointikysymykset	Indikaattorit / Palvelutasotavoiteet
Onko rikosten tutkinta-aika muuttunut v.2009?	Rikoslakirikosten pl. liikennerikoset tutkinta-aika vrk
Onko rikosten selvitysaste parantunut v. 2008?	Rikoslakirikosten pl. liikennerikoset selvitysaste %
Saavutettiinko palvelutasotavoitteet rikoslakirikosten pl. liikennerikokset tutkinta-ajassa ja selvitysasteissa v. 2009?	Läänillinen tulostavoite ja poliisilaitoskohtaiset tulostavoitteet vuodelle 2009
Onnistuttiinko rikosten selvittämisessä v.2009?	Kansalaisten arvio poliisin onnistumisesta rikosten selvittämisessä;turvallisuustutkimus 2003, 2006 ja 2009

Arviointiaineistona on käytetty poliisin tulostietojärjestelmästä tammikuun 2010 lopussa saatuja tietoja. Keskeisenä lähdeaineistona on tulostietojärjestelmän rikostorjunta -kuutio, johon päivittyy rikosilmoituksia koskeva tieto. Arviointimenetelminä on käytetty lähinnä tilastollista aikasarja- ja poikkileikkaustarkastelua. Vuoden 2009 tietoja vertaillaan vuoden 2008 laskennallisiin arvoihin, koska poliisihallintomuutos tapahtui vuoden 2009 alusta. Turvallisuustutkimusten aineistosta on käytetty kansalaisten arvioita poliisin onnistumisesta rikosten selvittämisessä vuosilta 2003, 2006 ja 2009.

Arvioinnissa vertaillaan läänin 8 poliisilaitoksen palvelutasoeroja, palvelutason kehitystä sekä suhdetta SM:n määrittämiin palvelutasotavoitteisiin.

Lähitulevaisuuden ennakointi

Nuorten rikosten tekijöiden osuus on kasvanut vuodesta 2006 vuoteen 2008 ja kasvu on taittunut vuonna 2009. Nuorten tekemissä rikoksissa väkivaltarikokset ovat pääosassa, omaisuusrikoksien huumausainerikoksien määrä vähenee. Varhaisen puuttumisen malli voi parhaassa tapauksessa vähentää nuoren rikosten uusimista. Alkoholin kulutus, jolla on selkeä yhteys väkivaltarikoksiin, on vähenemässä. Osa nuorista on muuttanut asenteitaan alkoholin käyttöä kohtaan kielteiseksi. Lasten ja nuorten taloudellinen ahdinko ja mielenterveysongelmat voivat kasvaa työttömyyden kasvaessa.

Onko rikosten tutkinta-aika muuttunut vuonna 2009?

Poliisilaitosten rikoslakirikosten keskimääräinen tutkinta-aika on pidentynyt yhdeksän vuorokautta. Kymenlaakson poliisilaitoksen alueen tutkinta-aika oli yli 50 vuorokautta pitempi kuin vuonna 2008. Helsingissä rikoslakirikosten tutkinta-aika piteni yli kolme vuorokautta.

Poliisilaitosten tutkintaryhmät organisointiin uudelleen vuoden 2009 aikana.. Laitosten välillä on suuria eroja rikoslakirikosten tutkinta-ajoissa esimerkiksi Kanta-Hämeessä 69 ja Kymenlaaksossa 143 vuorokautta. Selityksenä voi olla laitosten erot tutkinnan organisoinnissa ja toisaalta laitosten pyrkimys ratkaista enemmän pitkäkestoisia juttuja, jolloin tutkinta-ajat venyvät. Toisaalta jos ei pidetä huolta samalla selvien juttujen (rikoksesta on epäilty tiedossa) nopeasta läpiviennistä, tutkinta-ajat pitenevät kokonaisuudessaan. On havaittavissa, että eräissä poliisilaitoksissa kuten Kymenlaaksossa ja Etelä-Karjalassa, myös selvien juttujen tutkinta-aika on venynyt. Tällöin kyseessä voi olla häiriöt prosessissa, töiden puutteellinen organisointi, osaamiskysymykset tai resurssipuute. Toisaalta uuden toimintakulttuurin sisäänajo vie aikansa. Hyviä käytäntöjä ei ole vielä sovellettu kaikissa laitoksissa.

Taulukko 6.1.2.2.
Rikoslakirikokset pois lukien liikennerikokset tutkinta-aika Etelä-Suomen läänissä vuosina 2007, 2008 ja 2009

Rikoslakirikokset (pl. liikennerikokset) Poliisilaitos	Tutkinta-aika vrk				
	2007	2008	Toteuma 2009	Tavoite 09 vähintään	Poikk. vrk
Helsinki	77	66	70	62	8
Etelä-Karjala	54	72	91	60	31
Itä-Uusimaa	74	73	73	70	3
Kanta-Häme	68	67	69	66	3
Keski-Uusimaa	77	69	76	65	11
Kymenlaakso	108	90	143	87	56
Länsi-Uusimaa	82	93	91	85	6
Päijät-Häme	67	71	74	70	4
Etelä-Suomen lääni pl. Helsinki	77	78	87	75	12
Etelä-Suomen lääni	76	73	80	-	-

Onko rikosten selvitysaste parantunut vuoteen 2008 verrattuna?

Rikoslakirikosten selvitysaste on parantunut kaikissa poliisilaitoksissa. Läänin alueella parannus oli 1,3 %. Helsingin laitoksen parannus oli noin prosentin ja Kymenlaakson parannus oli 7,5 %.

Poliisilaitostoksista parhain selvitysaste oli Kymenlaaksossa 50,6 % ja heikoin Päijät-Hämeessä 43,5 %. Selvitysasteen parantaminen ei välttämättä johda pitkiin tutkinta-aikoihin. Kanta-Hämeessä tukinta-aika on samalla tasolla kuin 2008 (69 vuorokautta) ja selvitysaste läänin parhaimpia 50,1 prosenttia.

Perusta hyvälle selvitysasteelle on selvänä tulleiden rikosten (rikoksesta epäilty tiedossa ilmoitushetkellä) ripeä, mutta laadukas tutkinta ja kiinnijäämistilanteiden hyödyntäminen. Merkittävin tekijä tutkinta-ajan lyhyenä pitämisessä ja kiinnijäämistilanteiden hyödyntämisessä on jämäkkä päivittäisjohtaminen. Näin saadaan aikaa vaikeammin selvitettäville rikoksille.

Perusedellytys pimeänä tulleiden rikosten (rikoksesta epäilty ei ole jäänyt tekopaikalta kiinni tai ei ole ilmoitushetkellä muuten tiedossa) selvittämiselle on laadukas rikosilmoitus. Se mahdollistaa juttujen sarjoittamisen ja tekijäanalyysin, jolla rikos voidaan selvittää.

Rikosten selvittämistä vaikeuttavia tekijöitä ovat: omaisuusrikosten suuri osuus rikoslakirikosten kokonaismäärästä, poliisilaitoksen alueen ulkopuolella asuvien epäiltyjen suuri osuus ja pimeinä tulleiden rikosten suuri osuus.

Pimeänä tulevien rikosten määrää voidaan vähentää lisäämällä kiinnijäämisten määrää tietojohtoisella poliisitoiminnalla. Partiot ”varustetaan” tiedolla, joka edesauttaa kiinnijäämisiä. Pimeänä tulevien rikosten selvittämistä edistää osaltaan rikospaikkatutkinta, jonka laatua on nykyisestä mahdollista parantaa ja määrää lisätä. Tämä tuottaa lisää syyllisyyttä osoittavaa ja toisaalta poissulkevaa aineistoa.

Pimeänä tulevien omaisuusrikosten ja kätkentärikosten selvittämistä voidaan edistää käyttämällä pakkokeinoja harkitusti ja tarkoituksenmukaisesti. Matkustuskiellon käyttöä voidaan lisätä, samoin kotietsintöjen määrää. Päivittäisjohtamisella voidaan resursseja keskittää kiinniottotilanteissa.

Henkilörekisteröinnissä on suuria poliisilaitoskohtaisia eroja. Kokonaisuutta on vielä mahdollista parantaa. Henkilörekisteröinnin yhteydessä saadaan lisää tietoa epäillyistä esim. sormenjälkien ja dna-tunnisteiden avulla. Mahdollisuudet osoittaa syyllisyys paranevat.

Taulukko 6.1.2.3.
Rikoslakirikokset pois lukien liikennerikokset selvitysaste Etelä-Suomen läänissä vuosina 2007, 2008 ja 2009

Rikoslakirikokset (pl. liikennerikokset) Poliisilaitos	Selvitysaste %				
	2007	2008	Toteuma 2009	Tavoite09 vähintään	Poikk. %
Helsinki	48,9	47,0	48,1	50	-1,9
Etelä-Karjala	54,9	46,4	47,3	55	-7,7
Itä-Uusimaa	47,4	49,2	50,3	50	0,3
Kanta-Häme	48,0	49,8	50,1	51	-0,9
Keski-Uusimaa	42,9	45,7	46,3	48	-1,7
Kymenlaakso	45,7	43,1	50,6	45	5,6
Länsi-Uusimaa	44,1	46,4	46,9	48	-1,1
Päijät-Häme	43,1	42,7	43,5	48	-4,5
Etelä-Suomen lääni pl. Helsinki	45,9	46,3	47,8	47	0,8
Etelä-Suomen lääni	47,1	46,6	47,9	-	-

Saavutettiinko läänin palvelutasotavoitteet vuonna 2009?

Läänillinen tavoite saavutettiin rikoslakirikosten selvitysprosenteissa. Poliisilaitoksista Kymenlaakso ja Itä-Uusimaa saavuttivat tavoitteensa. Tutkinta-aikatavoitteita ei saavuttanut yksikään laitos. Eniten tavoitteista tutkinta-ajoissa jäivät Kymenlaakso ja Etelä-Karjala.

Tutkinnan tuloksellisuutta pitää arvioida useiden indikaattoreiden avulla. Selvitysprosentin nostaminen voi lisätä tutkinta-aikaa. Pimeiden juttujen selvittäminen vie aikaa ja näkyy tutkinta-ajoissa. Toisaalta kokonaistutkinta-aika ei välttämättä veny jos huolehditaan siitä, että lyhytkestoinen tutkinta ja selvät jutut hoidetaan ripeästi. Taustalla on monta tekijää, joista osaa on tarkasteltu aiemmassa tekstissä, jotka vaikuttavat selvitysasteisiin ja tutkinta-aikoihin.

Kokonaiskuvan saamiseksi voidaan arvioida kysynnän ja tarjonnan tekijöitä, toimintaympäristötekijöitä, prosessitekijöitä ja rikostorjunnan työaikaa pois lukien liikennerikostutkinta ja niin sanotut alueelliset toiminnot.

Taulukko 6.1.2.4.
Tuloksellisuus, kysyntä, toimintaympäristö, prosessitekijät ja tutkinnan työaika vuonna 2009 Etelä-Suomen läänissä

Tuloksellisuus I		**Kysyntä II**		**Toimintaympäristö III**		**Prosessitekijät IV**		**Tutkinnan työaika V**	
Poliisilaitos	sija	Poliisilaitos	Jutut/htv	Poliisilaitos	sija	Poliisilaitos	sija	Poliisilaitos	%
Kanta-Häme	1	Keski-Uusimaa	217,1	Itä-Uusimaa	1	Itä-Uusimaa	1	Päijät-Häme	20,7
Itä-Uusimaa	2	Päijät-Häme	213,0	Keski-Uusimaa	2	Keski-Uusimaa	2	Länsi-Uusimaa	20,8
Keski-Uusimaa	3	Länsi-Uusimaa	196,4	Päijät-Häme	3	Länsi-Uusimaa	3	Keski-Uusimaa	21,7
Helsinki	4	Itä-Uusimaa	184,9	Helsinki	4	Etelä-Karjala	4	Kymenlaakso	22,9
Etelä-Karjala	5	Helsinki	177,9	Kanta-Häme	5	Kymenlaakso	5	Helsinki	23,3
Länsi-Uusimaa	6	Kymenlaakso	163,5	Länsi-Uusimaa	6	Kanta-Häme	6	Kanta-Häme	23,3
Päijät-Häme	7	Kanta-Häme	157,0	Kymenlaakso	7	Helsinki	7	Etelä-Karjala	24,0
Kymenlaakso	8	Etelä-Karjala	135,9	Etelä-Karjala	8	Päijät-Häme	8	Itä-Uusimaa	25,1

I Tuloksellisuus koostuu rikoslakirikosten pois lukien liikennerikokset selvitysasteesta ja tutkinta-ajasta
II Kysynnässä suhteutetaan rikoslakirikokset pois lukien liikennerikokset tutkinnan työaikaan
III Toimintaympäristön tekijöiksi on valittu alueen ulkopuolella asuvien rikoksista epäiltyjen prosenttiosuusja pimeinä tulleiden rikosten prosenttiosuus
IV Prosessitekijät ovat teknisen rikospaikkatutkinnan, rekisteröintien ja pakkokeinojen käytön aktiivisuus
V Tutkinnan työajasta on poistettu liikennerikostutkinta ja niin sanotut alueelliset toiminnot (järjestäytyneen rikollisuuden, talous, informaatioteknologia, huume ja tekninen tutkinta)

Poliisilaitoksista on valittu kaksi parhaimman tuloksen saavuttanutta ja kaksi heikoimman tuloksen saavuttanutta ja annettu niille värikoodit.

Kanta-Hämeen poliisilaitoksen tapauksessa kysyntä oli vertailussa Etelä-Suomen läänin pienimpiä, toimintaympäristö keskivaikea. Prosessitekijöitä käytettiin keskimääräistä vähemmän. Kuitenkin tutkintaan käytettiin aikaa kolmanneksi eniten. Saavutettiin hyvä tulos vertailussa. Itä-Uudenmaan poliisilaitos saavutti myös hyvän tuloksen. Kysyntä oli keskimääräistä ja toimintaympäristö oli vaikea. Prosessitekijöitä käytettiin enemmän kuin muut poliisilaitokset ja tutkinnan osuus oli suurin. Päijät-Hämeen poliisilaitoksen tapauksessa tuloksellisuus oli toiseksi heikoin, kysyntä toiseksi suurinta, toimintaympäristö kolmanneksi vaikein, prosessitekijöitä käytettiin vähän ja

aikaa käytettiin vähiten tutkintaan. Kymenlaakson poliisilaitoksen tuloksellisuus arvioitiin heikoimmaksi, koska keskimääräiset tutkinta-ajat poikkesivat merkittävästi muista poliisilaitoksista. Kymenlaakson poliisilaitoksen tuloksellisuuden olettaisi olevan parempi, koska kysyntää on kolmanneksi vähinten toimintaympäristö toiseksi helpoin. Kuitenkin prosessitekijöitä ja tutkinnan työaikaa käytetään keskimääräisesti. Aiempana olleessa tekstissä asiaa on selvitelty.

Hyvä tulos voidaan saavuttaa prosessoimalla ja organisoimalla tutkinta. Selvä työnjako pitkäkestoisen tutkinnan ja lyhytkestoisen tutkinnan välillä auttaa tuloksellisuuden saavuttamisessa. Tutkinnan palvelutason ylläpitäminen ja parantaminen vaativat selkeää yhteistyötä poliisitoiminnan eri sektoreilla, tukinnassa, myös ennalta estävässä toiminnassa ja kenttätoiminnassa. Tietojohtoinen analyysitoiminta voi parhaassa tapauksessa tuottaa johtoryhmätyöskentelyyn tarvittavan tiedon ja osaltaan auttaa myös strategista ja operatiivista poliisitoimintaa.

Taulukko 6.1.2.5.
Kansalaisarvio poliisin onnistumisesta rikosten selvittämisessä Etelä-Suomen läänin alueella

Poliisilaitos	Tutkimusvuosi	I	II	III	IV	V	VI	Rikoslaki-rikosten* selv%	Rikoslaki-rikosten* tutkinta-aika vrk
Helsinki	2009	6,85	7,13	7,28	7,37	7,16	7,50	48,2	70
Etelä-Karjala	2009	7,26	7,39	7,32	7,62	7,40	12,70	47,7	91
Itä-Uusimaa	2009	6,90	7,15	7,31	7,37	7,18	8,90	50,4	73
Kanta-Häme	2009	7,09	7,25	7,19	7,54	7,27	9,80	50,1	69
Keski-Uusimaa	2009	7,07	7,31	7,39	7,62	7,34	10,80	46,5	76
Kymenlaakso	2009	6,88	7,15	7,14	7,45	7,16	7,80	50,7	143
Länsi-Uusimaa	2009	6,95	7,23	7,42	7,48	7,27	9,40	46,9	91
Päijät-Häme	2009	7,00	7,24	7,18	7,46	7,22	7,90	43,7	74
Etelä-Suomi pl. Hki	2003	6,57	6,80	6,76	7,25	6,85	-		
	2006	6,79	7,06	7,00	7,46	7,08	-		
	2009	7,00	7,24	7,28	7,49	7,25	9,40	47,9	87
Etelä-Suomi	2003	-	-	-	-	-	-		
	2006	6,75	6,99	6,96	7,36	7,02	-		
	2009	6,93	7,18	7,28	7,43	7,21	-	48,1	80

Onnistuttiinko rikosten selvittämisessä?

Kansalaisarvion mukaan Etelä-Karjalan, Keski-Uudenmaan poliisilaitokset onnistuivat parhaiten ja Kymenlaakson ja Helsingin poliisilaitokset heikoiten rikosten selvittämisessä. Kansalaisarvioiden mukaan poliisi on onnistunut aiempaa paremmin tiettyjen rikostyyppien selvittämisessä. Kuitenkin kansalaiset arvioivat onnistumisen rikosten selvittämisessä olevan tyydyttävää.

Turvallisuustutkimuksissa vuonna 2003, 2006 ja 2009 kansalaisia pyydettiin arvioimaan poliisin onnistumista kouluarvosanoin rikosten selvittämisessä. Turvallisuustutkimuksen mukaan vastaajat ovat arvioineet, että poliisi on onnistunut selvästi aiempaa paremmin tiettyjen rikostyyppien selvittämisessä, erityisesti huumerikosten, mutta myös autovarkauksien ja asuntomurtojen selvittämisessä. Vastaajan omakohtaiset kokemukset poliisin toiminnasta vaikuttivat vastaukseen. Yleisesti ottaen ne, joilla oli kokemuksia poliisin toiminnasta arvioivat poliisin onnistumisen heikommaksi kuin muut. Heikoimman arvion antoivat ne, jotka olivat epäiltynä jostakin rikoksesta ja lähes yhtä heikon arvion antoivat uhrina ja todistajana olleet vastaajat. Erityisesti tämä näkyy väkivaltauhrien kohdalla. Poliisi joutuu usein tiedustelemaan hyvinkin henkilökohtaisia asioita, mikä voidaan kokea epämiellyttävinä. Poliisin olisi kuitenkin syytä kohdella hienovaraisesti asiakkaitaan.

I Onnistuminen autovarkauksien selvittämisessä keskiarvo arvosanat 4–10
II Onnistuminen asuntomurtojen selvittämisessä arvosanat 4–10
III Onnistuminen huumerikosten selvittämisessä arvosanat 4–10
IV Onnistuminen väkivaltarikosten selvittämisessä arvosanat 4–10
V Onnistuminen rikostutkinnassa kokonaisuudessaan arvosanat 4–10
VI Onnistuminen rikostutkinnassa kokonaisuudessaan arvosanojen 9–10 %-osuus arvosanoista 4–10
- arvot puuttuvat
* Rikoslakirikokset pois lukien liikennerikokset

Vertailtaessa tutkinta-aikoja onnistumiseen rikosten selvittämisessä havaitaan, että Keski-Uudenmaan alueella tutkinta-aika on alle läänin keskiarvon ja onnistuminen toiseksi parasta. Kymenlaaksossa tutkinta-aika pitkä 143 vuorokautta ja myös kansalaisarvio on heikoimpia läänissä. Välttämättä suoraa yhteyttä tutkinta-ajan ja kansalaisarvion välillä ei ole. Selittävänä tekijänä voi olla edellä mainitut omakohtaiset kokemukset poliisin toiminnasta. Lisäksi poliisilta jää selvittämättä paljon autovarkauksia ja asuntomurtoja, jolloin kansalaisarvio ei voi olla hyvä. Selvitysasteet huumausainerikoksissa ja väkivaltarikoksissa ovat hyvät. Vastaajat antavat enemmän kiitettäviä arvosanoja ja myös keskiarvot ovat parempia lupapalvelussa ja hälytystehtävien hoitamisessa.

Arviointiryhmä:

Poliisiylitarkastaja Matti Vuorinen, matti.m.vuorinen@poliisi.fi
Poliisitarkastaja Tapio Lehtonen
Suunnittelija Pentti Väänänen, pentti.vaananen@poliisi.fi
Suunnittelija Petteri Suominen

Tietolähteet:

Poliisin tulostietojärjestelmä. Tammikuu 2010
Teknisen rikostutkinnan laatu, oikeusvarmuus ja saatavuus. Keskusrikospoliisin rikostekninen laboratorio. Raportti 31.10.2008
Peruspalvelujen arviointiraportti vuodelta 2008
Poliisin lääninjohtojen turvallisuustutkimus vuosilta 2003, 2006 ja 2009

6.2. Pelastustoimi

6.2.1. Ennalta ehkäisevä toiminta

Johtopäätökset	Toimenpide-esitykset
Vaaraa aiheuttavat kohteet on huomioitu ympäristönsuunnittelun yhteydessä. Pelastusviranomaisten lausunnot otetaan hyvin huomioon kaavoituksen ja rakentamisen yhteydessä. Keskeisiksi ympäristönsuunnittelun turvallisuusnäkökulmiin liittyviksi tekijöiksi koetaan kaavoittajan sekä rakentamista valvovien ja pelastusviranomaisten yhteistyön ylläpitäminen ja kehittäminen.	Pelastusviranomaisten asiantuntijuuden välittymistä ympäristönsuunnittelun turvallisuusnäkökulmiin tulee korostaa. Pelastusviranomaisten tulee pyrkiä lausumaan rakentamista ja kaavoitusta koskeviin asioihin mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, mikä edellyttää viranomaisten yhteistoiminnan ja tiedonkulun tiivistämistä.
Kerran vuodessa tarkastettavien eli erityiskohteiden palotarkastuksissa esiintyi edelleen huomattavia puutteita eräillä alueilla. Pelastuslaitosten ilmoittamat arviot palotarkastuksiin käytettyjen henkilötyövuosien määrästä eroavat toisistaan merkittävästi. Erot henkilöresurssien ja tarkastettavien kohteiden suhteessa ovat pelastuslaitosten kesken suuria.	Palotarkastustoiminnan kehittämisessä tulee keskittyä sisältöön, vaikuttavuuteen ja erityiskohteen määrittelyyn liittyviin tekijöihin. Uudessa pelastuslaissa pelastuslaitoksille on kaavailtu velvoite laatia valvontasuunnitelma. Lainsäädännön muutoksella on tarkoitus kohdentaa pelastuslaitoksen valvonta nykyistä paremmin alueen riskien ja muiden erityisten valvontatarpeiden mukaisesti sekä vapauttaa resursseja esimerkiksi valistukseen ja ohjaukseen.
Pelastuslaitosten tietojen mukaan lakisääteinen pelastussuunnitelma oli laadittu vain noin kahteen kolmesta suunnitelmavelvollisesta kohteesta. Pelastuslaitokset pyrkivät tukemaan pelastussuunnitelmien laadintaa erilaisin toimenpitein. Tarjolla on muun muassa asiantuntija-apua sekä oppaita ja ohjeita.	Pelastusviranomaisten tulee valvovana viranomaisena tarvittaessa lainsäädännön antamin oikeuksin ja velvollisuuksin puuttua tekemättömiin pelastussuunnitelmiin. Pelastussuunnitelmien merkitystä omaa turvallisuutta edistävänä tekijänä tulee korostaa palotarkastusten sekä valistus- ja neuvontatilaisuuksien yhteydessä.
Pelastuslaitosten valistus- ja neuvontatyö kohdistuu pääosin lapsiin ja nuoriin. Valistuksen ja neuvonnan toteuttamistavoissa on pelastuslaitosten kesken suuria eroja. Valistus- ja neuvontatoiminnan valtakunnallinen ohjeistus ja kriteerit ovat puutteellisia.	Valistus- ja neuvontatyön osalta tulee ennakkoluulottomasti ja rohkeasti kehittää uusia toimintamalleja, joiden avulla saavutetaan myös ne kohderyhmät, jotka muutoin perinteisin keinoin ovat vaikeasti kohdattavissa. Valistus-, neuvonta- ja koulutustyö tarvitsee pikaisesti yhteiset ohjeet ja kriteerit toiminnan toteuttamiseksi ja kehittämiseksi.

Arviointiasetelma

Arviointikriteerit	Arviointikysymykset	Arviointimittarit	Hyvän palvelutason määritelmä
Ympäristön suunnittelun rakenteet turvallisuuden parantamisen näkökulmasta	Onko vaaraa aiheuttavat kohteet otettu huomioon ympäristönsuunnittelussa?	Miten riskikohteet on otettu huomioon kaavoituksessa?	Kohteet sisältyvät riskianalyyseihin, kohteiden vaikutus näkyy kaavoituksessa
Palotarkastusten toteutuminen	Onko palotarkastukset tehty tavoitteiden mukaisesti?	Tehtyjen tarkastusten määrä suhteessa tarkastettavien kohteiden määrään Henkilötyövuosien määrä suhteessa erityiskohdemäärään	Lakisääteinen: kerran vuodessa tarkastettavista kohteista 100 % on tarkastettu vuosittain
Pelastussuunnitelmien kattavuus	Ovatko suunnitteluvelvolliset täyttäneet velvollisuutensa?	Millä toimenpiteillä ja kuinka aktiivisesti pelastuslaitos on edistänyt pelastussuunnitelmien laadintaa. Kuinka suuri osa suunnitelmavelvollisista on laatinut pelastussuunnitelman? Onko ns. Seveso-laitosten ulkoiset pelastussuunnitelmat laadittu ja päivitetty?	Pelastuslaitos on edistänyt pelastussuunnitelmien laadintaa. Lakisääteinen: 100% Suunnitelmat on laadittu ja päivitetty määräysten mukaisesti
Turvallisuuteen liittyvien valistus- ja neuvontapalvelujen saatavuus	Kuinka paljon pelastuslaitokset ovat tehneet valistus- ja neuvontatyötä?	Valistusta saaneiden kuntalaisten määrä Valistuksen toteutuminen oppivelvollisten kohderyhmässä	Valtakunnallisen tavoitetason mukainen: valistus tavoittaa vuosittain 10-20 % väestöstä

Johdanto

Pelastustoimen lakisääteisenä tehtävänä on onnettomuuksien ehkäisy, pelastustoiminta ja väestönsuojelu. Onnettomuuksia ehkäisevän työn tavoitteena on onnettomuuksien ja niiden aiheuttamien vahinkojen vähentäminen. Tavoitteeseen pyritään väestön turvallisuustietoisuuden ja -osaamisen lisäämisen sekä viranomaisvalvonnan keinoin. Pelastusviranomaisten tulee lisäksi toimia yhteiskunnassa asiantuntijana niissä yhteyksissä, joissa onnettomuuksiin voidaan vaikuttaa ennalta, kuten esimerkiksi lausumalla rakennusluvista ja alueen kaavoituksesta.

Merkittävänä onnettomuuksia ja niiden seurauksia ehkäisevänä tekijänä on omatoimisen varautumisen parantaminen onnettomuus- ja vaaratilanteissa. Omatoimisen varautumisen merkitys korostuu erityisesti alueilla, jonne hälytetyn avun saapuminen kestää kauan. Onnettomuustilanteen ensimmäisillä minuuteilla on ratkaiseva merkitys henkilö- ja omaisuusvahinkojen suuruuteen. Kansalaisten tulisikin kyetä toimimaan onnettomuustilanteessa omatoimisesti ja oikeaoppisesti jo ennen avun saapumista paikalle.

Pelastustoimeen kuuluvista onnettomuuksien ennaltaehkäisyn palveluista peruspalvelujen arvioinnin kohteena olivat viime vuonna palotarkastukset, pelastussuunnitelmat, valistus- ja neuvontatoiminta sekä ympäristönsuunnittelun turvallisuusnäkökohtien huomioiminen pelastustoimen näkökulmasta.

Tarkastelussa on pääosin keskitytty vuoden 2009 toteumaan. Tarkastelutasona ovat kunnat ja pelastustoimen alueet. Taulukoissa ja kartoissa ovat näkyvissä sekä läänin että pelastustoimen alueiden keskiarvolukemat.

Arvioinnissa käytetyt tiedot perustuvat pelastustoimen resurssi- ja onnettomuustietokantaan (PRONTO) sekä pelastuslaitoksille tehtyihin erilliskyselyihin. Tietokannasta kerättyjä lukuja ei voida kuitenkaan kaikilta osin pitää yksiselitteisinä, sillä tietojen vertailtavuus on sidoksissa siihen, millä periaatteilla ja kuinka ajantasaisesti pelastuslaitokset ovat kirjanneet aluettaan ja toimintaansa koskevat tiedot järjestelmään.

Peruspalvelujen arvioinnissa käytetty hyvän palvelutason määrittely perustuu pelastustoimen lainsäädäntöön, valtakunnallisiin tulostavoitteisiin ja sisäasiainhallinnon antamiin ohjeisiin.

Lähitulevaisuuden näkymät

Väestön ikääntyminen sekä syrjäytyneisyyden lisääntyminen tulevat haastamaan pelastustoimen onnettomuuksien ehkäisytyön vaikuttavuuden ja toteuttamisperiaatteet lähitulevaisuudessa. Omat haasteensa tuovat kansainvälistyminen ja maahanmuuttajataustaisen väestön nopea kasvu varsinkin kehittyvillä alueilla.

Ihmisten uusavuttomuus ja yhteiskunnan häiriöt tulevat lisääntymään teknisten järjestelmien ja verkottumisen myötä. Tämä on jo nyt havaittavissa esimerkiksi sähkön- ja vedenjakelukatkosten, liikennehäiriöiden ja tietoverkko-ongelmien muodossa. Tilannetta tuskin helpottaa se, että ilmastomuutoksen ja erilaisten sään ääri-ilmiöiden seurauksena erilaiset yhteiskunnan häiriötilanteet tulevat todennäköisesti yleistymään. Hyvänä esimerkkinä tästä on viime vuosi, kun koko Eurooppaa on kohdellut poikkeuksellisen kylmä ja runsassateinen talvi. Näistä tilanteista selviytymistä helpottaa osaltaan ihmisten omatoiminen varautuminen ja kyky toimia oikein erilaisissa onnettomuus- ja häiriötilanteissa.

Keskeisenä kriittisenä menestystekijänä onnettomuuksien ehkäisytyön osalta tulee jatkossa olemaan palveluiden tuottaminen riskien ja uhkien mukaisesti kustannustehokkaasti entistä niukemmilla resursseilla. Teknologian tarjoamia mahdollisuuksia tulee osata hyödyntää tehokkaasti myös onnettomuuksien ehkäisytyössä. Ehkäisytyön kehittäminen entistä vaikuttavampaa suuntaan edellyttää ennakkoluulotonta ja innovatiivista asennetta sekä rohkeutta uudenlaisten menetelmien ja tapojen löytämiseen. Turvallisuusvalistusta ja neuvontaa tulee kyetä toteuttamaan myös eri kielillä.

Myös turvallisuusvalistuksen, koulutuksen ja neuvonnan osalta viranomaisten tulee jatkossa suunnata entistä aktiivisemmin toimiaan sinne, mistä suuri yleisö ja keskeiset kohderyhmät löytyvät. Tästä esimerkkinä internet ja sosiaalinen media, joita voitaisiin jatkossa käyttää nykyistä enemmän eräinä valistuksen, neuvonnan ja koulutuksen kanavina.

? Onko vaaraa aiheuttavat kohteet otettu huomioon ympäristönsuunnittelussa?

Pelastusviranomaisten lausunnot otetaan huomioon rakentamisen ja kaavoituksen yhteydessä.

Pelastustoimen eräänä onnettomuuksien ehkäisyn keinona on toimia asiantuntijana pelastustoimea koskevissa asioissa niissä yhteyksissä, joissa onnettomuusvahinkoihin voidaan vaikuttaa ennalta. Tällaisia asioita ovat esimerkiksi lausunnot rakennusluvista ja alueen kaavoituksesta.

Kaikki Etelä-Suomen alueen pelastuslaitokset pääsevät oman näkemyksensä mukaan antamaan riittävästi rakennuslupiin ja kaavoitukseen liittyviä lausuntoja. Pelastuslaitokset myös kokevat, että kunta rakennusluvan myöntäjänä ja kaavoittajana on ottanut huomioinut pelastusviranomaisen lausunnot ja lausunnoilla on ollut vaikutusta rakentamiseen.

Ympäristönsuunnittelun turvallisuusnäkökulmissa on kuitenkin huomionarvoista erityisesti se, että merkittäviä onnettomuusuhkia muodostavat rakenteet, kuten liikennereittien ja teollisuuden ympärille rakentunut asutus, ovat olleet olemassa jo hyvin kauan. Asutun

ympäristön ja jo olemassa olevan onnettomuusuhan aiheuttajan erottaminen toisistaan on tällöin hyvin hankalaa. Keinoiksi jää onnettomuuden todennäköisyyden pienentäminen ja mahdollisen vaikutuksen rajoittaminen esimerkiksi koulutuksen, valistuksen ja pelastustoiminnan keinoin. Olennaista on myös kaavoituksen ja rakentamisen pitkäjänteinen suunnitelmallisuus siten, ettei ympäristönsuunnittelun kautta muodostu tulevaisuudessa lisää tarpeettomia onnettomuusuhkia.

Keskeisiksi ympäristönsuunnittelun turvallisuusnäkökulmiin liittyviksi tekijöiksi pelastuslaitokset näkevät kaavoittajan, rakentamista valvovien viranomaisen ja pelastusviranomaisen tiiviin yhteistyön. Tärkeänä seikkana pelastustoimen asiantuntijuuden välittymisessä ympäristönsuunniteluun pidetään lausumisen mahdollistumista erityisesti kaavoitusprosessin nykyistä aikaisemmassa vaiheessa.

Kehittämiskohteeksi nähdään myös ympäristönsuunnitteluun liittyvä näkemys ja osaaminen. Pelastuslaitoksilla koetaan paikoin puutteeksi se, ettei pelastustoimen koulutuksessa ole riittävällä tavalla huomioitu yhdyskuntasuunnittelua ja siihen liittyvää pelastustoimen asiantuntijatehtävää.

Tärkeänä rakentamiseen liittyvänä asiana nähdään myös huomion kiinnittäminen rakennuksen elinkaareen ja mahdollisiin käyttötarkoituksen muutoksiin. Esimerkiksi erityisryhmien asuinrakennusten turvallisuus tulisi kyetä huomioimaan jo suunnitteluvaiheessa. Pelastusviranomaisen on myös hyvin tärkeää saada tieto siitä, jos sen toimialueella tapahtuu sellaisia rakennusten käyttötarkoitusten tai muiden olosuhteiden muutoksia, jotka synnyttävät uusia onnettomuusuhkia.

? Onko palotarkastukset tehty tavoitteiden mukaisesti?

Kerran vuodessa tarkastettavien kohteiden palotarkastuksissa on edelleen huomattavia puutteita eräillä alueilla.

Lakisääteiset palotarkastukset ovat pelastustoimen onnettomuuksien ehkäisytyön perinteisimpiä keinoja. Rakennuksen teknisten olosuhteiden valvonnan ohella palotarkastustyö on luonteeltaan yhä enemmän myös valistavaa ja turvallisuuskulttuuria edistävää toimintaa, joka keskittyy kohteen turvallisuutta parantaviin ja ylläpitäviin valmiuksiin.

Palotarkastuskohteet jaetaan pääsääntöisesti kerran vuodessa tarkastettaviin kohteisiin eli erityiskohteisiin sekä asuinrakennuksiin ja muihin henkilö- ja paloturvallisuuden kannalta rinnastettaviin kohteisiin. Erityiskohteessa henkilöille, omaisuudelle ja ympäristölle aiheutuvan vaaran katsotaan olevan tavanomaista suurempi, minkä vuoksi näihin kohteisiin on tehtävä vuosittain palotarkastus sekä laadittava pelastussuunnitelma. Tällaisia kohteita ovat esimerkiksi sairaalat, hotellit, koulut ja teollisuuslaitokset.

Vuonna 2009 Etelä-Suomen läänissä oli noin 15 500 kerran vuodessa tarkastettavaa kohdetta eli noin 40 % koko maan erityskohteista. Näistä kohteista lähes puolet sijaitsi Helsingissä, Espoossa ja Vantaalla. Pelkästään Helsingissä erityiskohteita oli pelastuslaitoksen tietojen mukaan noin 4 000.

Erityiskohteista tarkastettiin koko läänissä 78 %, ja tulos hieman heikkeni edellisestä vuodesta. Tarkastuksien suoritemäärissä ei ole tapahtunut viime vuosien aikana oleellista muutosta.

Lainsäädännön edellyttämä tarkastusvelvoite (100 %) saavutettiin ainoastaan Etelä-Karjalan ja Kymenlaakson pelastustoimen alueilla. Myös Päijät-Hämeessä (99 %) ja Länsi-Uudellamaalla (96 %) tavoite lähes saavutettiin. Näillä edellä mainituilla alueilla erityskohteiden tarkastukset ovat olleet myös aikaisempina vuosina selvästi keskimääräistä paremmin suoritettuja.

Heikoin tilanne oli jälleen edellisvuosien tapaan Helsingissä, missä kohteista tarkastettiin ainoastaan 37 %, ja tulos heikkeni edellisestä vuodesta mainittavasti (46 %).

Kunnittain tarkasteltuna palotarkastuksissa oli edellisten vuosien tapaan suuria eroavaisuuksia (Kuva 6.2.1.1.). Etelä-Suomen läänin kunnista noin puolessa erityiskohteiden palotarkastukset oli suoritettu edellytysten mukaisesti eli tarkastusprosentti oli 100. Selvästi heikoimmat tulokset olivat Helsingin (37 %) lisäksi Humppilassa (7 %), Ypäjällä (21 %), ja Janakkalassa (46 %) eli Kanta-Hämeen alueella. Kanta-Hämeen alueella ja erityisesti Forssan seutukuntaan kuuluvissa kunnissa erityiskohteiden palotarkastusvelvoitteet on suoritettu usean vuoden ajan heikosti.

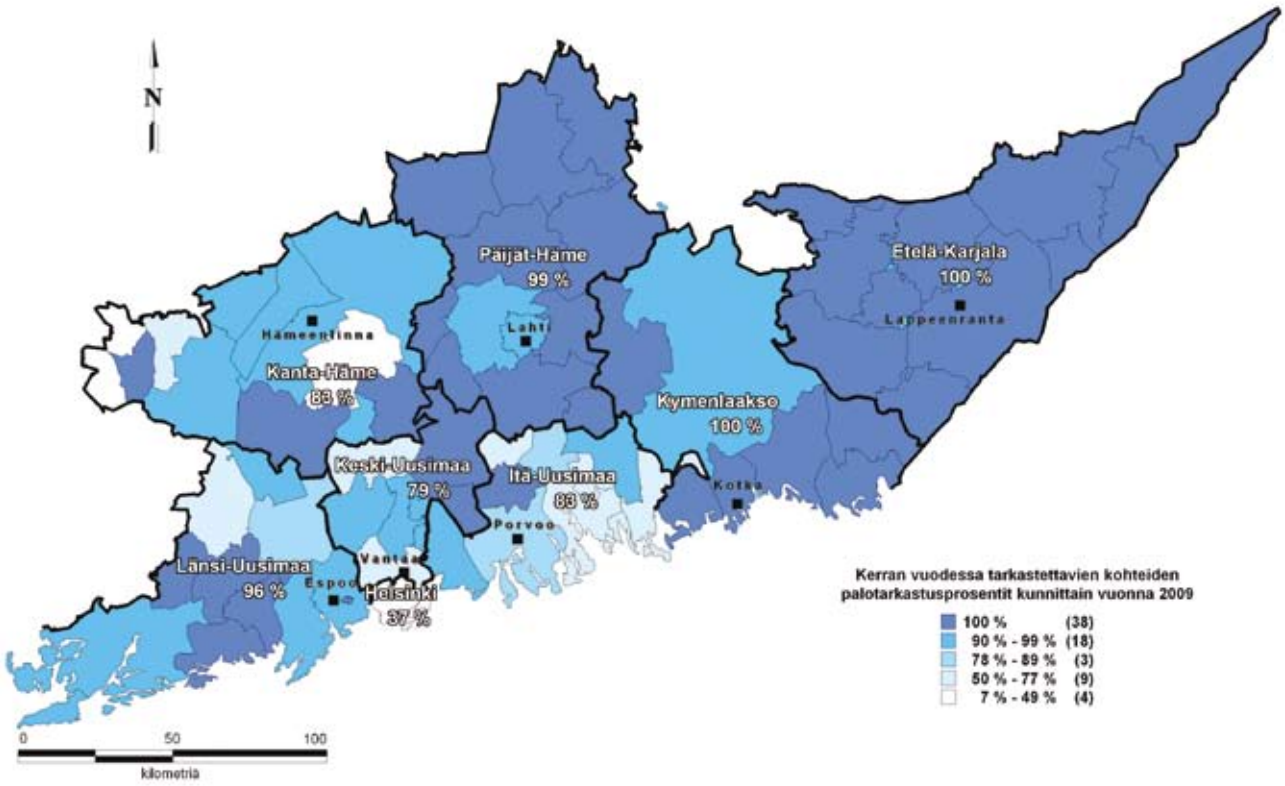
Tehdyistä tarkastuksista on pääteltävissä, että palotarkastusten suoritemäärät eivät ole riippuvaisia kunnan tai kaupungin koosta ja kohteiden lukumäärästä, vaan lähinnä siitä miten palotarkastustoiminta on organisoitu pelastuslaitoksessa ja kuinka paljon siihen suunnattu resursseja.

Tarkastuskohdetyypeittäin tarkasteltuna koko läänin osalta palotarkastukset olivat edelleen aikaisempien vuosien tapaan suoritettu parhaiten hoito- ja huoltolaitoksissa (88 %), joiden on toimintansa luonteen vuoksi katsottu olevan erityisen suurten riskien kohteita. Joukkoon mahtuu kuitenkin yksittäisiä kuntia, joissa pelastuslaitos ei ole kohteen erityisriskeistä huolimatta kuitenkaan saanut tehtyä niihin lakisääteisiä palotarkastuksia.

Palotarkastusten toteutumista selittää osaltaan tarkastusten suorittamiseen kohdistetut henkilöresurssit (Kuva 6.2.1.2.). Työmäärän ylittäessä käytettävissä olevat resurssit onkin perusteltua keskittää tarkastuksia sinne, missä riskien voidaan riskianalyysin perusteella olevan erityisen suuria.

Seurantajärjestelmien puuttuessa pelastuslaitosten antamat tiedot henkilötyövuosien määrästä ovat kuitenkin ainoastaan suuntaa antavia arvioita. Nämä arviot tarkastuksiin käytettyjen henkilötyövuosien

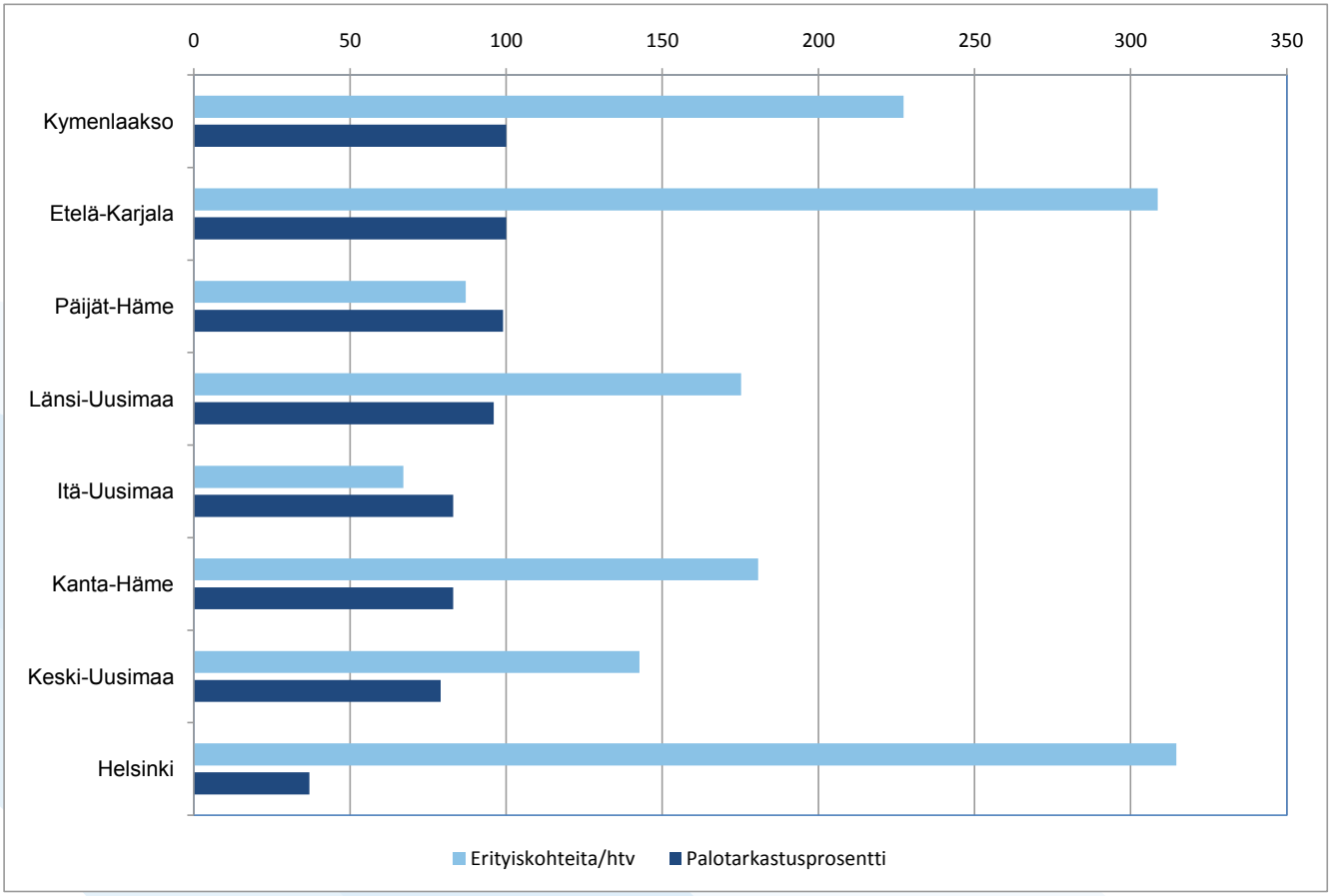
Kuva 6.2.1.1.
Kerran vuodessa tarkastettavien kohteiden palotarkastusprosentti kunnittain vuonna 2009



määrästä eroavat toisistaan merkittävästi, kun tarkastellaan pelastuslaitoksia myös valtakunnallisesti. Pelastuslaitosten esittämien arvioiden mukaan ero henkilöresurssien ja tarkastettavien kohteiden suhteessa voi olla jopa kymmenkertainen.

Erot henkilötyövuosien määrästä eivät kuitenkaan yksin selitä palotarkastusprosentin eroja. Vähäisillä henkilötyövuosilla on saavutettu määrällisesti parempia tuloksia kuin huomattavasti suuremmilla henkilöstövoimavaroilla. Keskeistä onkin se järjestelmä ja toimintapa, jolla pelastuslaitos käyttää olemassa olevia voimavarojaan.

Kuva 6.2.1.2.
Pelastuslaitosten palotarkastuksiin käyttämät henkilöstöresurssit suhteessa kerran vuodessa tarkastettavien kohteiden lukumäärään vuonna 2009



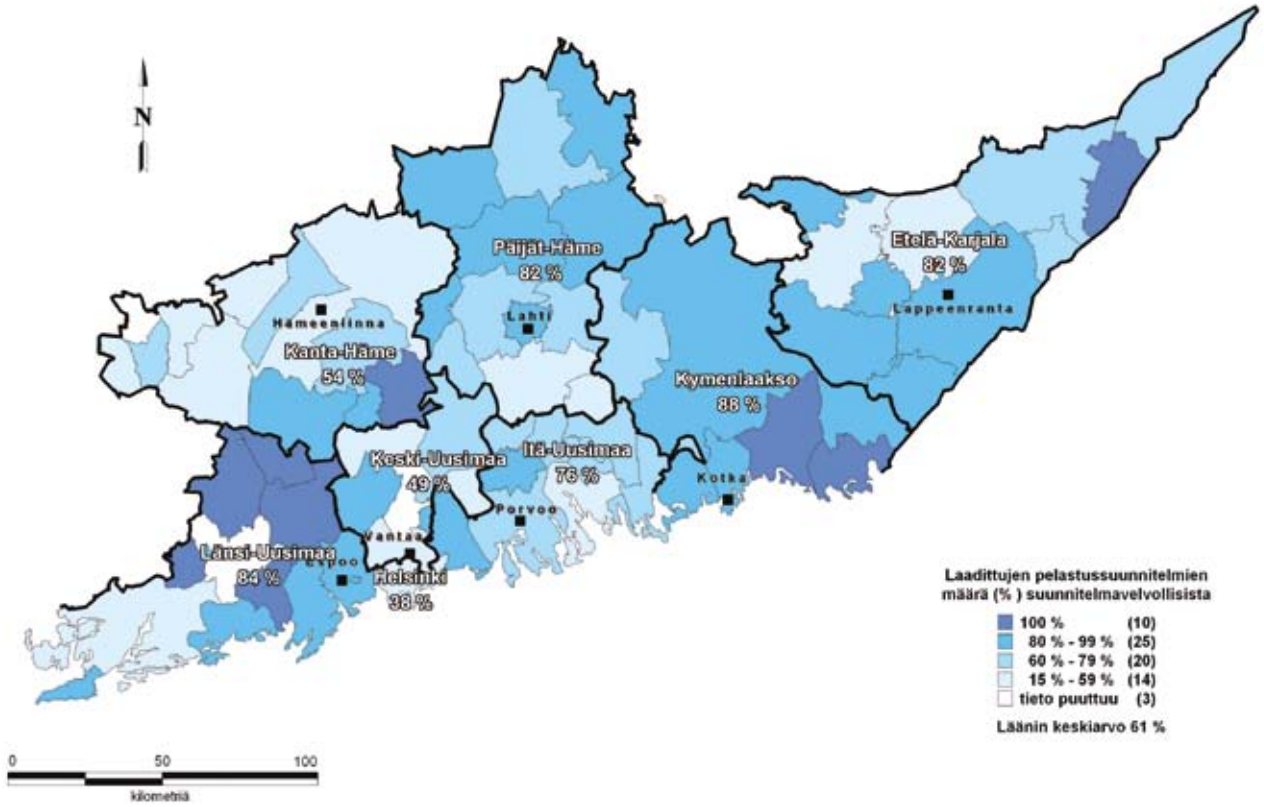
Ovatko suunnitteluvelvolliset täyttäneet velvollisuutensa?

Pelastusviranomaisten tietojen mukaan noin kaksi kolmasosaa suunnitelmavelvollista oli laatinut vaadittavan suunnitelman.

Pelastussuunnitelmien laadintavelvoite perustuu pelastustoimen lainsäädäntöön ja on keskeinen osa onnettomuusvahinkoja vähentävää omatoimista turvallisuustyötä. Pelastussuunnitelmassa tulee käsitellä muun muassa arviot kohteen uhkista, toimenpiteet niiden välttämiseksi sekä ohjeet siitä, miten erilaisissa vaara-, onnettomuus- ja vahinkotilanteissa toimitaan. Vastuu suunnitelman laatimisesta on kohteen omistajalla tai haltijalla.

Pelastussuunnitelma tulee laatia kohteisiin ja tapahtumiin, joissa mahdollisen onnettomuuden on arvioitu voivan aiheuttaa tavanomaista suurempaa vaaraa kohteessa oleville henkilöille, omaisuudelle tai ympäristölle. Pelastussuunnitelma tulee laatia myös vähintään viiden asuinhuoneiston rakennusryhmiin tai asuinrakennuksiin.

Kuva 6.2.1.3.
Laadittujen pelastussuunnitelmien määrä (%) suunnitelmavelvollista kunnittain vuonna 2009



Etelä-Suomen läänissä oli vuonna 2009 noin 55 000 suunnitelmavelvollista, joista pelastusviranomaisten tietojen mukaan pelastussuunnitelman oli laatinut 61 % (Kuva 6.2.1.3.). Parhaiten suunnitelmat oli laadittu Länsi-Uudellamaalla (84 %) sekä Päijät-Hämeessä ja Etelä-Karjalassa (82 %) ja heikoiten Helsingissä (38 %), Keski-Uudellamaalla (49 %) ja Kanta-Hämeessä (54 %).

Kunnittain tarkasteltuna pelastussuunnitelmien laadinnassa on suuria vaihteluja. Kunnan koolla tai maantieteellisellä sijainnilla ei sinänsä näytä olevan vaikutusta.

Parhaiten pelastussuunnitelmat oli laadittu aikaisempien vuosien tapaan hoitolaitoksissa (73 %), hotelleissa ja muissa majoitustiloissa (68 %), yli 30 henkilöä työllistävissä yrityksissä (68 %) sekä suurehkoissa tuotanto-, varasto- ja maatiloilla (67 %). Vähintään viiden asuinhuoneiston asuinrakennuksista pelastussuunnitelman oli laatinut (58 %).
Pelastusviranomaisen tehtävänä on neuvoa pelastussuunnitelmien laadinnassa, valvoa suunnitelman olemassa oloa ja ajantasaisuutta sekä tarvittaessa puuttua pelastussuunnitelmissa esiintyviin puutteisiin.

Pelastuslaitokset pyrkivät edistämään pelastussuunnitelmien laadintaa toimialueellaan erilaisin keinoin. Pelastussuunnitelmien merkitystä korostetaan esimerkiksi valistus- ja koulutustilaisuuksissa sekä medioissa. Pelastuslaitokset myös antavat neuvontaa suunnitelmien laadinnassa ja ovat laatineet suunnitelmien tueksi ohjeita ja oppaita.

Pelastuslaitosten käyttämät keinot ja aktiivisuus pelastussuunnitelmien laadinnan edistämiseksi vaihtelevat. Pelastuslaitoksesta riippumatta tukea suunnitelman laatimiseksi on kuitenkin aina saatavilla. Jos tästä huolimatta suunnitelmavelvolliseen kohteeseen ei laadita pelastussuunnitelmaa, pelastusviranomaisella on käytössään ainoastaan pakkokeinojen mahdollisuus.

Ulkoiset pelastussuunnitelmat

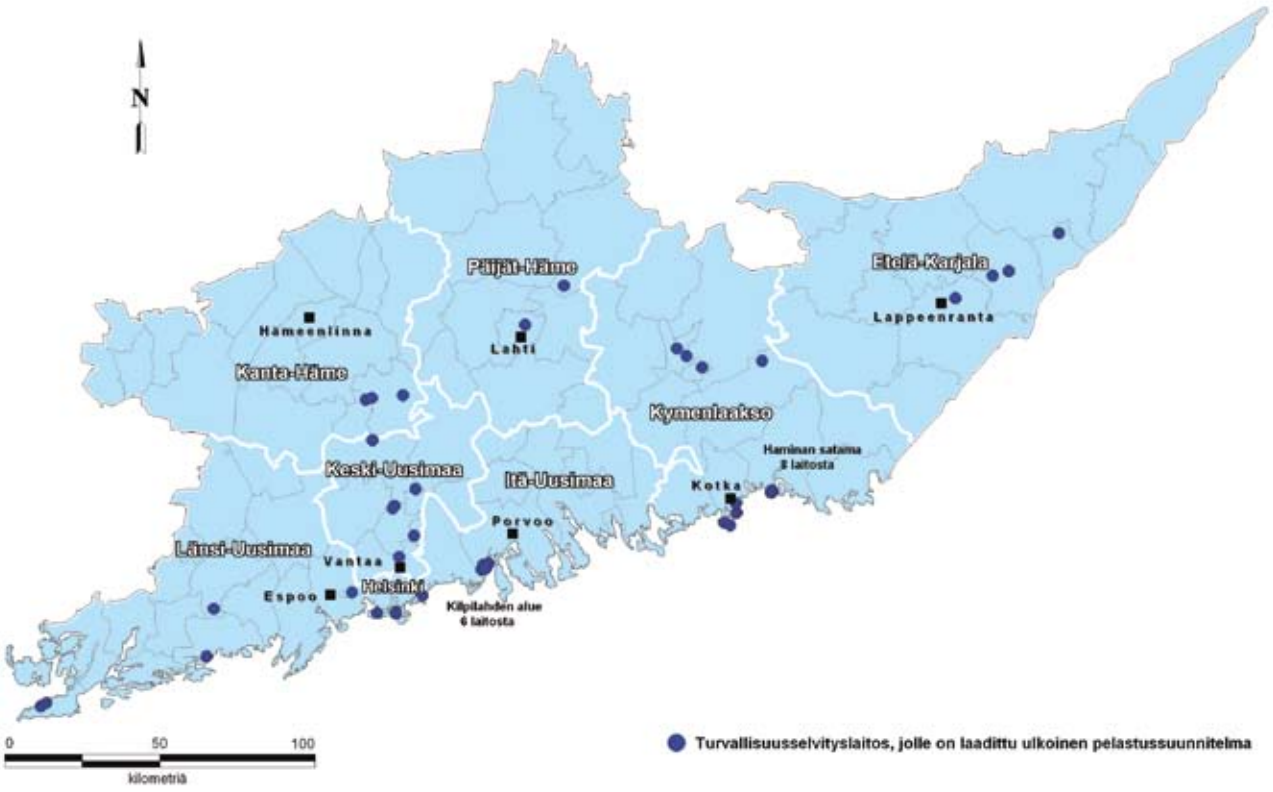
Euroopan unionin neuvoston direktiivissä (Seveso II -direktiivi) vaarallisista aineista aiheutuvien suuronnettomuusvaarojen torjunnasta velvoitetaan tuotantolaitos, jonka toiminnan laajamittaisuudesta saattaa aiheutua vaarallisten aineiden suuronnettomuus, laatimaan turvallisuusselvitys sekä tuotantolaitoksen sisällä suoritettavia toimenpiteitä koskeva sisäinen pelastussuunnitelma.

Sisäministeriön asetus vaarallisista aineista aiheutuvien suuronnettomuuksien torjunnasta velvoittaa pelastuslaitoksia laatimaan alueellaan sijaitsevia niin sanottuja turvallisuusselvityslaitoksia koskeva ulkoinen pelastussuunnitelma.

Ulkoinen pelastussuunnitelma on pelastuslaitoksen laatima suunnitelma, jossa on etukäteen suunniteltu toimintamallit tuotantolaitoksessa mahdollisesti tapahtuvien suuronnettomuuksien torjumiseksi ja vahinkojen minimoimiseksi. Ulkoisen pelastussuunnitelman valmisteluvaiheessa pelastuslaitoksen tulee kuulla myös tuotantolaitoksen lähialueilla asuvaa väestöä järjestämällä kuulemistilaisuuksia ja asettamalla valmisteluasiakirjat nähtäville. Ulkoisesta pelastussuunnitelmasta tulee myös tiedottaa alueen asukkaille. Ulkoiset pelastussuunnitelmat tulee tarkistaa ja saattaa ajan tasalle ja niitä koskevissa tuotantolaitoksissa tulee järjestää suuronnettomuusharjoitus vähintään kolmen vuoden välein.

Vuonna 2009 Etelä-Suomen läänissä oli 43 turvallisuusselvityslaitosta (Kuva 6.2.1.4.), joille pelastuslaitokset ovat laatineet ulkoiset pelastussuunnitelmat. Lähes puolet näistä kohteista (19) sijaitsee Kaakkois-Suomessa Etelä-Karjalan ja etenkin Kymenlaakson pelastustoimen alueella. Useat turvallisuusselvityskohteet sijaitsevat samalla alueella, kuten Hamina satama-alueella sekä Porvoon Kilpilahdessa. Näille kohteille kyseisen alueen pelastuslaitokset ovat laatineet yhteisen ulkoisen pelastussuunnitelman.

Kuva 6.2.1.4.
Seveso kohteet Etelä-Suomen läänissä vuonna 2009



Kuinka paljon pelastuslaitokset ovat tehneet valistus- ja neuvontatyötä?

Valistus- ja neuvontatyö kohdistuu pääasiassa lapsiin ja nuoriin. Valistuksen ja neuvonnan toteuttamistavoissa suuria eroja, toiminnan yhteinen ohjeistus ja kriteerit ovat puutteellisia.

Valistuksen ja neuvonnan tavoitteena on turvallisuustietoutta ja osaamista lisäämällä vaikuttaa myönteisesti asenteisiin sekä toimintatapoihin vaara- ja onnettomuustilanteessa.

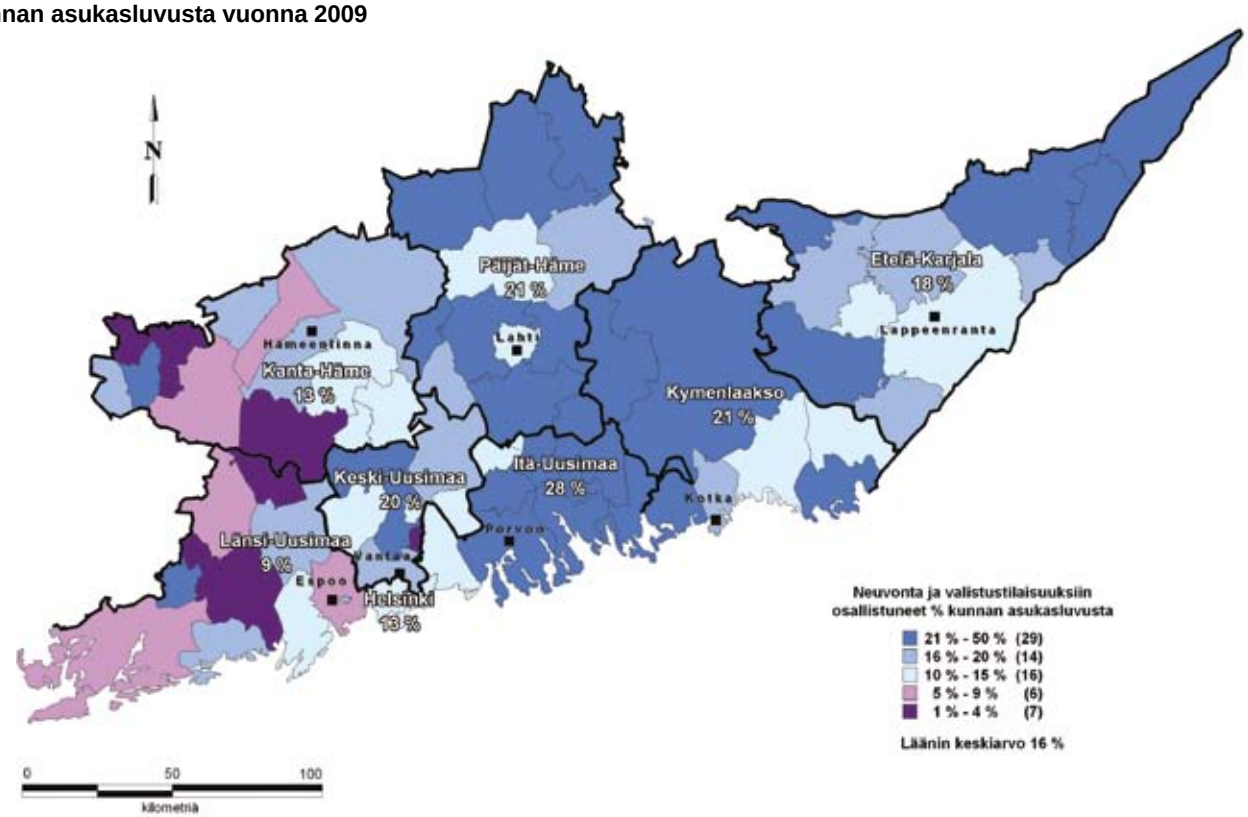
Pelastuslaitosten järjestämiin turvallisuusasioihin kohdistuvaan valistus-, neuvonta- ja koulutustilaisuuksiin osallistui 16 % läänin väestöstä. Tilaisuuksia pidettiin 4 700 ja niihin osallistui 350 000 henkilöä.

Sisäministeriön asettamana pelastustoimen valtakunnallisena tavoitteena on, että 10–20 % väestöstä saa vuosittain turvallisuusasioihin liittyvää valistusta ja neuvontaa. Pelastusviranomaisten lisäksi turvallisuusasioihin liittyvää koulutusta, neuvontaa ja valistusta antavat myös muut viranomaiset, kuten esimerkiksi poliisi ja puolustusvoimat.

Valistukseen ja neuvontaa liittyvä valtakunnallinen tulostavoite saavutettiin lähes kaikilla pelastustoimen alueilla. Ainoastaan Länsi-Uudellamaalla (9 %) jäätiin hieman tavoitteesta. Itä-Uudellamaalla valistusta, neuvontaa ja koulutusta annettiin tilastojen mukaan pelastuslaitoksen toimesta puolestaan peräti lähes joka kolmannelle asukkaalle. Myös Keski-Uudellamaalla ja Kymenlaaksossa valistus-, neuvonta- ja koulutustilaisuuksiin osallistui yli 20 % alueen asukkaista.

Kunnittain tarkasteltuna (Kuva 6.2.1.5.) valistuksen, neuvonnan ja koulutuksen määrissä oli merkittäviä eroja. Osassa kuntia, kuten Tuusulassa, Hollolassa ja Hyvinkäällä, turvallisuusasioihin liittyvää valistusta, neuvontaa ja koulutusta sai jopa lähes puolet kunnan asukkaista. Toisessa ääripäässä olivat Kerava, Siuntio ja Karkkila, joissa pelastustoimen järjestämiin valistus-, neuvonta- ja koulutustilaisuuksiin osallistui 2-3 % kunnan asukkaista.

Kuva 6.2.1.5.
Pelastustoimen valistus- neuvonta- ja koulutustilaisuuksiin osallistuneiden osuus (%) kunnan asukasluvusta vuonna 2009



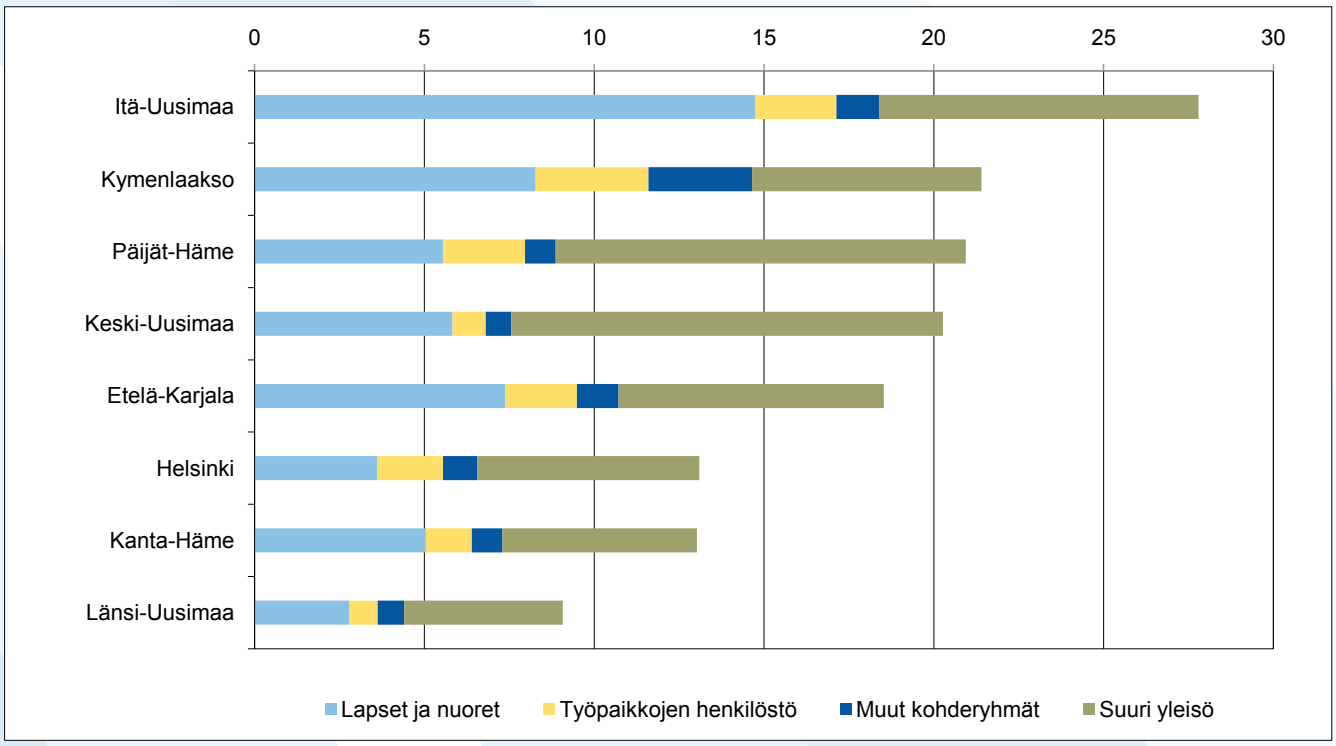
Kohderyhmittäin tarkasteltuna (Kuva 6.2.1.6.) pelastustoimen järjestämä valistus-, neuvonta- ja koulutustyö kohdistuu edelleen lapsiin ja nuoriin. Vuonna 2009 tavoitettiin 74 500 oppivelvollista ja 23 000 alle kouluikäistä sekä 18 000 ammatillista tutkintoa suorittavaa nuorta. Näiden kohderyhmien osuus kaikista valistetuista on ollut viime vuosina noin kolmannes. Valistus-, neuvonta- ja koulutustilaisuuksia järjestettiin määrällisesti eniten työpaikoilla, yli kolmannes tilaisuuksista. Niihin osallistui 25 500 henkilöä.

Määrällisesti eniten ihmisiä saavutetaan suurten yleisötilaisuuksien ja valtakunnallisten valistuskampanjoiden yhteydessä sekä kouluissa ja oppilaitoksissa järjestettävissä tilaisuuksissa. Joukkoviestintävälineiden käytön lisääminen valistus- ja neuvontatilaisuuksien yhteydessä on lisännyt merkittävästi osallistujien määrää. Erityisesti internetin ja varsinkin sosiaalisen median käyttöä valistuksen ja neuvonnan apuvälineenä tulisi entisestään lisätä, koska sen avulla saavutetaan ennen kaikkea aktiivisesti internettiä käyttäviä nuoria sekä työikäisiä aikuisia.

Valistus-, neuvonta- ja koulutustilaisuuksien toteuttamistavoissa ja tilastoinnissa on edelleen pelastustoimen alueiden kesken huomattavia eroja, minkä vuoksi tuloksia tuleekin tarkastella kriittisesti. Valistuksen, neuvonnan ja koulutuksen yhtenäistävän ohjeistuksen sekä mittariston puuttuminen on keskeinen este toiminnan kehittämisessä sekä laadun ja vaikuttavuuden arvioimisessa. Tällä hetkellä valistuksen, neuvonnan ja koulutuksen onnistumista arvioidaankin lähinnä määrällisten tavoitteiden saavuttamisen kannalta.

Vaikka valistuksen, neuvonnan ja koulutuksen suuntaamista erityisesti lapsiin ja nuoriin voidaan pitää hyvinkin perusteltuna, tulee toiminnassa huomioida myös muut ikä- ja yhteiskuntaluokat, jotta turvallisuustietoutta saataisiin jaettua mahdollisimman laajasti. Ikäihmisten ryhmässä valistus-, neuvonta- ja koulutustoiminta tavoitti vain noin yhden prosentin kaikista osallistujista, vaikka ikäihmisten ja erityisesti yksin asuvien ikäihmisten osuus tulee lisääntymään koko ajan. Toinen haasteellinen ja tulevaisuudessa yhä merkittävämpi kohderyhmä ovat maahanmuuttajat, joiden käsitys turvallisuudesta voi olla hyvinkin erilainen kuin mihin valtaväestö on tottunut. Tämän vuoksi turvallisuustietoutta tulisikin olla tarjolla suomen ja ruotsin lisäksi myös muilla kielillä.

Kuva 6.2.1.6.
Pelastustoimen valistus- neuvonta- ja koulutustilaisuuksiin osallistuneiden osuus (%) alueen väestöstä pelastustoimen alueittain vuonna 2009. Väreillä on kuvattu keskeisten kohderyhmien osuus.



6.2.2. Nopean avun saanti

Johtopäätökset

Vuonna 2009 onnettomuuskohteet saavutettiin keskimäärin riskialueiden edellyttämissä toimintavalmiusajoissa. Erot onnettomuuskohteen tavoittamiseen kuluvassa ajassa vaihtelevat kuitenkin suuresti yksittäisten kuntien välillä. Toimintavalmiusajan vaihtelua aiheutti myös vuorokaudenaika.

Pelastustoimen toimintavalmiusajoissa ei ole tapahtunut oleellista muutosta viimeisten vuosien aikana. Kehityssuunta on ollut kuitenkin ylöspäin, eli toimintavalmiusajat ovat pääosin parantuneet kaikilla alueilla. Tästä huolimatta valtakunnalliset toimintavalmiusaikatavoitteet jäivät joillakin alueilla saavuttamatta.

Toimenpide-esitykset

Pelastustoiminnan voimavarojen sijoittamisessa tulee tarkastella mahdollisuutta pienempien toimintayksiköiden perustamiseen ja hajauttamiseen tarkoituksena lisätä palveluverkon nopeutta ja palvelujen saatavuuden tasapuolisuutta. Samanaikaisesti tulee kiinnittää huomiota sopimuspalokuntien toimintaedellytysten ylläpitämiseen ja tukemiseen.

Onnettomuusriskien ja sen myötä palvelutason määrittelyssä on tarpeen ottaa huomioon tapahtuneista onnettomuuksista saatu tieto. Pelastustoiminta tulee suunnitella onnettomuuksia ennalta ehkäisevien toimenpiteiden rinnalla, jotta onnettomuusuhkiin kyetään vastaamaan mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla.

Arviointiasetelma

Arviointikriteerit	Arviointikysymykset	Arviointimittarit	Hyvän palvelutason määritelmä
Pelastustoimen toimintavalmiusaika	Onko toimintavalmius riittävä ja tavoitteiden mukainen?	Toimintavalmiusaika verrattuna asetettuihin palvelutavoitteisiin.	Valtakunnallisen palvelutavoitteen mukainen: Pelastuslaitoksen ensimmäinen yksikkö saapuu onnettomuuspaikalle 90 %:ssa tapauksissa kiireellisistä pelastustehtävistä riskialueen edellyttämässä ajassa

Johdanto

Pelastustoimen palvelujen saatavuuden ja tason määrittelevät pelastusalan lainsäädäntö ja pelastustoimen valtakunnalliset tulos- ja palvelutavoitteet. Palvelujen alueellinen saatavuus ja taso määritellään yksityiskohtaisemmin pelastustoimen alueen palvelutasopäätöksessä, joka laaditaan yhteistyössä alueen kuntien kanssa. Palvelutason tulee perustua alueen tunnistettuihin ja arvioituihin riskeihin.

Palvelutasopäätös laaditaan määräajaksi ja alueen pelastustoimi määrittelee palvelutasopäätöksen voimassaoloajan. Palvelutasopäätösten lainmukaisuutta valvoo aluehallintovirasto, entinen lääninhallitus, jolla on lainsäädännön mukaan tehtävänä valvoa, että pelastustoimen palvelutaso on riittävä.

Pelastustoimen tuottamasta nopeasta avusta käytetään nimitystä pelastustoiminta. Pelastustoiminnan suunnitteluperusteena ja usein hyvän palvelutason määritelmänä käytetään sisäasiainministeriön antamia ohjeita toimintavalmiudesta ja palvelutasopäätöksistä. Ohjeet tulkitsevat lainsäädännön osoittamaa velvoitetta pelastustoiminnan voimavarojen suuntaamisesta alueen onnettomuusuhkien mukaisesti.

Vuotta 2009 koskevan peruspalvelujen arvioinnin kohteena olivat pelastustoiminnan osalta nopean avun saatavuus, jota arvioitiin tarkastelemalla pelastustoimen toimintavalmiusaikaa ja siinä tapahtunutta muutosta. Kiireellisissä pelastustehtävissä toimintavalmiusaikojen tarkastelu on tehty ensimmäisen yksikön mukaan.

Tarkastelussa on keskitytty vuoden 2009 toteumaan, jota paikoin on verrattu edeltäneisiin vuosiin. Arvioinnissa käytetty pelastustoiminnan hyvän palvelutason määrittely perustuu valtakunnallisiin tulostavoitteisiin ja sisäasiainhallinnon antamiin ohjeisiin. Tarkastelutasona on ollut kunta ja pelastustoimen alue.

Lähitulevaisuuden näkymät

Yhteiskunnan taloudellinen taantuma ja sen vaikutus kuntatalouteen tulevat vaikuttamaan pelastustoimen palveluihin vielä useana tulevana vuonna. Kiristynyt taloudellinen tilanne pakottaa päättäjiä edelleen priorisoimaan toiminnot ja kohteet, joihin vähäisiä resursseja tullaan suuntaamaan. Pelastustoimi tulee jakamaan kuntien niukat taloudelliset resurssit muiden toimialojen kanssa, joten toiminnan kehittämiseen sekä ylläpitämiseen on entistä vähemmän rahaa saatavilla.

Toimintaa tuleekin voida kehittää jatkossa ensisijaisesti etsimällä ennakkoluulottomasti uusia keinoja ja menetelmiä ilman jatkuvia henkilöstö- ja taloudellisten resurssien lisäämistä. Tämä kuitenkin vaatii oman toiminnan systemaattista analysointia ja kriittistä tarkastelua sekä pitkän aikavälin strategista toiminnan suunnittelua. Suunnittelun tulee yltää palvelutasopäätöskautta pitemmälle, ja siinä tulee ennakoida yhteiskunnassa ja toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset. Pelastusviranomaisten tulee kyetä havaitsemaan yhteiskunnan kehityssuunnat ja muuttuvat tarpeet sekä muokkaamaan toimintaansa nykyistä dynaamisemmin.

Palvelujen tuottamiseen ja kohdentamiseen liittyvät läheisesti henkilöstön saatavuusongelmat. Henkilöstövoimavarojen puute ilmenee erityisesti harvaanasutuilla alueilla, kun väestön ikääntyessä ja nuorten määrän vähentyessä pelastustoimella on kasvavia vaikeuksia rekrytoida riittävästi sivutoimista henkilöstöä. Pelastustoimi joutuu kilpailemaan työvoimasta aikaisempaa enemmän.

Yhteiskunnan muuttuneet uhkamallit ja ikävät tapahtumat viime vuosina ovat osoitus uudenlaisista uhkista. Näiden tapahtumien, kuten koulu- ja ostoskeskusampumiset, seurauksena myös pelastustoimen tulee varautua toimimaan hyvin erilaisissa ja ennalta arvaamattomissa tilanteissa. Pelastustoimen tuleekin huomioida alueellisten riskien lisäksi myös globaalien uhkien ja ilmiöiden vaikutukset toimintaan.

Onko toimintavalmius riittävä ja tavoitteiden mukainen?

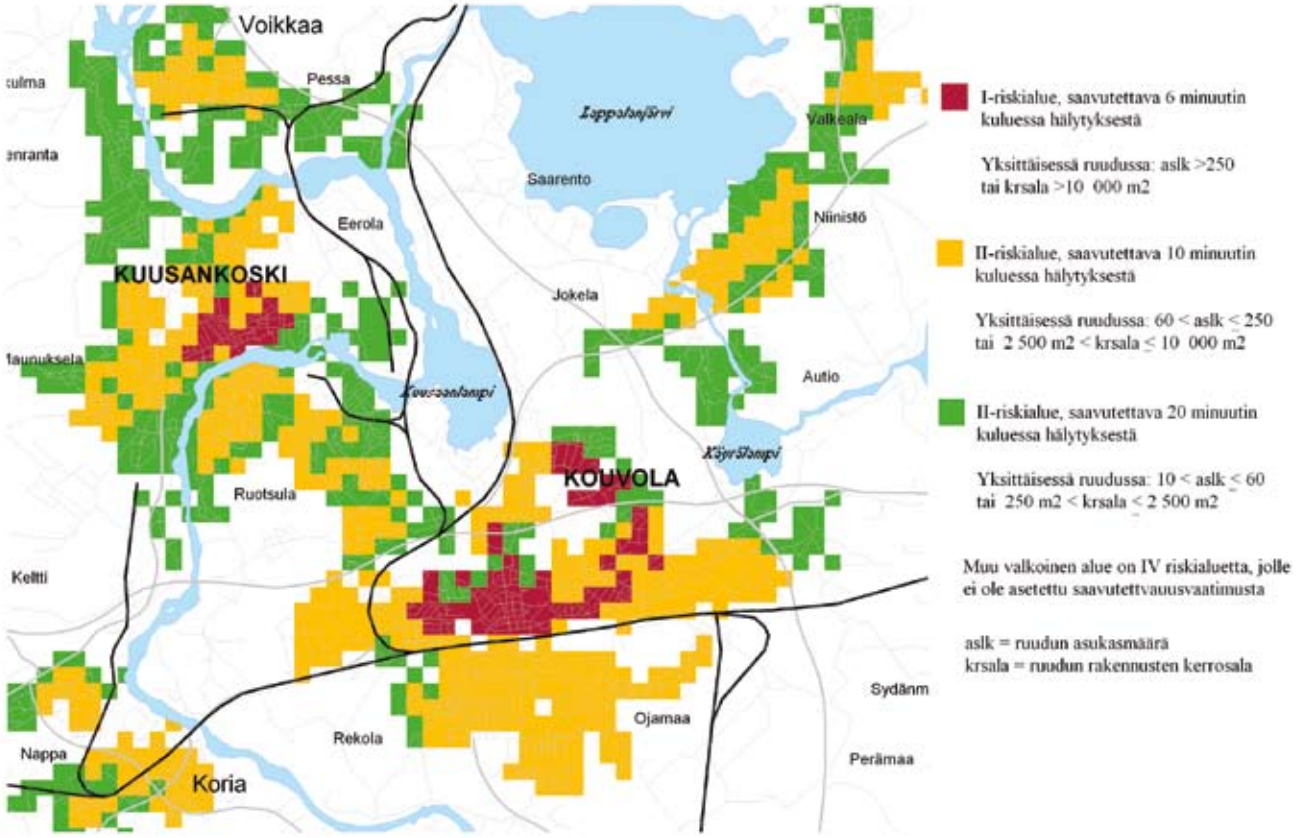
Valtakunnallista palvelutavoitetta ei saavutettu kaikilta osin. Toimintavalmiusajat ovat kuitenkin parantuneet useimmilla alueilla viimeisten vuosien aikana.

Pelastustoiminnan toimintavalmiuden suunnittelu perustuu alueen riskiin ja uhkiin, joiden perusteella alue jaetaan maantieteellisiin riskialueisiin. Riskialuejako (Kuva 6.2.2.1) tehdään sisäasiainministeriön antaman toimintavalmiusohjeen mukaisesti. Riskialueiden määrittelyperusteen yleisimpänä vaihtoehtona käytetään rakennetun kerrosalan sekä asukkaiden ja tapahtuneiden liikenneonnettomuuksien määrää, joiden lisääntyessä on arvioitu kasvavan myös alueen onnettomuusriskien mahdollisuus. Riskialueiden määrittelyssä suositellaan käytettäväksi myös tapahtuneiden onnettomuuksien tilastollista tarkastelua.

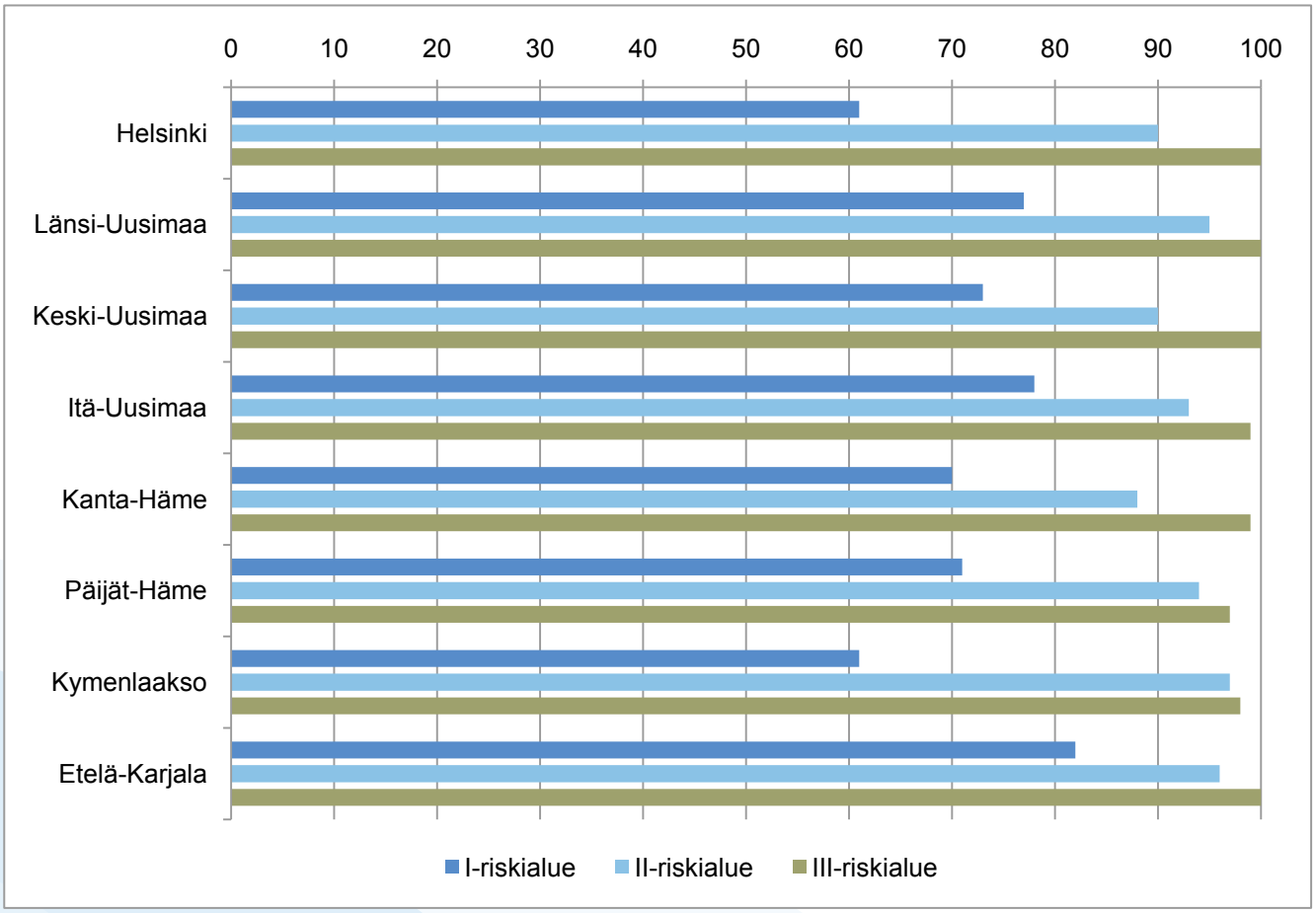
Riskialueet jaetaan neljään luokkaan; I-riskialueella, jossa onnettomuuksien todennäköisyyden on arvioitu olevan suurin, tulee pelastusyksikön pyrkiä saavuttamaan onnettomuuskohde kuudessa minuutissa saamastaan hälytyksestä. II-riskialueella tavoite on 10 minuuttia ja III-riskialueella 20 minuuttia. IV-riskialueella toimintavalmiusaikatavoitetta ei ole erikseen määritelty.

Pelastustoimen valtakunnallisen palvelutavoitteen mukaan ensimmäisen pelastusyksikön on saavutettava riskialueille I-III sijoittuva onnettomuuskohde 90 % tapauksissa riskialueen edellyttämässä toimintavalmiusajassa.

Kuva 6.2.2.1.
Riskialueiden muodostuminen ja määrittelyperusteet. Esimerkkinä Kouvolan alue.



Kuva 6.2.2.2.
Toimintavalmiusajan palvelutavoitteen toteutuminen kiireellisissä pelastustehtävissä ensimmäisen yksikön mukaan vuonna 2009



Pelastuslaitokset eivät kyenneet saavuttamaan onnettomuuskohdetta palvelutavoitteen mukaisesti I-riskialueella (Kuva 6.2.2.2.). Tilanne oli toisenlainen II-riskialueella, missä palvelutavoite saavutettiin lähes kaikilla pelastustoimen alueilla. Ainoastaan Kanta-Hämeessä (88 %) jäätiin hieman tavoitteesta. III-riskialueella palvelutavoite saavutettiin kaikilla alueilla.

Tarkasteltaessa toimintavalmiusaikoja ensimmäisen yksikön mukaan kunnittain eri vuorokaudenaikoina (Taulukko 6.2.2.2.) havaitaan, että eniten ongelmia saavutettavuudessa esiintyy varsinkin I-riskialueella. Heikoin tilanne näyttäisi olevan tämän suhteen Forssassa, Kotkassa ja Haminassa. Pääsääntöisesti näyttää siltä, että varsinkin I-riskialueella, ja joissakin kunnissa myös II-riskialueella, kohteet saavutetaan hitaammin yöllä kuin aamu- ja päiväsaikaan. Esimerkiksi Keravalla I-riskialueen kohteista saavutetaan yöllä 50 %, kun vastaavasti aamulla ja päivällä saavutettavuudessa ei esiinny ongelmia.

Palvelutavoitteen alittaminen ei kuitenkaan kerro koko totuutta pelastustoimen toimintavalmiusajoista ja hälytetyn avun nopeudesta saapua perille. Vaikka palvelutavoitetta ei saavutettu pelastustoimialueittain esimerkiksi I-riskialueella, kiireellisten tehtävien keskimääräinen toimintavalmiusaika alittaa useimmissa kunnissa riskialueen edellyttämän kuuden minuutin ajan.

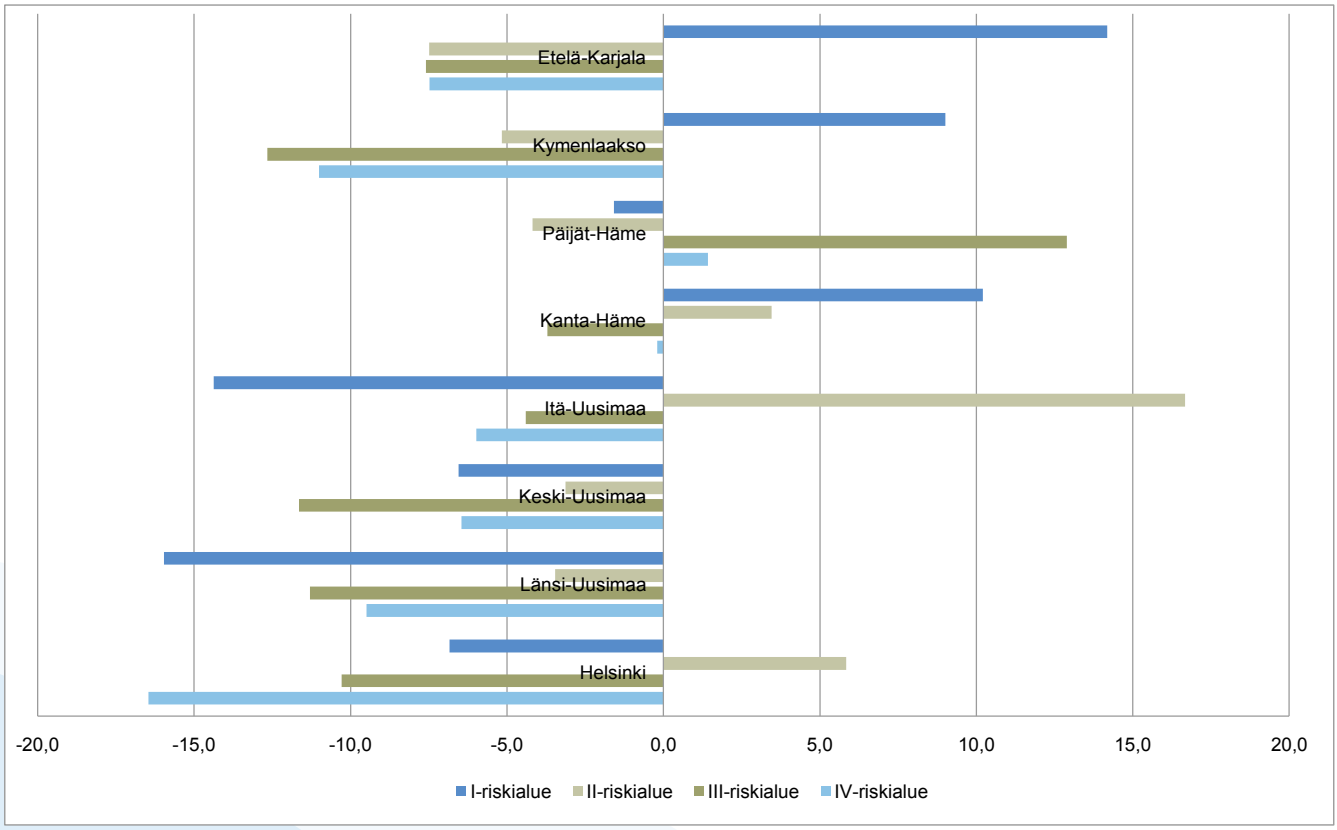
Ensimmäinen pelastusyksikkö on usein kohteessa selvästi tavoitteeksi asetettua aikaa nopeammin. Siten epäonnistuminen 90 % palvelutavoitteen saavuttamisessa kertoo siitä, että vaikka merkittävässä osassa tehtäviä avun saaminen on syystä tai toisesta kestänyt tavoiteaikaa kauemmin, eivät toimintavalmiusajat niissäkään tapauksissa ole olleet kohtuuttoman pitkiä.

Taulukko 6.2.2.1.
Toimintavalmiusajan palvelutavoitteen toteutuminen kiireellisissä pelastustehtävissä ensimmäisen yksikön mukaan ja eri vuorokaudenaikoina kunnittain vuonna 2009. Taulukossa on esitetty toimintavalmiusajassa saavutetut kohteet % riskialueittain.

	Riskialue 1			Riskialue 2			Riskialue 3		
	Tavoitettava 6 minuutissa			Tavoitettava 10 minuutissa			Tavoitettava 20 minuutissa		
Kunta	**Päivä** 07.00-17.00	**Ilta** 17.00-00.00	**Yö** 00.00-07.00	**Päivä** 07.00-17.00	**Ilta** 17.00-00.00	**Yö** 00.00-07.00	**Päivä** 07.00-17.00	**Ilta** 17.00-00.00	**Yö** 00.00-07.00
Artjärvi									100
Asikkala				100	100		50	100	100
Askola							100	100	100
Espoo	81	79	59	96	97	95	100	100	100
Forssa	47	40		67		33	100	100	100
Hamina	53	60	50	100	100	100	100		100
Hanko	100	100		100	100	100	100	100	100
Hartola					100		100		
Hattula				100	100		100	100	100
Hausjärvi				100	100		100		100
Helsinki	63	62	53	88	96	86	100	100	100
Vantaa	61	69	38	95	85	76	100	100	100
Hollola	78	100		100	100	100	100	100	100
Humppila							100		
Hyvinkää	100	95	100	100	100	100	100	100	
Hämeenlinna	76	70	100	79	95	100	100	100	100
Heinola	80	100	67	70	100	60	75	100	
Iitti			50		100		100		
Inkoo							100	100	100
Imatra				96	91	100	100	100	100
Janakkala				93	92	100	100	100	100
Jokioinen				100	100		100	100	100
Järvenpää	96	88	86	93	100	100	100	100	100
Karjalohja									
Karkkila				100	86	100	100	100	
Kauniainen	50			100	100	100			
Kerava	92	100	50	100	100	100	100		100
Kirkkonummi				75	88	80	100	100	100
Hämeenkoski							100		100
Kotka	53	59	18	94	100	100	100	100	100
Kouvola	83	70	64	100	100	80	94	100	100
Kärkölä				100		100	100	100	
Lahti	67	76	53	95	100	92	100	100	100
Lappeenranta	81	85	80	97	95	100	100	100	100
Lapinjärvi							100	100	100
Lemi								100	
Liljendal					100		100	100	100
Loppi				100	100		83	100	100
Loviisa				100	100	100	100	100	
Luumäki						100			100
Lohja									
Miehikkälä		100			100			100	100
Myrskylä	100		100	100	100	100	100	100	100
Mäntsälä			100	100		100	100	100	100
Nastola		60			50		100	100	100
Nummi-Pusula	100	100	67	73	100	100	100	100	100
Nurmijärvi	100			100		100	100	100	100
Orimattila				100	100		100	100	
Padasjoki				100			100	100	
Parikkala					100		100	100	
Pernaja				100			100		
Pornainen							100	100	
Pukkila		50			100		100	90	
Pyhtää	93		67	100		100	100		100
Porvoo		100		100	100		100	100	100
Rautjärvi	100		75	100		100	100	100	100
Riihimäki						100	100	100	100
Ruokolahti		100		100	100			100	
Ruotsinpyhtää	83			92	100	100	100	100	100
Raasepori					67		100	100	
Savitaipale				75		67	100	100	100
Sipoo							100		
Siuntio					100				100
Suomenniemi				100	100		100		
Sysmä							100	100	
Taipalsaari		75			75		100	100	100
Tammela	83	67		86	86	80	100	100	100
Tuusula	100		100	86	100	67	100	100	100
Vihti				100		100	100	100	
Virolahti		100			91			100	100
Ypäjä		68			93			100	100
Yhteensä	**69**	**59**	**54**	**93**	**89**	**89**	**99**	**99**	**100**

Ei tapahtumia | Palvelutavoite ei toteutunut | Palvelutavoite toteutui

Kuva 6.2.2.3.
Keskimääräisen toimintavalmiusajan muutos (%) pelastustoimen alueittain kiireellisissä pelastustehtävissä riskialueittain vuonna 2009 verrattuna vuoteen 2008



Vuonna 2009 ensimmäisen pelastusyksikön keskimääräinen toimintavalmiusaika kiireellisessä tehtävissä parani edellisestä vuodesta kaikilla pelastustoimen alueilla. Riskialueittain tarkasteltuna (Kuva 6.2.2.2.) eniten toimintavalmiusajoissa tapahtui muutosta positiiviseen suuntaan III-riskialueella. Myös I- ja II-riskialueilla muutos oli pelastustoimen alueilla pääsääntöisesti parempaan suuntaan eli pelastusyksiköt saavuttivat onnettomuuskohteen aikaisempaa nopeammin. Ajassa mitattuna muutokset ovat yleensä muutamia kymmeniä sekunteja, mutta ääritapauksissa jopa minuutin, jolloin kyseessä on oleellinen muutos. Esimerkiksi Länsi-Uudellamaalla keskimääräinen toimintavalmiusaika I-riskialueella parani 57 sekuntia edellisestä vuodesta.

Suurimassa osassa Etelä-Suomen läänin kunnista pelastustoiminnasta vastaa sopimuspalokunta, ja käytännössä ainoastaan kaupungeissa ja tiheimmin asutuissa taajamissa on vakinainen ammattipalokunta. Sopimuspalokunnat tekevät alueellisen pelastuslaitoksen kanssa sopimuksen, jossa määritellään muun muassa hälytykseen lähtöaika. Lähtöaika on sopimuspalokunnilla pääasiassa viisi minuuttia, mutta käytännössä lähtöaika on usein tätä nopeampi. Vakinaisen palokunnan lähtöaika on puolestaan yleensä yksi minuutti.

Alueellisesti tarkasteltuna pelastustoimen yksiköt saavuttivat onnettomuuskohteen kaikissa hälytystehtävissä suhteessa nopeimmin kaupungeissa ja tiheään asutuilla alueilla, joissa sijaitsee vakituinen palokunta ja ajoetäisyydet ovat lyhyitä. Harvaan asutuilla alueilla toimintavalmiusaikoja heikentävät pitkät ajoetäisyydet ja vilkkaissa kaupunkitaajamissa puolestaan liikenneruuhkat tiettyinä vuorokaudenaikoina.

6.2.3. Kriisivalmius

Johtopäätökset

Kuntien kriisivalmiudessa on suuria eroavaisuuksia. Osa kunnista on hoitanut varautumisvelvoitteen mallikkaasti, ja kriisivalmiuden taso on niissä hyvä. Kuitenkin hyvin monessa kunnassa on tehty ainoastaan lainsäädännön edellyttämät vähimmäistoimenpiteet, joissakin ei edes niitä.

Suunta näyttää olevan kuitenkin parempaan päin, sillä varautumisjärjestelyihin ja kriisivalmiuksiin on alettu vähitellen panostaa aikaisempaa enemmän. Kuitenkin niitä kuntia, joissa kriisivalmius ja varautumisjärjestelyt ovat heikkoja, on edelleen liian paljon. Tämä on hyvin huolestuttavaa jo asukkaiden hyvinvoinnin ja peruspalvelujen turvaamisenkin kannalta.

Toimenpide-esitykset

Turvallisuuden merkitys eräänä keskeisenä kunnan menestystekijänä tulee tunnistaa. Varautumisjärjestelyt ja kriisivalmiuden ylläpitäminen sekä turvallisuuden hallinta tulee liittää selkeästi osaksi kunnan normaaleja toimintoja ja prosesseja. Kuntiin tulee nimetä henkilö, koordinaattori, joka on vastuussa kunnan varautumiseen ja kokonaisturvallisuuteen liittyvistä asioista.

Yhteistyötä muiden kuntien ja alueen toimijoiden kesken myös varautumiseen ja valmiussuunnitteluun liittyvissä asioissa tulee lisätä. Tarkoituksena on, että varautumisjärjestelyjä suunnitellaan ja toteutetaan yhdessä päivittäisten yhteistyökumppaneiden kanssa.

Arviointiasetelma

Arviointikriteerit	Arviointikysymykset	Arviointimittarit	Hyvän palvelutason määritelmä
Varautumisen taso	Onko kuntien kriisivalmius riittävä?	Kriisijohtamisorganisaation henkilöstön riittävyys ja koulutus, johtamisvalmiudet sekä valmiussuunnitelmien ajantasaisuus	

Johdanto

Keskeinen osa kriiseihin valmistautumista, kriisivalmiutta, on huolehtia ennakkoon erityisesti organisaation johtamiseen liittyvien toimintamallien ja järjestelmien toimivuudesta kaikissa olosuhteissa. Kunnilla, kuten muillakin julkisilla organisaatioilla, tulee valmiuslainsäädännön mukaan olla toiminnan etukäteissuunnitelmat, valmiussuunnitelmat, oman toimintansa mahdollisimman häiriöttömäksi hoitamiseksi kaikissa olosuhteissa. Näitä etukäteen tehtyjä, toiminnan häiriöttömään hoitamiseen tähtääviä suunnitelmia ja toimenpiteitä, kuten esimerkiksi valmiussuunnitelmia, kutsutaan varautumiseksi.

Yhteiskunnan turvallisuustilanteita ovat normaaliolot, häiriötilanteet ja poikkeusolot sekä näihin liittyvät erityistilanteet. Häiriötilanteita ovat esimerkiksi laajat sähkö- ja vesikatkokset, jotka yleensä edellyttävät viranomaisilta normaalista poikkeavia toimenpiteitä uhan torjumiseksi ja siitä toipumiseksi. Poikkeusoloilla tarkoitetaan valmius- ja puolustustilalaissa säädettyjä olosuhteita, joiden hallitseminen ei ole mahdollista viranomaisten normaalein toimivaltuuksin ja resurssein. Tällaisia olosuhteita ovat esimerkiksi vakava kansainvälinen taloudellinen kriisi tai sodanuhka.

Häiriötilanteet ja poikkeusolot aiheuttavat lähes aina muutoksia viranomaisten tehtäviin. Toisen toimialan tehtävät ja velvollisuudet lisääntyvät, toisen vähenevät tai jäävät kokonaan pois. Hyvin todennäköistä on kuitenkin, että esimerkiksi kunnassa tapahtuva laaja talousveden saastuminen, vesikriisi, vaikuttaa kaikkiin kunnan toimintoihin sekä vaatii normaalista poikkeavia toimenpiteitä. Kriisin aikaisen toiminnan perustana on toimiva, testattu ja harjoiteltu valmius kriisijohtamiseen sekä johtamista tukeviin järjestelyihin.

Kuntien velvoitteena on järjestää huomattava osa kuntalaisten palveluista. Kunnissa myös etsitään koko ajan uusia keinoja tuottaa palvelut tehokkaammin ja tuottavammin, minkä seurauksena entistä suurempi osa kunnan tuottamista palveluista hoidetaan ostopalveluna organisaation ulkopuolelta. Turvallisuus on lisäksi nousemassa yhdeksi tärkeäksi kuntien menestystekijäksi.

Tämän raportin keskeisenä tavoitteena on arvioida kuntien kriisivalmiuskyky ja varautumisen taso. Raportissa kriisivalmiutta arvioidaan kunnassa etukäteen tehtyjen varautumistoimenpiteiden avulla. Arvioitavia kohteita ovat muun muassa kunnan yleisen valmiussuunnitelman ajantasaisuus, kriisijohtamisorganisaation koulutus ja kriisijohtamistilan käytettävyys. Arvioinnissa käytetyt tiedot perustavat Etelä-Suomen kunnille tehtyyn kyselyyn, jonka vastausprosentti oli 76. Kyselyn ajankohta oli vuoden 2010 helmi-maaliskuu.

Lähitulevaisuuden näkymät

Viimeaikaiset ja suurta julkisuutta saaneet ikävät tapahtumat, kuten koulu- ja ostoskeskusampumiset ja vesikriisi, ovat osoittaneet sen, kuinka tärkeätä on varautua ennakkoon epäsuotuisiin ja jopa hyvin epätodennäköisiin tapahtumiin. Kaikkia toteutuneita uhkia ei välttämättä ole edes osattu tunnistaa ja niiden toteutumista on pidetty erittäin epätodennäköisenä. Tapahtumat ovat joissakin tilanteissa paljastaneet kuntien kriisivalmiuden ja varautumisen heikon tason.

Tapahtumat ovat osoittaneet myös sen, kuinka olennaista tilanteen hallinnan ja siitä selviytymisen kannalta on toimiva ja harjoiteltu kriisijohtamismalli kriisiviestintää unohtamatta. Kriisin aikaisesta viestinnästä ja tavasta, jolla eri osapuolten tarpeet tyydytetään, onkin muodostunut yksi tärkeimmistä kriisinhallinnan välineistä.

Turvallisuus on tulevaisuudessa eräs kuntien kriittisistä menestystekijöistä. Jatkossa kansalaiset ja elinkeinoelämä ovat yhä valistuneempia turvallisuuteen liittyvistä asioista ja ottavat ne huomioon päätöksenteossa ja valinnoissa. Kysymyksessähän on eräs keskeisin hyvinvointiin liittyvä tekijä. Turvallisuus tuleekin olemaan yhä enemmän itsestään selvyys, osa peruspalveluita, joita osaltaan myös vaatia. Valitettavaa on kuitenkin, että ainakin vielä vain harvat kunnat ovat ottaneet huomioon tämän näkökulman toiminnassaan.

Kuntien varautumisen ja turvallisuuden hallinnan merkitys ei tule ainakaan vähenemään, päinvastoin. Siitä pitävät huolen osaltaan yhteiskunnan yhä kasvava riippuvaisuus teknologiasta, kansainvälistyminen

ja verkostoituminen. Yhteiskunnan häiriöherkkyys lisääntyy sekä uusia uhkia syntyy ja toteutuu yhteiskunnan teknistymisen ja kansainvälistymisen seurauksena.

Kaikkia uhkia ei pystytä tunnistamaan, saatikka sitten varautumaan niihin. Uhkat ovat entistä enemmän globaaleja, laajavaikutteisia ja nopeasti kehittyviä ilmiöitä. Kunta- ja hallintorakenteissa sekä julkisissa palveluissa tapahtuvat muutokset, kuten palvelujen ulkoistaminen, vaikuttavat jatkossa yhä useammin kuntien varautumiseen.

Onko kuntien kriisivalmius riittävä?

Kuntien kriisivalmiudessa on suuria eroja. Osassa kuntia varautumisjärjestelyihin kiinnitetään erityistä huomioita, ja kriisivalmius on hyvä. Kuitenkin liian useassa kunnassa varautumisasiat ovat jääneet toissijaiseen osaan.

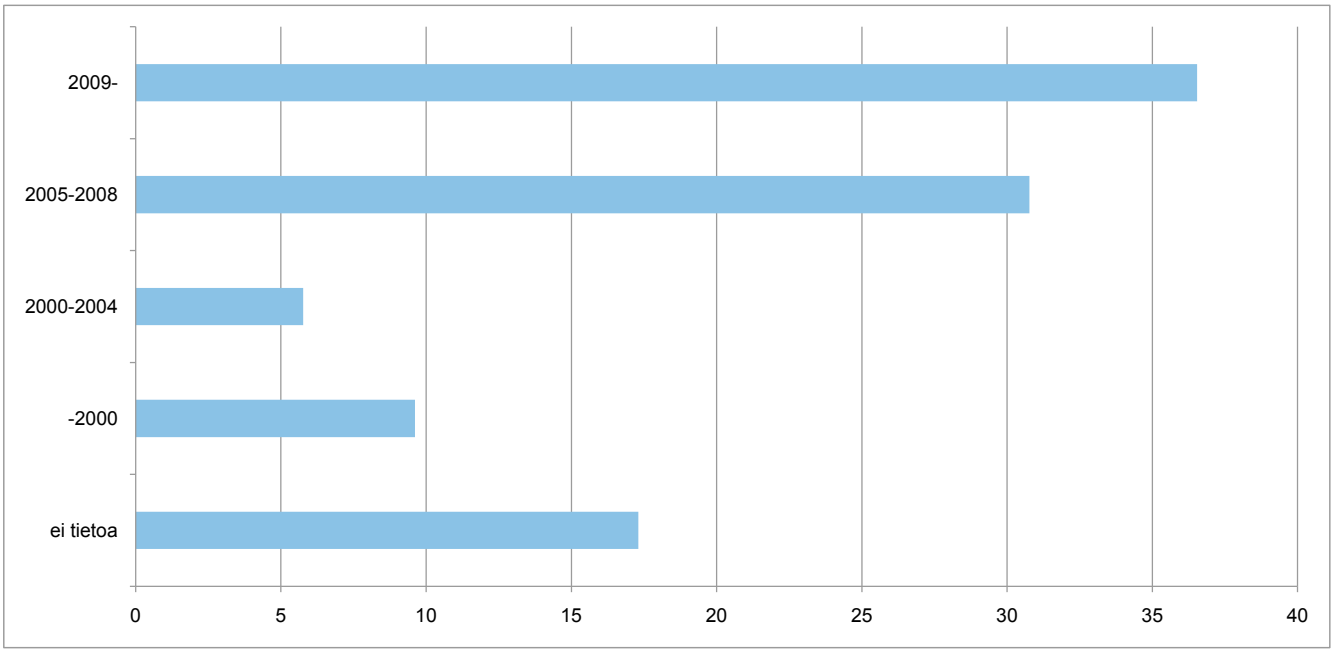
Varautumisella tarkoitetaan kaikkia niitä toimenpiteitä, joilla varmistetaan tehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen kaikissa olosuhteissa. Varautuminen perustuu normaaliajan järjestelyjen varaan. Periaatteena on, että samat organisaatiot ja viranomaiset vastaavat palveluista oli kysymyksessä sitten normaaliolot tai häiriötilanne.

Valmiussuunnittelu on eräs keskeisimmistä etukäteen tehtävistä toimenpiteistä. Valmiussuunnittelu sekä varautuminen yleensä, on kuntien kuten myös valtion viranomaisten lakisääteinen velvollisuus. Kunnan valmiussuunnittelulla haetaan keinoja eri toimintojen jatkuvuuden turvaamiseksi kriisitilanteissa ja myös niiden jälkeen.

Kunnan valmiussuunnitelma jaetaan yleensä yleiseen osaan ja toimialojen suunnitelmiin. Yleisessä osassa muun muassa tunnistetaan kuntaan kohdistuvat keskeiset uhkat ja riskit sekä selvitetään miten kuntaa ja hallintoa johdetaan eri tilanteissa. Toimialojen valmiussuunnitelmissa puolestaan keskitytään selvittämään häiriö- ja erityistilanteiden vaikutukset toimialan tehtäviin ja toiminnan jatkuvuuteen.

Kyselyyn vastanneista Etelä-Suomen alueen kunnista kaikki olivat laatineet valmiussuunnitelman yleisen osan. Suunnitelmien laatimisajankohdissa oli kuitenkin eroavaisuuksia (Kuva 6.2.3.1). Valmiussuunnitelman yleisen osan oli laatinut tai päivittänyt 36 % kunnista vuosina 2009–2010. Näiden kuntien osalta suunnitelmat ovat ajantasaisia. Vuosina 2004–2008 suunnitelman oli laatinut puolestaan noin kolmannes kunnista. Näissä kunnissa yleinen osa on syytä päivittää tämän vuoden aikana. Niissä kunnissa, joissa valmiussuunnitelma on laadittu 2000-luvun vaihteessa tai jopa ennen sitä, tulee suunnitelmat päivittää pikaisesti.

Kuva 6.2.3.1.
Kunnan valmiussuunnitelman yleisen osan laatimisajankohta Etelä-Suomen läänin kunnissa



Valmiussuunnitelmien uudistamiselle tai päivittämiselle ei ole määrätty aikaväliä. Suunnitelmat on kuitenkin hyvä tarkistaa joka vuosi tai aina kun organisaatiossa tapahtuu muutoksia, kuten henkilö- ja organisaatiomuutoksia, tai kun siihen on muutoin tarvetta.

Lainsäädäntö edellyttää, että kunnalla tulee olla johtokeskus, jossa toiminta myös poikkeusoloissa on mahdollista. Johtokeskuksella tarkoitetaan yleensä fyysistä ja toiminnallista kokonaisuutta, joka toimii kunnanjohtajan alaisena johtoelimenä ja vastaa kunnan tuottamien palvelujen organisoimisesta kriisi- ja erityistilanteissa.

Johtokeskus, kriisijohtamistila, voi kriisitilanteen luonteen ja vakavuuden mukaan toimia normaaleissa virastotiloissa. Tilanteen kärjistyessä tai tarvittaessa suojaa esimerkiksi säteily- tai kemiallisten aineiden vaikutuksilta, johtokeskuksella tulee olla myös tähän tarkoitukseen soveltuvat suojatilat. Poikkeusoloja tai muutoin suojautumista edellyttäviä tilanteita varten johtokeskus on rakennettava ja varustettava ympärivuotiseen käyttöön. Johtokeskuksesta tulee löytyä muun muassa kaikki tarvittavat nykyaikaiset, johtamiseen, yhteydenpitoon ja viestintään sekä tilannekuvan ylläpitämiseen tarvittavat välineet.

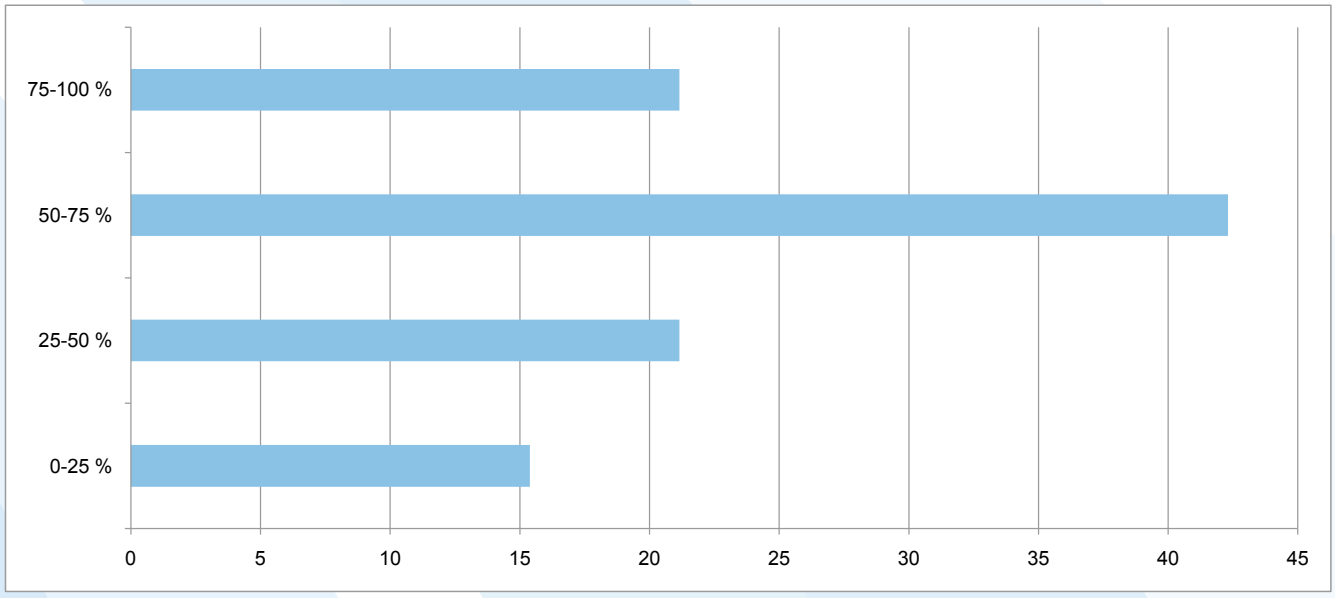
Kyselyyn vastanneista Etelä-Suomen läänin kunnista yli puolet arvioi, että kunnan kriisijohtamistilan, johtokeskuksen, käytettävyys ja toimintakyky on hyvä tai erinomainen. Johtokeskuksen toimintakyvyn ja käytettävyyden arvioi välttäväksi puolestaan noin kolmannes kunnista ja huonoksi vain muutama kunta.

Johtokeskustilat ovat useimmiten muussa käytössä, mikä on tilojen järkevää käyttöä ajatellen hyvä asia. Tärkeää on kuitenkin se, että tilat ovat tarvittaessa saatavilla nopeasti käyttöön. Kunnista yli 70 % ilmoitti, että johtokeskustila on saatavissa alle kuudessa tunnissa käyttöön. Noin 12 % kunnista ilmoitti, että tilojen käyttöönotossa menee aikaa 6–12 tuntia ja toiset 12 %, että12–24 tuntia. Muilla kunnilla tilojen käyttöönottoon menee aikaa yli 24 tuntia.

Kuntien kriisijohtamisorganisaation rungon muodostavat normaalit toimielimet ja viranhaltijat, joka on usein sama kuin kunnan johtoryhmä. Periaatteena on, että henkilöiden tehtävänkuva ja nimeke olisivat mahdollisimman yhteneviä, toimii henkilö sitten johtokeskuksessa tai normaalissa työtehtävässä.
Tilanteen mukaan kriisijohtamisen tueksi voidaan nimetä myös ulkopuolisia asiantuntijoita ja yhteyshenkilöitä sekä tarvittavaa erityishenkilöstöä esimerkiksi tilannekuva- ja viestitoimintoihin.

Kyselyyn vastanneista kunnista yli 90 % ilmoitti, että kuntaan on nimetty kriisijohtamisorganisaatio. Olennaista häiriö- ja erityistilanteissa toimimisen kannalta

Kuva 6.2.3.2.
Koulutetun henkilöstön osuus (%) kunnan kriisijohtamisorganisaatiosta Etelä-Suomen läänin kunnissa



on henkilöstön koulutus ja säännöllinen harjoittelu. Kriisijohtamisorganisaatiosta oli suurimman osan eli 75–100 % kouluttanut noin viidennes kunnista (Kuva 6.2.3.2.) Keskimäärin kriisijohtamisorganisaatiosta oli koulutettu puolet tai enemmän. Kuitenkin useassa kunnassa kriisijohtamisorganisaatiosta koulutettuja oli ainoastaan puolet tai jopa vähemmän. Kouluttamaton henkilökunta on riski toiminnan onnistumiseksi kriisi- ja häiriötilanteissa. Näissä kunnissa tulee pikimmiten selvittää koulutuksen tarpeessa olevat henkilöt ja kouluttaa heidät kriisiorganisaation mukaisiin tehtäviin.

Kunnan kriisijohtamisorganisaation hälyttämisen oli etukäteen suunnitellut 70 % kunnista. Vastaavasti 30 % kunnista tätä ei ollut otettu huomioon. Kunnan ja sen toimialojen hälytysjärjestelyiden on tarkoitus turvata riittävä ensitieto ja resurssit tilanteen hallintaan saamiseksi. Lisäksi median nopea toiminta edellyttää viranomaisilta heti tilanteen alkuvaiheessa kykyä tiedottaa ja vastata kysymyksiin.

Toimintansa varmistamiseksi tilanteissa, joissa puolustusvoimien valmiutta joudutaan kohottamaan, tulee viranomaisten huolehtia henkilö- ja muiden resurssien varaamisesta. Varauksilla sovitaan henkilöiden, moottoriajoneuvojen ja tilojen käytöstä viranomaisten kesken. Lainsäädännössä on säädetty, että puolustusvoimien palvelukseen sodan aikana ei kutsuta esimerkiksi kunnan johtajaa tai apulaiskunnanjohtajaa. Muille kunnan kriisijohtamisorganisaatioon kuuluville vapautuksen asevelvollisuuden suorittamisesta (VAP) myöntää sotilasviranomainen.

Vapautuksen aseellisen palveluksen suorittamisesta oli kriisijohtamisorganisaatiolleen hakenut 80 % kunnista. Noin kolmannes kunnista oli hakenut vapautuksen vuonna 2004–2008 ja noin viidennes vuonna 2009. Kunnista 20 % ilmoitti, että vapautus oli haettu 2000-luvun alussa ja 1990-luvulla vapautuksen ilmoitti hakeneensa puolestaan noin 10 %.

Kriisijohtamisorganisaatioon sijoitettujen henkilöiden vapautukset tulee tarkistaa ja tarvittaessa uudistaa aina valmiussuunnitelman päivittämisen yhteydessä. Muutoin saattaa käydä esimerkiksi niin, että kriisin aikana kunnan kriisijohtamisorganisaatioon kaavailtu henkilö kutsutaankin puolustusvoimien palvelukseen. Vapautushakemus toimitetaan puolustusvoimien aluetoimistoon sotilasviranomaisten antaminen ohjeiden mukaan.

Arviointiryhmä:

Pelastustarkastaja Esa-Pentti Lukkarinen, puhelin 0400 379 917, esa-pentti.lukkarinen@avi.fi
Pelastustarkastaja Markku Kirvesniemi, puhelin 0400 154 670,markku.kirvesniemi.@avi.fi

Tietolähteet:

Heinonen, I. 2009. Kunnallisen varautumisen ongelmista. Pelastusopiston julkaisu 1/2009
Kaukonen, E. 2006. Pelastuslaitoksen kehittyvä rooli maakunnallisena toimijana, Pelastusopiston julkaisu 4/2006
Kaukonen, E. 2008. Pelastustoimen tulevaisuuden ennakointi. Pelastusopiston julkaisu 2/2008
Kirje alueen pelastustoimen palvelutasoa koskevista päätöksistä. Sisäasiainministeriö 31.3.2004
Korhonen, J. 2010. Kunnan kriisijohtaminen. Pelastusopiston julkaisu 1/2010
Ohje alueen pelastustoimen palvelutasopäätöksen sisällöstä ja rakenteesta. Sisäasiainministeriö 6.6.2008
Pelastuslaki (468/2003)
Pelastustoimen resurssi- ja onnettomuustietokanta (PRONTO). Peruspalvelujen arviointi on tehty 8. - 26.3.2010 tietojen perusteella
Pekki, J. 2009. Pelastuslaitoksen tuki kuntien varautumisessa – Keski-Uudenmaan pelastuslaitos. Laurea ammattikorkeakoulu
Pelastustoimen valistus- ja neuvontatyön strategia. Sisäasiainministeriö 16.9.2005
Peruspalvelut Etelä-Suomen läänissä 2008. Etelä-Suomen lääninhallituksen julkaisuja 2009
P. Juntunen, V-P Nurmi ja J. Stenvall. 2008. Kuntien varautuminen ja turvallisuuden hallinta muuttuvissa hallinto- ja palvelurakenteissa. Suomen kuntaliitto
Etelä-Suomen aluehallintoviraston kysely 24.2.2010 kunnille kriisivalmiudesta
Sisäministeriön asetus (541/2008) vaarallisista aineista aiheutuvien suuronnettomuuksien torjunnasta
Sisäasianministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma 2010–2013 sekä tulossuunnitelma 2009. Sisäasianministeriön julkaisuja 36/2008
Ström, M. 2007. Varautuminen kunnassa. Pelastusopiston julkaisu 3/2007
Suomen pelastusalan keskusjärjestö (SPEK), Varautumisen ja väestönsuojelun sanasto, Sanastokeskus TSK, 2007
Toimintavalmiusohje A:71, 2003. Sisäasianministeriön pelastusosaston julkaisuja, sarja A
Turvallinen elämä jokaiselle – Sisäisen turvallisuuden ohjelma. Valtioneuvoston yleisistunto 8.5.2008
Turvallinen, monikulttuurinen, hyvinvoiva ja kilpailukykyinen Suomi. Sisäasiainministeriön tulevaisuuskatsaus. Sisäasianministeriön julkaisuja 37/2006
Valtioneuvoston asetus pelastustoimesta (787/2003)
Väestön ikääntymiseen varautuminen sisäasianministeriön hallinnonalalla. Sisäasianministeriön julkaisuja 36/2005
Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 23.11.2006

6.3. Paikallinen turvallisuusyhteistyö ja syrjäytymisen ehkäisy

Johtopäätökset	Toimenpide-esitykset
Psykiatristen palveluiden ja lastensuojelun rajapinnassa on kehitettävää. Lasten- ja nuorisopsykiatrista hoitoa ja lastensuojelullisia toimenpiteitä tarvitsevien lasten ja nuorten määrä lisääntyy vuosittain. Monet lapsiperheet tarvitsisivat enemmän tukea. Lastensuojelun avohuollon tukitoimenpiteitä ei pystytä järjestämään riittävästi niitä tarvitseville. Samaan aikaan lasten- ja nuorisopsykiatria eivät pysty vastaamaan psykiatrisen hoidon tarpeeseen.	Ennaltaehkäisevään lastensuojelutyöhön peruspalveluissa tulee panostaa resursseja lisäämällä ja tiivistämällä yhteistyötä. Päivähoidon, koulutoimen ja nuorisotyön toimintamuotoja tulee kehittää siten, että ne vastaisivat paremmin myös eritystä tukea tarvitsevien lasten ja nuorten tarpeita.
Peruskoulun päättävien nuorten sijoittuminen jatkokoulutukseen ei toteudu koko ikäluokalla. Toisen asteen koulutuksen ja lisäopetuksen ulkopuolelle jää vuosittain noin 6–8 % ja yhteishaussa jättää hakematta noin 2 % peruskoulun päättävistä. Yhteishaun tilastotiedot eivät kuitenkaan anna riittävää kuvaa perusopetuksen jälkeisestä koulutukseen sijoittumisesta. Sijoittuminen toisen asteen ammatilliseen koulutukseen on vaikeampaa niille, jotka hakevat koulutukseen perusopetuksen suoritusvuotta myöhemmin, mikä lisää koulutuksesta syrjäytymisen riskiä.	Todellisten koulutuksen ulkopuolelle jäävien osuudet on selvitettävä. Jatko-opintopaikkaa vaille jääville tarvitaan toimiva seurantajärjestelmä ja eri toimijoiden yhteistyötä. Perusopetuksen ennaltaehkäiseville keinoille kuten opinto-ohjaus, oppilashuolto ja erityinen tuki on turvattava riittävät resurssit syrjäytymisvaarassa olevien nuorten tukemiseen.
Alkoholin myynti ja väkivaltarikosten määrät ovat vähentyneet. Perheväkivaltahälytysten määrän kasvu on taittunut. Taantuman myötä työttömyys ja erityisesti nuorisotyöttömyys on lisääntynyt. Lasten ja nuorten huostaanotot ja sijoitukset kodin ulkopuolelle ovat lisääntyneet selvästi. Kuntien väliset erot edellä mainituissa ilmiöissä ovat huomattavan suuret.	Tiedonkulkua on parannettava viranomaisyhteistyössä, erityisesti lapsiin ja nuoriin koskevissa toimissa. Poliisi tekee perheväkivaltatilanteista järjestelmällisesti havaintoja ja välittää tietonsa muille viranomaisille. Turvallisuusyhteistyössä on tehostettava varhaisen puuttumisen malleja.
Paikallinen turvallisuussuunnittelu ei ole edennyt aikataulun mukaisesti, eivätkä suunnitelmat ole sillä tasolla kun niiden tulisi olla. Turvallisuussuunnittelua ei nähdä kunnissa ja alueilla mahdollisuutena, vaan se koetaan jopa taakkana. Turvallisuussuunnittelu on usein viranomaisvetoista, järjestöjen ja elinkeinoelämän sekä kansalaisnäkökohdan huomioiminen on vähäistä.	Turvallisuussuunnittelun ja turvallisuusyhteistyön kehittämiseksi tulee nimetä kuntaan tai alueelle turvallisuustyöhön keskittynyt ja sitä koordinoiva henkilö. Järjestöt, elinkeinoelämä ja alueen asukkaat tulee ottaa huomioon turvallisuussuunnitelmia laadittaessa. Toimintaympäristön tarkasteluun ja analyysiin tulee kiinnittää erityistä huomiota, jotta turvallisuustyötä osataan kehittää oikeaan suuntaan. Turvallisuussuunnitelmat tulee jalkauttaa käytäntöön ja saattaa osaksi jokapäiväistä toimintaan ja prosesseja.

Arviointiasetelma

Arviointikriteerit	Arviointikysymykset	Indikaattorit (Arviointimittarit)	Hyvän palvelutason määritelmä
Paikallinen turvallisuus-yhteistyö ja syrjäytymisen ehkäisy	Onko sosiaalinen syrjäytyminen lisääntynyt?	Erikoissairaanhoidon nuorisopsykiatriset avohoito-käynnit tuhatta 13-17 -vuotiasta kohden Lastensuojelun avohuollon piirissä olevien 0-17 -vuotiaiden osuus % vastaavanikäisistä Huostassa olleiden 0-17 -vuotiaiden osuus % vastaavanikäisistä	
	Onko koulutuksesta syrjäytyminen lisääntynyt?	Ilman perusasteen jälkeistä tutkintoa olevien 20-24 -vuotiaiden osuus % Koulutuksen ulkopuolelle jääneet 17-24 -vuotiaat 1000 vastaavanikäistä kohden	
	Ovatko perheväkivalta, alkoholin kulutus ja rikoksiin syyllistyneiden nuorten määrä lisääntyneet?	Perheväkivaltaan liittyvien hälytystehtävien määrä 10000 asukasta kohden RL-rikoksiin (pl. liikennerikokset) syyllistyneet 15-24 vuotiaat 1000 vastaavanikäistä kohden Alkoholijuomien myynti asukasta kohti	Alle valtakunnallisen keskiarvon (alle 30 hälytystehtävää 1000 asukasta kohden) Alle valtakunnallisen keskiarvon (alle 35 rikoksiin syllistynyttä 1000 kohden) Alle valtakunnallisen keskiarvon (alle 8,5 l alkoholia asukasta kohden)
	Onko kuntien välillä eroja syrjäytymisriskiä kuvaavilla indikaattoreilla?	Kuntien keskinäinen vertailu syrjäytymisriskiä kuvaavien indikaattorien perusteella	
	Miten paikalliseen turvallisuussuunnitteluun liittyvä yhteistyöprosessi toimii?	Paikallisten turvallisuussuunnitelmien ja mukana olevien yhteistyötyötahojen kattavuus	SM julkaisussa 19/2006 esitetyn turvallisuussuunnitteluprosessin toteutuminen

Johdanto

Sosiaalinen syrjäytyminen

Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen kehittämisohjelman (KASTE) osatavoitteena on estää lasten ja nuorten syrjäytymistä. Arjen muutokset perheissä, työttömyys ja lisääntynyt päihteiden käyttö ovat lisänneet lasten ja nuorten pahoinvointia. Syrjäytyvien lasten ja nuorten määrä lisääntyy vuosittain vaikka lastensuojelun avohuollon tukitoimin pyritään ongelmiin puuttumaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Suuri riski syrjäytyä on niiden perheiden lapsilla ja nuorilla, jotka asuvat mielenterveys- ja päihdeongelmista kärsivän vanhemman kanssa.

Koulutuksesta syrjäytyminen

Vuosittain Etelä-Suomen alueella on yhteishaussa ollut haettavana yhteensä yli 32 000 lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen aloituspaikkaa. Nuorille on tarjolla myös yhteishaun ulkopuolista koulutusta. Hallituksen ja opetusministeriön tavoitteena on koulutuspaikan tarjoaminen koko perusopetuksen päättävälle ikäluokalle joko ammatillisessa koulutuksessa, lukiokoulutuksessa tai perusopetuksen lisäopetuksessa. Opetusministeriön hallinnonalan talousarvioesityksessä 2009 on esitetty tavoitteeksi, että peruskoulun päättävistä yhteensä 94,5 % aloittaa joko ammatillisessa peruskoulutuksessa, lukiokoulutuksessa tai perusopetuksen lisäopetuksessa peruskouluissa

Vuosittain koko maassa noin 12 500 nuorta on vaarassa jäädä julkisen koulutusjärjestelmän ulkopuolelle. Nämä ovat nuoria, jotka suorittavat perusopetuksen heikoin arvosanoin, keskeyttävät perusopetuksen, eivät hakeudu perusopetuksen jälkeen suoraan toisen asteen koulutukseen tai keskeyttävät opintonsa ensimmäisen opiskeluvuoden aikana. Erilaiset kouluvaikeudet ovat merkittävä syrjäytymisen riskitekijä. Tämä korostuu erityisesti koulutuksen nivelvaiheissa. Koulutus on tärkeä väline syrjäytymisen ennaltaehkäisyssä, sillä työttömyys on yleisempää vähemmän koulutetuissa väestöryhmissä kuin koulutetuissa. Työttömien uudelleentyöllistymistä voi vaikeuttaa osaamisen vanhentuminen pitkän työttömyyden aikana, mikä lisää syrjäytymisvaaraa.

Syrjäytymiskehitys

Eri viranomaisten väliseen turvallisuuteen liittyvän yhteistyön järjestämiseksi on valtioneuvosto antanut kolme periaatepäätöstä. Vuonna 1999 valtioneuvosto antoi periaatepäätöksen kansalliseksi rikoksentorjuntaohjelmaksi ja syyskuussa 2004 periaatepäätöksen sisäisen turvallisuuden ohjelmaksi, joka on päivitetty vuonna 2008. Jälkimmäisessä ohjelmassa keskeisimmäksi sisäisen turvallisuuden uhkatekijäksi osoitettiin syrjäytymisen lisääntyminen.

Arvioinnissa käytetty tilastoaineisto on koottu pääosin Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen ylläpitämästä Sotka-tietokannasta sekä poliisin tulostietojärjestelmästä. Syrjäytymiskehitystä tarkastellaan vuosia 2003–2008 kuvaavan aikasarjan avulla. Lisäksi on käytetty poliisin turvallisuustutkimusten tuloksia vuosilta 2003, 2006 ja 2009.

Aikasarjatarkastelun lisäksi tehtiin kuntakohtainen poikkileikkaustarkastelu, jossa entisen Etelä-Suomen läänin kunnat järjestettiin yhdeksän syrjäytymistä kuvaavan indikaattorin suhteen paremmuusjärjestykseen. Indikaattorit valittiin, koska niillä on selvä yhteys syrjäytymiskehitykseen.

Paikallinen turvallisuusyhteistyö ja turvallisuussuunnittelu

Paikallisen turvallisuussuunnitelmien tarkistamistyö käynnistettiin vuonna 2006 ja oli jatkoa vuonna 1999 käynnistetylle turvallisuussuunnittelulle, jonka tarkoituksena oli laatia paikallisen turvallisuusyhteistyön pohjalta turvallisuussuunnitelmat. Suunnitelmat olivat aluksi lähes pelkästään rikoksentorjuntasuunnitelmia. Nykymuotoinen, toiseen vaiheen, turvallisuussuunnittelu pohjautuu valtioneuvoston periaatepäätökseen sisäisen turvallisuuden ohjelmasta. Ohjelmassa on päätetty, että turvallisuussuunnitelmien tulee jatkossa kattaa rikoksentorjunnan lisäksi kaikki keskeiset paikalliset turvallisuusongelmat. Suunnitelmat on määrä saada valmiiksi vuoden 2010 aikana.

Turvallisuussuunnittelun ja turvallisuusyhteistyön tavoitteena on kehittää ja ylläpitää sekä paikallista että

alueellista turvallisuutta ja turvallisuudentunnetta muun muassa vähentämällä rikoksia, häiriöitä ja onnettomuuksia. Turvallisuussuunnittelun avulla on tarkoitus jäsentää vastuullisten toimijoiden yhteistyötä, jonka avulla pyritään vaikuttamaan turvallisuustilanteeseen ja parantamaan sitä.

Turvallisuussuunnitelmat laaditaan kuntakohtaisesti tai alueellisesti. Turvallisuussuunnittelusta vastaa paikallisesti ja alueellisesti ryhmä, johon kuuluvat kunnan johto, pelastustoimen johto ja poliisipäällikkö. Paikallisen turvallisuussuunnittelun ja turvallisuusyhteistyön arviointi perustuu vuoden 2009 elokuussa kunnilta kerättyihin tietoihin.

Lähitulevaisuuden näkymät

Erityisen tuen tarpeessa olevien lasten ja nuorten tunnistaminen varhaisessa vaiheessa tulee korostumaan. Tämä mahdollistaa lasten ja nuorten tukemisen heidän omissa kehitysympäristöissään. Tuottavuutta ja palvelutasoa parannetaan työmenetelmiä ja organisaatioita kehittämällä.

Vuonna 2009 alkoholin myynti kääntyi laskuun ja samalla poliisille ilmoitettujen väkivaltarikosten määrä laski entisen Etelä-Suomen läänin alueella. Tähän vaikuttaa osaltaan taantuma, jolloin yleensä tulojen pienentyminen vähentää alkoholin juomista, ja samalla väkivaltaa. Perheväkivaltahälytysten määrä laski vuoden 2007 jälkeen ja pysyi vuoden 2008 tasolla. Tilanne näyttää valoisammalta tulevaisuutta ajatellen. Taantuman pitkittyessä ja työttömyyden pysyessä korkealla tasolla, on kuitenkin odotettavissa, että perheiden erilaiset vaikeudet ja ongelmat lisääntyvät ja kasautuvat. Tällöin alkoholiin ja perheväkivaltaan liittyvät ongelmat voivat lisääntyä koskien erityisesti heikommassa asemassa olevia perheitä. Lasten ja nuorten huostaanotot voivat lisääntyä, jos perheiden ongelmiin ei puututa riittävän ajoissa ja tehokkaasti.

Turvallisuudesta tulee tulevaisuudessa yhä merkittävämpi menestystekijä kunnille ja alueille. Turvallinen asuin- ja toimintaympäristö on jatkossa itsestään selvyys, peruspalvelu, alueen asukkaille ja elinkeinoelämälle ja sitä osataan myös vaatia. Turvallisuus tulee olemaan eräs keskeisistä valintakriteereistä asukkaille ja yrityksille terveydenhuollon, opiskelumahdollisuuksien ja liikenneyhteyksien rinnalla ja sillä tulee olemaan yhä enemmän taloudellista merkitystä. Alue missä esiintyy levottomuutta ja tapahtuu rikoksia, ei ole houkutteleva vaihtoehto asuin- tai yrityspaikkakunnaksi.

Turvallisuustyön keskeinen toimintamalli tulisi aina olla mieluummin etupainotteinen ja ehkäisevä kuin jälkihoitoinen, jolla vaikutetaan jo tapahtuneen ilmiön seurausten hoitamiseen ja rajoittamiseen. Olennaista onkin keskittyä jatkossa asukkaiden jokapäiväisen, arjen turvallisuuden, kehittämiseen, kuitenkaan globaaleja uhkiakaan täysin unohtamatta. Turvallisuuden ja turvallisuuden tunteen parantaminen voi ja on usein pienistä teoista kiinni. Tämän vuoksi onkin tärkeää ottaa kunnan asukkaat ja yritykset aktiivisesti mukaan turvallisuustyöhön ja tekemään ympäristöstään viihtyisämpi.

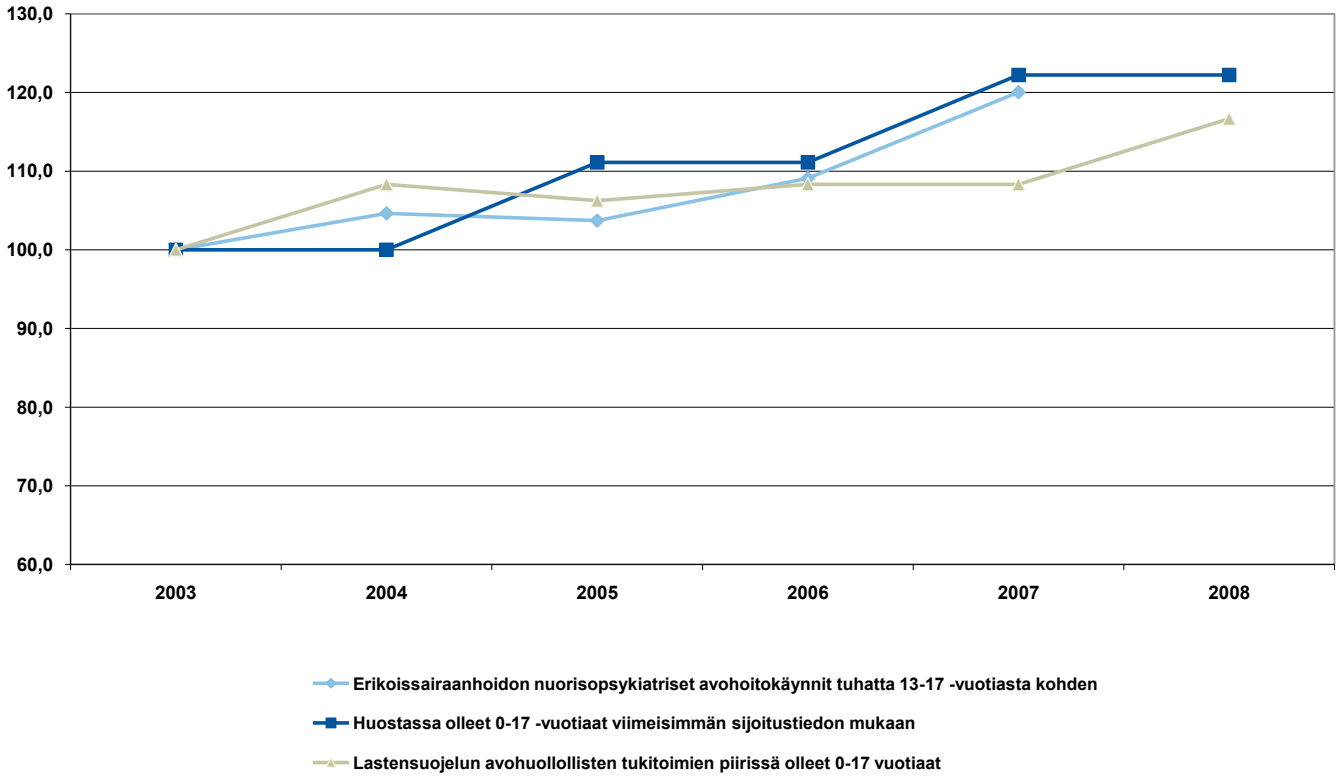
? Onko sosiaalinen syrjäytyminen lisääntynyt?

Lasten ja nuorten sosiaalinen syrjäytyminen on lisääntynyt. Tukitoimia ei riitä kaikille niitä tarvitseville.

Lasten ja nuorten mielenterveyteen on panostettu viime vuosina ja hoitoon hakeutumisen kynnys on madaltunut. Edelleen kuitenkin 65 000 lasta ja nuorta on vaarassa jäädä syrjään ja määrä kasvaa vuosittain yli tuhannella. Keskeinen haaste nuorten ja lasten kohdalla on lisääntynyt levottomuus ja sopeutumattomuus. Viimeisten kymmenen vuoden aikana lasten- ja nuorisopsykiatriassa on hoidettu yli kolminkertainen asiakasmäärä, eniten on lisääntynyt nuoruusikäisten tyttöjen osuus. Ydinjoukko löytyy sieltä, missä lastensuojelun avohuollon tukitoimet eivät ole riittäneet.

Lastensuojelun sosiaalityön asiakkaana ja avohuollon tukitoimien piirissä on vuonna 2008 ollut 0–17-vuotiaita lapsia ja nuoria yli 67 000 eli yli 5 % ikäluokasta (Kuva 6.3.1.). Lastensuojelun työmenetelmien muutokset, lisääntynyt varhainen puuttuminen ja lisääntynyt verkostoyhteistyö ovat lisänneet lastensuojelun

Kuva 6.3.1.
Sosiaalista syrjäytymistä kuvaavien indikaattorien kehitys Etelä-Suomen läänissä vuonna 2003–2008



avohuollon asiakasmääriä. Saatavan avun suhteen ovat lapset kuitenkin eriarvoisessa asemassa maan eri osissa. Lastensuojelusta puuttuu kokeneita ja päteviä sosiaalityöntekijöitä ja työntekijöitä on muutenkin liian vähän. Tämä aiheuttaa lastensuojeluilmoitusten käsittelyn ja lastensuojelutarpeen selvittämisen viivästymistä.

Huostassa olevien 0–17-vuotiaiden osuus ikäluokasta kasvaa vuosittain noin kolmella prosentilla. Kodin ulkopuolelle sijoitettuna on vuonna 2008 ollut yli 16 000 lasta ja nuorta.

Keskeisiä keinoja vähentää lasten ja nuorten psykiatrisen hoidon ja lastensuojelun tarvetta on kuntien tukeminen palveluidensa suunnitelmallisessa ja pitkäjänteisessä uudistamisessa lapsen ja nuoren terveen kehityksen näkökulmasta. Tämä tarkoittaa vahvempaa tukea arjen ympäristöön ja sektorirajat ylittävää yhteistyötä eri toimijoiden kesken. Lasten ja nuorten tilanne on opittava ottamaan erityisen tuen piiriin perheitä kohtaavissa stressitilanteissa. Pyrkimyksenä on, että laitoshoitoon ja perheen ulkopuoliseen sijoitukseen jouduttaisiin turvautumaan mahdollisimman vähän eikä lapsia ja nuoria erotettaisi heidän luonnollisesta kasvuympäristöstään. Haasteena on tukimuotojen vakiinnuttaminen, riittävyys ja alueellinen kattavuus. Erityspalveluja tulee myös kehittää yhteistyöhön peruspalvelujen kanssa.

Onko koulutuksesta syrjäytyminen lisääntynyt?

Sekä koulutuksen ulkopuolelle jääneiden että ilman perusasteen jälkeistä tutkintoa olevien osuus on ollut lievästi kasvussa vuosina 2006–2008. Koulutukseen sijoittumisen seurantajärjestelmä ei toistaiseksi pysty aukottomasti kertomaan koulutuksesta syrjäytymisestä.

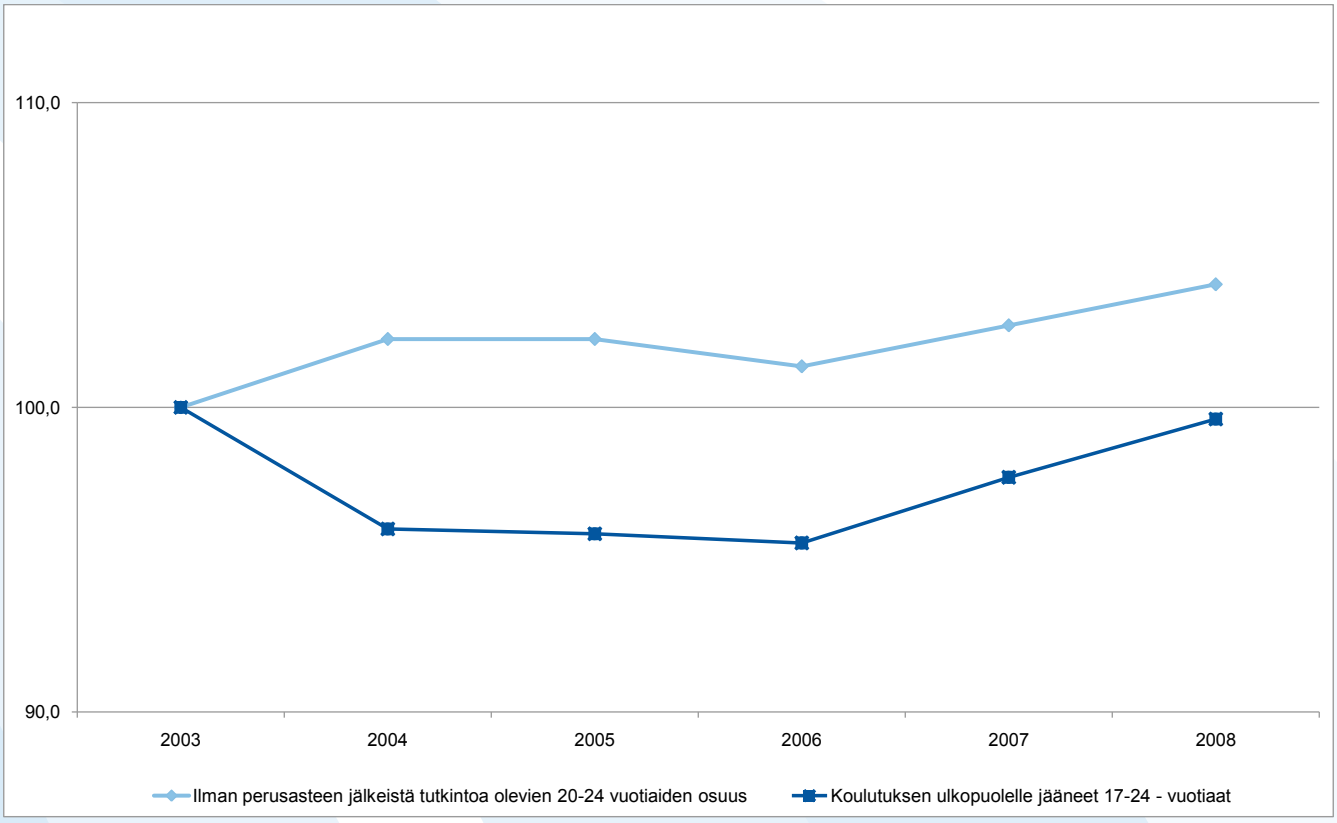
Etelä-Suomen alueella päättää perusopetuksen vuosittain noin 25 000 nuorta, joista noin 2 % jättää hakematta yhteishaussa. Lukiokoulutuksen, toisen asteen ammatillisen koulutuksen ja lisäopetuksen ulkopuolelle jää vuosittain noin 6–8 % peruskoulun päättävistä nuorista. Lukiokoulutukseen hakevat ovat juuri peruskoulunsa päättäneitä, mutta ammatillisen koulutuksen hakijoista suuri osa on aiemmin peruskoulunsa suorittaneita. On tärkeää, että peruskoulun päättäneet nuoret jatkavat suoraan toisen asteen opintoihin ja valmistuvat aloittamistaan opinnoista. Mitä pidempään nuori on ilman toisen asteen koulutuspaikkaa ja sitä kautta saatavaa tutkintoa, sen vaikeammaksi käy koulutukseen hakeutuminen tai sen aloittaminen.

Koulutuksesta syrjäytymistä kuvaavien indikaattorien (Kuva 6.3.2) mukaan sekä koulutuksen ulkopuolelle jääminen että ilman perusasteen jälkeistä tutkintoa jääminen näyttää lisääntyneen aikavälillä 2006–2008. Tähän on saattanut vaikuttaa positiivinen taloustilanne, jolloin tilapäisiä töitä on ollut tarjolla myös kouluttamattomille.

Lasten ja nuorten syrjäytymisen ehkäisy on aloitettava varhaisessa vaiheessa. Syrjäytymiskehitys lähtee usein liikkeelle kodista ja siksi yhteiskunnan tukea tulee kohdistaa erityisesti perheille, jotka ovat syrjäytymisvaarassa. Päiväkoti ja koulu tarjoavat hyvän mahdollisuuden jo alkaneen syrjäytymiskehityksen pysäyttämiseen. Koululla ja koulutusjärjestelmällä on erityisesti vaikutusta koulutuksesta syrjäytymiseen.

Tärkeitä toimenpiteitä koulutuksesta syrjäytymisen ehkäisyssä ovat moniammatillinen yhteistyö syrjäytymisvaaran tunnistamisessa, lukion erityisopetuksen järjestäminen, peruskoulusta ammattiin seurannan

Kuva 6.3.2.
Koulutuksesta syrjäytyminen Etelä-Suomen läänissä vuonna 2003–2008



järjestäminen, oppilaanohjauksen tehostaminen, koululaisen ja opiskelijan mielenterveysongelmiin puuttuminen, kouluväkivallan vähentäminen ja nuorisotyöpajatoiminnan vakinaistaminen.

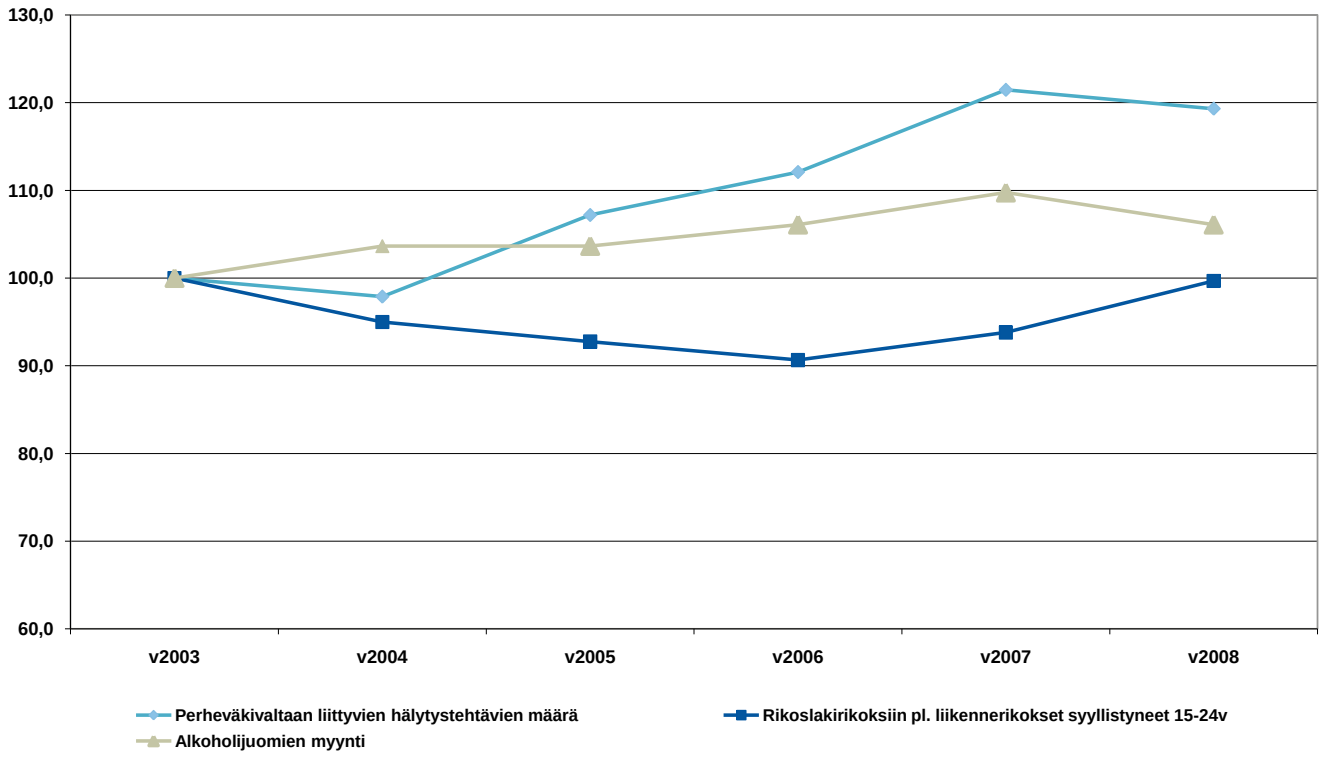
Muista toimenpiteistä voidaan mainita oppisopimuskoulutuksen lisääminen syrjäytyneille ja syrjäytymisvaarassa oleville nuorille sopivaksi sekä maahanmuuttajalasten ja -nuorten opetuksen parantaminen. Yhtenä toimenpiteenä syrjäytymisen ehkäisyssä on myös ammatilliseen peruskoulutukseen ohjaavan ja valmistavan koulutuksen järjestäminen. Lisäksi tarvitaan erityisinä toimina perusopetuksen lisäopetusta, vammaisten valmentavaa ja kuntouttavaa opetusta ja ohjausta sekä maahanmuuttajien ammatilliseen peruskoulutukseen valmistavaa koulutusta

2 Ovatko perheväkivalta, alkoholin kulutus ja rikoksiin syyllistyneiden nuorten määrä lisääntyneet?

Perheväkivaltatehtävien kasvu pysähtyi, ja uhritutkimusten mukaan perheväkivalta ei ole lisääntynyt. Nuoret syyllistyvät aikaisempaa enemmän väkivaltarikoksiin. Alkoholin kulutus ei ole lisääntynyt.

Poliisille ilmoitetut perheväkivaltatehtävät ovat lisääntyneet noin 20 prosenttia vuodesta 2003 lähtien. Alkoholin kulutus, jolla on todettu olevan vahva yhteys perheväkivaltaan ja myös muuhun väkivaltaan, on lisääntynyt vuoteen 2007 saakka ja kääntynyt sen jälkeen laskuun (Kuva 6.3.3). Ikäluokan kokoon suhteutettu nuorten (15–24-vuotiaat) rikoksentekijöiden määrä on aluksi laskenut, mutta lähtenyt vuoden 2006 jälkeen selvään nousuun ja on tasoittunut vuoden 2008 tasolle.

Kuva 6.3.3.
Poliisille ilmoitetut perheväkivaltatehtävät sekä 15–24-vuotiaat rikoksentekijät ja alkoholin kulutus Etelä-Suomen läänin alueella vuonna 2003–2009



Perheväkivaltatehtävien tilastollinen kasvu selittyy osaltaan ilmoitusherkkyyden lisääntymisellä. Perheväkivallasta aikaisempaa suurempi osa ilmoitetaan poliisille. Vuonna 2009 perheväkivaltatehtävien määrän kasvu taittui. Vuosina 2003, 2006 ja 2009 tehtyjen valtakunnallisten turvallisuustutkimusten mukaan perheväkivallan uhriksi joutuneiden henkilöiden määrä väheni vuoden 2003 jälkeen, mutta on pysynyt ennallaan vuosien 2006 ja 2009 välillä. Perheväkivaltatehtävien lisääntymiseen liittyy myös niiden toistuva kohdistuminen samoihin osoitteisiin, mikä heijastaa syrjäytymisongelmien kasautumista. Perheväkivaltatehtävien tilastointi on myös aikaisempaa tarkempaa.

Alkoholin kulutus on selvästi korkeammalla tasolla kuin vuonna 2003. Alkoholin kulutuksen kasvu ja erityisesti alkoholin ongelmakäyttö sekä perheväkivalta kasautuvat todennäköisesti samoihin perheisiin. Alkoholin ongelmakäytön yhteys mm. lastensuojelutoimenpiteiden ja lasten mielenterveysongelmien kasvuun on ilmeinen.

Viranomaisyhteistyö ja tiedonkulun varmistaminen on tärkeää syrjäytymisen ehkäisyssä.

Poliisin tehtävänä on ilmoittaa lastensuojeluviranomaisille lastensuojelun tarpeessa olevista lapsista ja nuorista. Poliisi näkee hälytystehtävien, varsinkin perheväkivaltatehtävien, yhteydessä usein jo varhaisessa vaiheessa perheiden tilanteen ja voi ilmoittaa tarpeesta muille viranomaisille. Ilmeisesti kaikki ilmoitukset eivät johda lastensuojeluviranomaisten toimenpiteisiin. Kuitenkin ilmoitusten tarkoituksena on, että toimivaltainen viranomainen tekee tarpeen arvioinnin. Useissa poliisilaitoksissa on joko oma sosiaalityötekijä tai laitoksiin sijoitettu kunnan sosiaalityötekijä. Poliisin tekemistä lastensuojeluilmoituksista on kerättyä tietoa entisen Itä-Suomen läänin alueelta. Itä-Suomessa poliisin kautta tuli noin 45 prosenttia lastensuojeluilmoituksista.

Nuorten rikoksentekijöiden määrä on kääntynyt kasvuun vuoden 2006 jälkeen. Rikoslajikohtainen tarkastelu osoittaa, että nuoret (15–24-vuotiaat) syyllistyvät aikaisempaa enemmän erityisesti väkivaltarikoksiin. Turvallisuustutkimuksen mukaan nuoret joutuvat myös väkivaltarikosten uhriksi muita ikäluokkia selvästi useammin ja väkivallan kohteeksi joutuneiden nuorten määrä on kasvanut vuoden 2006 jälkeen. Myös nuorten tekemien vahingontekorikosten määrä on kasvanut. Sen sijaan nuoret syyllistyvät aikaisempaa vähemmän omaisuusrikoksiin (mm. näpistykset) ja huumausainerikoksiin. Liikennerikosten (ml. rattijuopumukset) määrä on likimain vuoden 2003 tasolla.

Turvallisuussuunnitelmissa tulisi tarkentaa toimenpiteitä niihin nuoriin, jotka ovat joutumassa rikolliselle uralle. Pitää kehittää varhaisen puuttumisen malleja. Nuorten tekemien rikosten sovittelukäytäntöä pitää käyttää entistä enemmän. Tärkeää on myös rikolliselle uralle joutuneen auttaminen.

Rikosasioiden sovittelu on laissa määriteltyä maksutonta palvelua, jossa rikoksesta epäillylle ja rikoksen uhrille järjestetään mahdollisuus puolueettoman sovittelijan välityksellä kohdata toisensa luottamuksellisesti, käsitellä rikoksesta sen uhrille aiheutuneita henkisiä ja aineellisia haittoja sekä pyrkiä omatoimisesti sopimaan toimenpiteistä niiden hyvittämiseksi. (Laki rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta 1§).

Kaikista sovitteluun ohjatuista tapauksista noin puolet on alle 21-vuotiaiden tekemäksi epäiltyjä. (Stakesin tilasto 2008). Sovittelun kautta nuorella on mahdollisuus ottaa vastuuta tekemisistään ja kohdata rikoksen uhri konkreettisemmin kuin perinteisessä oikeuskäsittelyssä. Poliisi oli sovittelun aloitteentekijä noin 70 prosentissa rikosasioissa vuonna 2008 entisen Etelä-Suomen läänin alueella.

Nuorisotyöttömyys on kasvanut vuonna 2009. Työttömyys vaikeuttaa nuorten elämää ja voi pitkälle jatkuessaan johtaa syrjäytymiseen ja mahdollisesti vaikuttaa rikolliseen käyttäytymiseen. Vaihtoehtoisten työllistämiskeinojen kehittäminen on tärkeätä esim. nuorten työpajatoimintaa. Nuorten pitää saada onnistumisen kokemuksia työelämästä.

Onko kuntien välillä eroja syrjäytymisriskiä kuvaavilla indikaattoreilla?

Kuntien välillä on huomattavia eroja indikaattoreiden yhteistarkastelussa.

Syrjäytymisriskin kuvaamiseen ja vertailuun valittiin 10 indikaattoria, jotka kertovat lasten ja nuorten syrjäytymiskehityksestä. Laskemalla kuntien indikaattorikohtaiset indeksiluvut yhteen, saatiin indikaattorikokonaisuutta kuvaava kunnan kokonaisindeksi. Indeksiluvun perusteella nostettiin esille 10 korkean syrjäytymisriskin kuntaa ja 10 matalan syrjäytymisriskin Etelä-Suomen läänissä. Kokonaisindeksin suuri arvo kuvaa sitä, että monessa indikaattorissa kunnan suhteellinen arvo on korkealla tasolla.

Tällainen tarkastelu on lähinnä suuntaa-antava. Sen avulla voidaan kuitenkin osoittaa syrjäytymiskehityksen alueelliset ääripäät ja ne kunnat, joissa syrjäyty-

Taulukko 6.3.1.
Kymmenen korkeimman ja kymmenen matalimman syrjäytymisriskin kuntaa Etelä-Suomen läänissä

		INDIKAATTORIT										
SIJALUKU	JA KUNTA	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1	Forssa	55,5	65,0	168,7	13,4	1,5	7,1	12,3	4,5	16,0	783	97,4
2	Imatra	47,7	44,2	115	12	1,6	8,6	18,4	3,9	16,4	384	89,4
3	Kotka	54,7	36,4	156	9,7	1,2	7,7	12,3	4,4	16,4	863	88,4
4	Sysmä	23,5	48,1	168,2	13,5	1,5	9,4	11,3	0	21,9	336	87,5
5	Hartola	65,7	36,4	142,9	12	1,3	6,2	11,5	3,6	26,1	263	82,2
6	Heinola	45,6	37,8	145	12,2	1,4	8	10,7	4,6	15,0	293	82,2
7	Helsinki	56,7	63,5	148,9	10	1,6	6,7	3,6	2,4	16,3	766	81,1
8	Riihimäki	57,5	57,8	151,7	11,4	0,8	5,8	9,2	3,8	12,4	785	80,4
9	Vantaa	56,7	42,4	170,9	8,9	1,2	8,3	5,6	4,3	12,6	529	80,0
10	Virolahti	49,7	19,4	143,7	10,3	0,9	5,2	14,7	3,9	12,7	787	75,8
63	Suomenniemi	17,9	24,5	24,1	6,8	0	5,6	5,3	0	29,5	600	44,3
64	Pornainen	17,6	18,3	149,1	2,2	0,6	0	3,5	0	11,4	360	43,5
65	Pyhtää	33,5	11,7	104,2	7,1	0	1	9,4	0	9,2	833	43,1
66	Inkoo	25,0	9,2	125,2	5,8	0	0,9	3,1	0	7,6	823	41,0
67	Miehikkälä	42,1	33,8	52,3	2	0	4,5	9,9	0	11,2	71	39,1
68	Siuntio	27,5	13,8	161	2,5	0,5	2,2	3,8	0	5,8	560	37,8
69	Sipoo	29,4	24,1	110	5,6	0,4	2,1	3,8	0,9	5,1	371	36,4
70	Pernaja	29,8	32,5	115,2	4,7	0	1,3	3,4	0	10,5	162	34,7
71	Kauniainen	18,8	11,7	61,8	8,8	0	0,8	2,5	0	4,8	84	23,2
72	Liljendal	16,7	6,9	95,8	1,7	0	0	1,3	0	10,3	505	22,7
Maan keskiarvo		**39,4**	**32,8**	**116,8**	**8,6**	**0,9**	**5,4**	**8,8**	**2,4**	**13,9**	**483**	**57,4**

INDIKAATTOREIDEN KUVAUS

1 Rikoslakirikoksiin (pl liikennerikokset) syyllistyneet 15-24 vuotiaat 1000 samanikäistä kohden 2008)
2 Perheväkivaltaan liittyvät hälytystehtävät 10 000 asukasta kohden (2008)
3 Koulutuksen ulkopuolelle jääneet 17-24-vuotiaat 1000 vastaavanikäistä kohden (2007)
4 Alkoholijuomien myynti asukasta kohden 100 %:n alkoholina, litraa (2008)
5 Huostassa olleet 0-17 -vuotiaat, prosenttia ikäluokasta (2008)
6 Lastensuojelun avohuollon tukitoimien piirissä 0-17 -vuotiaita, prosenttia ikäluokasta (2008)
7 Nuorisotyöttömät, prosenttia 15-24 -vuotiaasta työvoimasta (2008)
8 Toimeentulotukea pitkäaikaisesti saaneet 18-24 v, prosenttia ikäluokasta (2007)
9 Pienituloisiin kotitalouksiin kuuluvien alle 18 vuotiaiden osuus, prosenttia samanikäisistä (2007)
10 Nuorisopsykiatrisen erikoissairaanhoidon avohoitokäynnit tuhatta 13-17 -vuotiasta kohden (2007)
11 Indeksiluku koostuu 10 indikaattorista

mistä ehkäisevien toimenpiteiden tarve näyttää näillä indikaattoreilla olevan suuri. Valittuja indikaattoreita on aiheellista tarkastella kunnissa, arvioida niiden merkitystä kokonaisuudessa ja selvittää mitä luvut kertovat. Erityisesti pitää miettiä mitä toimenpiteitä ne aiheuttavat turvallisuusyhteistyössä ja suunnittelussa. Kuitenkin matalan syrjäytymisriskin kuntien pitää huolehtia jatkossakin, ettei syrjäytymisriski kasva. Vuodelta 2009 tiedot saadaan vain perheväkivaltatehtävistä ja rikoslakirikoksiin syyllistyneistä nuorista. Kuntien nykytilanteen vertailu on sen vuoksi vaikeata. Perheväkivaltatehtäviä ja rikoslakirikoksiin syyllistyneitä nuoria kirjataan paljon useassa korkean syrjäytymisriskin kunnassa myös vuonna 2009.

2 Miten paikalliseen turvallisuussuunnitteluun liittyvä yhteistyöprosessi toimii?

Viranomaisten välinen yhteistyö toimii. Järjestöjen ja elinkeinoelämän osallistuminen sekä kansalaisnäkökulman huomioiminen on liian vähäistä.

Turvallisuusyhteistyöllä tarkoitetaan kaikkien niiden vastuullisten toimijoiden yhteistyötä, jotka tavalla taikka toisella vaikuttavat kansalaisten hyvinvoinnin perusedellytysten luomiseen ja ylläpitämiseen. Turvallisuussuunnittelu on puolestaan jatkuva yhteistyöprosessi, jonka eräänä keskeisenä tavoitteena on paikallisesti toteuttaa ja toimeenpanna turvallisuuden parantamiseksi tehtäviä toimenpiteitä ja linjauksia sekä jäsentää vastuullisten toimijoiden yhteistyötä.

Suurimmassa osassa Etelä-Suomen läänin kunnista oli kuntakohtaisten suunnitelmien sijaan tavoitteena laatia seudullisia tai maakunnallisia turvallisuussuunnitelmia. Kuntakohtaisia suunnitelmia oli laadittu tai tarkoituksena laatia lähinnä suurissa kaupungeissa. Seudullisten ja alueellisten suunnitelmien laatiminen on myös hyvin tavoitteellista, koska kunnallisten peruspalvelujen tuotanto ja eri viranomaisten vastuualueet ovat ylikunnallisia ja toteutettu yhä useammin yhtä kuntaa laajempana kokonaisuutena. Pelastustoimen ja poliisin toiminta-alueet ovat myös viime vuosina laajentuneet, mikä on tehostanut voimavarojen käyttöä ja alueellisen yhteistoiminnan toteuttamista. Tämä kehityssuunta on osaltaan mahdollistanut myös aikaisempaan tiiviimmän turvallisuusyhteistyön muodostamisen sekä turvallisuussuunnitelmien laatimisen entistä laajemmalle alueelle.

Kuntakohtaisesti tarkasteltuna vuonna 2009 Etelä-Suomen läänin 72 kunnasta (Kuva 6.3.4) turvallisuussuunnitelma oli tarkistettu ainoastaan viidessä Kanta-Hämeen kunnassa; Forssassa, Tammelassa, Humppilassa, Jokioisissa ja Ypäjällä eli Forssan seutukunnan alueella. Turvallisuussuunnitelmien tarkistaminen oli puolestaan kesken 49 kunnassa ja peräti 18 kunnassa suunnitelman tarkistamista ei ollut edes aloitettu. Turvallisuussuunnitelmien tarkistaminen ei ole edennyt aikataulun mukaisesti useimmilla alueilla, eivätkä ole sillä tasolla millä niiden pitäisi olla.

Alueittain tarkasteltuna heikoin tilanne oli Lohjan ja Loviisan seudun kunnissa, missä turvallisuussuunnitelman tarkistamisprosessi oli kokonaan aloittamatta. Pääkaupunkiseudun suurissa kaupungeissa, Helsingissä, Espoossa ja Vantaalla, turvallisuussuunnitelmien tarkistaminen oli hyvässä vauhdissa ja edennyt tavoitteiden mukaisesti. Myös muissa läänin kaupungeissa suunnitelmien tarkistamisprosessi oli edennyt keskimääräistä paremmin Hämeenlinnaa ja Lahtea lukuun ottamatta.

Nykymuotoisen turvallisuussuunnitelmien tarkistamistyön käynnistettiin vuonna 2006 sisäasianministeriön määräyksestä. Turvallisuussuunnittelusta tulee vastata alueellinen tai paikallinen yhteistyöryhmä, johon tulee kuulua kunnan johto, pelastustoimen johto ja poliisipäällikkö. Tämän lisäksi mukana on hyvä olla myös muita keskeisiä paikallisia ja alueellisia viranomaisia ja yhteistyökumppaneita sekä kolmannen sektorin edustajia.

Suunnittelusta vastaavat tahot; kunnan johto, pelastustoimen johto ja poliisipäällikkö, olivat kattavasti edustettuna paikallisten ja alueellisten turvallisuussuunnitelmien tarkistamisessa Etelä-Suomen läänissä. Näiden tahojen lisäksi turvallisuussuunnittelussa oli edustettuna vaihtelevasti sosiaali- ja terveystoimi, seurakunnat, yrittäjät, asukasyhdistykset, järjestöt, puolustusvoimat ja rajavartiosto.

Kaikissa kunnissa tai alueilla vetovastuu turvallisuussuunnittelusta oli kuntajohdolla, mikä on perusteltuakin. Lisäksi useilla alueilla toiminnan johtamisesta ja yhteensovittamisesta vastasi erillinen johtoryhmä, jossa oli edustettuna vaihtelevalla laajuudella keskeisiä viranomaisia ja yhteistyötahoja. Esimerkiksi Espoossa suunnittelusta vastasi turvallisuusstrategian johtoryhmä, jonka puheenjohtajana oli kaupunginjohtaja. Lisäksi ryhmässä olivat edustettuna poliisin, pelastuslaitoksen, seurakuntien, kauppakamarin ja kaupunginyhdistysten edustajat. Vihdissä turvallisuussuunnitelman tarkistaminen oli vastuutettu taas poikkeuksellisesti ulkopuoliselle yritykselle.

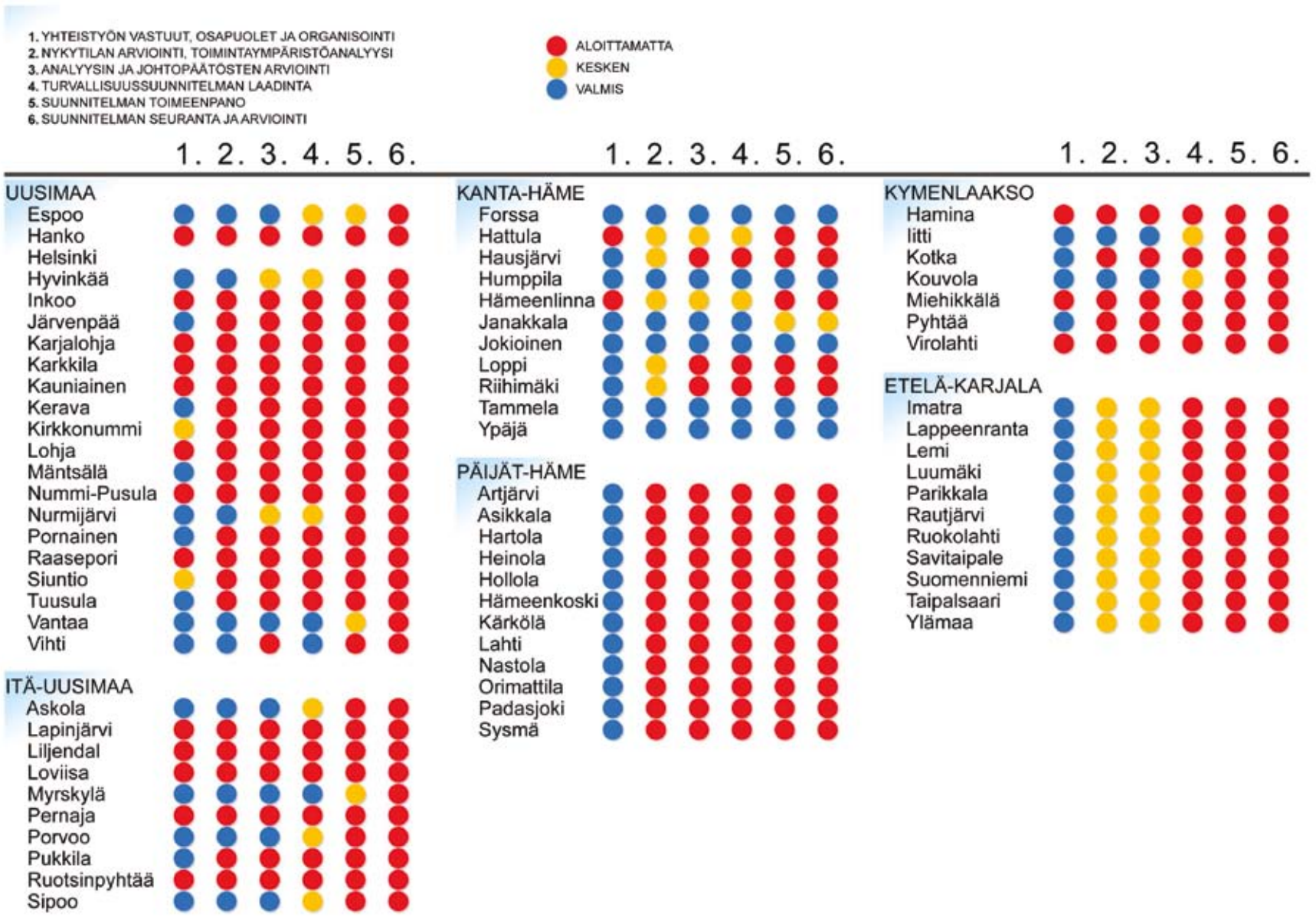
Yleisenä havaintona voidaan pitää sitä, että turvallisuussuunnittelusta vastasi useimmilla alueilla ja kunnissa pääosin viranomaisista koostuva ryhmä, jossa oli joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta kuitenkin heikosti edustettuna muita sisäisen turvallisuuden kannalta keskeisiä toimijoita, kuten järjestöjä ja yrityksiä. Järjestöjen ja muiden vapaaehtoisten toimijoiden sekä elinkeinoelämän ottaminen mukaan on kuitenkin erityisen tärkeää turvallisuussuunnittelun ja turvallisuusyhteistyön vaikuttavuuden lisäämiseksi.

Kansalaisnäkökulmaa ei ole riittävästi huomioitu ja sisäistetty turvallisuussuunnittelun yhteydessä. Asukkaiden ja yritysten huomioimisella tulisi olla keskeinen rooli alueen turvallisuuden kehittämisessä. Valmiit turvallisuussuunnitelmat tulisi saattaa myös asukkaiden tietoisuuteen, jotta kaikilla olisi mahdollisuus tutustua niihin. Esimerkiksi Vantaalla turvallisuussuunnitelmasta oli laadittu esite, joka oli luettavissa myös kaupungin internet-sivuilla.

Keskeisimpiä turvallisuussuunnittelun vaiheita on nykytila- ja toimintaympäristöanalyysin laatiminen, jonka merkitystä ei ollut sisäistetty useimmilla alueilla. Kattavasti ja laadukkaasti tehdyllä toimintaympäristöanalyysillä on jatkotyöskentelyn kannalta erittäin merkittävä vaikutus.

Ensiarvoisen merkityksellistä on selvittää alueen turvallisuustilanteen nykytila ja kehityssuunta, joka toimii jatkotyöskentelyn ja toimenpiteiden määrittämisen perustana. Tässä epäonnistuminen voi viedä turvallisuustyöstä väärään suuntaan ja antaa epärealistisen kuvan alueen tilanteesta. Esimerkiksi kunnan sosiaali- ja terveysviranomaisilta sekä opetusviranomaisilta saadaan monipuolista tietoa vaikkapa koulutukseen ja toimeentuloon liittyvistä asioista. Lisäksi pelastus- ja poliisiviranomaisilta saadaan kattavasti tietoa esimerkiksi alueen onnettomuuksista ja rikoksista useiden vuosien ajalta. Useista lähteistä hankittuja tietoja analysoimalla saadaan luetettava kuva alueen turvallisuustilanteesta ja sen kehittymisestä.

Kuva 6.3.4. Turvallisuussuunnitelmien tarkistamistilanne Etelä-Suomen läänissä. Tilanne vuoden 2009 elokuussa



Arviointiryhmä:

Pelastustarkastaja Esa-Pentti Lukkarinen, puhelin 0400 379 917, esa-pentti.lukkarinen@avi.fi
Poliisiylitarkastaja Matti Vuorinen
Erikoissuunnittelija Pekka Nupponen
Suunnittelija Pentti Väänänen
Suunnittelija Petteri Suominen
Ylitarkastaja Antti Blom
Ylitarkastaja Sari Luukko

Tietolähteet:

Ennaltaehkäisevä lastensuojelu säästäisi lapsia huostaanotolta, Helsingin Sanomat 6.2.2010
Koulutus ja tutkimus vuosina 2007−2012. Kehittämissuunnitelma. Opetusministeriö. 2008
Laki rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta 9.12.2005/1015
Lasten ja nuorten syrjäytymisen ennaltaehkäisy koulutuksen alalla. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2003:4
Luokkajako alkaa jo koulussa. Helsingin Sanomat 4.2.2010
Neljä kertomusta paikallisesta turvallisuussuunnittelusta. Käytännön kokemuksia ja oppeja. Sisäasiainministeriön julkaisuja 8/2008
Nuorisotutkimusseura/ Nuorisotutkimusverkosto. Julkaisuja 84. Nuorisoasiain neuvottelukunta ja Stakes
Opetusministeriön talousarvioesitys 2009
Opetusministeriön toiminta ja taloussuunnitelma 2009–2012. Opetusministeriön julkaisuja 2008:4
Paikallinen turvallisuussuunnittelu Etelä-Suomen läänissä. Etelä-Suomen lääninhallituksen hallinto-osaston julkaisuja 5/2009
Paikallisen turvallisuustyön kehittäminen. Sisäasiainministeriön julkaisuja 19/2006.
Polarisoituva nuoruus? Nuorten elinolot -vuosikirja 2008. Toim. Autio, Eräranta & Myllyniemi
Poliisintulostietojärjestelmä
Poliisin turvallisuustutkimus 2003, 2006 ja 2009
Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007. Valtioneuvoston kanslia
Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpano. Väliraportti 1/2009. Sisäasiainministeriön julkaisuja 15/2009
Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma (KASTE)
Tilasto- ja indikaattoripankki (SOTKANET)
Tilastokeskus. Koulutustilastot vuosina 2005−2007. Koulutukseen hakeutuminen (12.12.2008)
Turvallinen elämä jokaiselle. Sisäisen turvallisuuden ohjelma. Valtioneuvoston yleisistunto 8.5.2008. Sisäasiainministeriön julkaisuja 16/2008
Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Remontti – lasten, nuorten ja lapsiperheiden palvelujen uudistamisen hanke
Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Toimiva lapsi & perhe – hanke
Yhtäkään nuorta ei jätetä. Helsingin Sanomat 5.2.2010
Ylitarkastaja Marja-Leena Stenroos. Etelä-Suomen aluehallintovirasto. Haastattelu 22.1.2010
Väestömuutos ikäryhmittäin (aikasarja), Tilastokeskus (19.10.2005)

7

Osaaminen
Kunnande

7 Osaaminen

7.1. Opetustoimi

7.1.1. Perusopetuksen alueellinen saavutettavuus

Johtopäätökset	Toimenpide-esitykset
Perusopetuksen alueellinen saavutettavuus oli Etelä-Suomen läänissä edelleen hyvä lääni-, maakunta- ja seutukuntatasolla. Aiempiin vuosiin verrattuna saavutettavuus oli lähes ennallaan ja kouluverkko kattava. Vuoteen 2008 verrattuna kouluja kuitenkin lakkautettiin ja yhdistettiin kaksinkertainen määrä.	Kuntaliitosten ja kuntapalvelujen rakenteen kehittämisen yhteydessä on huolehdittava perusopetuspalvelujen järjestämisestä niin, että kunnan eri osissa asuvien oppilaiden tasapuoliset mahdollisuudet perusopetukseen lähipalveluna säilyvät. Saavutettavuus tulee säilyttää vähintään nykyisellä tasolla ja turvata esiopetuksen ja 1–6-luokkien opetuksen järjestäminen mahdollisimman lähellä oppilaiden kotia. Kuntien yhteistyötä on lisättävä oppilaiden opetusjärjestelyjen toteuttamisessa.
Kuntien väliset erot saavutettavuudessa ovat edelleen varsin suuria. Harvimmin asutuissa kunnissa ja pienissä kaksikielisissä kunnissa saavutettavuus on heikompaa kuin muilla alueilla. Kuntaliitosten vaikutukset kouluverkkoon näkyvät viiveellä ja todellinen vaikutus perusopetuksen saavutettavuuteen on nähtävissä muutaman vuoden kuluttua.	Verkko-opetuksen sekä tieto- ja viestintätekniikan hyväksikäyttöön liittyviä mahdollisuuksia tulisi selvittää haja-asutusalueiden perusopetuspalvelujen säilyttämiseksi.
Perusopetusikäisten määrä vähenee Etelä-Suomen aluehallintoviraston toimialueella hieman hitaammin kuin maassa keskimäärin, tosin maakuntien ja kuntien välillä on eroja. Ikäluokkien kehitys on kääntymässä kasvuun useimmissa maakunnissa vuoden 2010 jälkeen. Vuoden 2008 lopussa alueen perusopetusikäisistä oli lähes kuusi prosenttia muun kuin suomen- ja ruotsinkielisiä. Muunkielisten osuus on hieman kasvanut edellisvuodesta.	
Kuljetusedun piirissä oli vajaa viidennes läänin perusopetuksen koulujen oppilaista. Vuoteen 2008 verrattuna kuljetusoppilaiden osuus oli lähes ennallaan. Oppilaiden koulumatka-ajat ovat pääsääntöisesti lain sallimissa aikarajoissa. Päivähoidon esiopetuksen oppilaista pieni osa oli kuljetusedun piirissä.	Kouluverkon muutosten vaikutusta alueelliseen saavutettavuuteen, kuljetusoppilaiden määrään sekä koulumatka- ja odotusaikoihin on edelleen seurattava kunnan, alueen ja valtakunnan tasolla. Erityistä huomiota on edelleen kiinnitettävä iältään nuorimpien kuljetusoppilaiden sekä erityisoppilaiden koulumatkojen ja koulumatka-aikojen pituuksiin.

Arviointiasetelma

Aluehallintoviraston tehtävänä oli arvioida perusopetuksen alueellista saavutettavuutta ja siinä tapahtuneita muutoksia. Keskeisenä osana saavutettavuutta selvitettiin kuljetusedun piiriin kuuluvien oppilaiden koulumatka-aikojen säädösten mukaisuutta. Perusopetuksen alueellista saavutettavuutta arvioitiin nyt seitsemännen kerran. Kuljetusoppilaiden koulumatka-aikoja on seurattu vuodesta 2005 alkaen.

Perusopetuksen alueellinen saavutettavuus

Arviointikriteerit	Arviointikysymykset	Indikaattorit	Palvelutasotavoitteet / Hyvä palvelutaso
Perusopetuksen saavutettavuus	Miten perusopetuksen koulujen ja oppilaiden määrä on muuttunut verrattuna vuosiin 2002 ja 2008? Miten monen oppivelvollisuusikäisen opetus on järjestetty muulla kuin koulussa? Miten ikäluokkien on ennustettu muuttuvan?	Koulujen lukumäärä, oppilasmäärät, muualla kuin koulussa järjestetyssä opetuksessa olevien määrä ja muutos, oppilasmäärien ennustettu muutos	
	Mitä muutoksia perusopetuksen alueellisessa saavutettavuudessa on tapahtunut vuosiin 2002 ja 2008 verrattuna?	Koulusta 5 km säteellä asuvien 7–12- ja 13–15-vuotiaiden osuus ko. ikäluokasta ja muutos vertailuvuosiin ja muutos verrattuna ikäluokan suhteelliseen muutokseen	Saavutettavuus on säilynyt vuoden 2008 tasolla tai parantunut
	Miten esi- ja perusopetuksen kuljetusoppilaiden määrä ja osuus on muuttunut vuosiin 2004 ja 2008 verrattuna?	Kuljetusoppilaiden määrän ja osuuden muutos	Perusopetuslain 32 §:n mukaiset enimmäisajat eivät ylity
	Kuinka monella esi- ja perusopetuksen kuljetusoppilaalla koulumatka-aika odotuksineen ylitti säädösten mukaisen enimmäisajan. Mitkä olivat ylitysten pääasialliset syyt?	Koulumatka-aikojen säädöstenmukaisuus. Muutos vuosiin 2005 ja 2008 verrattuna. Syyt kuntien vastausten mukaan.	

Johdanto

Maksuton perusopetus on Suomen perustuslain määrittämä perusoikeus ja julkisen vallan on turvattava jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus opetuksen saamiseen kykyjensä ja erityistarpeidensa mukaisesti. Perusopetuslain mukaan kunnalla on velvollisuus järjestää perusopetus alueellaan asuville oppivelvollisuusikäisille. Kunta voi järjestää palvelut itse, yhdessä muiden kuntien kanssa tai hankkia ne muulta koulutuksen järjestäjältä. Kunta, jossa on sekä suomen- että ruotsinkielisiä asukkaita, on velvollinen järjestämään perusopetuksen erikseen kumpaakin kieliryhmää varten. Kunnat päättävät itsenäisesti oppilaitosverkostaan. Opetus kunnassa tulee kuitenkin järjestää siten, että oppilaiden matkat ovat asutuksen, koulujen ja muiden opetuksen järjestämispaikkojen sijainti sekä liikenneyhteydet huomioon ottaen mahdollisimman turvallisia ja lyhyitä.

Perusopetuslain mukaan oppilaalla on oikeus maksuttomaan kuljetukseen, jos koulumatka on viittä kilometriä pidempi tai jos se oppilaan ikä tai muut olosuhteet huomioon ottaen muodostuu hänelle liian vaikeaksi, rasittavaksi tai vaaralliseksi. Jos esiopetusta saavan oppilaan matka kotoa esiopetukseen tai päivähoidosta esiopetukseen on viittä kilometriä pitempi, oppilaalla on vastaavasti oikeus maksuttomaan kuljetukseen kotoa suoraan esiopetuspaikkaan ja esiopetuksesta kotiin tai päivähoitoon. Oppivelvollinen voi pyrkiä oppilaaksi myös muuhun kuin kunnan määräämään lähikouluun. Jos oppilas otetaan huoltajien aloitteesta niin sanottuun toissijaiseen kouluun, voidaan oppilaaksi ottamisen edellytykseksi asettaa, että huoltaja vastaa oppilaan kuljettamisesta tai saattamisesta aiheutuvista kustannuksista.

Oppilaan päivittäinen koulumatka odotuksineen saa kestää enintään kaksi ja puoli tuntia. Jos oppilas on lukuvuoden alkaessa täyttänyt 13 vuotta tai jos oppilas saa perusopetuslain 17 §:n 2 momentissa tarkoitettua erityisopetusta, saa koulumatka kestää enintään kolme tuntia. Jos oppilaan kuljetusta ei voida järjestää säädetyllä tavalla, on oppilaalla oikeus maksuttomaan majoitukseen ja täysihoitoon.

Keskeisissä koulutuspoliittisissa strategia-asiakirjoissa ja pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmassa on korostettu esi- ja perusopetuksen säilymistä lähipalveluna. Niin hallitusohjelmassa kuin valtioneuvoston Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämisohjelmassa 2007–2012 painotetaan koulu- ja oppilaitosverkon sopeuttamista pienentyviin ikäluokkiin koulutuksen saatavuus maan kaikissa osissa turvaten.

Etelä-Suomen perusopetusikäisten määrä on pienentynyt vuodesta 2008 noin prosentin. Tilastokeskuksen vuoden 2009–2040 väestöennusteen mukaan 7–15-vuotiaiden määrä vähenee Etelä-Suomen alueella vielä vajaat kaksi prosenttia vuodesta 2008 vuoteen 2015, mutta kasvaa noin kolme prosenttia jo vuoteen 2020 ja kuusi prosenttia vuoteen 2025 mennessä. Ikäluokat pienenevät hieman hitaammin kuin maassa keskimäärin ja osassa maakuntia ikäluokat alkavat kasvaa vuoden 2010 jälkeen. Erot maakuntien välillä ovat suuria, sillä itäisissä maakunnissa perusopetusikäisten määrän väheneminen jatkuu muita pidempään. Ikäluokat ovat pienimmillään vuosien 2010 ja 2015 välisenä aikana. Vaikka perusopetusikäisten määrä on kokonaisuutena pienentynyt, muunkielisten perusopetusikäisten määrä on kasvanut. Vuoden 2008 lopussa muunkielisten osuus 7–15-vuotiaista oli lähes kuusi prosenttia.

Lähitulevaisuuden näkymät

Lasten ja nuorten ikäluokkien kehitys vaikuttaa koulutuspalvelujen tarpeeseen ja kysyntään. Opetusministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelman mukaan koulutuspalvelujen turvaaminen edellyttää kunta- ja palvelurakenteiden kehittämistä. Perusopetuspalvelut ovat lähipalveluja ja kunnat joutuvat ottamaan kantaa myös näiden palvelujen järjestämiseen rakentaessaan palveluverkkojaan. Vaihtoehtoja arvioitaessa tulee lähtökohtana pitää palvelun luonnetta ja saavutettavuutta asiakkaan näkökulmasta.

Monessa kunnassa on tehty ja tehdään kouluverkon suunnitelmallista tarkastelua, jotta saadaan koulujen määrä sopeutettua pieneneviin ikäluokkiin ja kunnan taloudelliseen tilanteeseen. Suunnittelun haasteena on ikäluokkien kehityksen suunnan muuttuminen vuoden 2015 jälkeen kasvavaksi. Kuntaliitoksissa koulutuksen järjestäjät joutuvat pohtimaan uudella tavalla koulutuspalvelujen laadun toteutumista ja palvelujen saavutettavuutta.

Opetusministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmassa vuosille 2009–2012 on tasa-arvoisten koulutusmahdollisuuksien yhdeksi indikaattoriksi määritelty, että esi- ja perusopetuksen saatavuus säilyy vähintään nykyisellä tasolla eli viiden kilometrin säteellä koulusta asuvien 7–12-vuotiaiden osuus oppilasmäärästä on 94 % ja 13–15-vuotiaiden osuus 79 %. Kuntatasolla tarkasteltuna nämä tavoitteet tulevat olemaan haasteellisia, vaikka kuntaliitosten seurauksena kouluverkko saadaankin aiempaa monipuolisemmin käyttöön.

Syrjäytymisen ehkäisy ja perusopetuksen saavutettavuus

Perusopetuksessa koulutuksesta syrjäytymisen ehkäisy on ennen kaikkea koulunkäynnin vaikeuksien tunnistamista ja niiden ehkäisyä ja tätä varten tarvittavien palvelujen turvaamista. Perusopetuksen laatukriteerien mukaan niin koulumatkaa kuin kouluverkkoa koskevissa linjauksissa on huomioitava oppilaiden ikäkausi, edellytykset, ja miten ne edistävät oppilaiden kasvua ja kehitystä. Laatukriteereissä vahvistetaan linjausta perusopetuspalvelujen turvaamisesta ensisijaisesti lähipalveluna ja tarvittaessa seudullisena yhteistyönä. Laatukriteerien kautta perusopetuksen kouluverkko ja sitä kautta opetuksen hyvä saavutettavuus voidaan nähdä yhtenä tärkeänä osana koulutuksesta syrjäytymisen ehkäisyssä.

Arviointiaineisto

Arviointiaineistona käytettiin Tilastokeskukselta saatuja koulu- ja väestötietoja ja kuljetusoppilaiden määrää koskevia tietoja. Koulumatka-aikoja koskeva tieto hankittiin kunnille tehdyllä kyselyllä. Kyselyyn vastasi 71 kunnasta 62. Vastausprosentti oli 87. Kyselyn ulkopuolelle jätettiin läänin alueella toimivat yksityiset opetuksen järjestäjät ja valtion koulut.

Alueellisen saavutettavuuden arvioinnissa käytettiin karttamenetelmää, jolla kuntakohtaisesta väestöruutuaineistosta laskettiin, kuinka suuri osuus oppilasikäluokista (7–12-vuotiaat ja 13–15-vuotiaat) sijoittui viiden kilometrin säteelle 1–6-luokkien tai 7–9-luokkien kouluista. Vuosiluokat 1–9 käsittävät koulut sisältyivät saavutettavuuslaskelmaan molemmissa ryhmissä. Kuntien ylläpitämien koulujen lisäksi laskelmassa olivat mukana yksityiskoulut ja valtion koulut. Laskelmassa eivät olleet mukana peruskouluasteen erityiskoulut. Karttamenetelmässä käytettiin laskentatapaa, joka otti mukaan kunnan rajojen sisällä olevat 7–12-vuotiaat ja 13–15-vuotiaat. Laskentatapaa käyttäen ei voida erotella oman kunnan ulkopuolella koulua käyviä oppilaita. Siten myös oppilaat, joiden asuinkunnassa ei ole 1–6-luokkien tai 7–9-luokkien opetusta jäävät saavutettavuuslaskelman ulkopuolella. Vuoden 2009 alussa tapahtuneiden laajojen kuntaliitosten vuoksi kuntakohtaisia vertailuja ei kaikilta osin ole voinut tehdä.

Miten perusopetuksen koulujen ja oppilaiden määrä on muuttunut ja miten ikäluokkien on ennustettu muuttuvan?

Koulujen ja oppilaiden määrä vähenee, 1–9 luokkien koulut yleistyvät edelleen.

Etelä-Suomen läänin perusopetuksen kouluista 595 oli 1–6-luokkien kouluja, 7–9-luokkien kouluja oli 122 ja 1–9-luokkien kouluja 122. Yhtenäiskoulujen eli 1–9-luokkien koulujen määrä on lisääntynyt vuosittain tasaista vauhtia. Vuonna 2009 Etelä-Suomen läänissä lakkautettiin, yhdistettiin tai oli poissa toiminnasta 20 suomenkielistä koulua sekä perustettiin neljä uutta koulua. Vuoteen 2008 verrattuna kouluja lakkautettiin ja yhdistettiin kaksinkertainen määrä. Uusia kouluja perustettiin Espooseen, Kirkkonummelle, Kouvolaan ja Vantaalle.

Puolet perusopetuksen kouluista sijaitsi Uudenmaan maakunnassa. Entisen läänin jokaisessa kunnassa oli ainakin yksi suomenkielinen perusopetuksen koulu lukuun ottamatta enemmistöltään ruotsinkielistä Liljendalin kuntaa. Syyslukukauden 2009 alussa oli yhdeksän kuntaa, joissa oli yksi suomenkielinen peruskoulu. Kahden koulun kuntia oli kymmenen. Lisäksi kymmenessä ei ollut omaa 7–9-luokkien opetusta antavaa koulua.

Etelä-Suomen 1–6-luokkien koulut olivat kooltaan yleisimmin 100–300 oppilaan kouluja. Viidennes 1–6-luokkien kouluista oli alle 50 oppilaan kouluja. Pieniä enintään 30 oppilaan kouluja oli 43, näistä korkeintaan 20 oppilaan kouluja oli kolme (taulukko 7.1.1.1.). Vuoteen 2002 verrattuna 1–6-luokkien koulujen määrä on vähentynyt yli sadalla.

Taulukko 7.1.1.1.
Etelä-Suomen läänin 1-6 lk. koulut oppilasmäärän mukaan vuosina 2002, 2008 ja 2009 (suomenkielinen perusopetus)

	Koulun oppilasmäärä								Kouluja yhteensä
	alle 10	10-20	21-30	31-49	50-99	100-299	300-499	500-	
1-6 lk koulut									
2002	0	18	53	105	132	227	147	31	713
2008	0	6	43	76	112	263	105	14	619
2009	0	3	40	81	99	256	104	12	595
Muutos 2002-2009	0	-15	-13	-24	-33	29	-43	-19	-118

Tilastokeskus: Koulutuksen järjestäjät ja oppilaitokset 2002, 2008 Koulutus 2003:3, Koulutus 2009, Tilastokeskuksen ennakkotiedot 20.9.2009, joulukuu 2009

Yli puolet 7–9-luokkien kouluista oli 300–500 oppilaan kouluja. Oppilasmäärältään suurimmat koulut olivat yleensä 1–9-luokkien kouluja, joista pääosa oli yli 300 oppilaan kouluja. (taulukko 7.1.1.2.). Suurimmat koulut olivat yli kolme yli 800 koulua ja yksi yli 900 oppilaan koulu.

Taulukko 7.1.1.2.
Etelä-Suomen läänin 7-9 lk. ja 1-9 lk. koulut oppilasmäärän mukaan vuosina 2002, 2008 ja 2009 (suomenkielinen perusopetus)

	Koulun oppilasmäärä						Kouluja yhteensä
	alle 50	50-99	100-299	300-499	500-999	1 000-	
7-9 luokkien koulut							
2002	0	1	56	84	12	0	153
2008	0	1	35	80	15	0	131
2009	0	2	34	74	12	0	122
Muutos 2002 -2009	0	1	-22	-10	0	0	-31
1-9 luokkien koulut							
2002	0	1	16	28	24	0	69
2008	2	1	16	44	41	0	104
2009	0	4	20	49	49	0	122
Muutos 2002 -2009	0	3	4	21	25	0	53

Tilastokeskus: Koulutuksen järjestäjät ja oppilaitokset 2002, 2009 Koulutus 2003:3, Koulutus 2009, Tilastokeskuksen ennakkotiedot 20.9.2009, joulukuu 2009

Entisen Etelä-Suomen läänin koko perusopetuksen oppilasmäärä on vähentynyt vuosina 2002–2009 yli 10 000 oppilaalla ja vuodesta 2008 vajaalla 3 000 oppilaalla. Väestötilaston mukaan Etelä-Suomessa oli vuoden 2008 lopussa noin 209 000 suomen- ja muunkielistä 7–15-vuotiasta. Näistä 7–12-vuotiaita oli 136 400 ja 13–15-vuotiaita 76 000. Ruotsinkielisiä 7–15-vuotiaita oli noin 14 600 ja muita kuin suomen- tai ruotsinkielisiä noin 12 700 eli lähes kuusi prosenttia ikäryhmästä. Perusopetusikäisten määrä oli pienentynyt vajaat kaksi prosentti verrattuna edellisen vuoden vaihteen tilanteeseen. Sekä 7–12 - että 13–15 -vuotiaiden ikäryhmät olivat pienentyneet niin läänin kuin maakuntien tasolla. Läänin perusopetusikäisistä yli 60 prosenttia asui Uudenmaan maakunnassa, pääkaupunkiseudulla (Espoo, Helsinki, Kauniainen, Vantaa) lähes puolet ikäluokasta.

Tilastokeskuksen 2009 väestöennusteen mukaan perusopetusikäisten määrän vähentyminen jatkuu yli vuosikymmenen vaihteen. Alimmillaan perusopetusikäisten määrä on ennusteen mukaan vuonna 2012. Pisimpään ikäluokkien pieneneminen jatkuu Etelä-Karjalan ja Kymenlaakson maakunnissa (taulukko 7.1.1.3.).

Taulukko 7.1.1.3.
Ennuste perusopetusikäisten määristä maakunnittain vuosina 2010, 2015, 2020 ja 2025 sekä vertailu vuoteen 2008

Maakunta	Ikäluokka	2008 toteutunut	2010	2015	2020	2025	Muutos 2008-2025 %
Uusimaa	Ikäluokat yht	143446	140584	144000	152525	158761	10,7
	7-12	92628	92120	97773	103175	106800	15,3
	13-15	50818	48464	46227	49350	51961	2,2
Itä-Uusimaa	Ikäluokat yht	11079	10864	11187	11783	12165	9,8
	7-12	7099	7092	7574	7853	8103	14,1
	13-15	3980	3772	3613	3930	4062	2,1
Kanta-Häme	Ikäluokat yht	18323	18099	18229	19177	19832	8,2
	7-12	11903	11737	12293	12869	13230	11,1
	13-15	6420	6362	5936	6308	6602	2,8
Päijät-Häme	Ikäluokat yht	20142	19373	19347	19975	20419	1,4
	7-12	12758	12477	12906	13286	13550	6,2
	13-15	7384	6896	6441	6689	6869	-7,0
Kymenlaakso	Ikäluokat yht	17963	17065	15894	15583	15525	-13,6
	7-12	11395	10907	10432	10313	10261	-10,0
	13-15	6568	6158	5462	5270	5264	-19,9
Etelä-Karjala	Ikäluokat yht	12694	12076	11468	11480	11431	-9,9
	7-12	8063	7650	7550	7558	7555	-6,3
	13-15	4631	4426	3918	3922	3876	-16,3
Etelä-Suomi	Ikäluokat yht	223647	218061	220125	230523	238133	6,5
	7-12	143846	141983	148528	155054	159499	10,9
	13-15	79801	76078	71597	75469	78634	-1,5

Tilastokeskuksen väestöennuste 2009–2040

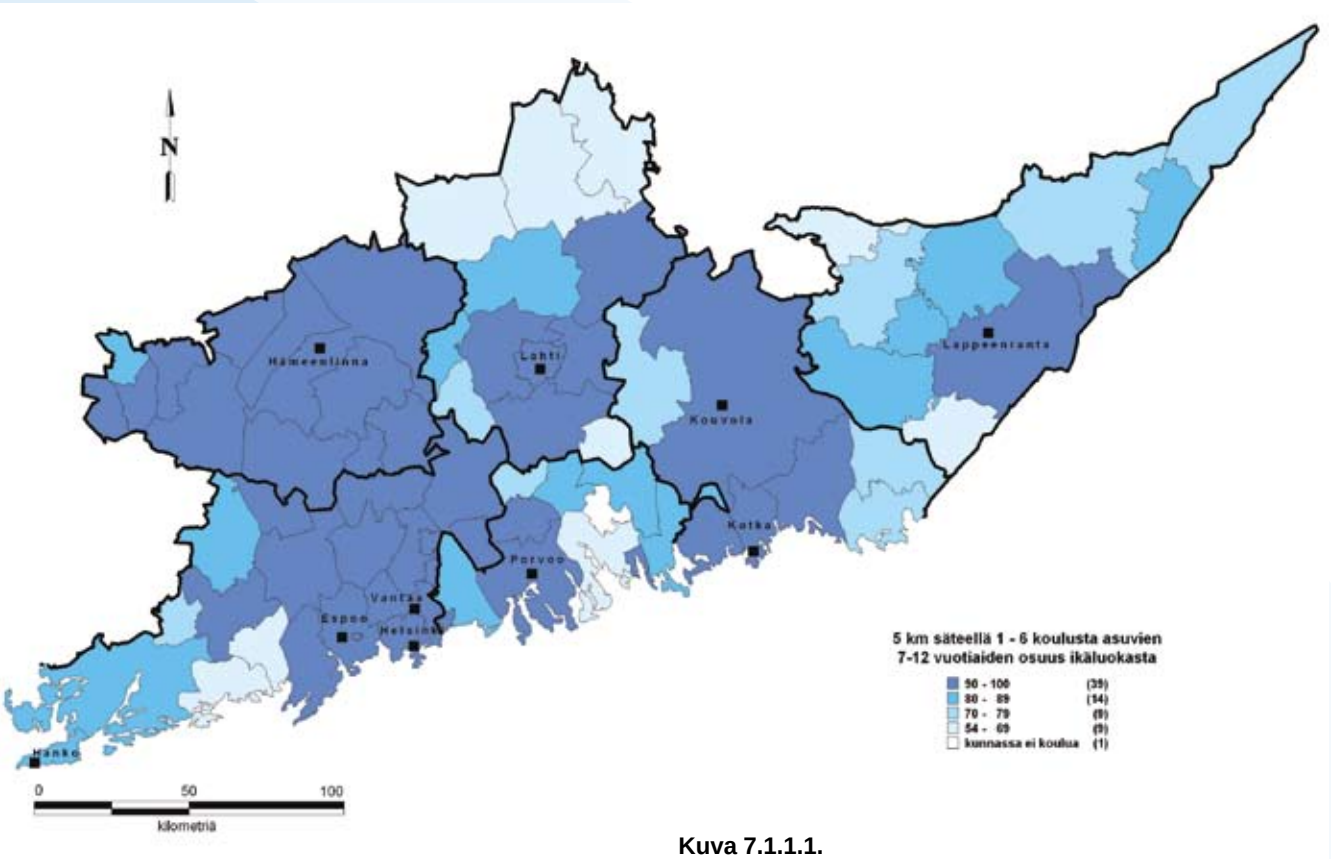
2 Mitä muutoksia perusopetuksen alueellisessa saavutettavuudessa on tapahtunut vuosiin 2002 ja 2008 verrattuna?

Koulujen määrän väheneminen kiihtyi, saavutettavuudessa on eroja kuntien välillä.

Koulujen lakkauttamisista ja yhdistämisistä johtuneet muutokset kouluverkossa ovat jatkuneet koko 2000-luvun. Koulujen kokonaismäärä on vähentynyt vuosittain myös Etelä-Suomen läänissä, joskin viime vuosina vain parilla koululla. Syksyn 2009 alussa tilastoitujen koulujen määrä oli ilman erityiskouluja 839, mikä oli 15 koulua vähemmän kuin syksyllä 2008. Koulujen toimipisteitä oli jonkin verran enemmän, sillä osa kouluista on yhdistetty hallinnollisesti opetuksen jatkuessa edelleen erillisissä yksiköissä. Koko läänin tasolla tarkasteltuna koulujen määrän muutos ei ole vaikuttanut perusopetuksen saavutettavuuteen.

Etelä-Suomen läänissä 1-6-luokkien perusopetuksen saavutettavuus on säilynyt samana vuoteen 2008 verrattuna ja lähes koko 7–12-vuotiaiden ikäluokka (96 %) asui viiden kilometrin säteellä 1–6-luokkien opetusta antavasta koulusta. Saavutettavuus oli kaikissa maakunnissa yli 90 % vaihteluvälin ollessa Itä-Uudenmaan 90 %:sta Uudenmaan 97 %:in ollen kummassakin maakunnassa hieman alhaisempi kuin vuonna 2008. Itä-Uudenmaan ja Uudenmaan maakuntien raja muuttui hieman, kun osa Sipoosta liitettiin Helsinkiin vuoden 2009 alusta. Liitoksessa yksi alaluokkien koulu siirtyi Helsinkiin.

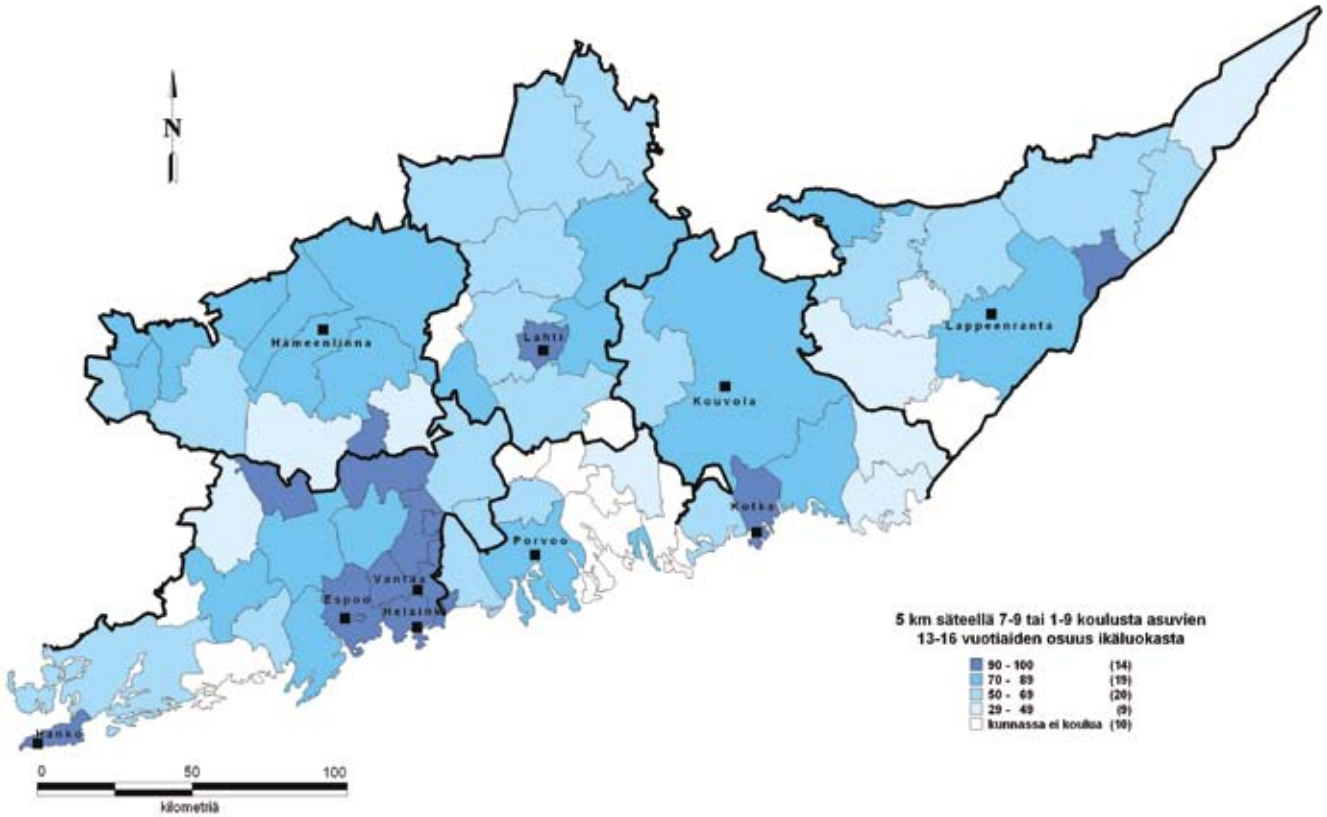
Perusopetuksen alueellinen saavutettavuus oli pysynyt lähes vuoden 2008 tasolla myös seutukunnissa. Vuoden 2009 alussa toteutuneiden kuntaliitosten lisäksi myös seutukuntien aluejaoissa tapahtui joitain muutoksia. Lohjan seutukunta siirtyi kokonaisuutena Helsingin seutukuntaan ja Länsi-Saimaa Lappeenrannan seutukuntaan. Saavutettavuus vaihteli seutukun-



Kuva 7.1.1.1.
Perusopetuksen 1–6 luokkien opetusta antavien koulujen saavutettavuus kunnittain Etelä-Suomen läänissä 2009

nittain Raaseporin seutukunnan 82 %:sta Helsingin seutukunnan 98 %:in. Saavutettavuus oli kolmessa seutukunnassa alle 90 prosenttia. Kuntaryhmittäin tarkasteltuna saavutettavuus oli kaupunkimaisissa kunnissa 98, taajaan asutuissa 95 ja maaseutumaisissa 83 prosenttia. Vuonna 2009 Etelä-Suomen kunnista yli puolet oli maaseutumaisia kuntia, joissa kuitenkin asui alle kymmenes 7–12-vuotiaista, mihin nähden saavutettavuus näissäkin kunnissa oli yleensä varsin hyvä. Kunnittain saavutettavuus vaihteli kuitenkin paljon, 54 %:sta sataan prosenttiin. Neljäsosassa kunnista saavutettavuus oli alle 80 % (kuva 7.1.1.1.). Kunnat, joissa saavutettavuus oli muita heikompaa, olivat varsin pieniä, harvaanasuttuja ja muutaman koulun käsittäviä. Kaksikielisissä kunnissa niin suomen- kuin ruotsinkielisenkin perusopetuksen saavutettavuus on ollut hieman heikompi kuin Etelä-Suomen alueella keskimäärin. Vuosiin 2002 ja 2008 verrattuna muutokset saavutettavuudessa olivat vähäisiä. Vuoden 2009 alussa toteutuneet kuntaliitokset rajoittivat vertailua aiempiin vuosiin erityisesti kuntakohtaisissa tiedoissa, mutta myös muiden aluejakojen kohdalla.

Kunnissa, joissa oli 7–9-luokkien opetusta, 13–15-vuotiaiden ikäluokasta 87 % sijoittui viiden kilometrin säteelle koulusta. Muutosta ei ollut tapahtunut verrattuna vuoden 2008 tilanteeseen. Maakunnittain saavutettavuus vaihteli Itä-Uudenmaan 64 %:sta Uudenmaan 93 %:in. Itä-Uudellamaalla saavutettavuuteen vaikutti maakunnan kaksikielisyys. Muissa maakunnissa saavutettavuus vaihteli 75 ja 84 %:n välillä. Seutukunnittain ja kunnittain 7–9-luokkien saavutettavuus vaihteli maakuntia enemmän. Kuntaryhmittäin tarkasteltuna saavutettavuuden vaihtelu oli suurempi kuin 1–6-luokkien kohdalla ollen kaupunkimaisissa kunnissa 94 %, taajaan asutuissa kunnissa 73 % ja maaseutumaisissa kunnissa 47 %. Maaseutumaisista kunnista 11 Liljendal mukaan lukien oli kuntia, joissa ei ollut omaa 7-9-luokkien opetusta antavaa koulua, mikä osaltaan on vaikuttanut alhaiseen saavutettavuuslukuun. Saavutettavuuden muutokset olivat ko-



Kuva 7.1.1.2.
Perusopetuksen 7-9 luokkien opetusta antavien koulujen saavutettavuus kunnittain Etelä-Suomen läänissä 2009

konaisuutena vuosiin 2002 ja 2008 verrattuna vähäisiä. Kuten alaluokkien opetuksen saavutettavuudessa, myös yläluokkien osalta vuoden 2009 alussa toteutuneet kuntaliitokset rajoittivat vertailua aiempiin vuosiin.

Kunnittain tarkasteltuna 7–9-luokkien opetuksen saavutettavuudessa oli suurempia eroja kuin 1–6-luokkien saavutettavuudessa. Yhtenäiskoulujen koulujen (1–9-luokat) lisääntymisen voidaan arvioida vähitellen parantavan tilannetta. Lisäksi kuntaliitosten yhteydessä on ilman yläluokkien opetusta antavaa koulua olevien kuntien määrä vähentynyt ja vähentyy edelleen. Käytetyllä karttamenetelmällä kuntien, joissa ei ollut omaa 7–9-luokkien koulua, 13–15-vuotiaat jäivät saavutettavuuslaskelmien ulkopuolelle. (Kuva 7.1.1.2)

Pienelle osalle perusopetuksen oppilaista opetus on järjestetty jossain muualla kuin koulussa tai sairaalakoulussa. Entisessä Etelä-Suomen läänissä vuoden 2009 kyselyyn vastanneista 62 kunnasta 25 ilmoitti, että yhteensä 233 oppilaan opetus on järjestetty jossain muualla kuin koulussa tai sairaalakoulussa. Näistä oppilaista noin kaksi kolmasosaa oli kunnan vastaamien opetusjärjestelyjen ulkopuolella ns. kotiopetuksessa. Vuonna 2008 vastaavaan kyselyyn vastanneista 85 kunnasta 34 ilmoitti, että yhteensä 360 oppilaan opetus on järjestetty jossain muualla kuin koulussa tai sairaalakoulussa. Näistä oppilaista noin puolet oli kunnan vastaamien opetusjärjestelyjen ulkopuolella. (Taulukko 7.1.1.4)

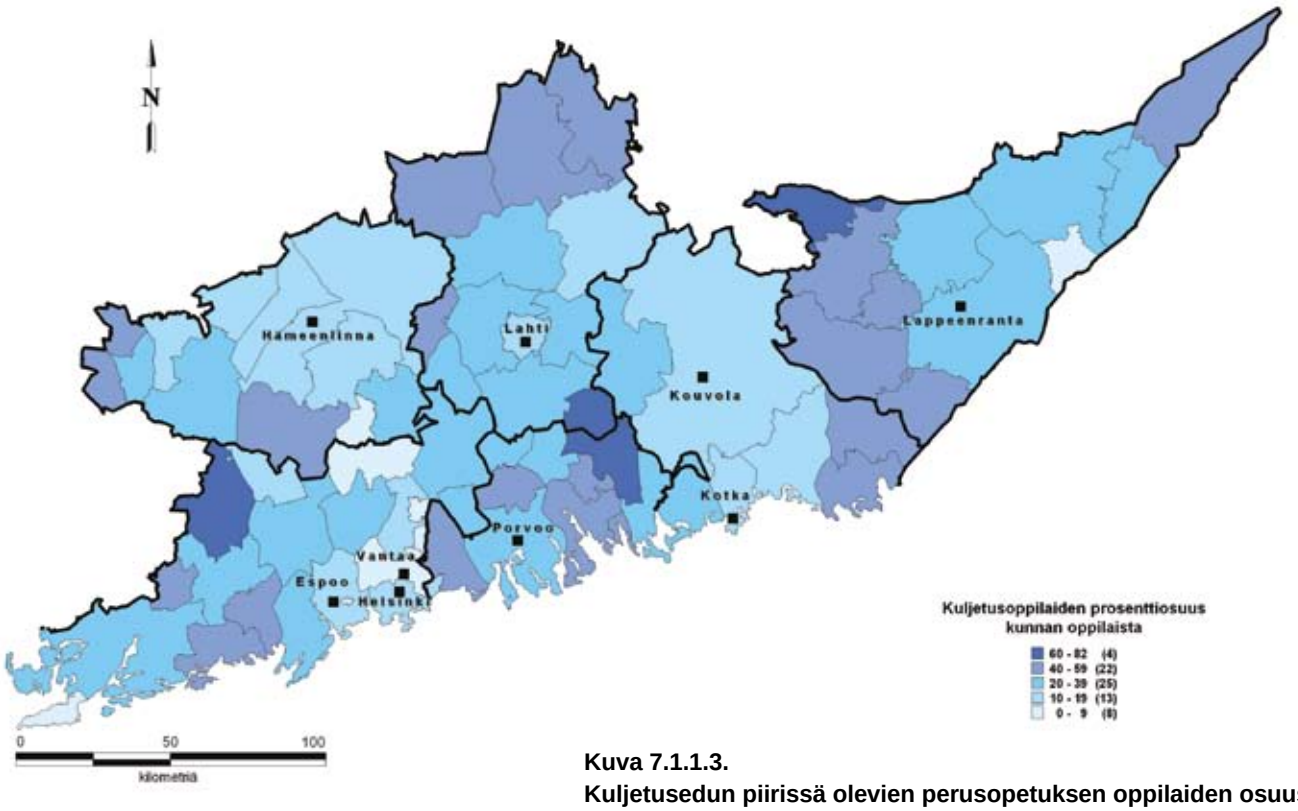
Taulukko 7.1.1.4
Opetuksen järjestäminen muualla kuin koulussa tai sairaalakoulussa maakunnittain vuosina 2007–2009 kunnille tehtyjen kyselyjen mukaan

Maakunta	Kuntia, joissa oppivelvollisia, joiden opetuksen järjestämispaikka muu kuin koulu tai sairaalakoulu		Kunnan järjestämässä opetuksessa muualla kuin koulussa		Oppilaan huoltajan tai jonkun muun vastaamassa opetuksessa		Yhteensä	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Uusimaa	14	11	157	23	90	98	247	121
Itä-Uusimaa	2	3	3	0	26	34	29	34
Kanta-Häme	6	3	7	4	17	9	24	13
Päijät-Häme	5	3	1	1	14	3	15	4
Kymenlaakso	5	2	13	47	29	4	42	51
Etelä-Karjala	2	3	1	3	2	7	3	10
Etelä-Suomi	34	25	182	78	178	155	360	233

Miten esi- ja perusopetuksen kuljetusoppilaiden määrä ja osuus on muuttunut vuosiin 2004 ja 2008 verrattuna?

Kuljetusoppilaiden määrä ja osuus oli edellisvuoden tasolla.

Tilastokeskuksen tietojen perusteella kuljetusedun piirissä oli syksyllä 2009 vajaa viidennes Etelä-Suomen läänin perusopetuksen oppilaista eli hieman alle 41 000 oppilasta. Kuljetusoppilaiden määrä ja osuus kaikista oppilaista oli lähes sama kuin syksyllä 2008. Vuoteen 2004 verrattuna kuljetusoppilaita oli määrällisesti vähemmän, mutta osuus kaikista oppilaista oli hieman suurempi. Kuljetusoppilaista viidennes oli erityisoppilaita. Kaikista erityisopetuksen oppilaista kuljetusedun piirissä oli 40 %. Kuljetusoppilaiden osuus oppilasmäärästä vaihteli maakunnittain. Uudellamaalla vähän alle kuudennes oppilaista oli kuljetusoppilaita, Itä-Uudellamaalla yli kolmannes ja Etelä-Karjalassa noin neljännes ja muissa maakunnissa noin viidennes. Etelä-Karjalan ja Kymenlaakson maakunnissa kuljetusoppilaiden osuus oli hieman kasvanut edellisestä vuodesta, muissa se oli lähes ennallaan. Kunnittain kuljetusoppilaiden osuus kaikista perusopetuksen oppilaista vaihteli melko paljon ollen suurimmillaan vähän yli 80 % (kuva 7.1.1.3.).



Kuva 7.1.1.3.
Kuljetusedun piirissä olevien perusopetuksen oppilaiden osuus Etelä-Suomen läänissä lukuvuonna 2009–2010

Tilastokeskus, Kuljetusoikeuden piirissä olevien peruskoulun oppilaiden lukumäärä kunnittain ja seutukunnittain vuonna 2009.

Entisen Etelä-Suomen läänin erityisoppilaista noin 40 % oli kuljetusoppilaita. Itä-Uudellamaalla ja Kymenlaaksossa yli puolet erityisoppilaista oli kuljetettavia oppilaita. Kuljetuksen piirissä olleiden erityisoppilaiden määrä kasvoi vuodesta 2004 vuoteen 2008, mutta on vähentynyt vuonna 2009, vaikka erityisoppilaiden kokonaismäärä on kasvanut.

Kuntakyselyn yhteydessä selvitettiin, miten moni kuljetusoppilaista saa kuljetusedun alle viiden kilometrin koulumatkaan. Kuljetusetu määräytyy tuolloin muulla perusteella kuin matkan pituuden mukaan. Kuntien vastausten perusteella 30 %:lla suomenkielisen perusopetuksen kuljetusoppilaista koulumatka oli alle viisi kilometriä. Osuus oli lähes sama kuin 2008, vaikka aineistosta puuttui kuntia. Yleisimmin kuljetusedun alle viiden kilometrin matkalla saavat 1–6-luokkien oppilaat (46 %) ja harvimmin 7–9-luokkien oppilaat (7 %). Maakunnittain eroja on jonkin verran. Uuttamaata lukuun ottamatta yläluokkien kuljetusoppilaiden koulumatka on yleensä yli viisi kilometriä. Vuoden 2007 arvioinnin yhteydessä kartoitettiin kuljetusoppilaiden koulumatkojen pituutta ja siinä yhteydessä todettiin, että koulumatkat olivat Etelä-Suomen läänissä varsin kohtuullisia, mitä on vahvistanut myös varsin hyvä opetuksen alueellinen saavutettavuus.

Vuonna 2008 entisen Etelä-Suomen läänin esiopetusikäisistä osallistui esiopetukseen 97 %, joista 84 %:lle opetus järjestettiin päivähoidon yhteydessä. Esiopetusoppilaat tulivat kuljetusedun piiriin vuonna 2004. Päivähoidon esiopetusoppilaista kuljetusedun piirissä olevien määrä on ollut varsin pieni Etelä-Suomen kunnissa. Vuoden 2008 luvuin laskettuna päivähoidon esiopetusoppilaista noin viisi prosenttia oli kuljetusedun piirissä. Kaikkina kolmena tarkasteluvuotena kuljetusedun piirissä on ollut vuosittain hieman yli tuhat päivähoidon esiopetuksen oppilasta. Tämä varsin pieni määrä selittynee sillä, että esiopetus ja päivähoito ovat sijoittuneet pääsääntöisesti samoihin tiloihin.

? Kuinka monella kuljetusoppilaalla koulumatka-aika odotuksineen ylitti säädösten mukaisen enimmäisajan ja mitkä olivat ylitysten pääasialliset syyt?

Satunnaisia säädösten ylittäviä koulumatka-aikoja oli kahdessa kunnassa.

Tiedot kuljetusoppilaiden koulumatka-ajoista kysyttiin kunnilta. Aikaisempien vuosien arvioinneissa on todettu, että kuljetusoppilaiden koulumatka-ajat ovat olleet yleensä säädösten mukaisia. Satunnaisia ylityksiä on ollut joka kyselykerralla noin kymmenellä oppilaalla, vuonna 2008 määrä oli 13. Syksyn 2009 kyselyyn saatiin vastaukset 62 kunnalta ja tämän aineistonkin perusteella koulumatka-ajat olivat Etelä-Suomen läänissä pysyneet säädösten määrittelemissä rajoissa. Vastausten perusteella satunnaisia ylityksiä oli kolmessa kunnassa 5–9 oppilaalla. Yksittäisiä ylityksiä tapahtui muun muassa sen vuoksi, että haja-asutusalueiden linja-autoyhteyksiä ja oppilaan lukujärjestyksiä oli hankala sovittaa yhteen. Syynä mainittiin myös lossiyhteys koulumatkalla.

Arviointiryhmä:

Erikoissuunnittelija Aino Pyöriä, aino.pyoria@avi.fi
Sivistystoimentarkastaja Lasse Lehtinen
Suunnittelija Raija Valtonen

Tietolähteet:

Perusopetuslaki 628/1998
Suomen perustuslaki 731/1999
Koulujen määrät 20.9.2009, ennakkotieto. Tilastokeskus 2009
Kuljetusoppilaiden määrä 2004 ja 2007. Tilastokeskus 2007
Kuljetusoppilaiden määrä 2008 ja päivähoidon esiopetuksen kuljetusoppilaiden määrä 2008. Tilastokeskus 2008
Kuljetusoppilaiden määrä 2009 ja päivähoidon esiopetuksen kuljetusoppilaiden 2009. Tilastokeskus 2009
Kysely kunnille syksyllä 2009
Vuoden 2007 väestötiedot Etelä-Suomen läänin 7–12-vuotiaista ja 13–15-vuotiaista. Tilastokeskus 2008
Väestöennuste iän mukaan 2009–2040. Tilastokeskus 2009
Väestöruutuaineisto (31.12.2008). Tilastokeskus 2009
Kysely kunnille syksyllä 2009
Vuoden 2008 väestötiedot Etelä-Suomen läänin 7–12-vuotiaista ja 13–15-vuotiaista. Tilastokeskus 2009
Väestöennuste iän mukaan 2009–2040. Tilastokeskus 2009
Väestöruutuaineisto (31.12.2008). Tilastokeskus 2009
Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelma 2007–2012. Opetusministeriö
Lasten ja nuorten syrjäytymisen ennaltaehkäisy koulutuksen alalla. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2003:4
Lääninhallitusten keskeiset arviot peruspalveluiden tilasta 2008. Valtionvarainministeriö 31/2009
Opetusministeriön toiminta- ja taloussuunnitelma 2009–2012. Opetusministeriön julkaisuja 4/2008
Peruskoulutilastot 2002, 2008 ja 2009. Tilastokeskus
Perusopetuksen laatukriteerit –suositus 17.11..2009. Opetusministeriö 2009
Peruspalvelut Etelä-Suomen läänissä 2008. Etelä-Suomen lääninhallituksen julkaisuja 136/2009
Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelma
Sivistysvaliokunnan mietintö (12/2006)
Valtioneuvoston koulutuspoliittinen selonteko (VNS 4/2006 vp.)

7.1.2. Tillgång till svenskspråkig grundläggande utbildning

Slutsatser

Tillgången till svenskspråkig grundläggande utbildning har inte nämnvärt förändrats jämfört med året innan. Av Södra Finlands svenskspråkiga 7-12 åringar bodde i genomsnitt 89 %, en minskning med en procentenhet och av 13-15 åringarna 60 %, en ökning med en procentenhet, inom en fem kilometers radie från svenskspråkig skola.

Tillgången till grundläggande utbildning varierar mellan regioner och kommuner. Hur kommunsammanslagningarna kommer att inverka på tillgången till grundläggande utbildning är möjligt att bedöma först i ett senare skede.

Elevantalet inom den svenskspråkiga grundläggande utbildningen i Södra Finland ökade stadigt fram till år 2003. Efter det har elevantalet årligen minskat. Elevminskningen har dock varit förhållandevis mindre än i Fastlandsfinland i genomsnitt.

Hösten 2009 var skolornas antal fem färre än året innan. Under tidsperioden 2002-2009 har sammanlagt tretton skolor indragits eller sammanslagits med annan skola. Det är i första hand skolor på landsbygden som dragits in på grund av minskat elevunderlag.

De svenskspråkiga åldersklasserna under skolåldern har ökat och antalet elever som påbörjar svenskspråkig skola beräknas framöver att årligen öka. Detta varierar emellertid mellan regioner och kommuner. Andelen elever som går i skola inom huvudstadsregionen har ökat och beräknas att ytterligare öka.

En dryg tredjedel av eleverna i de svenskspråkiga skolorna var berättigade till skolskjuts. Andelen elever med transportförmån har inte nämnvärt förändrats. Enligt utbildningsanordnarna har några elever i två kommuner berörts av överlånga skolresor där den lagstadgade tiden för skolresans längd har överskridits.

Åtgärdsförslag

Den grundläggande utbildningen skall garanteras som närservice så att eleverna har jämlika möjligheter att gå i skola oberoende av boningsort. Tillgången till grundläggande utbildning skall säkerställas på minst nuvarande nivå.

Vid planering av skolnätet som en del av kommunernas servicestruktur krävs långsiktighet och samarbete över kommungränserna där man särskilt beaktar närheten till förskolundervisning och grundläggande utbildning för de mindre barnen. I detta sammanhang bör även möjligheterna att ordna undervisning inom ramen för olika former av enhetsskolor utredas.

Vid samordning av elevupptagningsområden inom kommunen bör möjligheterna till skolgång över kommungränserna granskas så att skolgången ur elevernas synpunkt kan ordnas så ändamålsenligt som möjligt.

För att garantera en lokalt mångsidig och kvalitativt god undervisning bör även tillämpningar av olika former av nätundervisning och informations- och kommunikationstekniska lösningar utnyttjas och vidareutvecklas.

Indikatorer som berör tillgången till grundläggande utbildning bör utvecklas och förändringar i skolnätet fortgående följas upp.

Utvärderingsuppdrag

Regionförvaltningsverken har på uppdrag av undervisningsministeriet utrett om tillgången till grundläggande utbildning förändrats och om skolresornas längd, i tid mätt, hållits inom ramen för vad som stadgas i lagen om grundläggande utbildning. Tillgången till grundläggande utbildning har även under tidigare år följts upp av länsstyrelserna.

7.1.2:
Tillgång till svenskspråkig grundläggande utbildning

Kriterier	Frågeställningar	Indikatorer	Mål för servicenivån
Tillgång till svenskspråkig grundläggande utbildning	Vilka är förändringarna i skolnätet och elevunderlaget jämfört med åren 2002 och 2008?	Antal skolor och antal elever	
	Har det skett förändringar i tillgången till grundläggande utbildning jämfört med år 2008?	Andelen som svenskspråkiga registrerade 7-12 åringar och 13-15 åringar som är bosatta inom en fem kilometers radie från svenskspråkig skola	Tillgången till grundläggande utbildning har bibehållits på samma nivå som år 2008 eller förbättrats
	Har det skett förändringar i andelen elever med transportförmån?	Förändringar i andelen elever med transportförmån	
	Uppfylls de i lagen om grundläggande utbildning stadgade tiderna för skolresans längd i tid mätt för elever inom förskoleundervisning och grundläggande utbildning?	Skjutsberättigade elever för vilka skolresans längd överstiger de lagstadgade tiderna.	Skolresornas längd i tid mätt uppfyller de i lagen om grundläggande utbildning 32 § stadgade gränserna

Inledning

Alla har grundlagsenlig rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning. Kommunen kan enligt lagen om grundläggande utbildning ordna utbildningstjänsterna själv eller i samråd med andra kommuner eller genom att skaffa tjänsterna av övriga utbildningsanordnare. En kommun som har såväl finsk- som svenskspråkiga invånare är skyldig att ordna grundläggande utbildning separat för vardera språkgruppen. Undervisningen skall ordnas så att elevernas skolresor är så trygga och korta för eleverna som möjligt.

Att trygga jämbördiga utbildningsmöjligheter betonas i de centrala utbildningspolitiska strategidokumenten. Enligt regeringsprogrammet för statsminister Vanhanens andra regering skall man säkerställa att den grundläggande utbildningen är tillgänglig som närservice. Det skall inte finnas hinder för skolgång över kommungränserna. I den av statsrådet fastställda utvecklingsplanen för utbildning och forskning för åren 2008-2011 betonas att förskoleundervisning och grundläggande utbildning skall garanteras i form av närservice även om åldersklasserna minskar. Enligt regeringsprogrammet skall de resurser som frigörs när åldersklasserna minskar används till att utveckla utbildningens kvalitet.

Kriterier för god tillgång till grundläggande utbildning har inte definierats. Undervisningsministeriets verksamhets- och ekonomiplan åren 2009-2012 omfattar dock indikatorer för uppföljning av tillgång till jämbördiga utbildningsmöjligheter. Tillgången till grundläggande utbildning mätt i andelen barn i läropliktsåldern som bor inom en fem kilometers radie från skolan skall bibehållas på nuvarande nivå.

Tillgången till svenskspråkig grundläggande utbildning har mätts i andelen svenskspråkiga 7-12 åringar och 13-15 åringar, som hösten 2008 och 2009 bodde inom en fem kilometers radie från svenskspråkig skola för respektive åldersgrupp. Uppgifter om skolnätet och elevantalet hösten 2009 jämfördes med situationen året innan och med uppgifter för år 2002. Uppgifterna grundar sig på Statistikcentralens material. Uppgifter som berör elevernas skolresor baserar sig på en enkät, som sändes till utbildningsanordnarna hösten 2009. Samtliga utbildningsanordnare har besvarat enkäten. Utredningen omfattade verksamhetsområdet för regionförvaltningsverket för Södra Finland d.v.s landskapen Nyland, Östra Nyland, Kymmenedalen, Egentliga Tavastland, Päijänne-Tavastland och Södra Karelen. Utredningen omfattade inte specialskolorna.

Har det skett förändringar i skolnätet och elevunderlaget?

Landsbygdsskolor har dragits in p.g.a. minskat elevunderlag. Framöver beräknas dock antalet elever som påbörjar svenskspråkig skola att årligen öka. En allt större andel av eleverna går i skola i huvudstadsregionen.

I Södra Finland fanns hösten 2009 sammanlagt 117 skolor. Av dem var 113 belägna i landskapen Nyland och Östra Nyland. I Kymmenedalen verkade tre skolor och i Päijänne-Tavastland en skola. I Egentliga Tavastland fanns därutöver svenskspråkiga undervisningsgrupper i en finskspråkig skola. Hösten 2009 var antalet svenskspråkiga skolor i södra Finland fem färre än året innan. Fyra skolor med årskurserna 1-6, en i Borgå, en i Kyrkslätt och två i Ingå hade indragits. I Kyrkslätt hade därutöver en skola med årskurserna 1-6 och en skola med årskurserna 7-9 utgått ur läroanstaltsregistret och införts som en enhetsskola med undervisning i årskurserna 1-9.

Tabell 7.1.2.1.
Antal svenskspråkiga skolor inom grundläggande utbildning enligt skolornas storlek mätt i elevantal åren 2002, 2008 och 2009 i Södra Finland

Elevantal /skola	Antal skolor och antal elever						Förändring 2008-2009		Förändring 2002-2009	
	2002		2008		2009					
	Skolor	Elever	Skolor	Elever	Skolor	Elever	Skolor	Elever	Skolor	Elever
Under 50	37	1195	36	1245	32	1103	-4	-142	-5	-92
50-99	38	2709	30	1998	29	1945	-1	-53	-9	-764
100-299	43	8028	42	7565	45	8166	3	601	2	138
över 300	12	4433	14	5210	11	4579	-3	-631	-1	146
Sammanlagt	130	16365	122	16018	117	15793	-5	-225	-13	-572

Uppgifter om elevantalet enligt skola omfattar elever i årskurserna 0-10. Källa: Statistikcentralen

Tabell 7.1.2.2.
Andelen elever inom svenskspråkig grundläggande utbildning enligt skolornas storlek mätt i elevantal åren 2002, 2008 och 2009 i Södra Finland

Skolor enligt elevantal	Södra Finland					Fastlandsfinland 2009
	2002	2008	2009	Förändring 2008-2009	Förändring 2002-2009	
	Elever, %	Elever,%	Elever,%	Elever,%	Elever,%	Elever,%
Under 50	7,3	7,8	7	-11,4	-7,7	8,6
50-99	16,6	12,5	12,3	-2,7	-28,2	13,3
100-299	49,1	47,2	51,7	7,9	1,7	48,2
över 300	27,1	32,5	29	-12,1	3,3	29,9
Sammanlagt	100	100	100	-1,4	-3,5	100

Uppgifter om elevantalet enligt skola omfattar elever i årskurserna 0-10. Källa: Statistikcentralen

Hösten 2009 var antalet skolor med årskurserna 1-6 i Södra Finland fem färre än året innan. Under tidsperioden 2002-2009 har skolornas antal sammanlagt minskat med tretton. En tredjedel av Södra Finlands 95 skolor med årskurserna 1-6 hade hösten 2009 under 50 elever. I dessa gick 12 % av eleverna i årskurserna 1-6. Sammanlagt 73 % av eleverna gick i skolor med över 100 elever. Skolornas medelstorlek var något större än i Fastlandsfinland i genomsnitt.

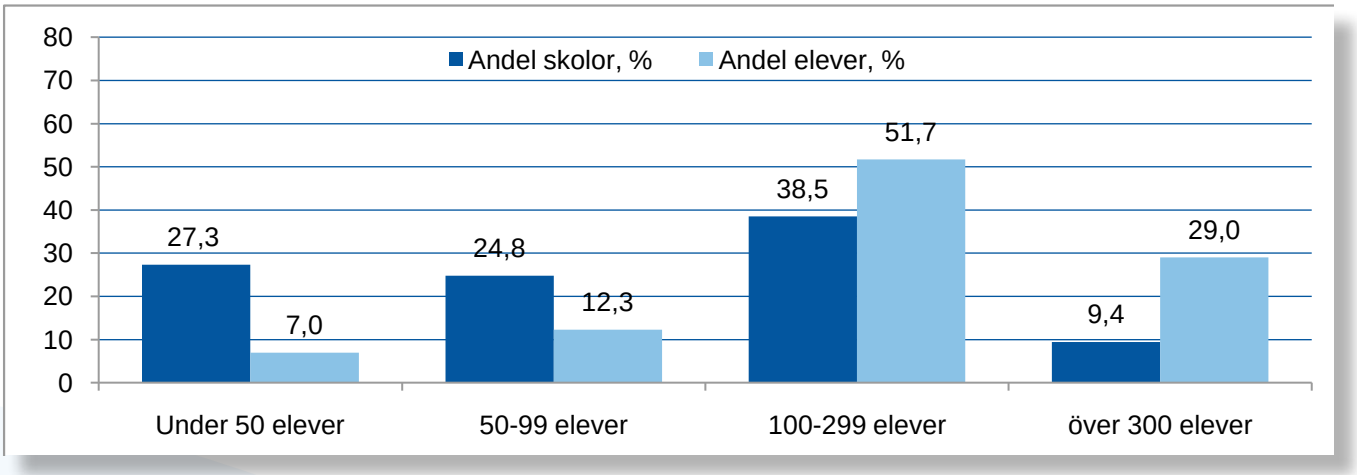
Antalet skolor med årskurserna 7-9 har minskat med en jämfört med året innan och med tre jämfört med år 2002. Skolor med årskurserna 7-9 har sammanslagits med skolor med årskurserna 1-6 till enhetskolor med årskurserna 1-9. Hösten 2009 var skolorna med årskurserna 7-9 sammanlagt femton. Samtliga skolor förutom två hade över 200 elever.

Såväl andelen skolor som andelen elever i skolor med över 300 elever ökade under tidsperioden 2002-2009 främst på grund av en elevökning i årskurserna 7-9. Hösten 2009 hade emellertid såväl antalet skolor med över 300 elever som andelen av eleverna som gick i dem minskat jämfört med året innan dels på grund av sammanslagningar av skolor, men dels också för att de minskade årskullarna i årskurserna 1-6 börjat återspegla sig i elevantalet i årskurserna 7-9.

Hälften av Fastlandsfinlands samtliga elever inom den svenskspråkiga grundläggande utbildningen gick hösten 2009 i skola i Södra Finland. Av dessa gick 99 % i skola i landskapen Nyland och Östra Nyland och av dessa 47 % i en skola belägen i huvudstadsregionen (Helsingfors, Esbo, Vanda, Grankulla).

Andelen av samtliga elever i södra Finland som går i enhetsskolor med årskurserna 1-9 har ökat från 5 % år 2002, 11 % år 2008 till 16 % år 2009. Antalet skolor med undervisning i årskurserna 1-9 har ökat med en jämfört med året innan och från tre år 2002 till sju år 2009. Tre av skolorna hade hösten 2009 över 500 elever.

Figur 7.1.2.1.
Andelen svenskspråkiga skolor inom grundläggande utbildning och andelen elever enligt skolans storlek mätt i elevantal åren 2002, 2008 och 2009 i Södra Finland



Källa: Statistikcentralen

Ända från 1980-90 talet fram till år 2003 hade det sammanlagda elevantalet i de svenskspråkiga skolorna i Södra Finland stadigt ökat. Efter det har dock elevantalet årligen minskat. Hösten 2009 hade de svenskspråkiga skolorna i Södra Finland sammanlagt 15793 elever, vilket var 225 färre (1,4 %) än året innan. Jämfört med år 2002 hade skolornas elevantal minskat med 3,5 %. I Södra Finland har dock elevminskningen varit förhållandevis mindre än i Fastlandsfinland i genomsnitt.

På basis av Statistikcentralens uppgifter om antalet 0-6 åringar som år 2008 registrerats som svenskspråkiga i Södra Finland kommer antalet elever som påbörjar svenskspråkig skola framöver att åter öka. Detta varierar emellertid mellan regioner och kommuner. Andelen elever som går i skola inom huvudstadsregionen har ökat under 2000-talet och beräknas att ytterligare öka.

Som regel skrivs fler barn in i de svenskspråkiga skolorna än motsvarande antal barn som är registrerade som svenskspråkiga. Elevtillskottet, d.v.s andelen barn registrerade med finska eller annat språk som modersmål och som påbörjat svenskspråkig skola har årligen varierat mellan 8-12 %.

Har tillgången till svenskspråkig grundläggande utbildning förändrats?

Tillgången till svenskspråkig grundläggande utbildning har inte nämnvärt förändrats.

Tillgången till svenskspråkig grundläggande utbildning mätt i andelen svenskspråkiga barn i läroplikts-åldern som bor inom en fem kilometers radie från svenskspråkig skola inte nämnvärt förändrats jämfört med året innan. Av samtliga svenskspråkiga 7-12 åringar i Södra Finland bodde hösten 2009 sammanlagt 89 % inom en fem kilometers radie från svenskspråkig skola med årskurserna 1-6, vilket är en minskning med en procentenhet jämfört med året innan. Av de svenskspråkiga 13-15 åringarna bodde 60 % inom en fem kilometers radie från svenskspråkig skola med årskurserna 7-9, vilket är en knapp procentenhet mera än året innan. En relativt större andel av de finskspråkiga barnen i motsvarande åldersgrupper (96 % och 87 %) bodde vid samma tidpunkt inom fem kilometer från finskspråkig skola.

Det sammanlagda antalet svenskspråkiga i läroplikts-åldern har årligen minskat från och med år 2003. Andelen elever som går i skola i huvudstadsregionen har märkbart ökat under 2000-talet. Tillgången till grundläggande utbildning mätt i andelen elever som bor inom fem kilometer från skolan har i genomsnitt bibehållits i stort sett på samma nivå trots skolindragningar på landsbygden. Skillnaderna mellan kommunerna i tillgången till grundläggande utbildning är tydliga även om situationen i genomsnitt inte förändrats. Faktum kvarstår att en del elever fått en längre skolväg på grund av indragna skolor.

Hösten 2009 fanns svenskspråkiga skolor med undervisning i årskurserna 1-6 i 26 av Södra Finlands sammanlagt 72 kommuner. I elva kommuner fanns svenskspråkig skola med undervisning i årskurserna 7-9. En förhållandevis större andel av de svenskspråkiga eleverna jämfört med finskspråkiga går i skola i annan kommun p.g.a. att det inte finns svenskspråkig skola i hemkommunen.

Svenskspråkig grundläggande utbildning har endast i enstaka kommuner ordnats på något annat sätt än i skola eller sjukhusskola. Detta gäller drygt en handfull elever av vilka hälften fått undervisning ordnad av kommunen någon annanstans än i skolan och hälften hemundervisning för vilken elevens vårdnadshavare eller någon annan ansvarat för.

Ett centralt mål med kommun- och servicestrukturreformen är att för kommuninvånarna trygga den service som kommunen ansvarar för. Kommunerna befinner sig i olika stadier av reformen och på detta stadium av reformen är det inte möjligt att bedöma hur kommunsammanslagningarna kommer att påverka tillgången till grundläggande utbildning.

Har lagstadgade tider för skolresornas längd överskridits?

Lagstadgade tider för skolresans längd med väntetider inberäknade har överskridits i två kommuner.

Enligt lagen om grundläggande utbildning får elevens dagliga skolresa med väntetider inberäknade räcka högst två och en halv timme. Om eleven när läsåret börjar har fyllt 13 år eller om eleven får specialundervisning i specialklass eller specialskola får skolresan med väntetider vara högst tre timmar. Enligt en förfrågan hösten 2009 till de kommuner, som hade svenskspråkig skola inom grundläggande utbildning har de lagstadgade tiderna för skolresornas längd i tid mätt överskridits då det gäller 2-3 elever i två kommuner med svenskspråkig skola i Södra Finland. I dessa fall handlar det om att ordna gemensam skolskjuts för elever som gick i specialskola i annan kommun eller att utbildningsanordnaren hänvisat till elevernas långa skolväg med väntetider för skolskjutsen. Kommunen anser sig inte ha möjlighet att i dessa fall ordna skolskjuts enskilt för varje elev.

En elev i förskoleundervisning och grundläggande utbildning som har längre än fem kilometer till skolan har rätt till fri transport. Fri transport gäller också när vägen med beaktande av elevens ålder eller andra omständigheter är alltför svår, ansträngande eller farlig.

En femtedel (20 %) av Södra Finlands såväl svensksom finskspråkiga elever inom grundläggande utbildning var hösten 2009 berättigade till skolskjuts. En förhållandevis större andel av eleverna i de svenskspråkiga skolorna (35 %) var berättigade till skolskjuts hösten 2009. Andelen har inte förändrats jämfört med året innan, ej heller jämfört med år 2004. Numerärt hade dock antalet elever med transportförmån hösten 2009, drygt 5400 elever minskat med ca 200 elever jämfört med året innan och jämfört med år 2004.

Utvärderingsgrupp:

Specialplanerare, Marita Lindqvist-Lagerbohm, marita.lindqvist-lagerbohm@avi.fi
Specialplanerare, Raija Kinnunen
Planerare Margareta Strömman

Källor:

Finlands grundlag 731/1999
Lag om grundläggande utbildning 628/1998
Opetusministeriön toiminta- ja taloussuunnitelma 2009-2012. Opetusministeriön julkaisuja 2008/4
Regeringsprogrammet för statsminister Vanhanens andra regering
Statsrådets redogörelse om kommun- och servicestrukturreformen. Finansministeriet. November 2009
Utbildning och forskning 2007 – 2012. Utvecklingsplan. Undervisningsministeriet 2007
Basservicen i Södra Finlands län 2008. Länsstyrelsens i Södra Finlands län publikationer 136/ 2009
Lääninhallitusten keskeiset arviot peruspalvelujen tilasta 2008. Valtiovarainministeriön julkaisut 23/2009
Antal 0-15 åringar enligt registrerat språk år 2008. Statistikcentralen
Befolkningsuppgifter. Statistikcentralen
Grundade, nedlagda och sammanslagna skolor inom grundläggande utbildning åren 2002- 2009 Statistikcentralen
Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmäraportit 2009. Opetushallitus
Skolornas elevantal inom grundläggande utbildning åren 2002, 2008 och 2009. Statistikcentralen Enkät till utbildningsanordnarna hösten 2009

7.1.3. Toisen asteen koulutuksen alueellinen saavutettavuus

Johtopäätökset	Toimenpide-esitykset
Etelä-Suomen läänin peruskoulun päättävästä ikäluokasta lukiokoulutusta on tarjolla 93 prosentille enintään 10 km etäisyydellä (Manner-Suomi 86 %). Lukiokoulutuksen alueellinen saavutettavuus on säilynyt edelleen pääosin hyvänä. Keskimääräistä heikomman saavutettavuuden alueita on mm. Itä-Uudellamaalla ja Kanta-Hämeessä.	Lukioverkko ja toisen asteen ammatillisen koulutuksen verkko on säilytettävä seudullisesti kattavana. Alueellista saavutettavuutta voidaan turvata yhteistyön tiivistämisellä muiden koulutuksen järjestäjien ja oppilaitosten kanssa. Yhteistyön on ulotuttava koulutusaste-, kunta- ja maakuntarajojen yli. Tavoitteena tulee olla joustavat opinnot yhteistyössä eri oppilaitosten kesken. Opetusministeriön tulee taloudellisesti tukea koulutuksen järjestäjien yhteistyötä.
Ammatillista koulutusta enintään 10 km etäisyydellä on tarjolla 89 prosentille ikäluokasta (Manner-Suomi 78 %). Ammatillisen koulutuksen maantieteellinen saavutettavuus on edelleen suurelta osin keskimääräistä parempaa. Heikoin tilanne on Päijät-Hämeen ja Etelä-Karjalan maaseutumaisissa kunnissa.	Koulutustarjonta koko toisen asteen koulutuksessa on säilytettävä monipuolisena alueilla, jotka kärsivät muuttotappiosta tai joissa maantieteellinen saavutettavuus on heikompaa. Lukiokoulutusta voidaan monipuolistaa nykyistä tiiviimmällä yhteistyöllä korkea-asteen ja vapaan sivistystyön kanssa.
Vähintään kolmen eri koulutusalan ammatillista koulutusta 10 km etäisyydellä on tarjolla 83 prosentille ikäluokasta (Manner-Suomi 68 %). Maaseutumaisten kuntien saavutettavuus jää useissa maakunnissa heikoksi. Vain Uudellamaalla monipuolista koulutusta on saatavilla valtakunnallista keskiarvoa paremmin kaikissa kuntaryhmissä.	Erilaisin etä-, verkko- ja liikkuvin opetusratkaisuin voidaan tukea monipuolisen koulutuksen säilymistä myös harvaan asutuilla alueilla.
Lukioon haetaan pääsääntöisesti suoraan perusopetuksesta, mutta ammatillisen koulutuksen hakijoista melkein puolet on perusopetuksen aiemmin suorittaneita. Muiden kuin suoraan samana vuonna perusopetuksen päättäneiden osuus hakijoista on kasvanut. Sijoittuminen etenkin toisen asteen ammatilliseen koulutukseen on vaikeampaa niille, jotka hakevat koulutukseen perusopetuksen suoritusvuotta myöhemmin.	Opetusministeriön tulee huomioida koulutuksen mitoituksessa maakunnan nuorten ikäluokan lisäksi myös perusopetuksen ulkopuolelta hakeutuvien kasvava määrä. Uudellemaalle ja Päijät-Hämeeseen tarvitaan edelleen lisää toisen asteen ammatillisen koulutuksen aloituspaikkoja.
Lukiokoulutus on maakuntasidonnaista, mutta ammatillisen koulutuksen opiskelijoista 13 % aloittaa opinnot kotimaakuntansa ulkopuolella. Maakunnittaiset vaihtelut ovat suuria.	

Arviointikohde

Arviointikohteena oli toisen asteen koulutuksen alueellinen saavutettavuus. Arviointi koski nuorten lukiokoulutusta ja toisen asteen ammatillisiin perustutkintoihin johtavaa koulutusta.

Taulukko 7.1.3.1. Arviointiasetelma

Kriteerit	Arviointikysymykset	Indikaattorit	Palvelutavoitteet/ hyvä palvelutaso
Toisen asteen koulutuksen alueellinen saavutettavuus	Millä etäisyydellä alueen 16-vuotiaille on tarjolla lukiokoulutusta?	Enintään 10 km ja 30 km etäisyydellä lähimmästä lukion opetuspisteestä asuvien 16-vuotiaiden osuus maakunnittain maaseutumaisissa, taajaan asutuissa ja kaupunkimaisissa kunnissa.	Saavutettavuus on säilynyt edellisvuosien tasolla tai parantunut
	Millä etäisyydellä alueen 16-vuotiaille on tarjolla ammatillista koulutusta?	Enintään 10 km ja 30 km etäisyydellä lähimmästä ammatillisen oppilaitoksen opetuspisteestä asuvien 16-vuotiaiden osuus maakunnittain maaseutumaisissa, taajaan asutuissa ja kaupunkimaisissa kunnissa.	Saavutettavuus on säilynyt edellisvuosien tasolla tai parantunut
	Millä etäisyydellä alueen 16-vuotiaille on tarjolla ammatillista koulutusta vähintään kolmella eri koulutusalalla?	Niiden 16-vuotiaiden osuus, joille on tarjolla vähintään kolme ammatillisen koulutuksen koulutusalaa 10 km ja 30 km etäisyydellä maakunnittain maaseutumaisissa, taajaan asutuissa ja kaupunkimaisissa kunnissa.	Saavutettavuus on säilynyt edellisvuosien tasolla tai parantunut
Määrällinen saavutettavuus	Kuinka suuri osuus yhteishaussa hakeneista oli päättänyt perusopetuksen hakuvuonna / ennen hakuvuotta?	Yhteishaussa opiskelupaikkaa suoraan perusopetuksesta ja sen ulkopuolelta hakeneiden osuus.	Saavutettavuus on säilynyt edellisvuoden tasolla tai parantunut
	Kuinka moni yhteishaussa hakeneista sai opiskelupaikan?	Yhteishaussa opiskelupaikan saaneiden osuus suoraan perusopetuksesta ja sen ulkopuolelta hakeneista.	Saavutettavuus on säilynyt edellisvuoden tasolla tai parantunut
	Kuinka suuret olivat maakuntien väliset toisen asteen koulutuksen opiskelijavirrat?	Asuinmaakunnassa ja muualla aloittaneet uudet opiskelijat sekä muualta tulleet uudet opiskelijat maakunnittain toisen asteen koulutuksessa.	

Johdanto

Perustuslain mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta ja kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Perusopetuksen päättävä oppilas hakeutuu pääsääntöisesti joko lukiokoulutukseen tai toisen asteen ammatilliseen koulutukseen. Keskeisissä koulutuspoliittisissa asiakirjoissa kuten Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa sekä pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmassa tavoitteeksi asetetaan perusopetuksen jälkeisten jatko-opintojen turvaaminen koko ikäluokalle.

Tilastokeskuksen uuden (v. 2009) väestöennusteen mukaan entisen Etelä-Suomen läänin alueella peruskoulun päättävien ikäluokka pienenee vähemmän kuin maassa keskimäärin, mutta kehitys on alueellisesti epätasaista. Suhteellisesti eniten pienenevät Päijät-Hämeen ja Etelä-Karjalan maaseutumaisten kuntien ikäluokat. Väestön ikääntyminen edellyttää koulutusjärjestelmän tehostamista: nivelvaiheiden läpäisyn nopeuttamista ja opintoaikojen lyhentämistä. Hallitusohjelmassa todetaan, että oppilaitosverkkoa tullaan sopeuttamaan väestökehitykseen, mutta turvaten tasa-arvoiset koulutusmahdollisuudet ja koulutuksen saavutettavuus kaikilla koulutusasteilla koko maassa.

Taulukko 7.1.3.2.
Lukiokoulutuksen ja nuorten ammatillisen peruskoulutuksen opetuspisteet sekä tutkintoon johtavan koulutuksen aloituspaikat ja ensisijaiset hakijat vuonna 2009

Koulutuksen sijaintimaakunta	Lukiokoulutus				Ammatillinen koulutus			
	Opetus-pisteitä	Aloitus-paikkoja	Ensisijaisia hakijoita / aloituspaikka	Aloitus-paikkoja/ 16-vuotiaat	Opetus-pisteitä	Aloitus-paikkoja	Ensisijaisia hakijoita / aloituspaikka	Aloitus-paikkoja/ 16-vuotiaat
Uusimaa	81	10058	1,0	0,6	63	10415	1,4	0,6
Itä-Uusimaa	8	637	0,8	0,5	11	939	0,8	0,7
Kanta-Häme	11	1063	0,9	0,5	13	1689	1,3	0,8
Päijät-Häme	15	1412	0,8	0,6	19	2087	1,7	0,8
Kymenlaakso	13	1199	0,8	0,5	12	1784	1,1	0,8
Etelä-Karjala	13	945	0,7	0,6	10	1044	1,3	0,7
Etelä-Suomen lääni	141	15314	1,0	0,6	128	17958	1,4	0,7

Lähde: Tilastokeskus ja WERA. Yhteishaussa ollut perustutkintoon johtava koulutus. Ei sisällä erityisoppilaitoksia eikä kotitalousopetusta.

Etelä-Suomen läänissä oli vuonna 2009 yhteensä 141 lukiota tai yhdistettyä perus- ja lukioasteen opetuspistettä. Verrattuna vuoteen 2008 määrä väheni yhdellä. Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa todetaan, että lukioverkkoa ei kehitetä suoranaisesti lähipalveluna vaan alueellisesti ottaen huomioon laajempi koulutustarve ja -tarjonta. Lukioiden keskinäistä verkostoitumista sekä ammatillisen koulutuksen ja lukioiden alueellista yhteistyötä tuetaan koulutuksen saavutettavuuden varmistamiseksi. Pienten lukioiden asema pyritään turvaamaan. Vuoden 2008 alusta tuli voimaan asetus pienten lukioiden korotetun yksikköhinnan säilymisestä, joka mahdollistaa yksikköhinnan korotuksen säilymisen niillä pienillä lukioilla, jotka kuntien yhdistymisellä tai lukiokoulutuksen hallinnollisella yhdistymisellä 1.1.2008–31.12.2012 siirretään osaksi toista lukiokoulutuksen järjestäjää. Kuntaliitosten myötä maakunnissa on ryhdytty pohtimaan lukioverkoston kattavuutta. Tärkein syy lukioverkon muutoksiin on yleensä pitkällä aikavälillä tapahtunut opiskelijamäärän pieneneminen. Kuntaliitokset todennäköisesti vauhdittavat lukioiden yhdistämisiä ja

myös lakkauttamisia. Erityisesti haasteet kohdistuvat lukioihin, joiden opiskelijamääriä vähentää ikäluokkien pienenemisen lisäksi ammatillisen koulutuksen suosion kasvu.

Vuonna 2009 nuorten toisen asteen ammatillista koulutusta järjestettiin Etelä-Suomessa kaikkiaan 128 opetuspisteessä. Nuorten koulutusta tarjoavia opetuspisteitä oli neljä vähemmän kuin vuonna 2008. Lähes puolet opetuspisteistä sijaitsi Uudellamaalla.

Ammatillinen koulutus ei ole niin asuinpaikkasidonnaista kuin lukiokoulutus, sillä opintoalakohtainen tarjonta vaihtelee. Harvinaisemmat ja suosituimmat opintoalat vetävät opiskelijoita maakunnan ulkopuoleltakin. Monet koulutuksen järjestäjät harkitsevat harvaan asutuilla alueilla sijaitsevien, opiskelijamääriltään pienten opetuspisteiden toiminnan jatkamisen edellytyksiä. Päätökset tehdään yleensä pitkän aikavälin tarkastelun tuloksena. Ratkaisuihin vaikuttaa olennaisesti koulutustarjonnan, työssäoppimispaikkojen ja opiskelijamäärien kehitys.

Koulutuksen ulkopuolelle jääminen kasvattaa syrjäytymisriskiä etenkin koulutuksen nivel-vaiheissa. Saavutettavuuden ongelmat ovat kuitenkin erilaisia harvaan asutulla maaseudulla verrattuna tiheästi asuttuihin kasvukeskuksiin. Oppilaitosverkoston supistaminen voi osaltaan lisätä syrjäytymistä. Kaikilla nuorilla ei vielä peruskoulun jälkeen ole riittäviä valmiuksia tai halua muuttaa pois kotoa, tällöin osa nuorista saattaa jättää hakematta koulutukseen. Opetuspisteiden lakkauttaminen asettaa kunnille kasvavia haasteita mm. toimivien liikenneyhteyksien, opiskelija-asuntoloiden ja erilaisten tukitoimien suhteen. Lukiokoulutuksen lakkauttaminen saattaa heikentää myös yläkoulun toimintamahdollisuuksia. Osa koulutukseen halukkaista nuorista jää ilman opiskelupaikkaa koulutuspaikkojen riittämättömyyden takia.

Koulutuksen määrällistä saavutettavuutta voidaan mitata esimerkiksi aloituspaikkojen määrällä suhteessa ikäluokkaan. Lukiokoulutuksen aloituspaikkoja oli saatavilla Etelä-Suomen läänissä samassa suhteessa kuin valtakunnallisestikin ja ne olivat jakautuneet melko tasaisesti eri maakunnissa. Itä-Uudellamaalla, Kanta-Hämeessä ja Kymenlaaksossa oli suhteellisesti hieman vähemmän aloituspaikkoja kuin keskimäärin (Manner-Suomi 0,6). Ammatillisen peruskoulutuksen osalta tilanne oli epätasaisempi. Uudellamaalla ammatillisen koulutuksen aloituspaikkoja oli vähemmän suhteessa ikäluokkaan kuin muissa maakunnissa ja maassa keskimäärin (Manner-Suomi 0,7). Sen sijaan Kanta- ja Päijät-Hämeessä sekä Kymenlaaksossa aloituspaikkoja oli suhteellisesti enemmän kuin keskimäärin.

Saavutettavuutta voidaan mitata myös hakijamäärien suhteella aloituspaikkoihin. Lukion osalta vain Uudellamaalla oli hakijoita yhtä paljon kuin aloituspaikkoja. Muissa maakunnissa aloituspaikkojen tarjonta ylitti kysynnän. Sen sijaan ammatillisen koulutuksen kysyntä oli voimakasta. Kaikissa maakunnissa Itä-Uuttamaata lukuun ottamatta hakijoita oli enemmän kuin aloituspaikkoja. Valtakunnallinen keskiarvo ylitettiin Uudellamaalla ja Päijät-Hämeessä. Etenkin Päijät-Hämeessä kysyntä kasvoi voimakkaasti vuodesta 2008. Opetusministeriö on lisännyt ammatillisen koulutuksen opiskelijamäärää vuosille 2008–2010 noin 8 500 aloituspaikalla. Opiskelijapaikkojen lisäykset on kohdennettu ensi sijassa pääkaupunkiseudulle ja kasvukeskuksiin.

Arviointiaineisto

Arviointiaineistona käytettiin Tilastokeskuksesta hankittua ruututietokantaa, aluehallintoviraston ylläpitämiä opetuspisteiden koulutustarjonta- ja paikkatietoja sekä KOULUTA-järjestelmän yhteishakua koskevia raportteja. Maantieteellistä saavutettavuutta arvioitiin mittaamalla peruskoulun päättävän ikäluokan, eli 16-vuotiaiden, asuinpaikka suhteessa toisen asteen opetuspisteisiin. Mittaaminen suoritettiin muodostamalla jokaisen opetuspisteen ympärille pyöreät 10 ja 30 kilometrin puskurit ja niiden sisään sijoittuneiden nuorten määrää verrattiin ulkopuolelle jääneiden määrään. Laskenta suoritettiin erikseen lukiokoulutuksen ja toisen asteen ammatillisen koulutuksen opetuspisteillä. Lisäksi tarkasteltiin miten monella 16-vuotiaalla on 10 tai 30 kilometrin etäisyydellä asuinpaikastaan tarjolla vähintään kolmen eri koulutusalan ammatillista tutkintoon johtavaa peruskoulutusta. Toiselle asteelle menevät nuoret voivat valita

koulutuspaikkansa kunnan ja maakunnan rajoista välittämättä, joten tämä mahdollisuus huomioitiin laskennassa. Nuorten etäisyys opetuspisteistä laskettiin suorina etäisyyksinä.

Arvioinnissa tuloksia verrattiin edelliseen vuoteen Tilastokeskuksen kuntaryhmityksen mukaisesti. Vuoden 2008 tulokset muutettiin noudattamaan vuoden 2009 kuntarajoja ja ryhmitystä. Tämä muunnos saattoi aiheuttaa pientä tulosten vääristymistä, koska kuntaryhmitysjaottelu perustuu taajamien kokoon. Suuremman tulkintavirheen mahdollisuuden tuottavat kuntien yhdistymisten kautta syntyvät muutokset kuntaryhmittelyssä. Kuntaryhmitys määräytyy taajamien kokoon mukaan, jolloin yli 15 000 asukkaan taajaman ympärillä olevat laajat ja harvaan asutut alueet kuuluvat kaupunkimaiseen kuntaan. Esimerkiksi vuoden 2009 alussa Hämeenlinnan, Kouvolan ja Lappeenrannan seutujen kuntaliitoksissa kuntien alueet muuttuivat kaupunkimaisiksi, vaikka liitettyjen alueiden olot pysyivät entisinä. Samanlaisia suuria kuntaliitoksia tapahtui myös muualla maassa, mikä vaikeuttaa oikeiden johtopäätösten ja vertailujen tekemistä. Varsinaiset saavutettavuuden muutokset selittyvät sekä opetuspisteiden sijainnilla / lakkautuksilla että 16-vuotiaiden määrän muutoksilla. Opetuspisteen lakkauttaminen saattaa vaikuttaa useamman kuin yhden maakunnan saavutettavuuslukuihin. Kolmen koulutusalan saavutettavuutta mitattaessa oppilaitosten tarjonnassa on tapahtunut vuoden sisällä muutoksia, jotka osaltaan muuttavat prosenttiosuuksia.

Laitoksissa asuvat henkilöt on sijoitettu ruututietokantaan laitoksen koordinaattien mukaan, mikäli ne ovat tiedossa. Nämä henkilöt ovat mukana saavutettavuuslaskelmissa, mutta ilman osoitetietoja olevat laitoksissa asuvat henkilöt eivät sisälly laskentaan. Tämä aiheuttaa tilastollista harhaa, koska kyseiset henkilöt sisältyvät kuntien asukasmäärään, mutta eivät voi sisältyä saavutettavuuslaskennan tuloksiin puuttuvien koordinaattiensa vuoksi.

Millä etäisyydellä alueen 16-vuotiaille on tarjolla lukiokoulutusta?

Lukiokoulutuksen maantieteellinen saavutettavuus on säilynyt pääosin hyvänä. Kuitenkin valtakunnallisen keskiarvon alle jäätiin erityisesti Itä-Uudenmaan ja Kanta-Hämeen kaupunkimaisissa sekä Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan maaseutumaissa kunnissa.

Etelä-Suomessa lukiokoulutusta oli enintään 10 kilometrin etäisyydellä tarjolla 93 prosentille 16-vuotiaiden ikäluokasta. Saavutettavuus vaihteli Itä-Uudenmaan 81 ja Uudenmaan 96 prosentin välillä. Maakunnista Itä-Uusimaa, Kanta-Häme ja Kaakkois-Suomen maakunnat jäivät valtakunnallisen keskiarvon (86 %) alle.

Kaupunkimaisissa kunnissa 86–98 prosentilla nuorista lähin lukion opetuspiste sijaitsi enintään 10 kilometrin etäisyydellä asuinpaikasta (Manner-Suomi 95 %). Kanta-Hämeen, Itä-Uudenmaan ja Kymenlaakson kaupunkimaisissa kunnissa saavutettavuus alitti valtakunnallisen keskiarvon. Taajaan asutuissa kunnissa valtakunnallinen keskiarvo ylitettiin. Sen sijaan maaseutumaisten kuntien saavutettavuus jäi useissa maakunnissa alle Manner-Suomen keskiarvon (58 %), eniten Uudellamaalla ja Itä-Uudellamaalla. Erityisesti Päijät-Hämeen maaseutumaisissa kunnissa saavutettavuus oli hyvä.

Lukiokoulutuksen saavutettavuuden muutokset vuosien 2008 ja 2009 välillä ovat pieniä. Saavutettavuus parani hieman Itä-Uudellamaalla, Päijät-Hämeessä, Kymenlaaksossa ja Etelä-Karjalassa. Lukioverkko supistui ainoastaan Uudellamaalla yhdellä opetuspisteellä, joten muutokset maakunnissa selittyvät pääosin ikäluokkamuutoksilla.

Taulukko 7.1.3.3.
Lukion opetuspisteestä enintään 10 kilometrin, enintään 30 kilometrin ja yli 30 kilometrin etäisyydellä asuvien 16-vuotiaiden osuudet ikäluokasta (%) kuntaryhmittäin ja maakunnittain vuosina 2008–2009

Maakunta Kuntaryhmä	Enintään 10 km etäisyydellä lukion opetuspisteestä asuvien 16-vuotiaiden osuus		Enintään 30 km etäisyydellä lukion opetuspisteestä asuvien 16-vuotiaiden osuus		Yli 30 km etäisyydellä lukion opetuspisteestä asuvien 16-vuotiaiden osuus		16-vuotiaiden lukumäärä	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
UUSIMAA	95,8	95,5	98,4	98,3	1,6	1,7	17 311	17 146
Kaupunkimainen	97,8	97,6	98,3	98,2	1,7	1,8	15 726	15 543
Taajaan asuttu	84,7	85,2	98,8	99,3	1,2	0,7	1 233	1 231
Maaseutumainen	42,3	43,8	99,4	100,0	0,6	0,0	352	372
ITÄ-UUSIMAA	80,1	80,8	99,6	99,1	0,4	0,9	1 371	1 342
Kaupunkimainen	90,3	90,0	99,7	99,0	0,3	1,0	770	772
Taajaan asuttu	91,2	89,6	98,7	99,0	1,3	1,0	317	289
Maaseutumainen	40,1	46,3	100,0	99,6	0,0	0,4	284	281
KANTA-HÄME	83,3	82,7	98,7	98,7	1,3	1,3	2 238	2 105
Kaupunkimainen	88,0	86,0	98,5	98,2	1,5	1,8	1 394	1 341
Taajaan asuttu	95,6	96,1	99,2	100,0	0,8	0,0	363	307
Maaseutumainen	60,3	64,1	99,2	99,3	0,8	0,7	481	457
PÄIJÄT-HÄME	92,0	92,8	98,8	98,9	1,2	1,1	2 597	2 478
Kaupunkimainen	96,0	96,3	98,7	98,9	1,3	1,1	1 767	1 683
Taajaan asuttu	87,8	88,7	99,0	99,1	1,0	0,9	523	540
Maaseutumainen	75,9	78,4	99,0	98,4	1,0	1,6	307	255
KYMENLAAKSO	89,5	91,3	99,2	99,8	0,8	0,2	2 217	2 196
Kaupunkimainen	92,4	94,2	99,1	99,8	0,9	0,2	2 000	1 965
Taajaan asuttu	-	-	-	-	-	-	0	0
Maaseutumainen	63,1	66,7	100,0	99,6	0,0	0,4	217	231
ETELÄ-KARJALA	83,9	85,4	98,9	99,0	1,1	1,0	1 706	1 553
Kaupunkimainen	96,3	96,4	99,3	99,0	0,7	1,0	1 221	1 131
Taajaan asuttu	-	-	-	-	-	-	0	0
Maaseutumainen	52,6	56,2	97,7	99,1	2,3	0,9	485	422
ETELÄ-SUOMEN LÄÄNI	92,4	92,6	98,6	98,6	1,4	1,4	27 440	26 820
Kaupunkimainen	96,3	96,2	98,5	98,4	1,5	1,6	22 878	22 435
Taajaan asuttu	87,8	88,0	98,9	99,3	1,1	0,7	2 436	2 367
Maaseutumainen	55,4	58,3	99,1	99,4	0,9	0,6	2 126	2 018
MANNER-SUOMI	85,6	86,1	98,3	98,3	1,7	1,7	67 323	65 448
Kaupunkimainen	94,4	94,7	98,6	98,5	1,4	1,5	43 478	42 701
Taajaan asuttu	82,1	82,3	98,5	98,5	1,5	1,5	11 850	11 308
Maaseutumainen	56,9	57,8	97,3	97,6	2,7	2,4	11 995	11 439

Lähde: Tilastokeskus: väestöruutuaineisto. Lääninhallitukset: opetuspisteet

Kun etäisyyttä kasvatettiin enintään 30 kilometriin, kaikki maakunnat saavuttivat tai ylittivät valtakunnan keskiarvon. Tilanne säilyi samana myös tarkasteltaessa saavutettavuutta kuntaryhmittäin, poikkeuksena Kanta-Hämeen ja Uudenmaan kaupunkimaiset kunnat. Yli 30 kilometrin etäisyydellä tuloksiin sisältyy tilastoharha, joka heikentää tuloksia etenkin Uudellamaalla (ks. johdanto).

Millä etäisyydellä alueen 16-vuotiaille on tarjolla ammatillista koulutusta?

Ammatillisen koulutuksen maantieteellinen saavutettavuus on edelleen suurelta osin keskimääräistä parempaa. Saavutettavuus ei kuitenkaan ole hyvää kaikilla alueilla. Heikoin tilanne on Päijät-Hämeen ja Etelä-Karjalan maaseutumaisissa kunnissa.

Peruskoulun päättävistä 89 prosenttia asui enintään 10 kilometrin etäisyydellä toisen asteen ammatillista koulutusta tarjoavasta opetuspisteestä. Vaikka saavutettavuus oli keskimääräistä parempaa, se oli myös alueellisesti epätasaista vaihdellen Etelä-Karjalan 69 prosentista Uudenmaan 95 prosenttiin (Manner-Suomi 78 %).

Etelä-Suomen kaupunkimaisissa kunnissa saavutettavuus oli Uudellamaalla, Itä-Uudellamaalla ja Päijät-Hämeessä hyvä, lähin ammatillisen koulutuksen opetuspiste sijaitsi 94–97 prosentilla nuorista 10 kilometrin etäisyydellä. Sen sijaan Kanta-Hämeessä, Kymenlaaksossa ja Etelä-Karjalassa kaupunkimaisten kuntien keskiarvo jäi alle valtakunnallisen keskiarvon (92 %), eniten Kanta-Hämeessä (83 %). Taajaan asutuissa kunnissa saavutettavuus oli Manner-Suomea parempaa. Maaseutumaisten kuntien saavutettavuudessa oli suuria eroja. Paras tilanne oli Uudellamaalla, maakunnan maaseutumaisten kuntien nuorista 48% asui 10 kilometrin päässä opetuspisteestä (Manner-Suomi 30 %). Erityisesti Päijät-Hämeessä, mutta myös Kaakkois-Suomen maakunnissa alitettiin valtakunnallinen keskiarvo.

Enintään 30 kilometrin etäisyydellä opetuspisteestä asuvia oli 98 % ikäluokasta. Kymenlaaksolaiset ja itäuusmaalaiset ylsivät lähelle 100 prosenttia eteläkarjalaisten osuuden jäädessä 91 prosenttiin. Saavutettavuus oli hyvää kaupunkimaisissa ja taajaan asutuissa kunnissa, mutta Päijät-Hämeen ja Etelä-Karjalan maaseutumaisten kuntien nuorista kolmannes asui yli 30 kilometrin päässä lähimmästä opetuspisteestä.

Ammatillisen koulutuksen saavutettavuus 10 kilometrin säteellä mitattuna pysyi melko samalla tasolla verrattuna vuoteen 2008. Itä-Uudellamaalla, Päijät-Hämeessä, Kymenlaaksossa ja Etelä-Karjalassa saavutettavuus oli hieman parantunut. Ainoastaan Kanta-Hämeessä saavutettavuus aleni kaikissa kuntaryhmissä. Saavutettavuutta heikensi ammatillista koulutusta tarjoavien opetuspisteiden määrän väheneminen kahdella edellisvuoteen verrattuna. Enintään 30 kilometrin etäisyydellä saavutettavuus ei mainittavasti muuttunut.

Taulukko 7.1.3.4.
Ammatillisen oppilaitoksen opetuspisteestä enintään 10 kilometrin, enintään 30 kilometrin ja yli 30 kilometrin etäisyydellä asuvien 16-vuotiaiden osuudet ikäluokasta (%) kuntaryhmittäin ja maakunnittain vuonna 2009

Maakunta Kuntaryhmä	Enintään 10 km etäisyydellä ammatillisen oppilaitoksen opetuspisteestä asuvien 16-vuotiaiden osuus		Enintään 30 km etäisyydellä ammatillisen oppilaitoksen opetuspisteestä asuvien 16-vuotiaiden osuus		Yli 30 km etäisyydellä ammatillisen oppilaitoksen opetuspisteestä asuvien 16-vuotiaiden osuus		16-vuotiaiden lukumäärä	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
UUSIMAA	94,8	94,6	97,9	97,9	2,1	2,1	17 311	17 146
Kaupunkimainen	97,3	97,3	97,8	97,7	2,2	2,3	15 726	15 543
Taajaan asuttu	75,3	75,5	98,8	99,3	1,2	0,7	1 233	1 231
Maaseutumainen	50,3	47,8	99,4	100,0	0,6	0,0	352	372
ITÄ-UUSIMAA	78,8	80,4	99,6	99,1	0,4	0,9	1 371	1 342
Kaupunkimainen	93,9	94,0	99,7	99,0	0,3	1,0	770	772
Taajaan asuttu	81,7	82,4	98,7	99,0	1,3	1,0	317	289
Maaseutumainen	34,5	40,9	100,0	99,6	0,0	0,4	284	281
KANTA-HÄME	78,0	75,8	98,7	98,7	1,3	1,3	2 238	2 105
Kaupunkimainen	83,8	82,6	98,5	98,2	1,5	1,8	1 394	1 341
Taajaan asuttu	79,9	75,2	99,2	100,0	0,8	0,0	363	307
Maaseutumainen	59,9	56,2	99,2	99,1	0,8	0,9	481	457
PÄIJÄT-HÄME	84,2	86,3	94,6	95,5	5,4	4,5	2 597	2 478
Kaupunkimainen	96,6	97,4	98,7	98,9	1,3	1,1	1 767	1 683
Taajaan asuttu	90,4	91,9	99,0	99,1	1,0	0,9	523	540
Maaseutumainen	2,0	0,8	63,5	65,9	36,5	34,1	307	255
KYMENLAAKSO	83,1	84,7	99,1	99,8	0,9	0,2	2 217	2 196
Kaupunkimainen	89,8	91,8	99,0	99,8	1,0	0,2	2 000	1 965
Taajaan asuttu	-	-	-	-	-	-	0	0
Maaseutumainen	22,1	23,8	100,0	99,6	0,0	0,4	217	231
ETELÄ-KARJALA	68,3	68,6	90,8	91,2	9,2	8,8	1 706	1 553
Kaupunkimainen	88,4	85,8	99,3	99,0	0,7	1,0	1 221	1 131
Taajaan asuttu	-	-	-	-	-	-	0	0
Maaseutumainen	17,7	22,5	69,3	70,4	30,7	29,6	485	422
ETELÄ-SUOMEN LÄÄNI	89,0	89,4	97,4	97,6	2,6	2,4	27 440	26 820
Kaupunkimainen	95,2	95,2	98,2	98,1	1,8	1,9	22 878	22 435
Taajaan asuttu	80,0	80,0	98,9	99,3	1,1	0,7	2 436	2 367
Maaseutumainen	33,1	34,8	87,4	89,2	12,6	10,8	2 126	2 018
MANNER-SUOMI	77,3	77,9	95,7	95,8	4,3	4,2	67 323	65 448
Kaupunkimainen	92,0	92,3	98,1	98,1	1,9	1,9	43 478	42 701
Taajaan asuttu	70,9	71,6	97,8	97,9	2,2	2,1	11 850	11 308
Maaseutumainen	30,2	30,1	85,2	85,3	14,8	14,7	11 995	11 439

Lähde: Tilastokeskus: väestöruutuaineisto. Lääninhallitukset: opetuspisteet.

Millä etäisyydellä alueen 16-vuotiaille on tarjolla ammatillista koulutusta vähintään kolmella eri koulutusalalla?

Maaseutumaisten kuntien saavutettavuus jää useissa maakunnissa heikoksi. Vain Uudellamaalla monipuolista koulutusta oli saatavilla valtakunnallista keskiarvoa paremmin kaikissa kuntaryhmissä.

Taulukko 7.1.3.5.
Niiden 16-vuotiaiden osuudet ikäluokasta (%), joille on tarjolla ammatillisessa koulutuksessa vähintään kolmen eri koulutusalan koulutusta kuntaryhmittäin ja maakunnittain vuonna 2009

Maakunta Kuntaryhmä	Enintään 10 km etäisyydellä ammatillisessa koulutuksessa tarjolla vähintään kolme koulutusalaa, 16-vuotiaiden osuus		Enintään 30 km etäisyydellä ammatillisessa koulutuksessa tarjolla vähintään kolme koulutusalaa, 16-vuotiaiden osuus		Yli 30 km etäisyydellä ammatillisessa koulutuksessa tarjolla vähintään kolme koulutusalaa, 16-vuotiaiden osuus		16-vuotiaiden lukumäärä	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
UUSIMAA	91,5	91,2	97,9	97,9	2,1	2,1	17 311	17 146
Kaupunkimainen	96,0	95,8	97,8	97,7	2,2	2,3	15 726	15 543
Taajaan asuttu	56,3	56,2	98,5	99,3	1,5	0,7	1 233	1 231
Maaseutumainen	13,1	12,9	99,4	99,2	0,6	0,8	352	372
ITÄ-UUSIMAA	64,3	64,7	89,9	89,3	10,1	10,7	1 371	1 342
Kaupunkimainen	81,2	81,5	88,1	89,4	11,9	10,6	770	772
Taajaan asuttu	80,8	82,4	98,7	99,0	1,3	1,0	317	289
Maaseutumainen	0,0	0,4	84,9	79,0	15,1	21,0	284	281
KANTA-HÄME	66,2	65,6	98,2	98,1	1,8	1,9	2 238	2 105
Kaupunkimainen	81,3	80,2	97,7	97,6	2,3	2,4	1 394	1 341
Taajaan asuttu	36,1	34,2	99,2	100,0	0,8	0,0	363	307
Maaseutumainen	44,9	44,0	98,8	98,0	1,2	2,0	481	457
PÄIJÄT-HÄME	72,5	73,2	92,3	93,7	7,7	6,3	2 597	2 478
Kaupunkimainen	92,8	92,9	98,7	98,8	1,3	1,2	1 767	1 683
Taajaan asuttu	46,3	46,5	98,3	98,9	1,7	1,1	523	540
Maaseutumainen	0,0	0,0	45,0	49,4	55,0	50,6	307	255
KYMENLAAKSO	71,3	72,3	98,4	99,3	1,6	0,7	2 217	2 196
Kaupunkimainen	78,8	80,4	99,0	99,8	1,0	0,2	2 000	1 965
Taajaan asuttu	-	-	-	-	-	-	0	0
Maaseutumainen	2,8	3,5	92,6	95,2	7,4	4,8	217	231
ETELÄ-KARJALA	63,0	63,2	84,1	85,6	15,9	14,4	1 706	1 553
Kaupunkimainen	86,8	85,4	99,3	99,0	0,7	1,0	1 221	1 131
Taajaan asuttu	-	-	-	-	-	-	-	0
Maaseutumainen	3,1	3,6	45,8	49,5	54,2	50,5	485	422
ETELÄ-SUOMEN LÄÄNI	82,9	83,0	96,2	96,5	3,8	3,5	27 440	26 820
Kaupunkimainen	92,4	92,3	97,7	97,8	2,3	2,2	22 878	22 435
Taajaan asuttu	54,3	54,3	98,6	99,2	1,4	0,8	2 436	2 367
Maaseutumainen	13,3	13,5	76,5	79,0	23,5	21,0	2 126	2 018
MANNER-SUOMI	68,0	68,3	92,3	92,0	7,7	8,0	67 323	65 448
Kaupunkimainen	87,5	87,7	97,8	97,8	2,2	2,2	43 478	42 701
Taajaan asuttu	54,0	53,6	95,4	95,0	4,6	5,0	11 850	11 308
Maaseutumainen	11,5	10,0	69,5	67,5	30,5	32,5	11 995	11 439

Lähde: Tilastokeskus: väestöruutuaineisto. Lääninhallitukset: opetuspisteet

Nuorten kannalta ammatillisen koulutuksen saavutettavuutta ei voida arvioida yksittäisen opetuspisteen etäisyydellä. Osa opetuspisteistä järjestää vain yhden alan koulutusta. Tässä arvioinnissa on oletettu, että kolmen eri koulutusalan koulutus tarjoaa riittävästi vaihtoehtoja alan valintaan. Kolmen eri koulutusalan koulutusta enintään 10 kilometrin etäisyydellä oli tarjolla 83 prosentille ikäluokasta. Osuus oli Manner-Suomen keskiarvoa (68 %) suurempi. Keskiarvoa nosti Uudenmaan korkea saavutettavuusluku, sen sijaan Itä-Uudellamaalla, Kanta-Hämeessä ja Etelä-Karjalassa valtakunnallinen keskiarvo alitettiin.

Manner-Suomeen verrattuna kaupunkimaisissa kunnissa saavutettavuus oli Manner-Suomea parempaa Uudellamaalla ja Päijät-Hämeessä, joissa 10 kilometrin etäisyydellä asui 93–96 % ikäluokasta. (Manner-Suomi 88 %). Muiden maakuntien kaupunkimaisten kuntien saavutettavuus jäi valtakunnallisesta keskiarvosta. Kanta- ja Päijät-Hämeen taajaan asutuissa kunnissa saavutettavuus ei yltänyt valtakunnalliseen keskiarvoon. Itä-Uudenmaan, Päijät-Hämeen, Kymenlaakson sekä Etelä-Karjalan maaseutumaisissa kunnissa saavutettavuus oli huono.

Etelä-Suomen läänissä enintään 30 kilometrin etäisyydellä kolmen eri koulutusalan koulutuksesta asui 97 % ikäluokasta. Maakunnittaisessa vertailussa Kymenlaakson osuus oli korkein, Etelä-Karjalan alhaisin. Valtakunnallinen keskiarvo alitettiin myös Itä-Uudellamaalla. Päijät-Hämeen ja Etelä-Karjalan maaseutumaisten kuntien nuorista puolet asui yli 30 kilometrin päässä kolmen koulutusalan tarjonnasta (Manner-Suomi 33 %).

Sekä 10 että 30 kilometrin etäisyydellä kolmen koulutusalan saavutettavuus oli pysynyt lähes samalla tasolla verrattuna vuoteen 2008. Suurimmat muutokset ovat tapahtuneet maaseutumaisissa kunnissa enintään 30 kilometrin säteellä mitattuna. Päijät-Hämeessä, Kymenlaaksossa ja Etelä-Karjalassa saavutettavuus on parantunut, Itä-Uudellamaalla heikentynyt. Vaihtelut selittyvät pääosin ikäluokkamuutoksilla, Itä-Uudellamaalla myös koulutusalatarjonnan lievällä supistumisella.

Taulukko 7.1.3.6.
Lukiokoulutukseen ja toisen asteen ammatilliseen koulutukseen suoraan perusopetuksesta ja perusopetuksen ulkopuolelta hakeneiden ja sijoittuneiden osuudet vuosina 2008-2009

	Lukio						Toisen asteen ammatillinen koulutus					
	Hakijoita yhteensä		Perus-opetuksesta hakeneiden %-osuus		Muiden hakijoiden %-osuus		Hakijoita yhteensä		Perus-opetuksesta hakeneiden %-osuus		Muiden hakijoiden %-osuus	
Hakijan kotimaakunta	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Uusimaa	10 423	10 264	97,2	97,0	2,8	3,0	12 278	14 305	56,6	49,5	43,4	50,5
Itä-Uusimaa	671	679	98,7	97,5	1,3	2,5	949	1 002	74,8	69,0	25,2	31,0
Kanta-Häme	1 021	971	98,5	98,7	1,5	1,3	1 837	2 039	64,1	55,5	35,9	44,5
Päijät-Häme	1 225	1 176	98,5	97,9	1,5	2,1	2 394	2 742	56,5	47,4	43,5	52,6
Kymenlaakso	955	959	98,0	98,9	2,0	1,1	1 954	2 031	65,6	61,1	34,4	38,9
Etelä-Karjala	783	685	98,9	97,2	1,1	2,8	1 514	1 605	59,5	54,8	40,5	45,2
Etelä-Suomen lääni	15 078	14 734	97,6	97,3	2,4	2,7	20 926	23 724	59,1	52,0	40,9	48,0
Manner-Suomi	34 051	33 343	97,9	97,6	2,1	2,4	56 784	62 247	58,7	52,8	41,3	47,2

Lähde: WERA. Hakijan kotialueen mukaan hakeneet, hyväksytyt ja paikan vastaanottaneet koulutustaustoittain.
Hakijat = syksyllä alkaneeseen koulutukseen hakeneet yhteishaun ensisijaiset hakijat. Vain varsinainen haku

Kuinka suuri osuus yhteishaussa hakeneista oli päättänyt perusopetuksen hakuvuonna / ennen hakuvuotta?

Lukiokoulutukseen haetaan pääsääntöisesti suoraan perusopetuksesta. Ammatillisen koulutuksen hakijoista lähes puolet oli suorittanut perusopetuksen hakuvuotta aikaisemmin.

Lukiokoulutukseen pyrkineet olivat pääsääntöisesti hakuvuonna peruskoulun päättäneitä. Muiden kuin suoraan peruskoulusta hakeneiden osuus vaihteli Kymenlaakson yhdestä prosentista Uudenmaan kolmeen prosenttiin. Suuria vaihteluita vuosien 2008 ja 2009 välillä ei esiintynyt. Selvimmin muiden hakijoiden osuus kasvoi Etelä-Karjalassa.

Toisen asteen ammatillisen koulutuksen hakijoista 48 % oli peruskoulun aiemmin päättäneitä. Osuus oli lähellä Manner-Suomen keskiarvoa (47 %). Etenkin Päijät-Hämeessä (53 %) sekä Uudellamaalla (51 %) hakijoiden joukossa oli paljon aiemmin peruskoulun päättäneitä. Osuus oli pienin Itä-Uudellamaalla (31 %). Ammatilliseen koulutukseen muualta kuin suoraan perusopetuksesta hakeneiden määrä kasvoi sekä valtakunnallisesti että alueellisesti. Erityisesti suhteelliset osuudet kasvoivat Kanta- ja Päijät-Hämeessä.

Taulukko 7.1.3.7.
Yhteishaun ensisijaiset hakijat sekä muiden kuin suoraan peruskoulusta hakeneiden osuus hakijoista koulutusaloittain vuonna 2009

Hakijan kotimaakunta		Humanistinen ja kasvatusala	Kulttuuriala	Yhteiskuntat., liiketal.,hallinnon ala	Luonnontieteiden ala	Tekniikan ja liikenteen ala	Luonnonvara- ja ympäristöala	Sosiaali-,terveys- ja liikunta-ala	Matkailu-, ravitsemis- ja talousala	Yhteensä
Uusimaa	hakijat yhteensä, lkm	199	2 005	1 576	473	5 212	458	2 910	1 472	14 305
	muut hakijat, osuus	58 %	75 %	38 %	43 %	41 %	68 %	56 %	48 %	50 %
Itä-Uusimaa	hakijat yhteensä, lkm	17	97	98	21	425	42	199	103	1002
	muut hakijat, osuus	53 %	56 %	18 %	29 %	24 %	36 %	35 %	34 %	31 %
Kanta-Häme	hakijat yhteensä, lkm	28	178	188	67	854	101	407	216	2039
	muut hakijat, osuus	79 %	64 %	40 %	28 %	35 %	62 %	54 %	44 %	44 %
Päijät-Häme	hakijat yhteensä, lkm	121	335	216	86	1050	142	529	263	2742
	muut hakijat, osuus	56 %	76 %	45 %	62 %	43 %	56 %	60 %	46 %	53 %
Kymenlaakso	hakijat yhteensä, lkm	25	193	197	83	858	89	346	240	2031
	muut hakijat, osuus	64 %	68 %	27 %	28 %	31 %	53 %	51 %	33 %	39 %
Etelä-Karjala	hakijat yhteensä, lkm	33	109	89	70	713	66	366	159	1605
	muut hakijat, osuus	48 %	67 %	44 %	44 %	37 %	41 %	58 %	42 %	45 %
Etelä-Suomen lääni	hakijat yhteensä, lkm	423	2 917	2 364	800	9 112	898	4 757	2 453	23 724
	muut hakijat, osuus	58 %	73 %	37 %	42 %	39 %	60 %	55 %	45 %	48 %
Manner-Suomi	hakijat yhteensä, lkm	1 388	6 666	5 494	1 844	24 325	2 948	13 364	6 218	62 247
	muut hakijat, osuus	60 %	71 %	42 %	40 %	36 %	52 %	57 %	45 %	47 %

Lähde: WERA . Hakijan kotialueen mukaan hakeneet, hyväksytyt ja paikan vastaanottaneet koulutustaustoittain. Hakijat = syksyllä 2009 alkaneeseen koulutukseen hakeneet yhteishaun ensisijaiset hakijat. Vain varsinainen haku.

Etelä-Suomessa yhteishaun ensisijaisista hakijoista peruskoulun aikaisemmin päättäneitä oli suhteellisesti eniten kulttuurialalla (73 % kaikista hakijoista), luonnonvara- ja ympäristöalalla (60 %), humanistisella ja kasvatusalalla (58 %) sekä sosiaali-, terveys- ja liikunta-alalla (55 %). Lukumääräisesti eniten peruskoulunsa ennen hakuvuotta päättäneitä hakijoita oli kuitenkin tekniikan ja liikenteen koulutusalalla (noin 3 500 hakijaa).

Kulttuurialalle haki suhteellisesti eniten peruskoulun aikaisemmin päättäneitä lähes kaikissa maakunnissa. Poikkeuksen teki Kanta-Häme, jossa suosituin ala oli humanistinen ja kasvatusala. Absoluuttisina hakijoina mitattuna tekniikan ja liikenteen alalle haki eniten peruskoulunsa aikaisemmin päättäneitä kaikissa maakunnissa.

Kuinka moni yhteishaussa hakeneista sai opiskelupaikan?

Suoraan perusopetuksesta hakevat pääsevät sekä lukio- että toisen asteen ammatilliseen koulutukseen helpommin kuin aikaisemmin perusopetuksen suorittaneet.

Taulukko 7.1.3.8.
Lukiokoulutukseen suoraan perusopetuksesta ja perusopetuksen ulkopuolelta hakeneiden ja paikan vastaanottaneiden osuudet vuosina 2008 ja 2009

Hakijan kotimaakunta	Vuosi	Suoraan perusopetuksesta			Muualta			Perusopetuksen päättäneet
		Hakijoita	Paikan vastaanottaneita		Hakijoita	Paikan vastaanottaneita		
		Lukumäärä	Lukumäärä	Osuus	Lukumäärä	Lukumäärä	Osuus	
Uusimaa	2008	10 134	8 900	87,8	289	135	46,7	16 931
	2009	9 955	9 044	90,8	309	163	52,8	17 268
Itä-Uusimaa	2008	662	600	90,6	9	3	33,3	1 331
	2009	662	589	89,0	17	8	47,1	1 381
Kanta-Häme	2008	1 006	922	91,7	15	8	53,3	2 166
	2009	958	893	93,2	13	10	76,9	2 084
Päijät-Häme	2008	1 207	1 117	92,5	18	9	50,0	2 501
	2009	1 151	1 043	90,6	25	15	60,0	2 461
Kymenlaakso	2008	936	901	96,3	19	7	36,8	2 240
	2009	948	885	93,4	11	10	90,9	2 214
Etelä-Karjala	2008	774	692	89,4	9	1	11,1	1 680
	2009	666	651	97,7	19	6	31,6	1 574
Etelä-Suomen lääni	2008	14 719	13 132	89,2	359	163	45,4	26 849
	2009	14 340	13 105	91,4	394	212	53,8	26 982
Manner-Suomi	2008	33 335	29 587	88,8	716	367	51,3	66 386
	2009	32 527	29 148	89,6	816	432	52,9	66 292

Lähde: WERA. Hakijan kotialueen mukaan hakeneet, hyväksytyt ja paikan vastaanottaneet koulutustaustoittain.
Hakijat = yhteishaun ensisijaiset hakijat.
Paikan vastaanottaneet = tarjotun paikan vastaanottaneet. Vain syksyllä alkaneen koulutuksen varsinainen haku.

Parhaiten koulutukseen sijoittuivat hakuvuonna peruskoulunsa päättäneet, lukioon pyrkineet nuoret (91 % hakijoista). Maakuntien välisessä vertailussa eteläkarjalaisista suurin ja itäuusmaalaisista pienin osa pääsi lukioon. Suoraan peruskoulusta lukiokoulutukseen hakeneiden sijoittuminen laski Itä-Uudellamaalla, Päijät-Hämeessä ja Kymenlaaksossa. Aiemmin peruskoulun päättäneillä oli heikommat mahdollisuudet saada lukiopaikka, sillä heistä 53 % pääsi koulutukseen. Pienet hakeutuneiden ja sijoittuneiden määrät vääristivät monissa maakunnissa suhteellisia osuuksia.

Taulukko 7.1.3.9.
Ammatilliseen peruskoulutukseen suoraan perusopetuksesta ja perusopetuksen ulkopuolelta hakeneiden ja paikan vastaanottaneiden osuudet vuosina 2008 ja 2009

Hakijan kotimaakunta	Vuosi	Suoraan perusopetuksesta			Muualta			Perusopetuksen päättäneet
		Hakijoita	Paikan vastaanottaneita		Hakijoita	Paikan vastaanottaneita		
		Lukumäärä	Lukumäärä	Osuus	Lukumäärä	Lukumäärä	Osuus	
Uusimaa	2008	6 947	5 487	79,0	5 331	2 469	46,3	16 931
	2009	7 086	5 626	79,4	7 219	3 330	46,1	17 268
Itä-Uusimaa	2008	710	642	90,4	239	135	56,5	1 331
	2009	691	649	93,9	311	179	57,6	1 381
Kanta-Häme	2008	1 178	1 019	86,5	659	323	49,0	2 166
	2009	1 132	1 028	90,8	907	467	51,5	2 084
Päijät-Häme	2008	1 352	1 007	74,5	1 042	458	44,0	2 501
	2009	1 299	1 000	77,0	1 443	709	49,1	2 461
Kymenlaakso	2008	1 281	1 079	84,2	673	328	48,7	2 240
	2009	1 240	1 096	88,4	791	390	49,3	2 214
Etelä-Karjala	2008	901	803	89,1	613	334	54,5	1 680
	2009	879	777	88,4	726	381	52,5	1 574
Etelä-Suomen lääni	2008	12 369	10 037	81,1	8 557	4 047	47,3	26 849
	2009	12 327	10 176	82,6	11 397	5 456	47,9	26 982
Manner-Suomi	2008	33 351	27 648	82,9	23 433	11 171	47,7	66 386
	2009	32 851	27 885	84,9	29 396	14 396	49,0	66 292

Lähde: WERA. Hakijan kotialueen mukaan hakeneet, hyväksytyt ja paikan vastaanottaneet koulutustaustoittain.
Hakijat = yhteishaun ensisijaiset hakijat.
Paikan vastaanottaneet = tarjotun paikan vastaanottaneet. Vain syksyllä alkaneen koulutuksen varsinainen haku.

Toisen asteen ammatillisen koulutuksen sijoittumisessa erot olivat suuria juuri peruskoulun päättäneiden ja peruskoulun aiemmin päättäneiden välillä. Hakuvuonna peruskoulunsa päättäneistä ammatilliseen koulutukseen sijoittui yhteishaussa ensisijaisesti hakeneista 83 % (Manner-Suomi 85 %). Suurin sijoittuneiden osuus oli Itä-Uudellamaalla ja pienin Päijät-Hämeessä. Paikan vastaanottaneiden osuudet olivat kasvaneet joka maakunnassa Etelä-Karjalaa lukuun ottamatta.

Aiemmin perusopetuksen suorittaneista ammatilliseen koulutukseen Etelä-Suomen läänissä sijoittui alle puolet (48 %) ensisijaisista hakijoista. Parhaiten sijoituttiin Itä-Uudeltamaalta (58 %) ja heikoimmin Uudeltamaalta (46 %). Etelä-Karjalaa ja Uuttamaata lukuun ottamatta sijoittuminen on edelliseen vuoteen verrattuna hieman parantunut.

2 Kuinka suuret alueelliset opiskelijavirrat olivat toisen asteen koulutuksessa maakunnittain?

Lukiokoulutus on melko maakuntasidonnaista. Ammatillisessa perustutkintokoulutuksessa liikkuvuus on suurempaa, sillä uusista opiskelijoista 13 % aloitti opinnot asuinmaakuntansa ulkopuolella.

Taulukko 7.1.3.10.
Lukiokoulutuksen opiskelijoiden virrat vuonna 2009

Koulutuksen sijaintimaakunta	Aloittaneet yhteensä	Samasta maakunnasta tulleet, lkm	Samasta maakunnasta tulleet, %	Muualta tulleet, lkm	Muualta tulleet, %	Muualle menneet, lkm	Muualle menneet, %	Nettovirta
Uusimaa	9 415	9 152	97 %	263	3 %	112	1 %	151
Itä-Uusimaa	503	470	93 %	33	7 %	130	22 %	-97
Kanta-Häme	860	836	97 %	24	3 %	67	7 %	-43
Päijät-Häme	1 071	1 029	96 %	42	4 %	49	5 %	-7
Kymenlaakso	900	886	98 %	14	2 %	33	4 %	-19
Etelä-Karjala	634	623	98 %	11	2 %	34	5 %	-23
Etelä-Suomen lääni	13 383	12 996	97 %	387	3 %	425	3 %	-38

Lähde: WERA. Yhteishakuraportit. Aloittaneet = paikan vastaanottaneet. Mukana on vain varsinaisen haun syksyllä 2009 alkanut koulutus. Nettovirta on maakunnasta lähteiden ja maakuntaan saapuneiden nuorten erotus.

Lukiokoulutus oli maakuntasidonnaista, vain 3 % lukion uusista eteläsuomalaisista opiskelijoista aloitti opinnot asuinmaakuntansa ulkopuolella. Itäuusmaalaisilla vastaava luku oli 22 %. Suhteellisesti vähiten asuinmaakuntansa ulkopuolelle hakeutuivat uusmaalaiset (1 %). Maakuntien nettovirta oli Uuttamaata lukuun ottamatta negatiivinen, eniten Itä-Uudellamaalla. Opiskelijavirrat olivat tasapainoisimpia Päijät-Hämeessä.

Taulukko 7.1.3.11.
Opetussuunnitelmaperusteisen toisen asteen ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden virrat vuonna 2009

Koulutuksen sijaintimaakunta	Aloittaneet yhteensä	Samasta maakunnasta tulleet, lkm	Samasta maakunnasta tulleet, %	Muualta tulleet, lkm	Muualta tulleet, %	Muualle menneet, lkm	Muualle menneet, %	Nettovirta
Uusimaa	8 815	8 067	92 %	748	8 %	889	10 %	-141
Itä-Uusimaa	726	591	81 %	135	19 %	237	29 %	-102
Kanta-Häme	1 611	1 199	74 %	412	26 %	296	20 %	116
Päijät-Häme	1 913	1 467	77 %	446	23 %	242	14 %	204
Kymenlaakso	1 532	1 324	86 %	208	14 %	162	11 %	46
Etelä-Karjala	1 019	964	95 %	55	5 %	194	17 %	-139
Etelä-Suomi	15 616	13 612	87 %	2 004	13 %	2 020	13 %	-16

Lähde: WERA. Yhteishakuraportit. Aloittaneet = paikan vastaanottaneet. Mukana on vain varsinaisen haun syksyllä 2009 alkanut koulutus. Nettovirta on maakunnasta lähteiden ja maakuntaan saapuneiden nuorten erotus.

Toisen asteen ammatillisen koulutuksen eteläsuomalaisista uusista opiskelijoista 13 % aloitti opinnot asuinmaakuntansa ulkopuolella. Uusmaalaisista joka kymmenes aloitti opintonsa asuinmaakuntansa ulkopuolella. Nettovirta oli negatiivinen, uusmaalaisia lähti maakunnan ulkopuolelle 141 henkilöä enemmän kuin mitä maakuntaan saapui. Itäuusmaalaisista lähes kolmannes aloitti ammatillisen perustutkinnon opinnot muualla kuin kotimaakunnassaan. Itä-Uudenmaankin uusien opiskelijoiden nettovirta oli negatiivinen (-102 henkilöä). Etelä-Karjala oli opiskelijavirroiltaan selvimmin negatiivinen (-139 henkilöä). Vain 5 % (55 henkilöä) Etelä-Karjalassa aloittaneista opiskelijoista tuli maakunnan ulkopuolelta, sen sijaan eteläkarjalaisista 17 % hakeutui muualle.

Sekä Kanta- että Päijät-Hämeen ammatillinen koulutus oli vetovoimaista. Molemmissa maakunnissa kokonaisopiskelijavirrat olivat selvästi positiiviset. Kanta-Hämeessä 26 % ja Päijät-Hämeessä 23 % uusista opiskelijoista tuli alueen ulkopuolelta. Myös Kymenlaakson kokonaisopiskelijavirta oli positiivinen (46 henkilöä). Uusista opiskelijoista 14 % oli Kymenlaakson ulkopuolelta. Kymenlaaksolaisista noin joka kymmenes aloitti ammatilliseen perustutkintoon johtavan koulutuksen kotimaakuntansa ulkopuolella.

Arviointiryhmä:

Erikoissuunnittelija Tarja Paananen, tarja.paananen@ely-keskus.fi
Erikoissuunnittelija Aino Pyöriä, aino.pyoria@avi.fi

Tietolähteet:

Suomen perustuslaki (731/1999)
Ammatillisten oppilaitosten ja lukioiden opetuspisteiden koordinaatit. Tilastokeskus
Koulutusnetti. www.koulutusnetti.fi
Opetushallituksen KOULUTA-tietokanta
Opetushallituksen WERA-web-raportointitietokanta
Väestöennuste 2009–2060. Tilastokeskus
Väestöruutuaineisto (31.12.2009). Tilastokeskus
Koulutus ja tutkimus vuosina 2007-2012. Kehittämissuunnitelma. Opetusministeriö
Lääninhallitusten laatima selvitys PARAS-hankkeen vaikutuksesta toisen asteen koulutuksen saavutettavuuteen ja koulutukseen sijoittumiseen vuosina 2006–2009. 26.2.2009
Opetusministeriön www-sivut. www.minedu.fi
Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma. 19.4.2007
Valtioneuvoston selonteko kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta. Valtiovarainministeriö

7.1.4. Tillgänglighet till svenskspråkig utbildning på andra stadiet

Slutsatser

De svenskspråkiga 16-åringarnas tillgänglighet till utbildning på andra stadiet är fortfarande sämre än de finskspråkigas. Detta gäller såväl tillgängligheten till en gymnasie- som en yrkesutbildning överlag och i synnerhet till yrkesutbildning inom minst tre utbildningsområden. Jämfört med år 2008 är skillnaderna mellan språkgrupperna oförändrade.

Ungdomarna har fortsättningsvis i princip tillgång till någon form av svenskspråkig yrkesutbildning nära hemmet. Utbildningsutbudet är dock oftast snävt och närheten till hemmet av underordnad betydelse om utbudet inte intresserar den unga.

Såsom tidigare år väljer svenskspråkiga ungdomar helst en fortsatt utbildning, som ordnas i det egna landskapet. En bidragande orsak till detta kan vara de studerandes ålder. Många 16-åringar vill inte flytta hemifrån direkt efter att de avslutat den grundläggande utbildningen.

Oroväckande nog minskade andelen antagna bland dem, som avslutade sin grundläggande utbildning och som inledde fortsatta studier samma år. Detta gällde både gymnasie- och yrkesutbildningen. Att en större andel av dessa unga blev utan en studieplats är ett marginaliseringshot.

Åtgärdsförslag

Ett möjligast heltäckande svenskspråkigt utbildningsutbud på andra stadiet bör garanteras för i synnerhet dem, som avslutar den grundläggande utbildningen, men också för dem, som avslutat sin grundläggande utbildning under tidigare år. Via ett mångsidigt samarbete mellan såväl utbildningsstadierna som mellan kommunerna och regionerna kan utbildningsanordnarna på sikt garantera ett jämlikt utbildningsutbud.

Undervisningsministeriets anvisning om att en utbildning, som erbjuds inom gemensam ansökan inte kan annulleras, leder med stor sannolikhet till ett minskat svenskspråkigt utbildningsutbud. Risken är stor att utbildningsanordnarna erbjuder endast sådan utbildning, som säkert får ett tillräckligt antal sökande och därmed är ekonomiskt hållbar. För ett fortsatt brett utbud krävs finansiering också för utbildningar med få sökande. Ett minskat utbud ökar hoten om såväl marginalisering bland unga som arbetskraftsbrist inom vissa branscher.

Resurser för utbildningsanordnarnas utvecklingsarbete borde ingå i statsandelsfinansieringen och inte vara beroende av tillfälliga projektmedel. Utvecklingsarbetet bör inkludera bl.a. undervisningsmetoder och samarbetsmodeller mellan utbildningsenheterna samt flexibla undervisningsarrangemang.

Utbildningsanordnarna bör åläggas ansvar att ordna kompetenshöjande fortbildning för sin personal. Fortbildningen bör omfatta såväl undervisnings- som elevvårds- och stödpersonalen.

Utvärderingsuppdraget

Regionförvaltningsverket hade i uppdrag att utvärdera den regionala tillgängligheten till utbildning på andra stadiet. Utvärderingen gäller både gymnasie- och den grundläggande yrkesutbildningen och är en fortsättning på de utvärderingar, som gjorts under de senaste åren.

I och med regionförvaltningsreformen avskaffades länen och i rapporten granskas situationen enligt landskap. I kategorin övriga landskap ingår alla övriga landskap utom de som granskas skilt var för sig. I de övriga landskapen är andelen svenskspråkiga 16-åringar liten.

År 2009 fanns det 34 svenskspråkiga gymnasier i landet (Åland ingår inte) och gymnasienätet var således oförändrat. Grundläggande yrkesutbildning gavs i 11 yrkesläroanstalter med sammanlagt 30 utbildningsenheter samt i tre folkhögskolor och ett idrottsinstitut.

Kriterier	Frågeställningar	Indikatorer	Mål för servicenivån
Utbildningens regionala tillgänglighet	Vilka förändringar har skett i tillgängligheten till utbildning på andra stadiet jämfört med föregående år?	Andelen 16-åringar som bor på ett avstånd om högst 10 km respektive 30 km från närmaste gymnasium och utbildningsenhet, som ordnar grundläggande yrkesutbildning.	Tillgängligheten är på samma nivå som föregående år eller har förbättrats.
		Andelen 16-åringar som har tillgång till grundläggande yrkesutbildning inom minst tre utbildningsområden på ett avstånd om högst 10 km respektive 30 km från hemmet.	
Utbildningens efterfrågan och antagning till utbildning	Hur stor andel av de sökande via gemensam ansökan fick en studieplats?	Antalet sökande, som fick en studieplats direkt efter grundläggande utbildning samt motsvarande andel av dem, som avslutat den tidigare.	Tillgängligheten är på samma nivå som föregående år eller har förbättrats.
Regionala studerandeströmmar	Hur stora var studerandeströmmarna mellan landskapen inom utbildningen på andra stadiet?	Antalet nya studerande i gymnasie- respektive grundläggande yrkesutbildning i hemlandskapet och i andra landskap.	Tillgängligheten är på samma nivå som föregående år eller har förbättrats.

Introduktion

I utvecklingsplanen för utbildning och forskning 2007-2012 och i regeringsprogrammet för statsminister Matti Vanhanens andra regering poängteras målsättningen att alla unga som avslutar den grundläggande utbildningen skall garanteras en studieplats samt tillräcklig studiehandledning och stödåtgärder. I dokumenten sägs dock inte på vems ansvar det är att tillgången till utbildning är tillräcklig. I barn- och ungdomspolitiska utvecklingsprogrammet 2007-2011 betonas, att övergången från en utbildningsnivå till en annan är ett förändringsskede, som kan kräva insatser från samhällets sida.

I denna rapport bedöms tillgången till svenskspråkig utbildning på andra stadiet geografiskt sett utgående från hur stor andel av regionens svenskspråkiga 16-åringar som år 2009 bodde högst 10 km respektive 30 km från närmaste gymnasium eller yrkesutbildningsenhet. Vidare granskas andelen 16-åringar som hade tillgång till yrkesutbildning inom minst tre utbildningsområden. Avstånden från ungdomarnas boningsort till utbildningsenheten har räknats fågelvägen. Resultaten jämförs med utredningen för år 2008 samt med situationen bland alla 16-åringar i landet. Specialyrkesläroanstalterna ingår inte i utredningen.

Den kvantitativa tillgängligheten utvärderas genom att granska hur de, som år 2008 avslutade sin grundläggande utbildning samma år och de, som avslutat den tidigare, sökte och placerade sig i fortsatt utbildning. Vidare granskas studerandeströmmarna mellan landskapen. I yrkesutbildningen ingår endast den läroplansbaserade utbildningen.

Utmaningar i verksamhetsmiljön

I enlighet med lagen om kommun- och servicestrukturreformen (169/2007) och Yrkesinstitutstrategin sker fortsättningsvis förändringar i yrkesutbildningens ägarstruktur. Under år 2009 gick flera svenskspråkiga läroanstalter samman och Yrkesakademin i Österbotten samt Inveon i Östra Nyland inledde sin verksamhet. Därmed har de flesta svenskspråkiga yrkesutbildningsenheterna gått samman i större enheter.

Hittills har reformen dock främst gällt förvaltningen men på sikt kommer utbildningsutbudet antagligen att påverkas. Sammanslagningarna möjliggör ändringar i fördelningen av utbildningsplatserna dels mellan olika utbildningsområden, dels mellan utbildningsenheterna.

Årsklasserna, som under de närmaste åren söker till utbildning på andra stadiet, minskar fortsättningsvis i många svenskspråkiga regioner med undantag av huvudstadsregionen. Att erbjuda kvalitativt god utbildning till ett hållbart pris samtidigt som årsklasserna växlar i storlek och dessutom tillgodose behovet av svenskspråkig arbetskraft, är en stor utmaning för utbildningsanordnarna. Här behövs en bättre samordning av utbildningsutbudet utbildningsanordnarna emellan.

Förra recessionen ledde till att skillnader i ungas välmående växte och nu är risken stor att skillnaderna ökar ytterligare. Redan i grundskolan är skillnaden mellan de som mår bra och de som mår dåligt väldigt stora och på andra stadiet blir skillnaderna ännu större. Sakkunniga från läkarsällskapet Duodecim och Finlands Akademi påpekade i början av år 2010 att myndigheterna i Finland med gemensamma satsningar bör inleda omfattande åtgärder i talkoanda för att höja ungdomars välmående.

I lagen om ungdomsarbete (72/2006) finns numera stadgat om sektorövergripande samarbete mellan de lokala myndigheterna. Dessa stadganden underlättar arbetet med ungdomar som riskerar att bli marginaliserade. Ett sektorövergripande samarbete har länge efterlysts och detta är speciellt viktigt med tanke på dem, som avbryter sina studier. Vikten av en klar arbetsfördelning mellan myndigheterna för uppföljningen av dessa unga kan inte nog betonas. Ansvaret för uppföljningen borde påföras någon kommunal eller regional instans.

Utvärderingsresultat

Vilka förändringar har skett i tillgängligheten till svenskspråkig gymnasieutbildning?

Tillgängligheten är oförändrad.

År 2009 bodde närmare 74 procent av de svenskspråkiga 16-åringarna högst10 km och cirka 97 procent högst 30 km från ett gymnasium. Jämfört med alla 16-åringar i landet var tillgängligheten för de svenskspråkiga sämre än för de finskspråkiga. Situationen var densamma som åren 2007 och 2008. Det svenskspråkiga gymnasienätet var fortsättningsvis relativt heltäckande geografiskt sett men det fanns skillnader i tillgängligheten mellan landskapen. I Nyland var tillgängligheten ungefär på samma nivå som i landet i medeltal. I Östra Nyland var tillgängligheten något sämre då det gäller de unga som bodde högst 10 km från ett gymnasium.

Tabell 7.1.4.1.
Andelen (%) svenskspråkiga 16-åringar, som åren 2008-2009 bodde högst 10 km respektive 30 km från ett svenskspråkigt gymnasium

	16-åringar som bor högst 10 km från ett gymnasium		16-åringar som bor högst 30 km från ett gymnasium		16-åringar som bor över 30 km från ett gymnasium		Antal 16-åringar	
	År 2008	År 2009	År 2008	År 2009	År 2008	År 2009	År 2008	År 2009
Nyland	85,8	85,6	98,5	98,5	1,5	1,5	1 297	1 311
Östra Nyland	69,3	69,1	99,8	99,8	0,2	0,2	410	405
Egentliga Finland	73,1	72,5	91,9	90,8	8,1	9,2	297	295
Österbotten	62,3	63,6	98,2	97,4	1,8	2,6	1 211	1 257
Mellersta Österbotten	84,8	88,6	97,5	98,9	2,5	1,1	79	88
Övriga landskap	34,1	41,3	48,9	54,7	51,1	45,3	88	75
Hela landet svenskspr	73,1	73,6	96,9	96,6	3,1	3,4	3 382	3 431
Hela landet fi+sve	85,6	86,1	98,3	98,3	1,7	1,7	67 323	65 448

Källa: Statistikcentralen

Vilka förändringar har skett i tillgängligheten till svenskspråkig grundläggande yrkesutbildning?

Tillgängligheten är oförändrad men utbudet är begränsat.

Merparten av de svenskspråkiga 16-åringarna hade tillgång till grundläggande yrkesutbildning högst 10 km respektive 30 km från hemmet. Drygt fem procent av ungdomarna bodde dock längre än 30 km från närmaste yrkesutbildningsenhet. Tillgången varierade något mellan landskapen. För 16-åringarna i de ”övriga landskapen” var tillgången till svenskspråkig yrkesutbildning närmast obefintlig. Mellan åren 2008 och 2009 hade inga nämnvärda förändringar skett i tillgängligheten.

Man bör lägga märke till att det här är fråga om endast ett utbildningsområde. I praktiken är de ungas val av utbildning synnerligen begränsat om de vill studera nära hemmet.

Tabell 7.1.4.2.
Andelen (%) svenskspråkiga 16-åringar, som åren 2008-2009 bodde högst 10 km respektive 30 km från en yrkesutbildningsenhet med svenskspråkig utbildning

	16-åringar som bor högst 10 km från en yrkesutbildningsenhet		16-åringar som bor högst 30 km från en yrkesutbildningsenhet		16-åringar som bor över 30 km från en yrkesutbildningsenhet		Antal 16-åringar	
	År 2008	År 2009	År 2008	År 2009	År 2008	År 2009	År 2008	År 2009
Nyland	71,6	70,2	95,1	96,1	4,9	3,9	1 297	1 311
Östra Nyland	53,9	51,4	99,8	99,8	0,2	0,2	410	405
Egentliga Finland	72,7	72,2	90,9	90,8	9,1	9,2	297	295
Österbotten	62,2	61,7	99,0	97,7	1,0	2,3	1 211	1 257
Mellersta Österbotten	84,8	87,5	98,7	98,9	1,3	1,1	79	88
Övriga landskap	0,0	0,0	2,4	6,7	97,6	93,3	88	75
Hela landet svenskspr.	64,8	63,9	94,7	94,8	5,3	5,2	3 382	3 431
Hela landet fi+sve	77,3	77,9	95,7	95,8	4,3	4,2	67 323	65 448

Källa: Statistikcentralen

Vilka förändringar har skett i tillgängligheten till grundläggande yrkesutbildning inom tre utbildningsområden?

Tillgängligheten är fortsättningsvis sämre för de svenskspråkiga än för de finskspråkiga ungdomarna.

År 2009 hade drygt 43 procent av 16-åringarna tillgång till svenskspråkig grundläggande yrkesutbildning inom minst tre utbildningsområden högst 10 km och ungefär 88 procent av ungdomarna högst 30 km från hemmet. Cirka 12 procent av ungdomarna bodde längre än 30 km från utbildningsenheter med utbildning inom minst tre utbildningsområden. Situationen var så gott som oförändrad jämfört med år 2008, detsamma gäller skillnaderna mellan landskapen. I Nyland och Österbotten var tillgängligheten betydligt bättre än i Egentliga Finland, Mellersta Österbotten och Östra Nyland.

Jämfört med alla 16-åringar i landet var tillgängligheten till utbildning fortsättningsvis betydligt sämre för de svenskspråkiga. Andelen svenskspråkiga 16-åringar var hela 25 procentenheter mindre bland dem, som hade tillgång till minst tre utbildningsområden högst 10 km från hemmet, och drygt fyra procentenheter mindre bland dem, som hade motsvarande tillgång till utbildning högst 30 km från hemmet. Skillnaderna var lika stora som år 2008.

Det är dock inte ändamålsenligt att analysera tillgången till svenskspråkig grundläggande yrkesutbildning utgående från närheten till ungdomarnas hem. Det svenskspråkiga utbildningsutbudet bör naturligtvis vara mångsidigt och svara på arbetsmarknadens behov men med tanke på elevunderlaget kan alla utbildningar inte ordnas i samtliga regioner. Avståndet har heller ingen betydelse vad gäller tillgängligheten om det utbildningsutbud, som erbjuds nära hemmet, inte intresserar den unga.

Tabell 7.1.4.3.
Andelen (%) svenskspråkiga 16-åringar, som åren 2008-2009 hade tillgång till svenskspråkig grundläggande yrkesutbildning inom minst tre utbildningsområden högst 10 km respektive 30 km från hemmet

	16-åringar som har tillgång till yrkesutbildning inom minst tre utb.områden högst 10 km från hemmet		16-åringar som har tillgång till yrkesutbildning inom minst tre utb.områden högst 30 km från hemmet		16-åringar som har tillgång till yrkesutbildning inom minst tre utb.områden över 30 km från hemmet		Antal 16-åringar	
	År 2008	År 2009	År 2008	År 2009	År 2008	År 2009	År 2008	År 2009
Nyland	45,5	43,2	94,0	95,4	6,0	4,6	1 297	1 311
Östra Nyland	41,7	37,3	85,4	84,0	14,6	16,0	410	405
Egentliga Finland	60,9	63,1	79,8	82,0	20,2	18,0	297	295
Österbotten	44,3	46,0	90,1	88,8	9,9	11,2	1 211	1 257
Mellersta Österbotten	0,0	0,0	74,7	70,5	25,3	29,5	79	88
Övriga landskap	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	100,0	88	75
Hela landet svenskspr	43,8	43,2	87,6	87,7	12,4	12,3	3 382	3 431
Hela landet fi+sve	68,0	68,3	92,3	92,0	7,7	8,0	67 323	65 448

Källa: Statistikcentralen

Hur stor andel av de sökande via gemensam ansökan fick en studieplats?

De flesta unga inleder fortsatta studier samma år som den grundläggande utbildningen avslutats.

År 2008 inledde cirka 90 procent av de svenskspråkiga ungdomarna, som avslutat den grundläggande utbildningen under ansökningsåret och som var förstahandssökande, fortsatt utbildning samma år. Detta gällde för såväl yrkes- som gymnasieutbildningen. Jämfört med år 2007 minskade denna andel unga med hela fem procentenheter. En orsak till försämringen var, att flera elever avslutade den grundläggande utbildningen år 2008 än år 2007 med ett ökat antal sökande som följd. Inom yrkesutbildningen ökade antalet sökande speciellt i Nyland och Österbotten. Trots att antalet platser ökade blev ändå en större andel utan studieplats. I Östra Nyland var situationen för dessa sökande betydligt bättre än i Nyland och Österbotten.

Andelen ungdomar, som avslutat den grundläggande utbildningen tidigare, och som inlett studier år 2008 var ungefär lika stor som tidigare år. Bland dessa ungdomar sökte endast ett fåtal till gymnasieutbildning medan de utgjorde hela 22 procent av samtliga sökande till yrkesutbildning. Statistiken visar att det är betydligt svårare att få en studieplats om man haft mellanår efter den grundläggande utbildningen.

Ur statistiken framgår inte om de, som blev utan studieplats, eventuellt senare inledde en utbildning, jobbade eller stod utanför arbetsmarknaden. Bland dessa unga finns risk för marginalisering.

Tabell 7.1.4.4.
Ansökningsförfarande och placering i utbildning på andra stadiet bland svenskspråkiga studerande, som avslutade den grundläggande utbildningen samma år, samt bland studerande, som avslutat den under tidigare år (studier som inletts år 2008)

	Studeranden som under ansökningsåret avslutat grundl. utb.			Studeranden som tidigare avslutat grundl. utb.			Studeranden som under ansökningsåret avslutat grundl. utb.			Studeranden som tidigare avslutat grundl. utb.		
	Sökt till yrkesutb	Placerat sig i yrkesutb	%*)	Sökt till yrkesutb	Placerat sig i yrkesutb	%*)	Sökt till gymn	Placerat sig i gymn	%*)	Sökt till gymn	Placerat sig i gymn	%*)
Nyland	423	373	88,2	125	73	58,4	880	759	86,3	7	6	85,7
Östra Nyland	230	221	96,1	47	30	63,8	218	204	93,6	<5**	<5**	33,3
Egentliga Finland	130	125	96,2	45	34	75,6	162	160	99,0	0	0	0,0
Österbotten	660	577	87,4	178	99	55,6	649	583	90,0	<5**	<5**	50,0
Mellersta Österbotten	21	21	100,0	5	6	120,0	54	51	94,4	0	0	0,0
Övriga landskap	0	0	0,0	8	5	62,5	65	62	95,4	<5**	<5**	100,0
Hela landet svenskspr.	1 464	1 317	90,0	408	247	60,5	2 028	1 819	89,7	15	10	66,7

*) Andel placerade av andelen sökande, med sökande avses förstahandssökande
**) Av sekretesskäl kan exakt antal inte uppges

Källa: Statistikcentralen

Hur stora var studerandeströmmarna mellan landskapen inom utbildningen på andra stadiet?

Ungdomarna vill fortsättningsvis studera nära hemorten.

Liksom tidigare år påbörjade merparten av de nya gymnasiestuderandena sina gymnasiestudier i det egna landskapet. De ungdomar, som inte påbörjade studier i hemlandskapet, sökte sig vanligen till grannlandskapen.

Tabell 7.1.4.5.
Studerandeströmmarna mellan landskapen bland nya studerande inom gymnasieutbildningen år 2008, landskap där svenskspråkig gymnasieutbildning ges

Landskap där den studerande bor	Nyland		Kymmene-dalen		Östra Nyland		Egentliga Finland		Satakunta		Birkaland		Österbotten		Mellersta Östrbotten	
Landskap där utbildningen ordnas	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Nyland	884	95,3	0	0,0	0	0,0	2	1,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Kymmenedalen	0	0,0	10	100,0	1	0,5	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Östra Nyland	34	3,7	0	0,0	187	99,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Egentliga Finland	4	0,4	0	0,0	0	0,0	156	98,0	0	0,0	0	0,0	2	0,3	0	0,0
Satakunta	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	21	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Birkaland	3	0,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	23	100,0	0	0,0	0	0,0
Österbotten	3	0,3	0	0,0	1	0,5	1	0,7	0	0,0	0	0,0	646	99,1	0	0,0
Mellersta Österbotten	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	4	0,6	49	100,0
Antal studerande enl hemlandskap	928	100,0	10	100,0	189	100,0	159	100,0	21	100,0	23	100,0	652	100,0	49	100,0

Källa: Statistikcentralen

Största delen av de nya studerandena inom läroplansbaserad yrkesutbildning, valde likaså en utbildning inom det egna landskapet. I Nyland stannade 86 procent av ungdomarna kvar i hemlandskapet. I Östra Nyland minskade andelen som studerade i hemlandskapet medan andelen som påbörjade studier i Nyland ökade betydligt jämfört med föregående år.

Tabell 7.1.4.6.
Studerandeströmmarna mellan landskapen bland nya studerande inom den grundläggande yrkesutbildningen år 2008, landskap där svenskspråkig grundläggande yrkesutbildning ges

Landskap där den studerande bor	Nyland		Östra Nyland		Egentliga Finland		Österbotten		Mellersta Östrbotten	
Landskap där utbildningen ordnas	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Nyland	385	86,3	41	16,3	43	27,0	1	0,1	1	3,7
Östra Nyland	16	3,6	200	79,7	2	1,3	0	0,0	0	0,0
Egentliga Finland	33	7,4	8	3,2	107	67,3	4	0,6	0	0,0
Österbotten	12	2,7	2	0,8	7	4,4	669	99,0	19	70,4
Mellersta Österbotten	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	0,3	7	25,9
Antal studerande enl hemlandskap	446	100,0	251	100,0	159	100,0	676	100,0	27	100,0

Källa: Statistikcentralen

Inom utbildningen på andra stadiet rörde sig studerandeströmmarna liksom tidigare år mellan Nyland, Östra Nyland och Egentliga Finland samt mellan Österbotten och Mellersta Österbotten. Det var synnerligen sällsynt att ungdomar från södra och sydvästra Finland inledde en utbildning i Österbotten. Likaså påbörjade österbottniska ungdomar ytterst sällan en utbildning i södra och sydvästra Finland. Observeras bör att uppgifterna om den åländska utbildningen saknas i statistiken eftersom Åland har ett eget antagningssystem.

Utvärderingsgrupp:

Svenskspråkiga serviceenheten för undervisningsväsendet, regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland
Inspektör för bildningsväsendet Carola Bryggman, carola.bryggman(at)avi.fi
Inspektör för bildningsväsendet Sonja Ollas-Airinen
Planerare Desirée Hindström
Planerare Yvonne Bergholm

Källor:

Regeringsprogrammet för Matti Vanhanens andra regering
Utbildning och forskning 2007-2012, Utvecklingsplan. Undervisningsministeriet 2007
Barn och ungdomspolitiska utvecklingsprogrammet 2007-2011. ”Framtiden förpliktar, nutiden avgör”. Undervisningsministeriet 2007
Basservicen i Västra Finlands län 2008. Länsstyrelsens i Västra Finlands län publikation 1/2009
Basservicen i Södra Finlands län 2008. Länsstyrelsens i Södra Finlands län publikation 136/2009
Befolkningsstatistik. Statistikcentralen
Koordinaterna för gymnasierna och utbildningsenheterna inom yrkesutbildningen. Statistikcentralen
Utbildningsstatistik. Statistikcentralen

7.2 Kirjastotoimi

7.2.1. Kirjastotilat ja niiden käyttö

Johtopäätökset	Toimenpide-esitykset
Kirjastotilojen pinta-ala on keskimäärin kasvanut ja kunto parantunut kymmenen vuoden aikana. Pelkät tilat eivät kuitenkaan lisää kirjastopalvelujen saatavuutta, kun aukiolotunteja vähennetään tai ne eivät vastaa asiakkaiden tarpeita. Tilojen käyttö on muuttunut. Muiden palvelujen läheisyys ja yhteistoiminta tehostavat tilojen käyttöä.	Koska kirjasto on merkittävä syrjäytymisen ehkäisijä kunnassa, kirjastotilojen pitää olla mahdollisimman paljon kuntalaisten käytössä. Kirjastot arvioivat ennakkoluulottomasti tilankäyttöään ja muuttavat sitä tarpeen mukaan monipuolisemmaksi. Aukioloajat on suunniteltava vastaamaan kuntalaisten tarpeita. Kirjastot tekevät yhteistyötä muiden alueensa toimijoiden kanssa.
Kirjastotilojen turvallisuudessa ja esteettömyydessä on kehitettävää. Vain puolessa kirjastoista on tehty kuntoarvio ja näistä joka viidennessä kirjastossa on havaittu vikoja, pääasiassa kosteusongelmia.	Kunta varmistaa kirjaston esteettömyyden ja turvallisuuden. Kirjastojen on oltava mukana kunnan valmiussuunnitelmassa ja harjoiteltava hätätilanteiden varalta. Kunnat voivat ehkäistä terveysongelmia ja säästää kirjastojen rakennus- ja korjauskustannuksissa, kun tilojen kuntoa seurataan ja havaitut viat korjataan ajoissa.
Kirjastotilojen ja -autojen uusimistarve on jatkuvaa. Tilakustannuksilla on iso osuus kirjastojen toimintamenoista. Lähes joka toisessa kunnassa tilamenojen osuus kirjaston kokonaismenoista on vähintään viidennes.	Valtionavustukset kunnille kirjastojen perustamishankkeisiin säilytetään vähintään nykyisellä tasolla riittävien ja asianmukaisten kirjastotilojen rakentamiseksi ja korjaamiseksi. Opetusministeriön kirjastotilastotietokantaan lisätään tieto kirjaston tilakustannuksista, joka helpottaa kirjastojen ja kuntien tilakustannusten seurantaa ja parantaa vertailtavuutta. Arvioidessaan kustannustehokkuutta kuntien on nähtävä aukiolotunti tuotettuna palveluna, ei pelkkänä kustannuksena.

Arviointiasetelma

Kirjastotoimessa arvioitiin entisen Etelä-Suomen läänin yleisten kirjastojen tiloja ja niiden käyttöä. Arviointiin otettiin mukaan pää- ja lähikirjastot. Tärkeimmät tietolähteet olivat yleisille kirjastoille tehty internetkysely kirjastotiloista loka-marraskuussa 2009 ja valtakunnallisen kirjastotilastotietokannan tiedot vuodelta 2009. Kysely oli toimipaikkakohtainen. Kirjastojen vastausprosentti oli 91 % ja kuntien 94 %. Vertailutieto saatiin vuonna 1999 tehdystä Etelä-Suomen läänin yleisten kirjastojen toimitilaselvityksestä ja aikaisemmista peruspalveluarvioinneista.

Arviointikohde	Kriteerit	Arviointikysymykset	Indikaattorit	Palvelutavoitteet/ Hyvä palvelutaso
Kirjastotilat ja niiden käyttö	Tilojen määrä ja laatu	Onko kunnassa riittävät, asianmukaiset ja ajanmukaiset kirjastotilat?	Kokonaishyötypinta-ala/1000 asukasta. Rakennus-/korjausvuosi. Rakennus- ja korjaustarve. Tilojen toimivuus. Turvallisuusmääräysten ja esteettömyysohjeiden huomioonottaminen.	Kirjastotilat vähintään 100 m^2/1000 asukasta. Tila muunneltavissa tarpeen mukaan. Turvallinen ja esteetön tila.
	Tilojen käytettävyys	Miten kirjastotiloja käytetään?	Käynnit/asukas. Kokonaisaukiolomäärien kehitys asukaslukuun suhteutettuna. Avoinna viikonloppuisin. Asiakastilan osuus hyötypinta-alasta. Tilojen yhteiskäyttö. Kirjaston sijainti suhteessa muihin palveluihin. Kirjaston lähietäisyydellä asuvien osuus kunnan väestöstä vuonna 2007. Tapahtumatiheys.	Fyysisiä käyntejä 10/asukas/vuosi. Aukiolomäärät pysyneet vähintään samana kuin vuonna 1999. Suurissa kunnissa (20 000 as.) vähintään yksi kirjasto avoinna viikonloppuisin. Kunnan ainoa kirjastopiste on auki vähintään 30 h/vk. Kirjasto on lähellä koulua ja/tai päiväkotia. 80 %:lla kuntalaisista on alle 2 km:n matka kirjastoon. Kirjastossa on mahdollista järjestää tilaisuuksia tapahtumia.
	Tilojen taloudellisuus	Mitä ovat kirjastojen tilakustannukset?	Tilakustannukset / hym^2. Tilakustannukset/ aukiolotunti. Tilakustannusten osuus toimintamenoista.	

Johdanto

Kirjastolaki 904/1998 täydentää Suomen perustuslaissa taattuja sivistyksellisiä perusoikeuksia: kansalaisilla on oikeus saada myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.

Kirjastolain mukaan yleisten kirjastojen kirjasto- ja tietopalvelujen tavoitteena on edistää väestön yhtäläisiä mahdollisuuksia sivistykseen, kirjallisuuden ja taiteen harrastukseen, jatkuvaan tietojen, taitojen ja kansalaisvalmiuksien kehittämiseen, kansainvälistymiseen sekä elinikäiseen oppimiseen. Laissa on erikseen mainittu kirjasto- ja tietopalvelualan henkilöstö sekä uusiutuva kirjastoaineisto ja -välineistö.

Kirjaston kehittämisohjelmassa 2006–2010 kirjastot nähdään yhteisöllisyyden rakentajina, kaikille avoimina ei-kaupallisina kohtaamispaikkoina sekä kokoontumis- ja palvelutilojen tarjoajina. Kirjastotilojen muunneltavuus on tärkeää. Kirjastojen tärkeä tehtävä on tarjota fyysinen tila, kohtaamispaikka, joka tarjoaa mielekkään opiskelu- ja vapaa-aikatilan kaikenikäisille.

Kirjastostrategiassa 2010 kirjasto todetaan kaikille avoimeksi, helposti saavutettavaksi ja demokratiaa vahvistavaksi organisaatioksi. Kirjasto tarjoaa fyysisen tilan, monipuolista aineistoa ja lähipalvelua rinnakkain verkko- ja etäpalvelujen kanssa. Kirjasto on kuntalaisille kulttuurinen ja sosiaalinen tila, joka rakentaa ja tukee yhteisöllisyyttä ja sosiaalista pääomaa sekä oman alueensa hyvinvointia ja menestystä.

Opetusministeriön kirjastopolitiikka 2015 ennakoi, että muuntautuva kirjastotila sekä henkilökohtainen palvelu fyysisessä tilassa ja verkossa ovat tulevaisuudessakin kirjaston vahvuuksia. Hyvä kirjasto tarjoaa tilat ja palvelut opiskeluun ja työskentelyyn. Se tarjoaa tilan myös hiljaisuudelle ja keskittymiselle.

Vanhasen toisessa hallitusohjelmassa hallitus sitoutuu säilyttämään kirjastojen perustamiskustannusten rahoituksen. Hallitus pitää kirjastoja lähipalveluina sekä kansalaisten oppimisen, tietohuollon ja kulttuurin monipalvelujärjestelmänä. Hallituksen strategiaasiakirjan seurannassa kuitenkin todetaan, että kirjastopalvelujen saatavuus on jonkin verran heikentynyt toimipistemuutosten ja aukioloaikojen vähenemisen johdosta.

Arvioinnin palvelutavoitteet perustuvat pääosin Kirjastopoliittisessa ohjelmassa 2001–2004 annettuihin valtakunnallisiin suosituksiin (käyntimäärät, aukioloajat, saavutettavuus). Asiakas ei ole kirjastossa pelkkä palvelujen käyttäjä, vaan entistä enemmän aktiivinen toimija.

Lähitulevaisuuden näkymät

Taloudellinen taantuma lisää kirjastojen käyttöä kuten edellinen lama osoitti. Lainausmäärät eivät välttämättä kasva, koska hankintamäärät asukaslukuun suhteutettuna ovat lähes samat kuin kymmenen vuotta sitten ja ihmisten mediatottumukset ovat muuttuneet. Kirjastoissa opiskellaan ja vietetään vapaa-aikaa entistä enemmän. Kirjastojen rooli syrjäytymisen ehkäisijänä korostuu, koska kirjastotilan merkitys kohtaamis- ja tapahtumapaikkana kasvaa.

Viimeaikaiset kirjastojen lakkauttamisuhat ja kansalaisten reaktiot niihin ovat osoittaneet, että kuntalaiset haluavat pitää lähikirjastonsa tulevaisuudessakin. Kirjasto ilmentää alueellista tasa-arvoa ja myös paikkakunnan henkisiä arvoja.

Kirjasto on entistä enemmän sosiaalinen saareke virallisten organisaatioiden ja yksityisen perhe-elämän välissä ns. kolmas tila. Kirjastossa on mahdollista kohdata erilaisia ja eritaustaisia ihmisiä ja löytää kokoelmista ja tapahtumista ideoita ja näkökulmia uutta luoville ajatuksille. Viihtyisät tilat ja pitkät aukioloajat luovat turvallisen kohtaamispaikan, joka tukee yhteisöllisyyttä, osallisuutta ja monikulttuurisuutta ja vahvistaa kansalaisyhteiskuntaa. Tämän on erityisen tärkeää Etelä-Suomessa, jonne muutetaan entistä enemmän muualta Suomesta ja ulkomailta.

Kokoelmien muuttuminen vaikuttaa kirjastotiloihin. Verkkopalvelut vapauttavat kirjaston fyysistä tilaa ihmisille. Musiikkia on entistä enemmän saatavana verkosta, videokasetit häviävät äänikasettien tavoin. Kiinteät asiakaspäätteet vaihtuvat lainattaviin kannettaviin. Käsikirjastotilaa tarvitaan entistä vähemmän,

kun ajantasaiset tietokannat syrjäyttävät käsikirjat. Kuljetukset kirjastojen välillä ja valtakunnallisen varastokirjaston palvelujen käyttö vähentävät varastotilan tarvetta. Kaikista muutoksista huolimatta asiakkaat haluavat, että kirjastoista löytyy myös hiljaista ja rauhallista tilaa opiskeluun ja oleskeluun.

Viimeisimmän nuorisobarometrin mukaan kulttuuripalveluiden merkitys nuorten elämässä on kasvanut viimeisen kymmenen vuoden aikana. Etenkin kirjastojen rooli on noussut vahvasti esiin. Kirjasto on luonteva tapaamispaikka eri-ikäisille, sillä myös keski-ikäisille kirjasto on tärkeä kulttuuripalvelu. On todennäköistä, että tämä suuntaus jatkuu, jos kirjasto pystyy kehittämään edelleen nuorisoa kiinnostavia palveluja.

? Onko kunnassa riittävät, asianmukaiset ja ajanmukaiset kirjastotilat?

Kirjastotilasuositus toteutuu paremmin kuin kymmenen vuotta sitten. Puolet kirjastotiloista arvioitiin toiminnan kannalta hyviksi. Tilojen muunneltavuus lisää tilojen toimivuutta. Puolet kirjastoista on mukana kunnan valmiussuunnitelmassa.

Kirjastopoliittisen suosituksen mukaan kirjastotiloja pitäisi olla vähintään 100 m^2 tuhatta asukasta kohden. Vuonna 1999 tämä toteutui reilusti kolmanneksessa läänin kunnista, vuonna 2009 jo puolessa kunnista. Taulukossa 7.2.2. on kuvattu suosituksen toteutumista maakunnittain. Keskimäärin läänin kirjastoissa oli 82 hyötyneliömetriä tuhatta asukasta kohden.

Taulukko 7.2.2.
Kirjaston pinta-alasuosituksen (100 m²/1000 asukasta) toteutuminen entisen Etelä-Suomen läänissä vuonna 1999 tehdyn kyselyn ja vuoden 2009 tilastotiedon mukaan

Maakunta	Kuntien lkm		Hyötypinta-ala neliömetreinä / (Asukasluku / 1000)		Tavoitetason saavuttavia kuntia 1999		Tavoitetason saavuttavia kuntia 2009	
	1999	2009	1999	2009	kpl	%	kpl	%
Etelä-Karjala	14	11	87	100	7	50	8	73
Itä-Uusimaa	10	10	97	96	5	50	6	60
Kanta-Häme	16	11	105	104	9	56	6	55
Kymenlaakso	14	7	112	123	5	36	7	100
Päijät-Häme	12	12	81	95	1	8	6	50
Uusimaa	24	21	61	70	7	29	9	43
Etelä-Suomen lääni	**90**	**72**	**75**	**82**	**34**	**38**	**42**	**58**

Hyötypinta-ala asukasta kohden on koko läänissä kasvanut keskimäärin 10 % verrattuna vuoden 1999 tilanteeseen. Tähän vaikuttavat syyt ovat erilaisia eri maakunnissa. Uudenmaan ja Päijät-Hämeen yli kymmenen prosentin pinta-alan lisäys selittyy uusilla kirjastotiloilla, vaikka asukasmäärätkin ovat kasvaneet. Etelä-Karjalan ja Kymenlaakson kirjastotilojen suhteellinen lisäys johtuu asukasluvun pienenemisestä.

Tilojen kuntoarvio oli tehty lähes joka toisessa kirjastossa 2000-luvulla. Kuntoarvion teettäneissä kirjastoissa viidesosassa ei ole havaittu ongelmia. Viidesosa ilmoitti, että kuntoarviossa havaitut viat on pääosin korjattu. Lähes kaikki mainitut viat liittyivät rakennusten kosteusongelmiin, vuotava katto mainittiin usein.

Kirjastoja on rakennettu ja korjattu viimeisen kymmenen vuoden aikana. Huonokuntoisia kirjastoja on nyt puolet vähemmän. Vastanneista puolet arvioi kirjastotilan kunnon toiminnan kannalta erinomaiseksi tai hyväksi, alle kolmannes tyydyttäväksi, joka kymmenes huonoksi tai erittäin huonoksi. Kirjastonjohtajien arvioiden jakautuma oli suurin piirtein sama vuonna 1999. Yleisarvio kalustuksesta arvioitiin keskimäärin muutamaa prosenttiyksikköä paremmaksi kuin kirjastotilojen.

15 % kirjastotiloista on rakennettu tai peruskorjattu viimeksi ennen 1980-lukua. Kun arviointikriteerinä käytetään rakennus- tai peruskorjausvuotta, niin Itä-Uudenmaan kirjastot ovat parhaimmassa kunnossa. Päijät-Hämeessä on keskimäärin vanhimmat kirjastotilat. Kolmasosassa kirjastoista on tehty peruskorjaus.

Taulukko 7.2.3.
Kirjastotilojen viimeisin rakennus- tai peruskorjausvuosi entisessä Etelä-Suomen läänissä vuonna 2009 tehdyn kyselyn mukaan

Maakunta	ennen 80-lukua		80-luku		90-luku		2000-luku		Yhteensä
	kpl	%	kpl	%	kpl	%	kpl	%	kpl
Etelä-Karjala	3	17	9	50	3	17	3	17	18
Itä-Uusimaa	1	8	1	8	3	25	7	58	12
Kanta-Häme	2	10	8	38	8	38	3	14	21
Kymenlaakso	3	14	6	27	6	27	7	32	22
Päijät-Häme	5	24	4	19	8	38	4	19	21
Uusimaa	14	15	24	25	25	27	31	33	94
Etelä-Suomen lääni	**28**	**15**	**52**	**28**	**53**	**28**	**55**	**29**	**188**

Vapaamuotoisissa vastauksissa kirjastotilojen parhaimpina ominaisuuksina nousivat esiin hyvä sijainti, tilojen kauneus, valoisuus ja avaruus. Huonoista ominaisuuksista mainittiin useimmin tilojen ahtaus ja epäkäytännöllisyys ja huono ilmanlaatu.

Tietotekniikka on aiheuttanut muutoksia kirjastotiloissa 2000-luvulla. Vastanneista kirjastoista kaksi kolmesta on lisännyt asiakaspäätteitä, joka toinen on hankkinut langattoman verkon. Hiljaista tilaa ja kirjavarasto on noin 60 %:lla kirjastoista. Istumapaikkoja sekä tiloja lapsille ja nuorisolle on lisätty. Hyllyjen lisääminen kuvaa kokoelman keskeistä merkitystä kirjastopalveluissa, mutta ehkä myös henkilökunnan halua tuoda aineistoja entistä enemmän ja väljemmin esiin.

Kirjastoilta kysyttiin tilojen muutossuunnitelmista. Etenkin kuntaliitoksen läpikäynneistä kunnista tuli mainintoja kirjastojen lakkauttamisuhista tai siirtämistä toisiin tiloihin. Tietoteknisistä muutoksista mainittiin automaattien hankinta ja langattoman verkon asentaminen.

2000-luvulla Etelä-Suomen läänin kunnat ovat vuosittain esittäneet keskimäärin kymmentä uutta kirjastorakennus- tai korjaushanketta opetusministeriön valtakunnalliseen rahoitussuunnitelmaan. Opetusministeriön perustamishankkeiden koko maan rahoitussuunnitelmassa vuosille 2010–2013 on 15 kirjastorakennus- tai korjaushanketta, näistä neljä on Etelä-Suomesta. Kirjastorakennusten ja kirjastoautojen perustamishankkeiden valtionosuudet koko maassa ovat lähivuosina 3,5–4,5 miljoonaa euroa.

Joka toinen vastanneesta kirjastosta on mukana kunnan valmiussuunnitelmassa. Yhdeksällä kymmenestä kirjastosta oli pelastussuunnitelma. Lähes kolme neljästä vastanneesta kirjastosta piti kirjastotilan turvallisuutta asiakkaiden kannalta hyvänä, lähes neljännes

tyydyttävänä ja heikkona kolme prosenttia vastaajista. Henkilökunnan kannalta tarkasteltuna kirjastotilat arvioitiin hieman negatiivisemmin. Turvallisuutta heikentävänä asiana mainittiin useimmin puuttuvat varauloskäynnit.

Etelä-Suomen lääninhallitus kysyi vuonna 2008 kunnilta ikääntyvän väestön kirjastopalveluista, joihin kuului myös kirjastotilojen esteettömyys. Kyselyyn vastasi vain 33 kirjastolaitosta 86:sta, joten siitä ei saada luotettavaa kokonaiskuvaa kirjastojen esteettömyydestä Etelä-Suomen läänissä. Lähes kaikissa vastanneissa kirjastoissa oli inva-wc. Riittävästi tilaa apuvälineiden kanssa kulkemiseen, riittävä valaistus ja inva-pysäköinti oli kolmessa kirjastossa neljästä. Selkeät opasteet, luiska ja ovikello oli noin joka toisessa kyselyyn vastanneessa kirjastossa.

Miten kirjastotiloja käytetään?

Kirjastojen verkkopalvelujen määrän ja käytön kasvu sekä fyysisten kirjastopalvelujen saatavuuden heikentyminen ovat vaikuttaneet kirjastokäynteihin. Muutama kirjasto on avoinna sunnuntaisin. Muiden palvelujen läheisyys mahdollistaa synergiaetuja.

Vuodesta 1999 vuoteen 2009 Etelä-Suomen läänien yleisten kirjastojen palveluita on vähennetty seuraavasti: aukiolotunnit 9 %, toimipaikat 11 %, kirjastoautot 20 %. Vuonna 1999 palvelutavoitteen 10 kirjastokäyntiä vuodessa asukasta kohden saavutti lähes puolet kunnista. Vuonna 2009 neljännes kunnista ylsi tavoitteeseen. Edellä mainittujen palvelujen vähentäminen ei yksinään selitä fyysisten kirjastokäyntien vähenemistä. Myönteinen syy fyysisten käyntien vähenemiseen on verkkopalvelujen käytön kasvu: vuonna 2009 eteläsuomalaisten kuntien kirjastojen verkkosivuilla käytiin lähes 17 miljoonaa kertaa, fyysisiä kirjastokäyntejä oli 22,5 miljoonaa.

Taulukko 7.2.4.
Kirjastokäynnit entisessä Etelä-Suomen läänissä asukaslukuun ja aukioloon suhteutettuna vuosina 1999 ja 2009 tilastotietokannan mukaan. Verkkokäyntejä ei tilastoitu vuonna 1999

Maakunta	Fyysiset käynnit/ asukasluku 1999	Fyysiset käynnit/ asukasluku 2009	Fyysiset käynnit/ aukilolotunnit 1999	Fyysiset käynnit/ aukilolotunnit 2009	Verkkokäynnit/ asukasluku 2009
Etelä-Karjala	10,22	8,19	32,63	27,36	2,71
Itä-Uusimaa	9,18	8,57	27,52	29,62	13,42
Kanta-Häme	11,75	9,51	40,11	37,39	15,28
Kymenlaakso	10,97	9,22	36,34	35,87	2,94
Päijät-Häme	13,22	11,12	56,33	53,48	4,17
Uusimaa	11,92	10,64	62,57	65,44	8,08
Etelä-Suomen lääni	**11,71**	**10,24**	**51,44**	**52,33**	**7,75**

Vaikka fyysiset käynnit asukaslukuun nähden ovat kaikissa maakunnissa laskeneet, niin muuttovoittoisissa Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan maakunnissa fyysiset käynnit aukiolotuntia kohden ovat kasvaneet. Kanta-Hämeen verkkokäyntien suuri määrä johtuu pääasiassa Hämeenlinnan kaupunginkirjaston Makupalat-verkkopalvelun poikkeuksellisen laajasta käytöstä.

Vuonna 2009 Etelä-Suomen läänissä oli kymmenen kuntaa, jossa kunnan ainoa kirjastopiste oli auki alle vähimmäissuosituksen 30 tuntia viikossa. Lyhin aukioloaika näissä kunnissa oli 21 tuntia viikossa. Joka neljännessä kirjastossa osa kirjastotilasta (tutkijanhuone, lehtisali, kokoustila) on asiakkaiden käytössä ilman kirjastohenkilökuntaa. Kaikissa yli 20 000 asukkaan kunnissa vähintään yksi kirjasto on avoinna viikonloppuisin. Joka toinen kirjasto on auki lauantaisin, mutta sunnuntaisin vain 8 % kirjastoista on yleisölle avoinna edes osittain. Joka neljäs kirjasto ilmoitti, että tilat ovat osittain tai kokonaan kuntalaisten käytössä kirjaston varsinaisten aukioloaikojen ulkopuolella.

Vuonna 2007 tehdyssä peruspalveluarvioinnissa vain Uudellamaalla (87 %) yllettiin keskimäärin suositukseen, jonka mukaan 80 % kuntalaisista asuisi alle kahden kilometrin päässä kirjastosta. Päijät-Hämeessä luku oli 75 %, Etelä-Karjalassa 68 %, Kymenlaaksossa 67 %, Kanta-Hämeessä 64 % ja Itä-Uudellamaalla 60 %.

Kolme neljästä kyselyyn vastanneesta kirjastosta oli sitä mieltä, että asiakkaiden kannalta kirjaston sijainti ja saavutettavuus on hyvä, viidenneksen mukaan tyydyttävä ja kolmen prosentin mielestä heikko. Kirjaston syrjäinen sijainti ja tilojen sijoittuminen kahteen kerrokseen olivat heikon saavutettavuuden yleisimmät syyt.

Asiakas- ja kokoelmatilan osuus kirjastotilojen pinta-alasta vaihteli 40–100 prosenttiin. Kokous- ja näyttelytilat vähensivät asiakastilojen osuutta isommissa kirjastoissa. Varastotilan osuus oli 1– 27 %.

Lähes 30 % vastanneista kirjastoista ilmoitti, että kirjastossa järjestetään tapahtumia säännöllisesti joka viikko tai useammin. Joka neljännessä kirjastossa tapahtumia järjestetään kerran kuukaudessa ja yli kolmasosassa kirjastoista muutaman kerran vuodesta. Kahdeksan prosenttina vastanneista ilmoitti, että kirjastossa ei voida järjestää tapahtumia tilojen epäsopivuuden tai ahtauden takia.

Kirjastot ovat koulujen ja päiväkotien ohella kunnan peruspalveluja, jotka turvaavat kuntalaisten sivistyksellisiä perusoikeuksia. Kirjaston, koulun ja päiväkodin fyysinen läheisyys on hyvä perusta yhteisen toiminnan ja työn kehittämiselle. Vastanneista kirjastoista kolmannes sijaitsee samassa rakennuksessa koulun kanssa tai sen välittömässä läheisyydessä. Päiväkoti on joka viidennen kirjaston läheisyydessä. Joka kymmenes kirjasto ei ole muiden palvelujen välittömässä läheisyydessä.

2 Mitä ovat kirjastojen tilakustannukset?

Kirjastojen tilakustannuksissa on suuret erot. Aukiolotuntien vähentäminen heikentää kirjastopalvelujen saatavuutta ja tehokkuutta.

Kirjastotilojen kustannusten osuus koko kirjastolaitoksen toimintamenoista vaihteli kunnittain alle yhdestä prosentista 32 prosenttiin. Taulukossa 7.2.5. tilanne näkyy maakunnittain. Yli 40 % vastanneista kirjastoista ilmoitti, että tilojen kustannusten osuus koko kirjastolaitoksen toimintamenoista on yli viidenneksen. Tässä joukossa oli sekä pieniä kuntia että isoja kaupunkeja. Yli viidennes vastanneista arvioi tilakustannusten olevan liian suuret suhteessa tilojen kuntoon ja toimivuuteen.

Taulukko 7.2.5.
Tilakustannusten osuus kirjastojen kokonaistoimintamenoista entisessä Etelä-Suomen läänissä vuonna 2009 tehdyn kyselyn mukaan

Maakunta	alle 10 %		10 - 14,9 %		15 - 19,9 %		20 - 24,9 %		yli 25 %		Yhteensä	
	kpl	%	kpl	%	kpl	%	kpl	%	kpl	%	kpl	%
Etelä-Karjala	1	10	1	10	4	40	2	20	2	20	10	100
Itä-Uusimaa	1	13	3	38	2	25	1	13	1	13	8	100
Kanta-Häme	1	9	2	18	4	36	2	18	2	18	11	100
Kymenlaakso	2	33	0	0	1	17	3	50	0	0	6	100
Päijät-Häme	2	20	1	10	3	30	1	10	3	30	10	100
Uusimaa	3	16	3	16	3	16	5	26	5	26	19	100
Etelä-Suomen lääni	**10**	**16**	**10**	**16**	**17**	**27**	**14**	**22**	**13**	**20**	**64**	**100**

Taulukossa 7.2.6. tilakustannuksia on verrattu maakunnittain kirjastotilastotietokannasta ja kyselystä saatuihin tunnuslukuihin. Kunnat omistavat lähes 90 % kirjastotiloista, mutta neliöhinnoissa on suuria vaihteluja. Kuntien sisäisissä vuokrissa on isoja eroja kuntien sisällä ja kuntien kesken. Pääkaupunkiseudun korkeat vuokrat ja joidenkin kirjastojen sijoittaminen kauppakeskuksiin näkyvät myös kirjastotilojen kustannuksissa, uudet kirjastotilat ovat kalliimmat kuin vanhat.

Taulukko 7.2.6.
Tilakustannusten vertailua suhteessa hyötyneliöihin, aukiolotunteihin ja asukaslukuun entisessä Etelä-Suomen läänissä vuonna 2009 tehdyn kyselyn mukaan.

Maakunta Kunta	tilakust/ hym^2	tilakust/ tunti	tilakust/ asukas
Uusimaa	132,30	55,61	9,25
Itä-Uusimaa	70,76	18,76	6,38
Kanta-Häme	81,11	31,45	8,78
Päijät-Häme	108,58	44,68	9,86
Kymenlaakso	67,66	31,21	9,76
Etelä-Karjala	76,87	24,39	8,26
Etelä-Suomi	109,62	46,91	9,13

Kirjastojen aukioloaikojen vähentäminen heikentää kirjastopalvelujen saatavuutta. Aukiolojen supistus heikentää myös kirjaston taloudellisuutta, koska tilakustannukset on maksettava olipa kirjasto auki tai ei. Kirjastot eivät voi kovinkaan paljon vaikuttaa tila- ja palkkakustannuksiin. Aukiolotunnin tilakustannus on noin kolmannes aukiolotunnin henkilöstökustannuksesta. Tilojen tehostettua käyttöä lisäisi se, että kirjasto olisi tilana asiakkaiden käytössä enemmän, vaikka henkilökuntaa vaativia palveluja ei olisikaan koko ajan saatavilla. Kirjastojen kannattaa ainakin kokeilla erilaisia aukiolojärjestelyjä.

Arviointiryhmä:

Sivistystoimentarkastaja YTM Kristiina Kontiainen, puhelin 040 524 9960, kristiina.kontiainen@ely-keskus.fi
Erikoissuunnittelija YTM Marjaterttu Kursu, puhelin 040 488 0479, marjaterttu.kursu@ely-keskus.fi
Sivistystoimentarkastaja FM Antti Seppänen, puhelin 040 720 2209

Tietolähteet:

Kirjastoasetus 1078/1998 http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1998/19981078
Kirjastolaki 904/1998 http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1998/19980904
Suomen perustuslaki 11.6.1999/731
http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=perustuslaki
Kysely kirjastotiloista Etelä-Suomen läänin yleisille kirjastoille vuonna 1999
Kysely kirjastotiloista Etelä-Suomen läänin yleisille kirjastoille loka-marraskuu 2009,
kuntien vastausprosentti 91 %, kirjastojen 94 %
Suomen yleisten kirjastojen tilastotietokanta http://tilastot.kirjastot.fi
Hallitusohjelman toimeenpanon arviointi hallituskauden puolivälissä: hallituksen strategia-asiakirjan seuranta. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2009
http://www.vnk.fi/julkaisukansio/2009/j14-hallitusohjelman-toimeenpanon-arviointi-j26-the-finnish-j27-halvtid-soversyn/pdf/fi.pdf
Ikääntyvän väestön kirjastopalvelut 2008. Etelä-Suomen lääninhallitus, 2008
http://www.laaninhallitus.fi/lh/etela/siv/home.nsf/files/EE2E611518F9F51AC22575E4003AA594/$file/Seniorit2008.pdf
Kirjaston kehittämisohjelma 2006-2010 : kirjasto maaseudun ja taajamien monipalvelukeskuksena
Opetusministeriön julkaisuja 2006:44, Helsinki 2006
http://www.minedu.fi/OPM/Julkaisut/2006/Kirjaston_kehittamisohjelma.html
Kirjastopoliittinen ohjelma 2001-2004 : työryhmän muistio
Opetusministeriön kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan osaston julkaisusarja nro 2/2001, Helsinki 2001
http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2001/liitteet/kirjastopoliittinenohjelma_2001.pdf?lang=fi
Kirjastostrategia 2010 : tiedon ja kulttuurin saatavuuden politiikka
Opetusministeriön julkaisuja 2003:1, Helsinki 2003
http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2003/liitteet/opm_98_strategia.pdf?lang=fi
Mikkola, Ilkka, Kansa, kirjastot ja katkoshetki, Tampereen yliopisto, informatiikan laitos 2005 http://tutkielmat.uta.fi/pdf/gradu00467.pdf
Myllyniemi, Sami, Taidekohtia: nuorisobarometri 2009, Opetusministeriö 2009
http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Nuoriso/nuorisoasiain_neuvottelukunta/julkaisut/barometrit/liitteet/Nuorisobarometri_2009.pdf
Opetusministeriön kirjastopolitiikka 2015 : yleiset kirjastot, kansalliset strategiset painoalueet
Opetusministeriön julkaisuja 2009:32, Helsinki 2009
http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Kirjastot/linjaukset_ja_hankkeet/Liitteet/kirjastopolitiikka2015.pdf
Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007
http://www.vn.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf/hallitusohjelma-painoversio-040507.pdf

7.2.2. Bibliotekslokalerna och deras användning

Slutsatser

Endast 40 procent av biblioteken är med i kommunens beredskapsplan medan flertalet bibliotek saknar en räddningsplan. I en majoritet av kommunerna bedömde man att bibliotekslokalens säkerhet var god medan 44 procent ansåg att bibliotekslokalens säkerhet var tillfredställande för såväl kunden som för personalen.

I biblioteken har en besiktning av biblioteksbyggnaden gjorts men i vart annat bibliotek har ingen uppdatering skett under 2000-talet. Besiktningen gav vid handen att biblioteksbyggnader kräver underhåll och att saneringsbehovet är uppenbart. Bristen på ekonomiska resurser inverkar på kommunernas möjligheter att renovera bibliotekslokalerna.

Majoriteten av huvudbiblioteken har öppet på vardagar och lördagar medan filialbiblioteken överlag har stängt under helgen. Det är viktigt att det i kommunen finns ett resursstarkt huvudbibliotek som bas för biblioteksverksamheten som kan förstärka och komplettera de övriga bibliotekens öppethållningstider.

Fortsättningsvis sköts biblioteksärenden huvudsakligen genom ett fysiskt besök på biblioteken. Biblioteken i Svenskfinland har fler besök än utlåning av böcker. Biblioteken kan ses som en samlingspunk som stimulerar till möten generationer emellan.

Åtgärdsförslag

Kommunerna måste se till att bibliotekslokalerna är trygga att vistas i och utarbeta räddningsplan och/eller beredskapsplan för kommunens samtliga bibliotekslokaler. Även när det gäller antalet anställda i biblioteket bör man beakta trygghetsaspekten.

För att undvika hälsorisker för såväl biblioteksbesökarna som bibliotekspersonal bör kommunerna se till att det finns ekonomiska förutsättningar för att underhålla bibliotekslokalerna.

Ökad statlig finansiering för renovering av bibliotekslokaler och fortsatt statlig finansiering för nybyggnad av tidsenliga bibliotekslokaler.

Huvudbibliotekens öppethållningstider bör följa den nationella målsättningen, 30 h per vecka.

Utvärderingsuppdraget

Regionförvaltningsverket har på uppdrag av undervisningsministeriet utrett bibliotekens fysiska lokaliteter i Svenskfinland. Hur väl kan kommuninvånarna utnyttja bibliotekslokalen? Finns det i kommunen tillräckligt med tidsenliga och säkra bibliotekslokaler med beaktande av vad som finns stadgat i lagen om räddningsplan 468/2003 samt beredskapsplan 1080/1991? Hur används bibliotekslokalerna och vilka är bibliotekens lokalkostnader?

Utvärderings-uppdrag	Kriterier	Frågeställningar	Indikatorer	God service
Biblioteks-lokalerna och deras användning	Lokalernas skick och kvalitet	Finns det i kommunen tillräckligt med sakliga och tidsenliga bibliotekslokaler?	Sammanlagd nytto-yta / 1000 invånare Bygg- / renoveringsår Byggnads- och renoveringsbehov Bibliotekslokalernas funktionsduglighet Beaktande av räddnings- och beredskapsbestämmelser	Bibliotekslokal minst 100 2/ 100 invånare Lokalen kan ändras enligt behov. Säker lokal
	Biblioteks-lokalernas användbarhet	Hur används lokalerna?	Besök/invånare Sammanlagda öppethållningstimmar i proportion till invånarantalet Nym^2/ 1000 invånare Biblioteket öppet under helger	Fysiska besök 10 / invånare / år Öppethållningen hållits på minst samma nivå som år 1999. I större kommuner (20 000 inv.) minst ett bibliotek öppet under helgerna. Kommunens enda bibliotek öppet minst 30h/ vecka
		Hur stor del av bibliotekets m^2 används som kundutrymme?	Kund- och lagerutrymmets andel av nym^2. Utrymmenas gemensamma användning Bibliotekets placering i förhållande till annan service. Ordnande av evenemang	Biblioteket i närheten av skola eller daghem. I biblioteket finns möjlighet till ordnande av evenemang
	Lokalens lokalkostnader /effektivitet	Vilka är bibliotekens lokalkostnader?	Lokalkostnader / nym^2 Lokalkostnader / öppettimme Lokalkostnadernas andel av totala verksamhetskostnaderna	

Inledning

Under de senaste åren har utlåningen av böcker minskat medan utlåningen av AV-media såsom film och musik har ökat markant. Analoga och digitala spel och äventyr blir en medieform bland andra som är uppslukande, utmanande och skapar gemenskap. ”Samlingen” håller på att bytas ut mot ”kunskap” i bibliotekets värdekedja. Vi lever i ett informationssamhälle präglat av högteknologi. och ju mer högteknologi vi får, desto viktigare blir de mänskliga och sociala kontakterna. Besökarna blir medskapare och mediebegreppet omfattar inte bara böcker utan också elektronisk publicering. Besökarna är i allt högre grad rörliga. Det innebär att de allmänna biblioteken skall beakta kommuninvånarnas behov av bibliotekslokaler, medier, databaser, webbtjänster, informationsteknik samt personella resurser för att göra information, kunskap och läsupplevelser tillgängliga.

Den aktuella utvärderingen omfattar bibliotekens lokaliteter i de svenska och tvåspråkiga kommunerna vars majoritetsspråk var svenska i landskapen Egentliga Finland, Österbotten, Nyland och Östra Nyland. I rapporten jämförs resultaten landskapsvis och med Finland i övrigt. Som grund för utvärderingen finns bibliotekslagen, biblioteksstrategin 2010, bibliotekens utvecklingsprogram 2006-2010 samt regeringsprogrammet för statsminister Vanhanens andra regering.

De allmänna biblioteken uppfyller och stärker vid sidan av den grundläggande utbildningen de kulturella rättigheter som varje medborgare har enligt Finlands grundlag. Enligt bibliotekslagen 904/1998 är syftet med de allmänna biblioteken att främja befolkningens lika möjligheter till bildning, litterära och konstnärliga intressen, fortlöpande utveckling av kunskaper och färdigheter samt medborgerliga färdigheter, internationalisering och livslångt lärande. Till kommunens uppgifter hör att ordna verksamheten vid de allmänna biblioteken så att målsättningarna förverkligas.

Utvärderingen baserar sig på den enkätförfrågan som skickades till de allmänna biblioteken i början av oktober 2009. Förfrågan besvarades för varje verksamhetsställe skilt för sig. Alla 25 kommuners svar kunde behandlas. På kommunnivå var svarsprocenten 100 medan 91 procent av närbiblioteken besvarade enkäten. Tillförlitligheten i enkätsvaren reduceras av att en del frågor hade lämnats obesvarade eller var ofullständigt besvarade. Statistiskmaterial från statistikcentralen har även legat som grund för utvärderingsarbetet. Ur statistikdatabasen för de allmänna biblioteken har aktuella uppgifter från år 2008 tagits.

? Finns det i kommunen tillräckligt med ändamålsenliga och tidsenliga bibliotekslokaler?

Bibliotekslokalernas ändamålsenlighet och tidsenlighet kan i Svenskfinland anses som goda. Knappt 40 procent av biblioteken har en räddningsplan, flertalet av dem är huvudbibliotek. En majoritet bedömde kundens säkerhet som goda medan 44 procent ansåg att bibliotekslokalen var tillfredsställande för både kunden och personalen. Av bibliotek i Svenskfinland ägs 85 procent av kommunen eller staten.

Majoriteten av alla bibliotek i Svenskfinland (huvud- och närbibliotek), är byggda på 1950- och 1960- talet och genomgått en grundlig renovering under 1980-talet. Ungefär 30 procent av bibliotekslokalerna är byggda på 1980-talet. Ett fåtal av biblioteksbyggnaderna i Svenskfinland är byggda i slutet av 1800-talet eller under tidigt 1900-tal. Dessa byggnader har genomgått renovering under tidigt 1990-tal. Vidare kan man konstatera att drygt hälften av biblioteken uppger att bibliotekslokalen ursprungligen byggdes för biblioteksverksamhet.

Tabell 7.2.2.1
Bibliotekens nyttokvadratmeter/1000 invånare år 1999 och år 2008 i Svenskfinland

Landskap	Antal bibliotek		Nyttokvadratmeter / 1000 invånare		Kommuner över målnivån 1999		Kommuner över målnivån 2008		Kommuner under målnivån 1999		Kommuner under målnivån 2008	
	1999	2008	1999	2008	n	%	n	%	n	%	n	%
Österbotten	13	12	109	117	11	85	9	75	2	15	3	25
Egentliga Finland	8	8	153	157	5	62	3	38	3	38	5	62
Nyland	6	5	94	103	2	33	2	33	4	67	3	60
Totalt	27	25	108	119	18	67	14	56	9	33	11	44

Rekommendation för lokaliteter är 100 nym2/1000 invånare. Rekommendationen är inte jämförbar mellan biblioteken eftersom otillräckliga lokaliteter kan medföra att det i biblioteket saknas utrymme för läsning eller enskilt arbete vid kunddatorer. År 2008 hade det svenska distriktet ett medeltal på 119 nyttokvadratmeter/1000 invånare medan motsvarande siffra för hela landet var 93,23. I Österbotten var medeltalet 117 mot 157 för Egentliga Finland och 103 nyttokvadratmeter per invånare för Nyland. År 1999 nådde 67 procent av de finlandssvenska biblioteken upp till nyckeltalet 100 nym2 per 1000 invånare. Motsvarande siffra för år 2008 var 56 procent. De till ytan sett höga nyttokvadratmetrarna per 1000 invånare har bibliotek i Egentliga Finland. I Egentliga Finland har bibliotekens nyttokvadratmetrar inte nämnvärt förändrats jämfört med år 1999 men däremot har antalet kommuninvånare minskat och idag förfogar ett mindre antal kommuninvånare om samma kvadratmetrar.

Den grundrenovering som utförts i biblioteket har finansierats antingen helt av kommunen eller delvis med statsbidrag. Drygt 40 procent av biblioteken i svenska Österbotten angav att inga grundrenoveringar har gjorts i bibliotekslokalen medan motsvarande siffra för Egentliga Finland är 35 procent och för Nyland knappt 50 procent. Vid en jämförelse med utvärderingen från år 1999 kan man konstatera att under den gångna tioårs period, har endast ett fåtal bibliotek i svenska Österbotten genomgått renovering i någon form. År 1999 bedömde hälften av bibliotek i svenska Österbotten att bibliotekslokalen var i gott skick. Motsvarande siffra för 2008 är 48 procent. Inga märkbara förändringar har skett under de senaste tio åren i omdömet av bibliotekslokalens funktionsduglighet. I två fall meddelade biblioteken att de står inför en sanering. I Egentliga Finland ansåg två tredjedelar av biblioteken år 1999 att biblioteket var i tillfredställande skick, 2008 är situationen oförändrad. Den allmänna bedömningen av de Finlandsvenska bibliotekslokalernas funktionsduglighet, har som helhet, bedömts som goda.

Det bästa med den nuvarande bibliotekslokalen ansåg 80 procent av biblioteken att var det centrala läget, ljusa, mysiga och hemtrevliga utrymmen, bra ventilation samt närheten till skolan. Något fler bibliotek (82 %) hade påpekat brister med nuvarande bibliotekslokal därför att lokalen bl.a. inte är handikappvänlig, avsaknad av mötesrum, utställningssal och dålig ventilation. Knappt en femtedel av biblioteken har i framtidsvisionerna planerat att göra ändringar i nuvarande bibliotekslokal. Flera bibliotek nämner grundrenovering av lokaliteterna enligt stadens planer, nyinredning och omstrukturering av utrymmena.

Bibliotekslokalens säkerhet

Skyldighet att göra upp en räddningsplan grundar sig på räddningslagen (468/2003) och Statsrådets förordning om räddningsväsendet (787/2003). En sådan plan som avses i 9 § 2 mon. om räddningslagen skall göras upp om ”för samlings- och affärslokaler där det rör sig en stor publik eller ett stort antal kunder, såsom restauranger med flera än 50 kundplatser, daghemslokaler med flera än 25 vårdplatser och butiker, skolor, idrotts- och utställningshallar, teatrar, kyrkor, bibliotek och trafikstationer med en yta om mera än 500 kvadratmeter”. Räddningsplanen eller ett sammandrag av den skall tillställas områdets räddningsmyndighet enligt dess anvisningar. Uppgö-

randet av bredskapsplan baseras på Beredskapslagen (1080/1991). Beredskapsplanen kan göras upp inför beredskap av farliga situationer.

Knappt 40 procent av biblioteken har en räddningsplan, flertalet av dem är huvudbibliotek. De bibliotek som har en räddningsplan, har uppdaterat den under senare delen av 2000-talet. Närbiblioteken har lämnat frågan obesvarad varvid det är troligt att de saknar räddningsplan. Endast fyra procent av biblioteken uppger att en räddningsplan är under arbete. Däremot uppger något över hälften att kommunens bildningsväsende har en beredskapsplan. Drygt 40 procent av biblioteken hör till bildningsväsendets beredskapsplan medan övriga bibliotek saknar beredskapsplan.

I enkäten ombads biblioteken göra en bedömning av hur säker bibliotekslokalen är dels för kunden, dels för personalen. En majoritet bedömde kundens säkerhet som goda medan 44 procent ansåg att bibliotekslokalen var tillfredsställande för både kunden och personalen. I de fria kommentarerna framkommer att dessa bibliotek vanligen är byggda på 1970-talet eller tidigare. Man ansåg att bibliotekslokalen ur säkerhetssynvinkel var undermålig därför att både flyktväg och reservutgång/nödutgång saknades. Dessutom saknades kameraövervakning eller avtal med vaktfirma.

Hur används bibliotekslokalerna?

Biblioteksbesöken per invånare och år har överlag minskat under 2000-talet. Öppettiderna varierar på de olika biblioteken, allt efter kommunens resurser. Reducerade öppethållningstimmar ger färre fysiska besök vilket avspeglas i minskad totalutlåning. Evenemang ordnas sporadiskt i hälften av biblioteken några gånger per år. Majoriteten av bibliotekslokalerna kan inte användas av kunderna utan bibliotekspersonal.

Landets medeltal var 12,4 besök år 1999 mot 10,5 besök år 2008. Inom det svenska biblioteksdistriktet låg medeltalet för antalet fysiska besök per invånare på 8,9 för år 1999 medan motsvarande siffra för år 2008 var 8,7. Skillnaden mellan landskapen är obetydliga. Siffrorna för biblioteksbesöken per invånare per år, har under tidsperioden 1999–2008, hållit sig under landets medeltal.

I medeltal besöktes biblioteken i det svenska distriktet av 16 personer per öppethållningstimme år 1999 mot 15 personer år 2008. Medeltalet för hela landet var år 1999 knappt 42 besök per öppethållningstimme mot 39 för år 2008. Överlag har besökssiffrorna sjunkit. En rimlig förklaring till att antalet besök per öppethållningstimme ligger på en låg nivå, är den avsevärda ökningen av antal www-besök under 2000-talet. Besöken påverkas även av bibliotekets ändamålsenlighet och placering som igen avspeglar biblioteksbesökarnas uppfattning om biblioteket som en gemensam samlingsplats, en plats för medborgarverksamhet och en interaktiv lärandemiljö.

Öppettiderna varierar på de olika biblioteken, allt efter kommunens resurser. Strävan är att huvudbiblioteket i kommunen skall vara öppet minst 30h/vecka. Flertalet huvudbibliotek har öppet alla dagar i veckan förutom på söndagar. Vart tredje huvudbibliotek har öppet på lördag men håller stängt på söndag. Närbiblioteken har inte öppet under helgen. Det förekommer ingen noterbar skillnad mellan landskapen. Öppethållningstimmarna har minskat något. Närbiblioteken i Österbotten har fler öppethållningstimmar på vinterhalvåret jämfört med sommarmånaderna. Sju närbibliotek har öppet mindre än 15 timmar per vecka under sommarmånaderna. Även ett fåtal huvudbibliotek följer samma princip. Majoriteten av filialerna har dock öppet över 15h/vecka.

Tabell 7.2.2.2
Bibliotekens öppethållningstimmar i Svenskfinland år 2008

Landskap	Huvudbibliotek						Närbibliotek					
	Öppet över 30 h / vecka		Öppet under 30 h / vecka		Totalt antal huvudbibliotek		Öppet över 15 h / vecka		Öppet under 15 h / vecka		Totalt antal närbibliotek	
	Antal bibliotek	%	Antal bibliotek	%	Antal bibliotek	%	Antal bibliotek	%	Antal bibliotk	%	Antal bibliotek	%
Österbotten	8	66,7	4	33,3	12	100,0	16	69,6	7	30,4	23	100,0
Egentliga Finland	2	25,0	6	75,0	8	100,0	5	83,3	1	16,7	6	100,0
Nyland	5	100,0	0	0,0	5	100,0	1	25,0	3	75,0	4	100,0
Region totalt	**15,0**	60,0	**10**	40,0	**25**	100,0	**22**	66,7	**11**	33,3	**33**	100,0

Evenemang ordnas sporadiskt i hälften av biblioteken några gånger per år. Orsaken till att man inte kan ordna evenemang beror på trånga, olämpliga och anspråkslösa utrymmen (20 %). I vart fjärde bibliotek försiggår annan verksamhet än utlåning. Majoriteten av bibliotekslokalerna kan inte användas av kunderna utan bibliotekspersonal. Flertalet av dessa är små bibliotek. För drygt en tredjedel av biblioteken är det däremot möjligt att använda utrymmen utanför öppettid. Biblioteksbesökaren har tillgång till tidningsläsesalen (fastän övriga biblioteket är stängt) och mötesrum. Skolan har tillgång till biblioteket utanför öppettid (6 st).

Hälften av biblioteken bedömde bibliotekets läge och tillgänglighet som goda, 40 procent som tillfredsställande medan endast 3 procent ansåg att bibliotekets läge var svagt. Drygt hälften av biblioteken (majoriteten av dessa är små bibliotek) är lokalintegrerat med skolan eller finns alldeles i närheten av en skola och/eller ett daghem. Biblioteket är tillgängligt under dagarna då skolan är öppen. Största delen av dessa filialbibliotek finns på landsbygden i både Egentliga Finland och Österbotten och betjänar antingen lågstadiet eller högstadiet och används flitigt i undervisningen. Några bibliotek är placerade i anslutning till utrymmen för medborgar- och arbetarinstitut, ämbetsverk eller kommungård (6st) medan andra finns i närheten av annan service såsom bank (11st) eller apotek (5 st).

Ett fåtal bibliotek saknar arbets- eller personalutrymme. Generellt kan konstateras att personalens arbets- och personalutrymme i genomsnitt är under 15 procent av nyttokvadratmetrarna, lagerutrymmets andel mindre än tio procent medan kundutrymmet i genomsnitt är 70-96 procent av nyttokvadratmetrarna i de Finlandssvenska biblioteken.

Hurudana är bibliotekets kostnader?

Medeltalet av lokalkostnader/nyttokvadratmeter var drygt 70 euro. Av de finlandssvenska regionerna uppvisade Nyland och Österbotten en högre lokalkostnadsnivå per öppethållningstimme än Egentliga Finland. Närmare 70 procent av biblioteken ansåg att bibliotekets lokalkostnader var rimliga.

Lokalkostnaderna ingår i biblioteksväsendets verksamhetsutgifter. Lokalkostnaderna kan antingen betraktas som direkta eller indirekta kostnader. Till bibliotekens största utgifter hör lokalkostnader, löneutgifter och utgifter för materialanskaffning och dessa regleras olika i olika kommuner. Att jämföra lokalkostnader kommunerna emellan är inte ett tillförlitligt mått men ger generellt en översikt över vad som ingår i olika biblioteks lokalkostnader. I statistikdatabasen för de allmänna biblioteken är lokalkostnaderna en del av ”andra kostnader”.

Bibliotekslokalernas andel av hela biblioteksväsendets verksamhetskostnader i kommunen har ett medelvärde på 18 procent. Drygt hälften av de huvudbibliotek som svarade, har en kostnad på drygt 15 procent. Av huvudbiblioteken hade 30 procent en kostnadsandel på knappt 20 procent av de totala kostnaderna för bibliotekslokalerna.

I biblioteksväsendets lokalkostnader ingår hyror, städkostnader och underhållskostnader jämsides med gårdskarlstjänster. Av biblioteken angav 89 procent att hyrorna ingick i lokalkostnaderna, 80 procent uppgav städkostnader medan 70 procent uppgav att även underhållskostnader och gårdskarlstjänster ingick. Av biblioteken meddelade 12 procent att el, värme och vatten inbegrips i lokalkostnaderna. En noterbar skillnad är att bibliotek i finskspråkiga kommuner i Österbotten ï större omfattning anlitar vakttjänster. I det svenska distriktet anlitar enbart fyra huvudbibliotek vakttjänster. I de fria kommentarerna tillades att bibliotek betalar ”hyra för lokaliteter som i egentlig mening inte är i bibliotekets bruk” (såsom utställningsrum och centralmagasin).

Den sammanlagda nyttoytan för kommunbibliotek, bestäms på basen av invånarantalet i kommunen. Med nyttoyta avses den yta innanför innerväggarna som är i bibliotekets användning. Till nyttoytan räknas inte hissar, trappor eller tekniska utrymmen. Att jämföra olika biblioteks lokalkostnader är inte entydigt p.g.a. bibliotekens olika karaktär (små filialbibliotek, kommunbibliotek och landskapsbibliotek).

Tabell 7.2.2.3
Bibliotekens lokalkostnader landskapsvis i Svenskfinland år 2008

Lokalkostnader €, landskapsvis				
Landskap	Lokalkostnader / öppethållningstimme €	Variatonsintervall	Lokalkostnader / nyttokvadratmeter €	Variationsintervall
Österbotten	16,52	6,8 – 63,8	88,1	31,8 - 164
Egentliga Finland	12,2	4,2 – 22,2	42,1	13,7 – 81,1
Nyland	22,2	7,2 – 37,8	77,82	31,5 – 102,8
Hela distriktet	**17**	**4,2 – 63,8**	**69,3**	**13,7 - 164**

Medeltalet av lokalkostnader/nyttokvadratmeter var drygt 70 euro. Den lägsta kostnaden hade bibliotek i Egentliga Finland. Dessa låga kostnader beror till viss del på avsaknad av städkostnader eller ytterst låga sådana. Utgifter uppkommer ju oberoende om biblioteket är öppet eller inte men med inbesparing i personalkostnader och färre biblioteksbesök. Av de finlandssvenska regionerna uppvisade Nyland och Österbotten en högre lokalkostnadsnivå per öppethållningstimme än Egentliga Finland.

Biblioteken gjorde en allmän bedömning av lokalkostnaderna i relation till bibliotekslokalens skick och funktionsduglighet. Närmare 70 procent av biblioteken ansåg att kostnaderna är rimliga medan knappt 30 procent upplevde lokalkostnaderna som rätt höga med tanke på bibliotekslokalens funktionsduglighet.

Utvärderingsgrupp:

Inspektör för bildningsväsendet, PeM, Gunilla Sandler, tfn 040 821 7311, gunilla.sandler@avi.fi
Planerare, PeM, Gunilla Berglund, tfn 040 488 0631, gunilla.berglund@avi.fi

Källor:

Bibliotekslagen 904/1998
Bibliotekförordningen1078/1998
Finlands grundlag 731 /1991
Allmänna bibliotekens statistikdatabas. Helsingfors,Undervisningsministeriet.http://tilastot.kirjastot.fi
Befolkningsstatistik. Statistikcentralen http://www.stat.fi
Enkät till enspråkigt svenska och tvåspråkiga kommuner vars majoritetsspråk är svenska
Utvecklingsprogram för bibliotek 2006-2010. Biblioteket som ett mångsidigt servicecenter
på landsbygden och i tätorterna. Undervisningsministeriets publikationer 2007:5, Helsingfors 2007
Kirjastopoliittinen ohjelma 2001–2004: työryhmän muistio. Opetusministeriön kulttuuri-, liikunta- ja
nuorisopolitiikan osaston julkaisusarja nro 2/2001, Helsinki 2001
Biblioteksstrategi 2010: Policy för tillgång till kunskap och kultur. Undervisningsministeriets
publikationer 2003:8, Helsingfors 2003
Undervisningsministeriets Bibliotekspolitik 2015. Allmänna bibliotek. Nationella strategiska prioritetsområden.
Undervisningsministeriets publikation 2009:33, Helsingfors 2009
Regeringsprogrammet för statsminister Matti Vanhanens II regering 19.4.2007

7.3. Nuorten työpajatoiminta (nuorisotoimi)

Johtopäätökset	Toimenpide-esitykset
Nuorten määrä on kasvanut läänin työpajoilla viidessä vuodessa 1,5-kertaiseksi. Nuorten työpajatoimintaa ei kuitenkaan ole tarjolla kaikkien kuntien nuorille eikä kaikille toimintaan haluaville. Toiminnan piirissä olevien kuntien osuus on yli 80 prosenttia.	Työpajatoimintaa tulee olla tarjolla kaikkien kuntien nuorille ja riittävästi. Työpajoille tulee olla nykyistä matalampi kynnys.
Toiminta vastaa hyvin nuorten tarpeisiin. Sillä voidaan tukea myös niitä nuoria, joita työ- ja elinkeinotoimistot eivät yleensä voi tukea. Yli 70 prosenttia nuorista sijoittuu positiivisesti ensimmäisessä sijoittumisseurannassa, jonka pajatoiminnan järjestäjät tekevät pajajakson aikana tai viimeistään vuosi sen jälkeen.	Tarvitaan yhteinen ymmärrys siitä, että nuoren sijoittuminen koulutukseen pajajakson ansiosta on erittäin vaikuttavaa toimintaa, koska puutteet koulutuksessa edistävät selvästi nuoren syrjäytymiskierrettä myöhemmin. Työpajatoiminnan vaikuttavuutta tulee tarkemmin selvittää. Nuorten seurannan täytyy olla entistä laajempaa ja pitkäaikaisempaa.
Nuoret ovat työpajoissa hyvin monenlaisissa toimenpiteissä. Lähettäjäviranomainen on useimmiten työ- ja elinkeinohallinnosta eikä kouluista ja oppilaitoksista, vaikka työpajanuoret ovat pääosin vain peruskoulun käyneitä, alle 25-vuotiaita ja mahdollisesti opintonsa keskeyttäneitä. Nuorten lähettäminen pajalle on läänissä keskimäärin vähäisempää myös sosiaali- ja terveyssektorilta (sosiaali- ja terveystoimesta, mielenterveyspalveluista ja kriminaalihuollosta).	Paikallinen monialainen viranomaisyhteistyö on työpajoille edelleen tärkeä kehittämisen kohde. Nuorten työpajoja tulee ohjata monialaisesti. Nuoria tulee lähettää pajoille muualtakin kuin työ- ja elinkeinohallinnosta. Koulujen ja oppilaitosten tulee tukea nuoria opinnoissaan siten, että nuorten ei tarvitse tukitoimien aikana lähteä pois, koska heillä tulee olla matala kynnys palata opiskelemaan.
Toiminnan laadussa ja johtamisessa on suuria eroja pajatoiminnan järjestäjien välillä. Yksilövalmennusta ei vielä kaikilla ole ja nuorten kuuleminen vaihtelee paljon.	Joka pajalla tulee pyrkiä laadukkaaseen, nuorten tarpeista lähtevään työpajatoimintaan. Verkostoituminen muiden työpajatoimijoiden kanssa on tärkeää. Nuoret tulee ottaa toiminnan suunnitteluun mukaan. Valmentautujien työ- ja toimintakyvyn arviointijärjestelmien ja työpajatoiminnan laatujärjestelmien kehittäminen on tarpeen.

Arviointiasetelma

Taulukko 7.3.1. Arviointikriteerit, arviointikysymykset, mittarit ja palvelutasotavoitteet

Arviointikriteerit	Arviointikysymykset	Mittarit	Palvelutasotavoitteet
Nuorten työpajatoiminnan kattavuus ja riittävyys	Millainen nuorten työpaja-toiminnan kysyntä on?	Työttömänä olevien alle 25-vuotiaiden määrä ja osuus 17–24-vuotiaista vuonna 2009 sekä muutos vuosina 2004–2009 Nuorten sijoittuminen koulutukseen peruskoulun jälkeen samana vuonna Peruskoulun tai ammatilliset opinnot keskeyttäneiden nuorten määrä	
	Onko työpajatoimintaa saatavilla kattavasti ja riittävästi tarpeeseen nähden?	Työpajatoiminnassa mukana olevien kuntien osuus kaikista kunnista vuonna 2009 ja muutos vuosina 2004–2009 Työpajatoiminnan järjestäjät Työpajanuorten määrä vuonna 2009 ja muutos vuosina 2004–2009 Alle 25-vuotiaiden työpajanuorten osuus samanikäisistä työttömistä vuonna 2009 ja muutos vuosina 2004–2009 Työpajojen mahdollisuus ottaa vastaan kaikki toimintaan haluavat	Nuorten työpajatoiminta kattaa koko maan
Nuorten työpajatoiminnan vaikuttavuus ja laadukkuus	Miten nuoret sijoittuvat työpaja-jakson aikana tai sen jälkeen?	Vuonna 2009 työpajalla olleiden nuorten sijoittuminen työpajajakson aikana tai sen jälkeen sekä muutos vuosina 2004–2009	70 % nuorista sijoittuu työpa-jajakson jälkeen koulutukseen, työelämään tai muuhun ohjattuun toimintaan.
	Onko nuorten työpajoilla edellytykset laadukkaaseen toimintaan?	Valmentautujien sijoittumisen seuranta Monialaisen yhteistyön laajuus - ohjausryhmän kokoonpano - yhteistyö oppilaitosten kanssa Valmentajien määrä suhteessa valmentautujien määrään sekä vakinaisten valmentajien määrä (luvut vuonna 2009 ja muutos vuosina 2004–2009) Yksilövalmentajien määrä vuonna 2009 ja muutos vuosina 2004–2009 Nuorten osallistuminen ja osallistaminen Valmentautujien työ- ja toimintakyvyn arviointijärjestelmät Työpajatoiminnan arviointijärjestelmät	Työpajatoimintaan osallistuneiden nuorten sijoittumista seurataan. Työpajoilla on moni-alaisia verkostoja. Valmentajat ovat vakinaisia ja heitä on riittävästi Työpaja tarjoaa yksilövalmennusta Nuoret osallistuvat ja heitä osallistetaan Nuorten työ- ja toimintakykyä arvioidaan Työpajan toimintaa arvioidaan

Lähteet: Valtioneuvoston 13.12.2007 hyväksymä hallituksen lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma 2007–2011. Valtion talousarvioesitys 2010.

Johdanto

Nuorisotoimen peruspalvelujen arviointikohteena oli nuorten työpajatoiminta vuosina 2004 - 2009. Nuorten työpajatoiminta on julkista palvelua syrjäytymisvaarassa oleville nuorille, jotka ovat työttömiä, koulutuksen keskeyttäjiä tai muutoin vaarassa syrjäytyä. Työpajatoiminta sijoittuu palvelurakenteessa sosiaalialan palvelujen sekä avoimien koulutus ja työmarkkinoiden välimaastoon. Työpajapalvelujen järjestäjä voi olla esimerkiksi sivistys-, nuoriso- tai sosiaalitoimesta. Osassa kuntia palvelujen järjestäjä on kolmanteen sektoriin kuuluva yhdistys, järjestö tai yhteiskunnallinen yritys. Työpajatoimintaa järjestetään sekä nuorille että aikuisille, mutta nuoret ovat palvelun pääasiallisin kohderyhmä. Nuorilla tarkoitetaan nuorten työpajatoiminnassa nuorisolain (72/2006) määritelmän mukaisesti alle 29-vuotiaita.

Työpajapalvelujen järjestäjällä on yleensä useita ns. työpajoja tai vastaavia valmennusyksiköitä. Työpajat ovat sosiaalisia yhteisöjä, jossa työ- ja yksilövalmennuksella parannetaan syrjäytymisvaarassa olevan nuoren valmiuksia hakeutua koulutukseen, työhön tai yrittäjyyteen. Työpajatoiminta on osa nuorten sosiaalista vahvistamista ja elämäntaitojen parantamista kasvatuksellisin ja nuorta voimaannuttavin keinoin. Työpaja tarjoaa mahdollisuuden ohjattuun ja tuettuun työntekoon sekä realistiseen polkuun koulutukseen, sen loppuun suorittamiseen tai avoimille työmarkkinoille työllistymiseen. Tekemällä oppimisen hyödyntäminen on erittäin tärkeää. Työpajatoiminta voi pitää sisällään jopa toimintaterapiaa.

Pienelle määrälle nuoria kasautuu eri syistä paljon ongelmia ja ulkopuolisuutta yhteiskunnan turvasta. Ulkopuolisuus voi olla mm. koulutuksellista, sosiaalista tai terveydellistä. Siihen liittyy usein talouteen, toimeentuloon ja yhteiskunnalliseen osallisuuteen liittyviä ongelmia. Elämän- ja arjenhallintataidot ovat usein hukassa. Työpajatoiminnan tavoitteena voi näin ollen nuorten osalta olla elämänhallinnan parantaminen eikä välitön koulutukseen tai työhön siirtyminen.

Syrjäytyminen on prosessinomaista. Syrjäytymisvaarassa oleviin nuoriin ennaltaehkäisevästi panostamalla voidaan estää syrjäytymiskierteen alkamista ja etenemistä. Nuorten ongelmat ilmenevät usein perusopetuksen ja toisen asteen koulutuksen nivelvaiheessa, mutta ne ovat syntyneet jo aiemmin. Ongelmiin tulee puuttua riittävän aikaisessa vaiheessa peruskoulun aikana mm. henkilökohtaisen opinto-ohjauksen tai nuorisotyön (esimerkiksi etsivän nuorisotyön) keinoin tai jopa tarjoamalla työpainotteisia vaihtoehtoja perinteisille opiskelumuodoille. Nuorten työpajatoiminta on näihin varhaisen puuttumisen ja tukemisen keinoihin nähden toissijainen toimenpide.

Nuorten työpajatoiminnan koordinointi kuuluu opetusministeriölle. Opetusministeriö on päätöksellään (17/600/2006) määritellyt nuorten työpajatoiminnan yleiset perusteet. Työpajatoiminnasta säädetään nuorisolaissa. Nuorisolaki ei velvoita kuntia järjestämään nuorten työpajapalveluita vaan siinä todetaan, että nuorten työpajapalvelut kuuluvat kunnan nuorisotyöhön ja -politiikkaan tarvittaessa. Siitä huolimatta kunnissa on laajasti järjestetty työpajapalveluja nuorille. Myös valtion taholta työpajapalvelut on nähty erityisen tarpeellisina ja niitä on tuettu valtionavustuksin, joiden määrä on vuosittain kasvanut. Suoraan nuorten työpajatoiminnan järjestäjille kohdennettava kansallinen avustus oli vuonna 2009 yhteensä 7,25 milj. euroa. Työpajatoiminnan yhteistyöverkossa toimivan etsivän nuorisotyön (etsivän työn työparitoiminnan) kansallinen avustus oli puolestaan 2,5 milj. euroa. Mo-lempien avustusmuotojen määrärahat ovat kasvaneet myös vuonna 2010.

Valtion vuoden 2010 talousarvioesityksen mukaan nuorten työpajatoimintaa laajennetaan ja vakiinnutetaan. Tavoitteeksi asetetaan, että 70 prosenttia nuorista sijoittuu koulutukseen, työhön tai muuhun ohjattuun toimintoon pajajakson jälkeen. Nykyisessä korkean työttömyyden suhdanteessa valtion budjettiin sisältyy paljon muitakin nuoriin kohdistuvia työllistämis- ja erityistoimia. Työvoiman kysynnän heikkouteen pyritään vastaamaan työnantajille kohdistetuilla toimenpiteillä ja joillakin nuoriin kohdistuvilla toimenpiteillä. Työpajatoiminta ja etsivä

nuorisotyö kuuluvat puolestaan niihin toimiin, joilla pyritään vastaamaan nuorten työvoiman tarjonnan pitkäaikaisiin rakenteellisiin ongelmiin, jotka eivät liity suhdannetilanteeseen vaan nuorten valmiuksien parantamiseen. (Nuoret työmarkkinoilla, 2010).

Nuorten työpajatoiminta on hallituksen poikkihallinnollisessa lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelmassa keskeinen keino vähentää syrjäytymisvaarassa olevien nuorten määrää. Hallitusohjelman tavoitteena on kehittää, laajentaa ja vakiinnuttaa se sekä etsivä nuorisotyö valtakunnallisiksi. Hallituksen lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmassa (2007) nuorten työpajatoiminnan tavoitteiksi linjataan lisäksi monialaisten verkostojen lisääminen ja kehittäminen sekä työpajassa olleiden nuorten seurannan kehittäminen.

Työpajoilla on hyvin monenlaisia asiakasryhmiä. Nuorten työpajatoiminnan tavoite on olla monialaisesti ohjattua ja toteutettua joustavaa toimintaa nuorten syrjäytymisen ehkäisemiseksi. Monialainen yhteistyö on välttämätöntä. Työpajojen yhteistyökumppaneita ovat erityisesti sivistys-, nuoriso- ja sosiaalitoimi sekä työhallinto ja koulutuksen järjestäjät. Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomuksessa (146/2007) ”Nuorten syrjäytymisen ehkäisy” arvostetaan työpajojen monialaista (ja moniammatillista) yhteistyötä. Työpajatoiminta on käytännössä ollut useilla paikkakunnilla ensimmäinen moniammatillinen toimintamuoto.

Lähitulevaisuuden näkymät

Nuorten työpajatoiminta on vastannut hyvin koulutuksen ja työelämän ulkopuolella olevien nuorten tarpeisiin. Työpajojen tehtävät ovat muuttuneet vuosien varrella, mutta sen merkitys nuorten tukemisessa ei ole vähentynyt. Valmentautujien määrä työpajoissa on lisääntynyt vuosi vuodelta. Taloussuhdanteen laskun seurauksena lisääntynyt nuorisotyöttömyys on vain lisännyt työpajatoiminnan tarvetta.

Työpajatoiminnassa nuoria paitsi ohjataan, kasvatetaan ja valmennetaan, myös koulutetaan ja kuntoutetaan. Monialaisen yhteistyön käytännöt eivät ole vielä kehittyneet kaikilla työpajoilla vaan alueelliset erot ovat suuria. Lähitulevaisuuden haasteena onkin sen kehittäminen edelleen. Kohderyhmä edellyttää laajaa yhteistyötä muiden toimialojen kanssa. Perusopetuksen ja toisen asteen koulutuksen nivelvaiheen kehittämistyöryhmän muistiossa korostetaan erityisesti työpajojen ja koulutuksen järjestäjien yhteistyötä. Työpajajakson hyväksi lukeminen opinnoissa eli opinnollistaminen on tärkeä kehittämisen kohde. Työpajoilla tulee olla osaamista myös nuorten työ- ja toimintakyvyn arvioinnissa sekä seurannassa. Oman toiminnan kehittämisen rinnalla toimintaa tulee tehdä entistä näkyvämmäksi.

Nuorten työpajatoiminnan vaikuttavuuden arviointi on keskeinen pohdinnan kohde lähitulevaisuudessa. Tähän saakka työpajatoiminnan vaikuttavuutta on arvioitu lähinnä työpajanuorten sijoittumistietojen avulla, vaikka tämä ei kerro koko totuutta toiminnan vaikutuksesta nuoriin. Tapio Kuure esittää työpajatoiminnan vaikuttavuuden arvioinnin eri ulottuvuuksia tekemässään osaselvityksessä hankkeeseen Nuorta ei jätetä! Hän listaa vaikuttavuuden arvioinnin ulottuvuuksiksi työpajatoiminnan vaikutuksen nuoriin, työpajaan työyhteisönä ja organisaationa, työpajan asemaan nuorten palvelujärjestelmässä, nuorisopolitiikkaan ja muihin yhteiskuntapolitiikkoihin sekä nuoren kiinnittymiseen yhteiskuntaan ja työmarkkinoihin.

Paikallisten viranomaisten monialaista yhteistyötä ollaan lakisääteistämässä nuorisolakimuutoksen myötä. Hallituksen esityksessä eduskunnalle nuorisolain muuttamisesta (HE 1/2010) säädetään nuorten ohjaus- ja palveluverkostosta, jonka tehtävä on syrjäytymisen ehkäisyä laajempi, koska tavoitteena on huolehtia nuorten peruspalveluista, koota tietoa nuorten kasvu- ja elinoloista sekä yhteen sovittaa nuorille suunnattuja palveluja. Lakiehdotukseen sisältyy säädöksiä etsivästä nuorisotyöstä sekä opetuksen tai koulutuksen järjestäjien sekä puolustusvoimien ja siviilipalveluskeskusten velvoitteista luovuttaa nuorten yksilöinti- ja yhteystietoja etsivän nuorisotyön käyttöön. Etsivä nuorisotyö pyritään laajentamaan 60 prosenttiin kunnista vuonna 2010.

Nuorten syrjäytymisen ehkäisyssä tarvitaan paikallistasolla, lähellä nuoria, aktiivista monialaista nuorisopolitiikkaa. Sitä varten tarvitaan kokonaisvaltaista näkemystä nuorten tilanteesta sekä panostamista yhteisiin toimiin. Viranomaisilla tulee myös olla selkeä vastuu varhaiseen seurantaan ja puuttumiseen. Toisaalta myös nuoret tulee ottaa mukaan kehittämiseen.

Arviointiaineisto

Tätä arviointia varten on käytetty tietoja, jotka on kerätty työpajoille toimitetuilla valtakunnallisilla Internet-pohjaisilla kyselyillä. Tiedot ovat vuosilta 2004−2009. Nuorten määriä koskevat tiedot on saatu tilastokeskuksesta ja työttömyystiedot työ- ja elinkeinoministeriöstä.

Kyselyn vastaajissa (työpajatoiminnan järjestäjissä) ei ollut paljon vaihtuvuutta vuosien 2004 - 2009 aikana. Vuoden 2009 toiminnasta saatiin vastaukset 37 työpajatoiminnan järjestäjältä, joista 35:llä oli nuorten työpajatoimintaa. Vastaukset saatiin yhtä lukuun ottamatta kaikilta. Myös muina vuosina vastausaktiivisuus oli lähellä 100 prosenttia.

Millainen nuorten työpajatoiminnan kysyntä on?

Työpajatoiminta kohdistuu valtaosaltaan 17–24-vuotiaisiin vain peruskoulun käyneisiin nuoriin, joita on valtakunnallisten laskelmien perusteella paljon. Toiminnalla voidaan tukea myös niitä nuoria, joita työ- ja elinkeinotoimistot eivät yleensä voi tukea.

Nuorten työpajatoiminnan kohderyhmään kuuluvat työttömät nuoret, koulutuksen keskeyttäneet tai ne, jotka eivät ole peruskoulun jälkeen aloittaneet opiskelua, samoin kuin päihde- ja moniongelmaiset nuoret, kuntouttavan työtoiminnan asiakkaat sekä kriminaalihuollon asiakkaat. Kohderyhmä on hyvin laaja eikä sen koko ole täysin tiedossa.

Työ- ja elinkeinohallinnossa työttömillä nuorilla tarkoitetaan alle 25-vuotiaita työ- ja elinkeinoviranomaisten asiakkaita. Sen vuoksi nuorisotyöttömyydellä tarkoitetaan tässä alle 25-vuotiaiden työttömyyttä. Nuorten työttömien (alle 25-vuotiaat) määrä on tarkasteluajankohtana (2005 - 2009) muuttunut paljon koko maassa. Työttömyystilanne on vuoteen 2008 asti nuorilla yleisesti parantunut ja sen jälkeen heikentynyt jyrkästi. Etelä-Suomen läänissä kehitys on ollut samansuuntainen. Nuoria oli läänissä työttömänä vuonna 2009 keskimäärin 11 712 henkilöä, jossa oli edellisvuoteen verrattuna kasvua 5 156 henkilöä (79 %). Työttömien määrä kasvoi Etelä-Suomessa eniten kaikista Manner-Suomen lääneistä (koko maan keskiarvo oli 62 %).

Läänin nuorisotyöttömyys kasvoi eniten Uudellamaalla (95 %) ja Itä-Uudellamaalla (91 %). Myös Kanta-Hämeessä (78 %) ja Päijät-Hämeessä (71 %) se kasvoi koko maan keskiarvoa enemmän. Etelä-Suomen läänin seutukunnista nuorisotyöttömyyden kasvu oli suurinta Loviisan (n. 144 %) ja Raaseporin (n. 120 %) seutukunnissa. Työttömyys kasvoi vähintään kaksinkertaiseksi yli joka kolmannessa läänin kunnassa.

Työttömyyden laajuutta mitataan usein työttömyysasteella, joka ilmoittaa työttömien työnhakijoiden osuuden työvoimasta. Nuorten osalta työttömyystilanteesta saadaan paremmin todellisuutta vastaava kuva tarkastelemalla työttömien nuorten (alle 25-vuotiaiden) osuutta ikäryhmästään (esimerkiksi 17 - 24-vuotiaista), koska työvoimaan (työssä olevat tai työttömät) kuuluu vain alle puolet nuorista. Vertailu Manner-Suomen läänien osalta osoittaa, että Etelä-Suomen läänissä tilanne on parempi kuin muissa lääneissä. Työttömien nuorten osuus ikäryhmästään oli 6 prosenttia vuonna 2009, kun koko maan keskiarvo oli 7 prosenttia. Maakunnittain tarkasteltuna työttömiä nuoria suhteessa ikäryhmään oli eniten Kymenlaaksossa (9 %) ja Etelä-Karjalassa (9 %) sekä Päijät-Hämeessä (9 %). Näissä maakunnissa työttömien nuorten osuus oli myös vuonna 2008 korkein. Vuoden 2006 valtakunnallisessa peruspalvelujen arviointiraportissa niitä kuntia oli pidetty kriisikuntina, joissa työttömien nuorten osuus oli yli 8 prosenttia ikäryhmästä. Vuonna 2008 läänissä ei ollut näitä ns. kriisikuntia lainkaan. Sitä vastoin vuonna 2009 lähes joka

Taulukko 7.3.2.
Alle 25-vuotiaiden työttömien määrät maakunnittain vuosina 2005 - 2009 ja muutos 2008 - 2009

	Alle 25-vuotiaat työttömät					Muutos	%
Maakunta	2005	2006	2007	2008	2009	2008-2009	
Uusimaa	4 513	3 970	3 183	3 068	5 988	2 920	95,18
Itä-Uusimaa	319	263	188	194	370	176	90,72
Kanta-Häme	927	770	632	669	1 194	525	78,48
Päijät-Häme	1 358	1 281	1 042	921	1 571	650	70,58
Kymenlaakso	1 281	1 124	902	917	1 451	534	58,23
Etelä-Karjala	1 010	922	785	787	1 138	351	44,60
Yhteensä	9 408	8 330	6 732	6 556	11 712	5 156	78,65

Lähde: työ- ja elinkeinoministeriön tilastot, työttömät nuoret keskimäärin kunnittain vv 2005-2009

neljännessä kunnassa työttömien nuorten osuus oli yli 8 prosenttia ikäryhmästä. Eniten nuorisotyöttömiä suhteessa ikäryhmään oli Ylämaalla (14 %), Imatralla (12 %) ja Hangossa (12 %). Vähän nuorisotyöttömiä suhteessa ikäryhmään oli muun muassa Kauniaisissa (1 %), Helsingissä (3 %) ja Espoossa (3 %).

Taulukko 7.3.3.
Alle 25-vuotiaiden työttömien osuudet ikäryhmästä maakunnittain vuosina 2008 ja 2009

	2008			2009		
Maakunta	Alle 25-vuotiaat työttömät	17-24 -vuotiaat nuoret	Osuus	Alle 25-vuotiaat työttömät	17-24-vuotiaat nuoret	Osuus
Uusimaa	3 068	138 990	2,21 %	5 988	142 862	4,19 %
Itä-Uusimaa	194	7 483	2,59 %	370	7 667	4,83 %
Kanta-Häme	669	15 185	4,41 %	1 194	15 419	7,74 %
Päijät-Häme	921	18 116	5,08 %	1 571	18 159	8,65 %
Kymenlaakso	917	15 824	5,79 %	1 451	15 468	9,38 %
Etelä-Karjala	787	12 604	6,24 %	1 138	12 265	9,28 %
Yhteensä	6 556	208 201	3,15 %	11 712	211 840	5,53 %

Lähde: työ- ja elinkeinoministeriön tilastot, työttömät nuoret keskimäärin kunnittain vv 2008-2009 ja tilastokeskuksen väestötilastot.

Vuosittain on arvioitu, kuinka suuri osa nuorista jää ilman opiskelupaikkaa perusopetuksen jälkeen (lääninhallitusten peruspalveluiden arviointiraportit). Vuonna 2008 Etelä-Suomen läänissä ilman opiskelupaikkaa (tutkintoon johtava opetus tai perusopetuksen lisäopetus) jäi 8 prosenttia peruskoulun päättäneistä. Syynä jatko-opintopaikan puutteeseen voi olla se, ettei pääse tai hakeudu koulutukseen. Taustalla on usein huono menestys peruskoulussa tai puutteet motivaatiossa tai elämäntaidoissa. Puutteet koulutuksessa johtavat selvästi suureen syrjäytymisvaaraan työmarkkinoilta. Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan pelkän perusasteen suorittaneiden, ei-opiskelevien nuorten työllisyysaste oli vuonna 2008 selvästi matalampi kuin enemmän koulutusta saaneiden nuorten. Kaikkein suurin syrjäytymisvaara on niillä nuorilla, jotka jäävät perusasteelta tai perusasteen jälkeen useiksi vuoksiksi vaille opiskelu- tai työpaikkaa. (Nuoret työmarkkinoilla, valtiovarainministeriö 2010).

Koulutuksen aloittaminen ei vielä merkitse syrjäytymisvaaran poistumista, sillä koulutuksen keskeyttäminen (varsinkin toisen asteen ammatillisen koulutuksen osalta) on koulutuksen seurantatilastojen mukaan hyvin yleistä. Selvitysten mukaan merkittävä osa työelämän ja koulutuksen ulkopuolella olevista nuorista on toisen asteen koulutuksen keskeyttäneitä nuoria. Esimerkiksi tilastokeskuksen mukaan vuoden 2001 ammatillisen peruskoulutuksen uusista opiskelijoista tutkinnon suoritti vuoden 2007 loppuun mennessä vajaa 73 prosenttia aloittaneista. Alueelliset erot olivat suuria. (Nuoret työmarkkinoilla, 2010).

Erityisenä ongelmaryhmänä voidaan pitää pelkän perusasteen varassa olevia nuoria, jotka eivät opiskele tai ole armeijassa, mutta eivät myöskään ole työ- ja elinkeinotoimistojen asiakkaita. Nuoret eivät ilmoittaudu työ- ja elinkeinotoimistoihin, koska he eivät ole oikeutettuja työmarkkinatukeen. Vuonna 2008 heitä oli koko maassa keskimäärin 15 800, mikä oli tuolloin lähes kaksi kertaa enemmän kuin työttömien nuorten määrä (8 500). Eniten näitä syrjäytymisuhan alaisia oli 15–19-vuotiaiden ikäryhmässä. (Nuoret työmarkkinoilla, valtiovarainministeriö 2010).

Nuorten työpajojen pääasiallinen kohderyhmä on perusopetuksen ja toisen asteen koulutuksen nivelvaiheessa olevat, ammattitutkintoa vailla olevat 17–24-vuotiaat nuoret (Perusopetuksen ja toisen asteen koulutuksen nivelvaiheen kehittämistyöryhmän muistio, 2005). Osa heistä ei ole työ- ja elinkeinotoimistojen asiakkaita. Etelä-Suomen läänissä työpajalla vuonna 2009 olleet alle 29-vuotiaat nuoret olivat useimmiten alle 25-vuotiaita. Vuonna 2009 heitä oli noin 90 prosenttia nuorista. Alle 17-vuotiaita nuoria pajoilla oli vain 5–10 prosenttia nuorista. Nuoret olivat myös useimmiten vain peruskoulun käyneitä. Peruskoulutaustaisia oli 1 718 henkilöä (58 %) vuonna 2009. Toiseksi eniten oli toisen asteen ammatillisen tutkinnon suorittaneita 687 (23 %). Lisäksi pajoilla oli nuoria, jotka olivat samalla peruskoulussa tai joilla peruskoulu oli keskeytynyt, lukion oppimäärän suorittaneita tai ylioppilaita. Hyvin vähäinen osuus pajanuorista oli ammattikorkeakoulun, ulkomailla suoritetun tai muun tutkinnon suorittaneita. Koulutustaustajakauma oli samantyyppinen useimmissa lääneissä ja se on myös pysynyt hyvin ennallaan tarkastellun viiden vuoden aikana.

Yllä mainitut prosenttiosuudet laskettiin niistä nuorista, joiden koulutustausta oli tiedossa. Etelä-Suomen läänissä 8 prosentista nuorista tieto puuttui ja koko maassa keskimäärin 19 prosentista. Tietojen puute oli hälyttävää, koska vuoden 2006 peruspalvelujen arviointiin verrattuna tilastointi ja seuranta vähenivät selvästi. Tuolloin tiedot puuttuivat läänissä 2 prosentista työpajalle tulleista nuorista. Tilanne vaihteli paljon pajoittain. Tiedot puuttuivat kokonaan viideltä toiminnan järjestäjältä, joilla oli työpajatoimintaa Uudellamaalla, Itä-Uudellamaalla ja Kanta-Hämeessä.

2 Onko työpajatoimintaa saatavilla kattavasti ja riittävästi tarpeeseen nähden?

Työpajanuorten määrä on kasvanut viidessä vuodessa 1,5-kertaiseksi. Työpajatoiminnan kysyntä kuitenkin ylittää sen tarjonnan. Työpajatoimintaa on tarjolla yli 80 prosentissa läänin kunnista. Suurin osa työpajatoiminnan järjestäjistä on kuitenkin sitä mieltä, että paja ei voi ottaa vastaan kaikkia nuoria, jotka haluavat tulla toimintaan mukaan.

Nuorten työpajatoimintaa järjesti Etelä-Suomen läänissä 35 organisaatiota vuonna 2009. Lisäksi työpajakyselyssä oli mukana kaksi organisaatiota, jotka järjestivät työpajatoimintaa ainoastaan aikuisille. Sekä aikuisten että nuorten pajatoimintaa järjestäneillä oli yhteensä 168 toimintayksikköä eli työpajaa.

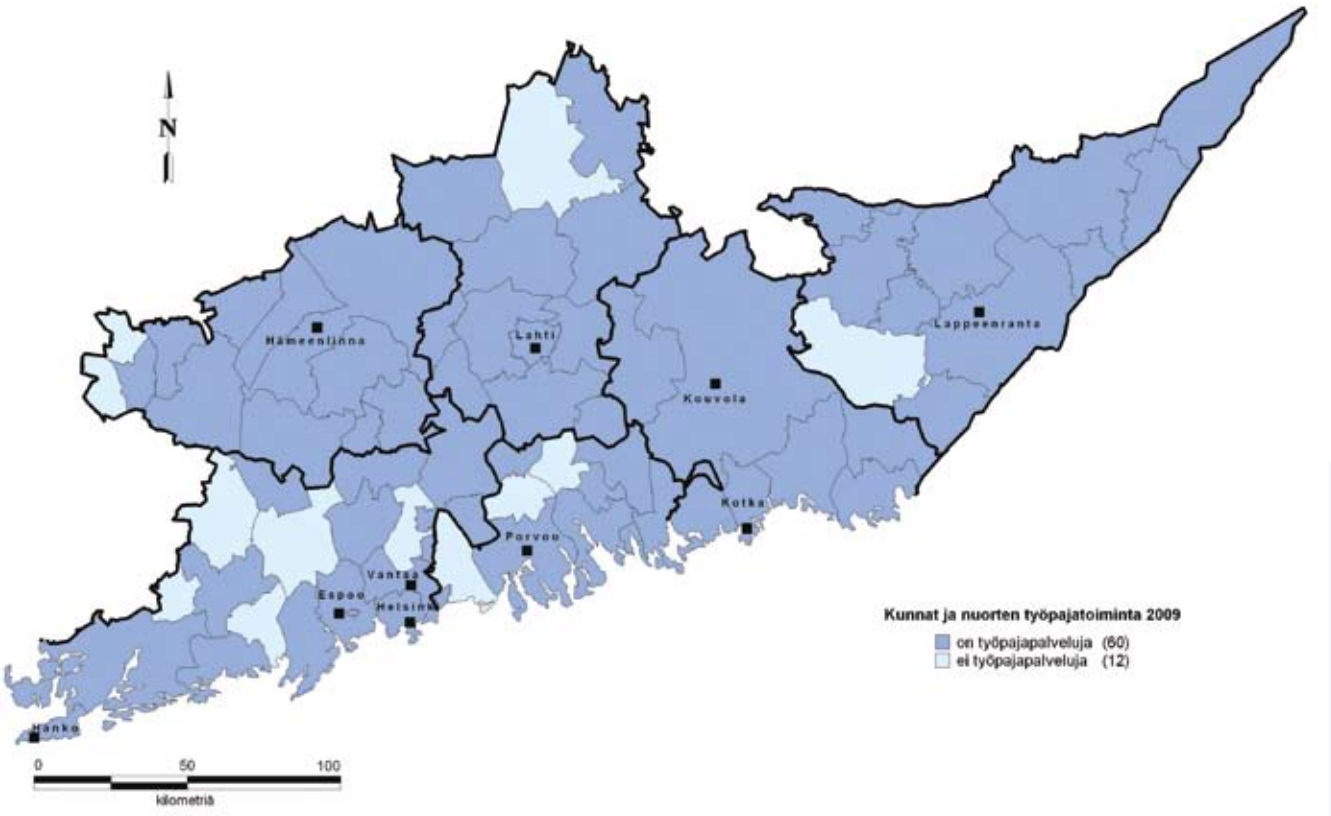
Kyselyvastausten perusteella työpajatoimintaan osallistui Etelä-Suomen läänissä vuonna 2009 yhteensä 3 215 (alle 29-vuotiasta) nuorta. Naisia valmentautujista oli noin 40 prosenttia. Maahanmuuttajien osuus nuorista oli vuonna 2009 melko vähäinen, 7 prosenttia Etelä-Suomen läänissä, jossa Uudellamaalla 12 prosenttia Koko maassa maahanmuuttajia oli 5 prosenttia nuorista, mikä on pysynyt ennallaan ainakin vuodesta 2006 lähtien.

Nuorten valmentautujien määrä kasvoi vuodesta 2008 noin 20 prosenttia joka on merkittävä lisäys. Koko maan työpajoissa olevien nuorten määrä on viidessä vuodessa kasvanut melkein kaksinkertaiseksi. Etelä-Suomen läänissä nuoria oli vuonna 2009 noin puolitoistakertainen määrä verrattuna vuoteen 2004. Jokaisessa läänin maakunnassa nuorten määrä kasvoi paljon. Seutukunnittain tarkasteltuna muutos on ollut hyvin epätasainen. Joissakin seutukunnissa muutos on ollut vähäistä ja joidenkin seutukuntien osalta määrä on jopa laskenut.

Aikuisten (yli 28-vuotiaiden) määrä läänin työpajoilla oli 842 vuonna 2009. Se kasvoi viidessä vuodessa lähes kolminkertaiseksi, mutta vuodesta 2008 vuoteen 2009 se väheni. Etelä-Suomen läänissä aikuisten osuus valmentautujista työpajoilla on ollut koko tarkastelujaksolla kaikista lääneistä vähäisin (vuonna 2009 se oli 21 %). Seutukuntakohtaiset erot aikuisten osuuksissa ovat suuret ja erot näkyvät myös maakuntakohtaisissa luvuissa: Kanta-Hämeessä, Kymenlaaksossa ja Etelä-Karjalassa heitä on ollut viimeisen neljän vuoden aikana keskimääräistä enemmän (25–50 %) kun taas Uudellamaalla, Itä-Uudellamaalla ja Päijät-Hämeessä aikuisia on ollut samana ajankohtana keskimääräistä vähemmän (alle 10 %).

Etelä-Suomen läänissä työpajatoimintaa oli vuonna 2009 tarjolla 59 kunnan nuorille 72 kunnasta (82 %). Vuodesta 2006 tehdyn peruspalvelujen arvioinnin perusteella toimintaa oli tarjolla 61 kunnan nuorille läänin 86 kunnasta (72 % kunnista). Maakunnista Kymenlaaksossa tilanne oli paras, koska siellä toimintaa oli tarjolla jokaisen kunnan nuorille. Läänissä oli kuitenkin 12 kuntaa, joiden nuorille toimintaa ei ollut vuonna 2009 tarjolla. Nämä olivat Uudeltamaalta Karjalohja, Nummi-Pusula, Siuntio, Tuusula ja Vihti, Itä-Uudeltamaalta Askola, Myrskylä ja Sipoo, Kanta-Hämeestä Humppila ja Ypäjä, Päijät-Hämeestä Sysmä ja Etelä-Karjalasta Luumäki. Kunnat olivat pääsääntöisesti asukasluvultaan pieniä. Työttömien nuortenkin määrä niissä oli keskimääräistä vähäisempi: läänin keskimääräisestä 11 712 alle 25-vuotiaasta työttömästä nuoresta 394 (3 %) asui noissa kunnissa. Joissakin näistä kunnista on tarkoitus aloittaa nuorten työpajatoiminta vuonna 2010.

Kuva 7.3.1.
Kunnat, joissa oli nuorten työpajatoimintaa vuonna 2009



Osa kunnista ostaa työpajapalvelun naapurikunnasta. Palvelun tarjoaminen useammalle kuin yhdelle kunnalle on yleistä: vuonna 2009 yli puolet järjestäjistä tarjosi palveluaan useammalle kunnalle. Varsinaisten seudullisten työpajapalvelujen kehittäminen yhteistyössä on kuitenkin harvinaista. Palvelujen toimialat ovat laajentuneet jonkin verran kuntamuutosten myötä.

Arvioinnissa ei selvitetty, kuinka monen kunnan nuoret tosiasiallisesti osallistuvat työpajatoimintaan. Työpajojen toimipisteitä ei ole kaikissa niissä kunnissa, joiden nuorille palveluja tarjotaan vaan matka työpajalle voi olla pitkäkin. Pitkä matka työpajalle voi olla liian korkea kynnys nuorelle. Tähän pitää etsiä ratkaisuja esimerkiksi nuorten sijoittamisesta yrityksiin ja kiertävistä työpajaohjaajista.

Nuorten työpajatoiminnan riittävyyttä arvioidaan sen perusteella, mikä on 17–24-vuotiaiden pajanuorten määrän suhde samanikäisten työttömien määrään. 17–24-vuotiaiden työpajanuorten osuus samanikäisistä työttömistä oli vuonna 2009 Etelä-Suomen läänissä 23 prosenttia. Vuonna 2008 tilanne oli parempi, kun työttömiä oli vähemmän, eli osuus oli suurempi (33 %). Taulukosta 7.3.4. ilmenevät erot seutukuntien välillä.

Valmentautujien määrää työttömien määrään suhteutettaessa saadaan liian myönteinen kuva pajatoiminnan laajuudesta, koska verrataan työpajanuorten absoluuttista määrää työttömien nuorten keskimääräiseen määrään. Vertailussa pitäisi ottaa huomioon, että työpajajakso on keskimäärin puoli vuotta eikä vuoden.

Työpajatoiminnan järjestäjien arviot riittävyydestä voivat olla lähes yhtä luotettavia kuin tuo tilastollinen suhdeluku. Kyselyn perusteella 28 eli 80 prosenttia Etelä-Suomen työpajatoiminnan järjestäjistä katsoi, ettei kaikkia toimintaan haluavia valmentautujia voida ottaa mukaan. Toiminnan riittämättömyyden syinä olivat lähinnä henkilökuntapula, taloudelliset resurssit ja tilanpuute. Muita syitä olivat henkilöstön osaaminen ja lähettäjästä johtuvat syyt kuten se, ettei nuoria lähetetä pajoille, vaikka tarvetta on.

Taulukko 7.3.4.
Työpajanuorten osuudet samanikäisistä työttömistä seutukunnittain vuosina 2008 ja 2009

	2008			2009		
Seutukunta	17-24-vuoriaat pajanuoret	Alle 25-vuotiaat työttömät	Osuus (%)	17-24-vuotiaat pajanuoret	Alle 25-vuotiaat työttömät	Osuus (%)
Forssan	12	167	7,2	21	280	7,5
Heinolan	52	108	48,1	54	176	30,7
Helsingin	1 193	2 962	40,3	1 519	5 755	26,4
Hämeenlinnan	42	338	12,4	71	612	11,6
Imatran	36	268	13,4	59	380	15,5
Kotka-Haminan	153	447	34,2	140	712	19,7
Kouvolan	134	470	28,5	166	739	22,5
Lahden	337	813	41,5	361	1 395	25,9
Lappeenrannan	86	519	16,6	145	758	19,1
Loviisan	16	34	47,1	16	83	19,3
Porvoon	54	160	33,8	62	287	21,6
Raaseporin	27	106	25,5	20	233	8,6
Riihimäen	32	164	19,5	39	302	12,9
Yhteensä	2 174	6 556	33,2	2 673	11 712	22,8

Lähde: Valtakunnalliset työpajakyselyt vuosilta 2008 ja 2009, työ- ja elinkeinoministeriön tilastot, työttömät nuoret keskimäärin kunnittain vuosina 2008 ja 2009

2 Miten nuoret sijoittuvat työpajajakson aikana tai sen jälkeen?

Nuoret ovat työpajoissa hyvin monenlaisissa toimenpiteissä. Lähettäjäviranomainen on useimmiten työ- ja elinkeinohallinnosta eikä esimerkiksi kouluista ja oppilaitoksista tai sosiaali- ja terveyssektorilta. Sijoittumisseurannassa yli 70 prosenttia nuorista sijoittuu positiivisesti pajajakson aikana tai enintään vuosi sen jälkeen. Pidempiaikaisessa seurannassa pajatoiminnan järjestäjillä on suuria puutteita.

Valtaosa nuorista tuli työpajalle koko maassa vuonna 2009 työ- ja elinkeinohallinnon kautta (työ- ja elinkeinotoimisto tai työvoiman palvelukeskus), osuus oli 65 % pajanuorista (koko maassa 57 %). Toiseksi eniten nuoria tuli pajalle koulujen ja oppilaitosten kautta (peruskoulu, toisen asteen oppilaitos tai muu oppilaitos), osuus oli 7 % pajanuorista (koko maassa 12 %). Sosiaali- ja terveyssektorin lähettämiä pajanuorista oli 5 % (koko maassa 14 %). Etelä-Suomessa oli erityisen vähän sosiaali- ja terveystoimen, mielenterveyspalvelujen ja kriminaalihuollon lähettämiä nuoria.

Lähettäjäviranomaisten jakauma oli erilainen eri maakunnissa. Työ- ja elinkeinohallinnon lähettäminä tuli suhteessa muihin maakuntiin eniten nuoria Kanta-Hämeessä (87 %), Kymenlaaksossa (71 % nuorista) ja Etelä-Karjalassa (74 % nuorista). Sosiaali- ja terveyssektorin lähettäminä nuoria tuli suhteessa muihin eniten Itä-Uudellamaalla (10 % nuorista) ja Kanta-Hämeessä (8 % nuorista). Koulutuksen järjestäjiltä tuli suhteessa eniten nuoria Kymenlaaksossa (20 % nuorista) ja Etelä-Karjalassa (10 % nuorista). Muissa maakunnissa koulutuksen järjestäjien osuus lähettäjistä oli vähäinen. Lähes kaikilla työpajatoiminnan järjestäjillä koko läänissä oli kuitenkin yhteistyösuhteita sekä peruskouluihin että ammatillisiin oppilaitoksiin. Yleisimpiä olivat tutustumiset oppilaitokseen, työssäoppimisjaksot ja oppilaitoksesta eronneiden rekrytointi työpajalle.

Lähettäjäviranomaisia ei Uudenmaan maakunnassa tiedetty 16 prosentista nuorista, mikä oli hyvin poikkeuksellista, koska yleensä tieto oli kaikista tai puuttui parista prosentista nuoria.

Taulukko 7.3.5. Työpajoille nuoria lähettäneet viranomaiset ja nuorten suhteelliset osuudet maakunnittain vuonna 2009

Lähettävä viranomainen	Viranomaisen lähettämien nuorten osuus kaikista pajanuorista						
	Uusimaa	Itä-Uusimaa	Kanta-Häme	Päijät-Häme	Kymenlaakso	Etelä-Karjala	Etelä-Suomen lääni
TE-toimisto	50,1	62,1	51,8	60,7	66,3	21,4	51,7
Työvoiman palvelukeskus	11,1	3,5	35,5	1,5	5,1	52,4	13,4
Peruskoulu	0,5	0,0	2,4	2,1	5,4	6,0	1,9
2. asteen oppilaitos	3,4	3,5	0,6	2,4	14,3	3,0	4,4
Muu oppilaitos	0,4	0,0	0,0	0,6	0,3	0,8	0,4
Kela	0,0	0,0	0,0	0,0	3,8	1,5	0,6
Sosiaali- ja terveystoimi	4,3	4,6	6,0	3,9	0,5	1,5	3,6
Suoraan työpajalle	3,2	8,1	0,0	15,4	2,3	0,4	4,6
Työeläkelaitos tai vakuutusyhtiö	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,1
Kriminaalihuolto	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Etsivä työparitoiminta	7,3	10,3	0,0	2,4	1,5	12,4	6,0
Mielenterveyspalvelut	0,7	5,8	2,4	0,6	0,0	0,0	0,8
Muu taho	2,7	2,1	0,1	9,8	0,5	0,2	3,2
Ei tietoa	16,1	0,0	1,2	0,6	0,0	0,0	9,3
Yhteensä	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Lähde: Valtakunnallinen työpajakysely vuodelta 2009

Työpajojen toimintamuotoja olivat:

- pajakoulu osana perus- ja/tai ammatillista koulutusta
- starttivalmennus (kartoittava ja asteittain valmiuksia lisäävä jakso)
- kuntouttava työvalmennus tai -toiminta
- työ- ja toimintakyvyn/ kuntoutustarpeen arviointi
- valmentava työvalmennus (työtaitojen ja
  - valmiuksien tukeminen, työelämävalmennus)
- työhönvalmennus
- työllistäminen työsuhteeseen
- oppisopimuskoulutus tai tuki oppisopimukselle
- maahanmuuttajien kotouttaminen
- etsivä työparitoiminta (eli etsivä nuorisotyö)

Etelä-Suomen läänissä yleisin toimintamuoto näistä pajoilla on valmentava työvalmennus, jota oli 31:llä eli li 90 prosentilla vastanneista 34 järjestäjästä (yksi ei vastannut toimintamuotoja koskevaan kysymykseen). Ne kolme, joilla tätä ei ollut, oli sen sijaan työllistämistä ja sen lisäksi työhönvalmennusta tai etsivän työparitoiminnan tyyppistä nuorten tukemista. Työllistäminen oli toiseksi yleisin toimintamuoto 76 prosentilla järjestäjistä. Työhönvalmennusta, kuntouttavaa työvalmennusta ja starttivalmennusta oli yli puolella järjestäjistä. Puolet järjestäjistä arvioi valmentautujien työ- ja toimintakykyä tai kuntoutustarvetta. Etsivää työparitoimintaa ja oppisopimuskoulutusta oli yli kolmanneksella järjestäjistä, oppisopimuksen tukea antavat alle kolmannes, pajakoulua tai maahanmuuttajien kotouttamista oli noin joka viidennellä järjestäjällä. Valmentautujien tukitoimenpiteitä pajoilla on vielä paljon enemmän kuin toimintamuotoja.

Opetusministeriön työpajatoiminnan yleisten perusteiden ja suositusten mukaisesti työpajatoiminnan tulee seurata toimintansa vaikuttavuutta. Tavoitteena on, että vähintään 70 prosenttia nuorista sijoittuu työpajajakson jälkeen myönteisesti: koulutukseen, työelämään, muuhun ohjattuun toimenpiteeseen (esimerkiksi päihdekuntoutus) tai muualle (esimerkiksi varusmiespalvelus tai äitiys- tai vanhempainvapaa). Myönteiseen sijoittumiseen on laskettu myös jatkaminen työpajalla. Kielteinen sijoittuminen tarkoittaa työttömäksi jäämistä, työpajajakson keskeyttämistä tai nuoren erottamista työpajalta.

Vuonna 2009 työpajalla olleista nuorista 72 prosenttia sijoittui myönteisesti työpajajakson aikana tai enintään yksi vuosi sen jälkeen. Kaikista seuratuista nuorista 26 prosenttia jäi edelleen työpajalle. Muulla tavoin myönteisiä sijoittumisia oli siis 46 prosenttia. Kielteisiä sijoittumisia oli 28 prosenttia nuorista. Niiden positiivisten sijoittumisten osalta, jossa nuori lähti työpajalta, koulutukseen sijoittuneita oli kaksinkertainen määrä työhön sijoittuneisiin nähden vuonna 2009. Maakunnista myönteisintä sijoittuminen oli Uudenmaan, Itä-Uudenmaan ja Päijät-Hämeen alueilla.

Nuorten sijoittuminen työpajajakson aikana tai enintään yksi vuosi sen jälkeen on kehittynyt myönteisesti vuosittain vuodesta 2004 vuoteen 2008. Vuonna 2004 myönteisesti sijoittuvia oli 55 % (koko maassa 58 %), ja vuonna 2008 myönteisten sijoittumisten osuus oli 72 % (koko maassa 76 %). Vuonna 2009 myönteisiä sijoittumisia oli suunnilleen yhtä paljon kuin vuonna 2008 heikosta työllisyystilanteesta huolimatta.

Kyselytulosten perusteella kaikki työpajatoiminnan järjestäjät eivät seuraa nuorten sijoittumista pajajaksolla tai välittömästi pajajakson jälkeen. Vuonna 2009 sijoittumisen seurantaa oli 76 prosentilla järjestäjistä (koko maassa 80 prosentilla) eli sijoittumistiedot kattoivat 76 prosenttia pajanuorista. Erityisesti Kanta-Hämeessä ei ollut sijoittumisen seurantaa, koska siellä kolme pajatoiminnan järjestäjää ei seurannut nuorten sijoittumista. Myös Uudenmaan osuus jäi vähäiseksi, jossa kaksi pajatoiminnan järjestäjää ei seurannut sijoittumista. Läänissä viisi työpajatoiminnan järjestäjää ei seurannut välittömästi työpajalla olleiden tai sieltä lähteneiden nuorten sijoittumista ollenkaan tai seurasi sitä liian myöhään. Tämä seurannan puutteellisuus vähentää edellä esitettyjen sijoittumistietojen luotettavuutta.

Nuorten sijoittumisen seurantaa pitää olla myös pidemmällä ajanjaksolla. Etelä-Suomen läänissä noin puolet toiminnan järjestäjistä ei seuraa sijoittumista 1–2 vuotta pajajakson jälkeen. Yli 80 prosenttia niistä ei seuraa sijoittumista 2–3 vuotta jakson jälkeen. Pidemmän ajan seurantaa tarvitaan työpajatoiminnan todellisen vaikuttavuuden arvioimiseksi. Hyvä työpajatoiminta edellyttää hyvää seurantaa.

2 Onko nuorten työpajoilla edellytykset laadukkaaseen toimintaan?

Vakinaisen henkilökunnan osuus on noin 80 prosenttia ja yksilövalmentajien määrä on kasvanut paljon. Erot pajojen välillä ovat kuitenkin suuria. Usealta pajalta puuttuu vielä yksilövalmennus. Toiminta vastaa nuorten tarpeisiin paljon tai melko paljon. Toimintaan tarvitaan lisää laadun arviointimalleja sekä nuorten työ- ja toimintakyvyn arviointivälineitä.

Tässä tarkastellaan nuorten työpajojen edellytyksiä laadukkaaseen toimintaan työpajatoiminnan perusteiden ja suositusten mukaan. Asetetut toiminnan kriteerit ovat lähinnä rakenteellisia eli toiminnan edellytyksiin liittyviä eivätkä yksilöllisiä varsinaiseen ohjaus- ja valmennustyön tuloksellisuuteen liittyviä. Kun edellytykset ovat kunnossa, työpajalla on mahdollisuus tuottaa hyvin vaikuttavaa toimintaa pitkäjänteisesti.

Perusedellytys työpajatoiminnan onnistumiseen on vakinainen toiminta sekä vakinainen, määrältään riittävä ja ammatillisesti osaava henkilökunta. Työpajatoiminnan vakinaisluontoisuutta ja henkilöstöresursseja tarkastellaan kaikkien valmentautujien eikä pelkästään nuorten osalta, sillä kyselyssä henkilökuntaa ei ole eritelty ikäryhmien mukaisesti.

Henkilöresurssien lisäksi tärkeinä toiminnan edellytyksinä voidaan pitää seuraavia:

- Toiminnan monialaisuus
  - monialainen käytännön yhteistyö
  - monialainen ohjaus- tai johtoryhmä
- Tekemällä oppiminen
  - laadukas työvalmennus
  - tekemällä oppimisen menetelmän syvällisempi tunteminen ja hyödyntäminen
- Yksilöllisyys
  - nuoren tilanteen selvittäminen ja henkilökohtainen suunnitelma
  - yksilöllinen tuki nuorelle (myös pajajakson jälkeen)
  - nuorten tarpeet huomioon ottavat menetelmät
  - nuoren osallistuminen ja kuuleminen
- Yhteisöllisyys
  - nuoren sosiaalinen vahvistaminen
  - nuorten osallistuminen toiminnan sisältöön
- Arviointi ja suunnittelu
  - toiminnan vaikuttavuuden seuranta
  - valmentautujien seuranta
  - strateginen ja toiminnallinen suunnittelu.

Työpajatoiminnan vakinaisluontoisuudessa ei ole tapahtunut viimeisen viiden vuoden aikana erityisiä muutoksia. Työpajatoiminta on ollut vakinaisluontoista yli 80 prosentilla toiminnan järjestäjistä jo vuodesta 2005 lähtien. Etelä-Suomen läänissä vakinaisen toiminnan osuus oli 78 prosenttia vuonna 2009 (koko maassa osuus oli 85 prosenttia). Työpajatoiminta on vakinaista, jos se on vakinaista toiminnan järjestäjän mielestä tai toimintaa on ollut yhtäjaksoisesti yli 10 vuotta.

Henkilöstön vakinaistaminen on pajoilla edennyt hyvin. Viidessä vuodessa (2004–2009) vakituisen tai vakituisluonteisen henkilöstön määrä on kolminkertaistunut koko maassa. Etelä-Suomen läänin työpajoissa oli vakinaista henkilökuntaa 79 prosenttia vuonna 2009 (koko maassa 73 prosenttia). Maakunnista Päijät-Hämeessä ja Uudellamaalla on paljon vakituisia tai vakituisluonteisia henkilöitä ja Kanta-Hämeessä vähän (43 %). Vakituisilla tai vakituisluonteisilla valmentajilla tarkoitetaan vakituisessa työsuhteessa olevia, yli kaksi vuotta työpajalla työskennelleitä, lääninhallituksen työpajatoiminnan valtionavustuksella palkattuja tai opetusministeriön etsivä työpari-toiminnan avustuksilla palkattuja henkilöitä. Vakinaisten lisäksi pajoilla työskenteli muulla projektirahoituksella palkattuja sekä tukityöllistettyjä henkilöitä.

Läänin työpajoilla vuonna 2009 työskentelevistä 52 prosenttia työskenteli työvalmentajina ja 23 prosenttia yksilövalmentajina (joihin luetaan myös etsivän työparityön tekijät). Loput 25 prosenttia ovat johto-, hallinto- sekä suunnittelutehtävissä.

Vastaajien mukaan pajatoiminta on läänissä voinut vastata nuorten yksilöllisiin tarpeisiin paljon tai melko paljon. Myös nuorten toiveisiin ja palautteisiin on

voitu vastata melko paljon. Työpajoilla tarvitaan henkilökuntaa, jotta nuoria voidaan ohjata yksilöllisemmin. Etelä-Suomen läänissä henkilöstön määrän suhde valmentautujien määrään on pysynyt suunnilleen ennallaan viiden vuoden aikana eli molemmat ovat 1,5- kertaistuneet. Koko maassa henkilöstön määrä ei ole kasvanut nuorten määrän suhteessa. Vuonna 2009 Etelä-Suomessa ja koko maassa oli kuitenkin suunnilleen saman verran nuoria henkilötyövuosia kohden. Läänin työpajoilla oli 4 057 valmentautujaa ja 350 henkilötyövuotta henkilökuntaresursseja, mikä merkitsi keskimäärin 12 valmentautujaa per henkilötyövuosi.

Valmentautujien määrää voidaan verrata myös yksilövalmennusresurssiin (htv), johon lasketaan myös etsivän nuorisotyön resurssi. Läänissä on vuosina 2004–2008 ollut keskimääräistä vähemmän yksilövalmennusresurssia valmentautujia kohden, mutta vuonna 2009 suhdeluku on saavuttanut koko maan keskimääräisen tason, kun yksilövalmennusresurssi on kasvanut keskimääräistä enemmän vuosina 2008 ja 2009. Kaikilla toiminnan järjestäjillä ei kuitenkaan ollut vielä yksilövalmennusta: se puuttui arviolta yhdeksältä eli joka neljänneltä läänin nuorten työpajatoiminnan järjestäjistä, mikä on suunnilleen sama osuus niistä kuin vuonna 2006.

Työpajalle ohjatulle nuorelle tulee aina laatia henkilökohtainen suunnitelma vähintään työpajajaksolle, jonka laatimiseen ja arviointiin nuori itse osallistuu. Tämä suunnitelma puuttui neljältä läänin nuorten työpajatoiminnan järjestäjältä. Kahdelta niistä puuttui myös yksilövalmennus. Näillä järjestäjillä ei ollut myöskään mitään valmentautujien työ- ja toimintakykyä kuvaavaa arviointijärjestelmää. Se oli yli puolella, 60 prosentilla nuorten työpajatoiminnan järjestäjistä. Tosin suurin osa järjestelmistä oli itse kehitettyjä.

Kyselyn 2009 vastausten mukaan nuorten työpajatoiminta oli läänissä enimmäkseen hyvää tai erinomaista. Osa vastaajista oli sitä mieltä, että sen tuloksellisuus oli vain tyydyttävällä tasolla. Arvion mukaan laadussa on vielä paljon kehitettävää esimerkiksi sillä perusteella, että pajoilla ei juuri ole laadun arviointimalleja käytössään. Kyselyyn vastanneista läänin nuorten työpajatoiminnan järjestäjistä 14:llä eli 40 prosentilla oli jokin laadun arviointimalli. Mikään malli ei ollut selvästi yleisin Etelä-Suomen pajoilla. Laadukkaan toiminnan edellytysten voi arvioida kasvavan laadun arviointimallin käyttöönottamisen myötä, joten niitä tulee saada pajoille lisää.

Monialaista viranomaisyhteistyötä oli jo hyvin suurella osalla pajoista, jos tarkastellaan pajatoiminnan ohjaus- tai johtoryhmän jäsenten taustayhteisöjä. Tosin ohjausryhmä puuttuu vielä kolmelta. Monialainen yhteistyö on vaativaa ja sen kehittämiseen tulee edelleen kiinnittää huomiota.

Nuoret voivat vaikuttaa jokapäiväisen toiminnan sisältöön paljon tai melko paljon 86 prosentilla järjestäjistä. Sen sijaan vaikutusmahdollisuudet toimintasuunnitelmaan ovat vähäiset. Vaikuttamisen laajentaminen nähtiin kyllä tarpeellisena ja sitä pyritään parantamaan kehittämällä palautteiden soveltamista sekä keskustelua pajanuorten kanssa. Nuorten osallistuminen ohjausryhmätyöskentelyyn oli vielä hyvin harvinaista: vain kolmella läänin pajatoiminnan järjestäjillä oli nuorten edustus. Nuorten vaikutusmahdollisuuksia voitaisiin parantaa paitsi pajan arjessa myös ohjausryhmän koostumusta muuttamalla.

Arviointiryhmä:

Suunnittelija Tiina Mattila, tiina.mattila@ely-keskus.fi

Tietolähteet:

Tilastokeskuksen väestötilastot
Työ -ja elinkeinoministeriön tilastot
Valtakunnalliset työpajakyselyt vuosina 2004 – 2009
Kuure, Tapio (2009). Nuorten työpajojen vaikuttavuuden arviointi – Osaselvitys hankkeeseen Nuorta ei jätetä! Loppuraportti 3.6.2009
Nuoret työmarkkinoilla – miten nuorten työllistymistä tulisi edistää? Valtiovarainministeriön julkaisuja 14/ 2010. www.vm.fi/julkaisut
Perusopetuksen ja toisen asteen koulutuksen nivelvaiheen kehittämistyöryhmän muistio. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja -selvityksiä 2005:33
Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelma 5.12.2007
Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus 146/2007. Nuorten syrjäytymisen ehkäisy. www.vtv.fi/julkaisut/tuloksellisuustarkastuskertomukset/2007
Valtioneuvoston 13.12.2007 hyväksymä hallituksen lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma 2007 - 2011
Valtion talousarvioesitys 2010

Etelä-Suomen aluehallintovirasto
Hämeenlinnan päätoimipaikka
Birger Jaarlin katu 15,
PL 150, 13101 Hämeenlinna
vaihde 020 636 1040
www.avi.fi/etela

Regionförvaltningsverket i Södra Finland
Huvudverksamhetsstället i Tavastehus
Birger Jaarlin katu 15,
PB 150, 13101 Tavastehus
växel 020 636 1040
www.rfv.fi/sodra

painettu julkaisu | tryckt publikation
ISSN xxxx-xxxx
ISBN xxxx-xxxx
verkkojulkaisu | webbpublikation
ISSN 1798-8314
ISBN 978-952-5890-00-6