

Segregaation ehkäisemisen talousarviotavoitteet

Tarkastusviraston arviointimuistio 2025



Segregaation ehkäisemisen talousarviotavoitteet

Julkaisija

Helsingin kaupunki / Tarkastusvirasto

Tekijät

Liisa Kähkönen ja Juuli Mikkonen

Julkaisuvuosi

2026

Sisällys

1	Arviointikysymykset ja johtopäätökset.....	4
1.1	Arvioinnin tavoite ja laajuus.....	4
1.2	Arviointikysymykset ja kriteerit	4
1.3	Arviointiaineisto ja menetelmät.....	5
1.4	Johtopäätökset.....	5
2	Tausta.....	8
2.1	Segregaation käsitteestä.....	8
2.2	Segregaation ehkäiseminen kaupungin tavoitteena.....	9
3	Havainnot.....	14
3.1	Kaupunkiyhteisten tavoitteiden asettaminen	14
3.2	Kaupunkiyhteinen tavoite: Väestöryhmien väliset positiiviset kohtaamiset	15
3.2.1	Tavoitteen tausta ja mittarit	15
3.2.2	Mittareiden analysointia	18
3.3	Kaupunkiyhteinen tavoite: Nuorten toimintakyky ja tulevaisuudennäkymät	23
3.3.1	Tavoitteen tausta ja mittarit	23
3.3.2	Mittareiden analysointia	26
3.4	Kaupunkiyhteinen tavoite: Talousarviomäärärahojen kohdentaminen.....	31
3.4.1	Työsuunnitelma tavoitteen edistämiseksi	31
3.4.2	Tarveperusteinen rahoitus eri toimialoilla	32
3.5	Kaupunkiyhteinen tavoite: Kaupunkilaisten työkyky ja työllistyminen.....	39
3.5.1	Tavoitteen tausta ja mittarit	39
3.5.2	Mittareiden analysointia	40
3.6	Toimialojen ja liikelaitosten omat tavoitteet	43
3.6.1	Toimialojen mittarit	43
3.6.2	Mittareiden analysointia	44
3.7	Segregaatioasiantuntijoiden näkemykset tavoitteista ja mittareista.....	46
3.7.1	Tavoitteet ovat kattavat	46
3.7.2	Mittarit vastasivat heikosti tavoitteita	49
3.7.3	Toimialojen välinen yhteistyö segregaatiotavoitteista on vasta käynnistynyt 51	
3.7.4	Pohdintaa painotuksista ja työn jatkuminen	53
	Lähteet.....	57

1 Arviointikysymykset ja johtopäätökset

1.1 Arvioinnin tavoite ja laajuus

Tavoitteena oli arvioida vuoden 2025 talousarvioon kirjattujen segregaatien ehkäisemisen -painopisteen mukaisia sitovia ja muita tavoitteita segregaatien ehkäisyn ja vähentämisen näkökulmasta. Segregaatien ehkäiseminen oli Helsingin kaupunkistrategian 2021–2025 loppukauden painopisteenä.

1.2 Arviointikysymykset ja kriteerit

Tässä osiossa esitetään arviointikysymykset ja -kriteerit, sekä lyhyet vastaukset arviointikysymyksiin. Tarkemmat vastaukset perusteluineen esitetään johtopäätösluvussa 1.4.

Pääkysymys

Voidaanko segregaatien ehkäisyyn liittyvien vuoden 2025 talousarviotavoitteiden avulla ennaltaehkäistä segregaatia tai lieventää sen seurauksia? **Osittain**

Osakysymykset

1. Onko talousarviotavoitteita asetettu kattavasti segregaatien ehkäisemisen ja lieventämisen eri osa-alueille? **Kyllä**
2. Onko tavoiteasetanta riittävän pitkäjänteistä? **Pääosin kyllä**
3. Kuvaavatko tavoitteille asetetut mittarit itse tavoitteita? **Pääosin ei**
4. Edistävätkö talousarviotavoitteet eri toimialojen välistä yhteistyötä segregaatien ehkäisemiseksi? **Ei voitu arvioida**

Kriteerit

Osakysymys 1: Tavoiteasetanta perustuu tutkimustietoon ja kaupungin käsitykseen segregaatien ehkäisyn ja vähentämisen toimenpiteistä. Kysymykseen vastataan tavoitteista analysoimalla ja haastattelujen perusteella.

Osakysymys 2: On varmistettu, että vuositavoite palvelee pidemmän tähtäimen toimintaa. Kysymykseen vastataan haastattelujen perusteella.

Osakysymys 3: Tavoite on jaettu mittareihin, ja mittareilla voidaan osoittaa koko tavoitteen toteutuminen. Kysymykseen vastataan analysoimalla tavoitteista ja mittarista.

Osakysymys 4: Kaupunkiyhteisten tavoitteiden asettaminen ja seuranta on selvästi lisännyt toimialojen välistä ymmärrystä ja yhteistyötä asiasta. Kysymykseen vastataan tarkastelemalla strategiakauden tavoitteistoa ja haastattelujen perusteella.

1.3 Arviointiaineisto ja menetelmät

Arviointiaineistona olivat haastattelut, kirjallinen materiaali ja sähköpostitiedustelut. Arvioinnissa toteutettiin viisi haastattelua. Neljä näistä oli ryhmähaastatteluja kustakin kaupunkiyhteisestä tavoitteesta, joista kuhunkin osallistui edustajia kaikilta toimialoilta ja kaupunginkansliasta. Lisäksi keskusteltiin kaupunkiyhteisten tavoitteiden työpajoja ohjanneen konsultin kanssa. Arvioinnissa toteutettiin myös sähköpostitiedustelu segregatioasiantuntijoille. Heistä viisi oli kaupungin omia asiantuntijoita kaupunginkansliassa ja viisi kaupungin ulkopuolista tutkijaa, jotka edustivat eri tutkimusaloja Helsingin yliopistossa, Aalto-yliopistossa ja Itä-Suomen yliopistossa (ks. lähteet). Ulkopuolisista tutkijoista vastasi kolme. Arviointiaineistoa saatiin myös tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan käynnillä kaupunginkansliaan.

1.4 Johtopäätökset

Arvioinnissa tehtiin päätelmä, että segregaaation ehkäisyyn liittyvien vuoden 2025 talousarviotavoitteiden avulla voidaan osittain ennaltaehkäistä segregatiota tai lieventää sen seurauksia. Tavoitteet ovat kattavia, niistä on tulossa pitkäjänteisiä ja toimialarajat ylittävä keskustelu on käynnistetty. Talousarviotavoitteiden avulla ei kuitenkaan voida ennaltaehkäistä segregatiota tai lieventää sen seurauksia, jos mittaaminen perustuu vain yksittäisiin suoritteisiin ilman pitkäjänteistä suunnitelmaa, toimialojen välistä ymmärrystä ja yhteistyötä. Näin tapahtui vuoden 2025 tavoitteiden suunnittelussa ja mittareiden asettamisessa, jolloin tavoitteiden ja niiden taustalla olevien systeemikarttojen ohjaava vaikutus jäi rajalliseksi.

Vuoden 2025 talousarvioon segregaaation ehkäisemisen kaupunkiyhteiset talousarviotavoitteet valmisteltiin ensimmäistä kertaa toimialarajat ylittävästi laajalla asiantuntijajoukolla. Moniulotteisesta ilmiöstä johdettujen, toimialarajat ylittävien yhteisten tavoitteiden määrittely on kunnioitettava kokonaisuus, joka sai kiitosta myös ulkopuolisilta asiantuntijoilta. Kaupunkiyhteisiä segregaaation ehkäisemisen talousarviotavoitteita on asetettu kattavasti segregaaation ehkäisemisen ja lieventämisen eri osa-alueille vuonna 2025, kun otetaan huomioon, että segregatiota ehkäiseviä ja lieventäviä tavoitteita ja toimenpiteitä sisältyy myös muihin merkittäviin ylätasoin ohjaaviin suunnitelmiin, kuten asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutusohjelmaan ja kaupunkiuudistuksen toimenpide- ja investointisuunnitelman tavoitteisiin. Kaupunkiyhteinen segregaaation ehkäisemisen tavoitteisto on kunnianhimoinen ja laaja, ja se perustuu tutkimustietoon, jota kaupunki pitkälti itse tuottaa.

Arvioinnissa havaittiin, että asiantuntijat ymmärtävät segregaaation ehkäisemisen tavoitteen hieman eri tavoin, minkä vuoksi myös talousarviomittareiden asetanta on erilaista.

Segregaatioasiantuntijat toivat esiin näkemyksiä siitä, että mikäli segregaatio ja sen ehkäisy kohderyhmineen tai -alueineen jätetään määrittelemättä, ilmiö saatetaan tulkita liian moninaisesti ja laveasti, jolloin on vaarana, että sen merkitys hämärtyy. Vaikka kaupungilla on jo ennestään toteutettu erilaisia segregaation ehkäisyn ja vähentämisen toimenpiteitä, ymmärrys ilmiöstä kaupunkiyhteisten talousarviotavoitteiden taustalla ei ole vielä kovin syvällistä.

Tavoitteiden asettamista koko valtuustokaudeksi valmisteltiin vuoden 2025 lopussa, joten tavoitteista on tulossa pitkäjänteisiä. Arvioinnissa havaittiin, että tavoitteiden suunnitteluvaiheessa ja mittareiden laadintavaiheessa toimialoille oli epäselvää, mille aikavälille tavoitteet oli tarkoitus asettaa. Jo lähtökohtaisesti oli tiedossa, että yksittäinen talousarvion vuositavoite ei ole riittävä aikajänne segregaation ehkäisemisen tavoitteiden, eikä aina myöskään tavoitteen mittareiden asettamiselle. Jatkuvuuden kannalta on olennaista pitkän aikavälin toimintasuunnitelma ja sen seuranta.

Talousarviomittareiden toteutumisella ei voida osoittaa segregaation ehkäisemisen tavoitteen toteutumista, eikä välttämättä edes suuntaa, vaikka osassa mittareista on onnistuttu tarkentamaan kohderyhmä tai tavoiteltavia vaikutuksia. Arvioinnin aikaisessa talousarviotavoitteiden laadintaprosessissa tavoitteiden ja mittareiden yhteys jää epäselväksi myös siitä syystä, että toimenpiteitä tavoitteiden saavuttamiseksi ei ole avattu. Asia voi selkiytyä sillä, että talousarvion tavoiteasetannan, tavoitteiden mittaamisen sekä toimenpiteiden asettamista selkeytetään, ja niiden soveltamiseen käytetään toimialoilla aikaa.

Vuoden 2025 talousarviotavoitteita taustoitettiin työpajatyöskentelyllä edellisen vuoden 2024 alussa, mutta talousarviomittarit asetettiin normaalin talousarvioprosessin mukaisesti. Eri toimialoilla saattoi olla vaikeuksia löytää tavoitteen mukaisia omaan toimintaan sopivia mittareita. Mittarin kytkeytyminen tavoitteeseen oli usein heikko tai ainakin vain välillinen. Osa mittareista kuvaa pelkästään toimintaa tai yksittäisiä toimenpiteitä. Tällöin taustalla on ajatus, että mittareiden mukaisia toimenpiteitä toteuttamalla syntyy vaikutuksia jollakin aikavälillä. Toimialojen haastatteluissa ilmeni, että näistäkin mittareista kaikki eivät ole selkeitä. Aikajänteeseen liittyvä haaste on keskeinen, sillä vaikka suoritteita voidaan seurata vuosittain, realisoituvat tulokset ja vaikutukset usein vasta pidemmällä aikavälillä. Tällöin myös johdon rooli pitkän aikavälin tavoitteiden asettamisessa korostuu.

Arvioinnissa havaittiin, että segregaation ehkäisemiseen liittyvää yhteistyötä ei ole riittävästi kaupunginkanslian ja toimialojen välillä, mutta ei välttämättä myöskään toimialojen sisällä. Työpajoissa tavoitteiston pohdintaan osallistuneet henkilöt saattoivat olla eri henkilöitä kuin ne, jotka asettavat toimialan talousarviotavoitteita. Toisin sanoen tavoitteiden muotoutumista mittareiksi hankaloitti se, että strategisen tason työ ja vuosittainen talousarviotyöskentely eivät kohdanneet. Kaupunkiyhteisiä tavoitteita laadittaessa havaittiin lisäksi, että osa toimialoista suojelee omia budjettejaan ja hankkeitaan, mikä hankaloittaa yhteistyötä. Prosessi edellyttää selvästi vahvempaa koordinoitua. Toimialojen välinen yhteistyö kaupunkiyhteisten segregaation ehkäisyn

tavoitteiden asettamisessa sekä mittareiden asettamisessa ja seurannassa on kuitenkin käynnistynyt.

Kaupungin operatiivinen johtoryhmä on nimennyt vuoden 2025 lopulla Segregaation ehkäisemisen tavoitteet -ohjelmakokonaisuudelle valmisteluryhmän laatimaan Segregaation ehkäisemisen tavoitteet -asiakirjan. Yhteiselle ymmärrykselle on luotu pohja, mutta kaupunkiyhteisten tavoitteiden ja mittareiden yhteensovittaminen on vasta alussa.

2 Tausta

2.1 Segregaation käsitteestä

Segregaation käsitteellä on kaupunkitutkimuksessa tarkoitettu alueellista sosiaalista polarisaatiota, erityisesti huono-osaisuuden ei-toivottua kasautumista.¹ Helsingin kaupungilla käsite on pitkään ollut tuttu erityisesti asuntopoliittisten tavoitteiden painotuksissa (asumismuotojen sekoittaminen ja kohtuuhintaisten asuntojen tarjonta) sekä vaativissa toimintaympäristöissä toimiville kouluille jaettavana niin sanotun positiivisen diskriminaation tai myönteisen erityiskohtelun, nykyisin tarveperusteisena, lisärahoituksena vuodesta 1999 alkaen.²

Kun vielä 2009–2012 Helsingin kaupungin strategiaohjelmassa puhuttiin lähiöprojektista, strategiaohjelmassa 2014–2016 määriteltiin ensimmäisen kerran laajemmin segregaation käsitettä: ”Eriytymiskehityksellä voi (kuitenkin) olla myös kielteisiä seurauksia, mikäli erot asuinalueiden välillä kertaantuvat ja alkavat tuottaa lisääntyviä hyvinvoinnin alueellisia eroja kaupunkiseudulla. Erityisesti huono-osaisuuden – köyhyyden, työttömyyden ja sosiaalisten ongelmien – alueellisella kasautumisella voi olla vakavia inhimillisiä ja yhteiskunnallisia seurauksia. Alueellisen eriytymisen kielteisiä kehityskulkuja kutsutaan segregaatioksi”.³

Kaupunkiuudistus segregaation ehkäisemisen ja lieventämisen välineenä on nostettu kaupunkistrategiaan 2021–2025⁴ ja se on ollut myös Helsingin kaupungin talousarvioiden keskeinen painopiste. Kaupunkiuudistus perustuu alun perin Asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutusohjelmaan 2020 (AM-ohjelma), joka on hyväksytty kaupunginvaltuustossa marraskuussa 2020. Siinä määriteltiin segregaatio samaan tapaan: ”Segregaatiolla tarkoitetaan asuinalueiden voimakasta eriytymistä esimerkiksi väestön tulotason tai syntyperän mukaan.” Alueet voivat eriytyä muun muassa sosioekonomisesti (tulotaso, koulutus) ja etnisesti, ja ei-toivottua eriytymistä voi lisätä valikoiva muuttoliike. Eriytyminen voi heijastua alueen koettuun turvattomuuteen, oppimistuloksiin, väestön terveyteen ja hyvinvointiin.⁵

Segregaation ennalta ehkäiseminen ja lieventäminen Helsingin kaupungissa -julkaisussa vuodelta 2023 segregaatiolla tarkoitetaan ”asuinalueille paikantuvia hyvinvointieroja, joiden juuret ovat asukkaiden välisissä hyvinvoinnin ja tulotason eroissa. Segregaatiokehitys

¹ Esimerkiksi Vaattovaara 1998; Kortteinen & Vaattovaara 2015.

² Esimerkiksi Bernelius 2013; Tarkastusviraston arviointimuistio 2021.

³ Helsingin kaupungin strategiaohjelma 2013–2016. Liite 1. Strategiaohjelman 2013–2016 perustelumistio. Kaupunginhallitus 25.3.2013.

⁴ Kasvun paikka, Helsingin kaupunkistrategia 2021–2025.

⁵ Asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutusohjelma 2020.

näkyä hyväosaisuuden ja huono-osaisuuden kasautumisena toisistaan erillisille asuinalueille.”⁶

2.2 Segregaation ehkäiseminen kaupungin tavoitteena

Asuinalueiden eriytymiseen alettiin kiinnittää huomiota Helsingissä 1960-luvulta alkaen, ja eriytymisen ehkäisy on ollut kaupungin tavoitteena jo pitkään. Lähiöprojektia ja -ohjelmia toteutettiin vuosina 1996–2017, tarkoituksena edistää Helsingin lähiöiden ja esikaupunkien korjaustoimintaa ja estää alueiden välisten erojen kasvamista asunto-, elinkeino- ja kiinteistöpolitiikalla. Muita toimenpiteitä olivat asukasosallisuuden lisääminen, fyysisen ympäristön kohentaminen ja yhteistyön parantaminen asukkaiden ja muiden tahojen välillä. Helsingin strategiaohjelmassa 2013–2016 tavoiteltiin segregaation vähentämistä, asuinalueiden elinvoimaisuuden säilymistä ja kaupunkirakenteen eheyttämistä. Kaupungin asumisen ja maankäytön (AM) toteutusohjelmissa on asetettu täsmällisempiä tavoitteita ja toimenpiteitä työlle.⁷

Työ jatkui strategiakaudella 2017–2021, jolloin tärkeimmiksi keinoiksi ehkäistä alueellista eriytymistä määriteltiin eriarvoistavaa kehitystä hidastava sosiaali-, työllisyys- ja koulutuspolitiikka (myös tulonjako), sekoitettu hallinta- ja rahoitusmuotorakenne ja vahva asuntopolitiikka, jatkuva asunto-olojen ja asuntotilanteen seuraaminen ja haasteisiin puuttuminen, asukasvalintoihin ja negatiiviseen etniseen eriytymiseen puuttuminen, palveluiden tasalaatuisena pitäminen sekä kaikkien alueiden saavutettavuuteen, viihtyisyyteen ja turvallisuuteen panostaminen. Jos eriytymistä on jo tapahtunut, sen vaikutuksia lieventäviksi keinoiksi määriteltiin erityiset toimet valituille alueille: kaupunkiudistus, lähiöohjelma, täydennysrakentaminen ja erilaisiin vinoutumiin puuttuminen, palveluiden resursointi ja kehittäminen kohdennetusti (myönteisen erityiskohtelun rahoitus, Mukana-ohjelma) sekä asukasosallisuuden vahvistaminen.⁸

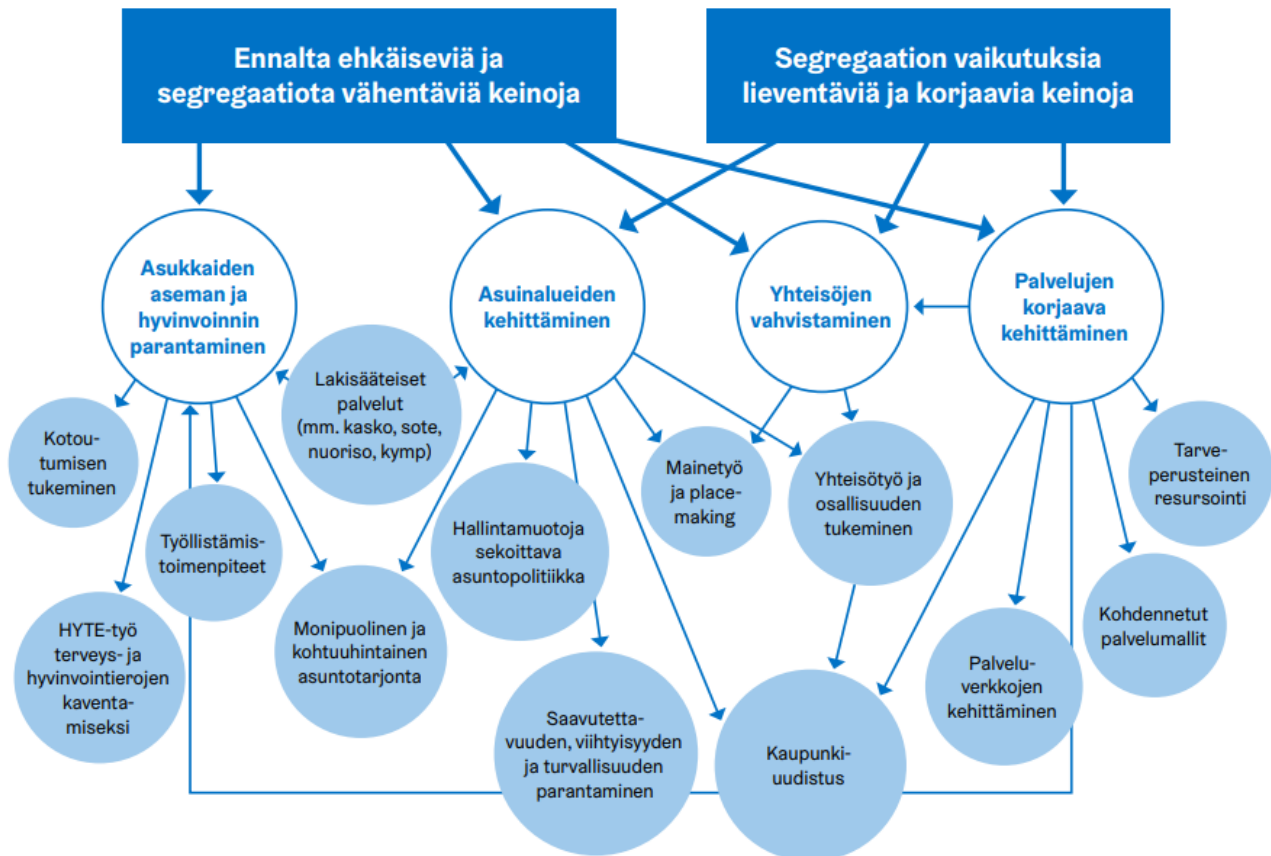
Osana edellisen valtuustokauden Segregaation ehkäisemisen -ohjelmaryhmän työtä laadittiin julkaisu Segregaation ennalta ehkäiseminen ja lieventäminen Helsingin kaupungissa vuonna 2023. Muistiossa segregaatio määritellään seuraavasti: ”Segregaatiolla tarkoitetaan asuinalueille paikantuvia hyvinvointieroja, joiden juuret ovat asukkaiden välisissä hyvinvoinnin ja tulotason eroissa. Segregaatiokehitys näkyy hyväosaisuuden ja huono-osaisuuden kasautumisena toisistaan erillisille asuinalueille.”⁹ Muistiossa määritellään segregaatiota ennalta ehkäiseviä ja vähentäviä sekä vaikutuksia lieventäviä ja korjaavia keinoja kuvion 1 mukaisesti:

⁶ Vilkama ym. 2023.

⁷ Tarkastusviraston arviointimuistio 2020.

⁸ Tarkastusviraston arviointimuistio 2020.

⁹ Vilkama ym. 2023; Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan kaupunginkanslian käynnillä 3.12.2025 saadut tiedot.



Kuvio 1. Segregaation vastaiset toimenpiteet Helsingissä¹⁰

Kaupunkistrategia 2021–2025

Kaupunkistrategian 2021–2025 mukaan Helsingin tavoitteena on olla kaupunki, jossa asuinalueet eivät eriydy ja kaikkialla on mahdollista elää turvallista ja viihtyisää elämää positiivisesti omaleimaisissa kaupunginosissa. Helsinki harjoittaa myönteistä erityiskohtelua ja torjuu eriytymistä kattavasti toimialat ylittäen – asuntopolitiikalla ja kaavoituksella, sosiaalityöllä, koulutuksella, varhaiskasvatuksella ja vapaa-ajan toiminnalla. Erityisesti tähän työhön panostetaan nimetyillä kaupunkiuudistusalueilla.¹¹

Valtuustokaudella 2021–2025 kaupunkistrategiaa edistettiin viidessä poikkihallinnollisessa ohjelmaryhmässä. Segregaation ehkäiseminen oli yksi strategian painopisteistä. Lisäksi Viihtyisä kaupunki -painopiste liittyy kaupunginosien kehittämiseen ja siten segregatiota ehkäisemiseen, vaikka sitä ei käsitelläkään tässä arvioinnissa.

- Segregaation ehkäiseminen: varmistetaan riittävät kaupunkiyhteiset toimet kaupunkilaisten eriarvoisuuden vähentämiseksi ja syrjäytymisen ehkäisemiseksi. Tuetaan yhdenvertaisuutta ja eri väestöryhmien välisiä suhteita ja osallisuutta.

¹⁰ Vilkama ym. 2023.

¹¹ Kasvun paikka, Helsingin kaupunkistrategia 2021–2025.

- Viihtyisä kaupunki: varmistetaan strategian mukaisesti kaupunkitilan ja kaupunginosien houkuttelevuus, toimiva arki ja turvallisuus.¹²

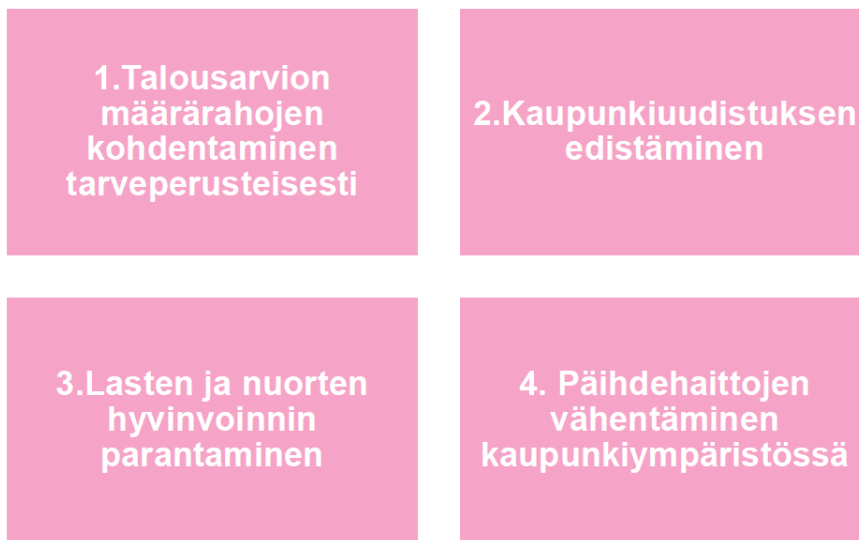
Kaupunkistrategian 2021–2025 segregaaation ehkäiseminen -painopistealueen seuraamista varten perustettiin vuonna 2022 poikkihallinnollinen ohjelmaryhmä. Segregaaation ehkäisy -ohjelmaryhmän puheenjohtajana toimi pormestari, jonka lisäksi ohjelmaryhmä koostui muun muassa apulaispormestareista, toimialajohtajista ja muista toimialojen ja kaupunginkanslian johtavista henkilöistä. Ohjelmaryhmässä päätettiin toteutettavista ja seurattavista toimenpidekokonaisuuksista, joiden etenemistä seurattiin kaupungin johtoryhmässä ja etenemisestä raportoitiin kaupunginhallitukselle vuosittain. Ohjelmaryhmän tarkoituksena oli varmistaa riittävät kaupunkiyhteiset toimet kaupunkilaisten eriarvoisuuden vähentämiseksi ja syrjäytymisen ehkäisemiseksi sekä tukea yhdenvertaisuutta ja eri väestöryhmien välisiä suhteita ja osallisuutta.¹³

Ohjelmaryhmän työssä oli tarkoitus keskittyä sellaisiin haasteisiin, joihin kaupungilla on mahdollisuus omilla toimenpiteillään vaikuttaa. Ohjelmaryhmä kokoontui vuosittain noin 10 kertaa. Segregaaation ehkäisy -ohjelmaryhmän työn suuntaviivoja haettiin esimerkiksi erilaisten tutkimuskatsausten sekä muiden esitysten avulla. Vuonna 2023 laadittiin Segregaaation ennalta ehkäiseminen ja lieventäminen Helsingin kaupungissa -raportti sekä asetettiin ”kärkiteemat”, jotka on esitelty kuviossa 2. Kärkiteemoille asetettiin sekä lyhyen että pitkän aikavälin toimia, joita suunniteltiin, seurattiin ja käsiteltiin säännöllisesti ohjelmaryhmän kokouksissa. Ohjelmaryhmän toimintaa suunniteltiin ja aikataulutettiin vuosittain vuosikellon avulla.¹⁴

¹² Helsingin kaupungin talousarvio 2025.

¹³ <https://www.hel.fi/fi/uutiset/kaupunkistrategian-toimeenpanoa-seurataan-poikkihallinnollisissa-ohjelmaryhmissa>. Luettu 8.9.2025.

¹⁴ Segregaaation ehkäisyn ohjelmaryhmän kokousasiakirjat ja kokousesitykset. Saatu kaupunginkanslian talous- ja suunnitteluosaston suunnittelupäälliköltä 16.5.2025.



Kuvio 2. Segregaation ehkäisyn ohjelmaryhmän kärkiteemat¹⁵

Kaupunkistrategia 2025–2029

Kaupunkistrategian 2025–2029 yksi painopiste on ”Helsingissä jokainen voi hyvin”. Kaupunkistrategian mukaan ”Helsingin on tulevaisuudessakin oltava Euroopan vähiten eriytyneitä pääkaupunkeja. Kaupunki toimii sitoutuneesti eri alueiden eriytymistä ja asukkaiden eriarvoistumista vastaan. Kiinnitämme huomiota erityisesti lasten ja nuorten todellisuuksien eriytymiseen. Toteutamme määrätietoisesti sekä jokaisen kaupungin alueen viihtyisyyttä lisääviä että jokaisen helsinkiläisen elämänpolkua tukevia panostuksia. Toimialat työskentelevät yhdessä, toimialarajat ylittävästi alueiden eriytymisen estämiseksi, segregaation torjumiseksi ja eriarvoisuuden vähentämiseksi ottaen työhön mukaan myös kolmannen sektorin toimijat.”¹⁶

Tuoreimmassa strategiassa painottuu erityisesti asukkaille suunnattavien palvelujen merkitys eriytymisen ennalta ehkäisyssä ja vähentämisessä. Aiemmista strategioista poiketen fokukseen on nostettu asukkaat asuinalueiden sijasta, joskin yhteisöllisyyden lisääminen on kulkenut mukana segregaation ehkäisemisen tavoitteissa jo lähiöohjelmista alkaen.

Uusi kaupunkistrategia hyväksyttiin kaupunginvaltuustossa elokuussa 2025. Yksi strategian ohjelmakokonaisuudesta on Segregaation ehkäisyn tavoitteet.¹⁷ Kaupunkistrategian täytäntöönpanopäätöksen mukaan ”Segregaation ehkäisemisen kokonaisuudessa valmistellaan kaupungin tavoitteet segregaation ehkäisemiseksi. Kokonaisuuteen kytkeytyvät myös kaupunginhallituksessa hyväksyttävät asunnottomuusohjelma ja päihdestrategia kuten myös tarvittavin osin sosiaali-, terveys- ja pelastuslautakunnassa hyväksyttävät nuorten huumekuolemien ehkäisyn

¹⁵ Segregaation ehkäisyn ohjelmaryhmän kärkiteemat ja työsuunnitelma 2024–2025 (pdf). Saatu kaupunginkanslian talous- ja suunnitteluosaston suunnittelupäälliköltä 16.5.2025.

¹⁶ Helsinki, josta voimme olla ylpeitä. Kaupunkistrategia 2025–2029, ehdotus 26.6.2025.

¹⁷ Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan kaupunginkanslian käynnillä 3.12.2025 saadut tiedot.

toimenpideohjelma ja C-hepatiitin eliminoimishjelma. Tavoitteiden valmistelussa huomioidaan olemassa olevat ohjelmat, joilla on yhtymäpintoja segregaaion ehkäisyyn.”¹⁸

¹⁸ Kaupunginhallituksen pöytäkirja 29.9.2025 § 607.

3 Havainnot

Luvussa 3.1 taustoitetaan talousarviotavoitteen asettamista lyhyesti. Luvuissa 3.2–3.5 kuvataan kaupunkiyhteiset talousarviotavoitteet mittareineen. Mittareiden analysointia -lukuihin on koottu segregaatioasiantuntijoiden haastattelun tai sähköpostitiedustelun avulla saadut näkemykset talousarviotavoitteen mittareista. Mittareita ovat analysoineet niin haastatteluissa mukana olleet toimialojen omat asiantuntijat kuin sähköpostitiedusteluun vastanneet kaupungin sisäiset ja kaupungin ulkopuoliset segregaatioiteemaan perehtyneet asiantuntijatkin. Luvussa 3.6 käsitellään toimialojen ja liikelaitosten omat segregaatioon ehkäisyn tavoitteet ja niiden mittarit, sekä asiantuntijoiden analyysi näistä mittareista.

Luvussa 3.7 kuvataan asiantuntijoiden pohdintaa tavoitteiden kattavuudesta, tavoiteasetannan pitkäjänteisyydestä, mittareiden ja tavoitteiden vastaavuudesta sekä toimialojen välisestä yhteistyöstä. Lisäksi luvussa vastataan tämän arvioinnin osakysymyksiin.

Muistiossa segregaatioasiantuntijoilla tarkoitetaan sekä kaupungin että kaupungin ulkopuolisia segregaatioiteemaa tuntevia asiantuntijoita.

3.1 Kaupunkiyhteisten tavoitteiden asettaminen

Taustalla vuoden 2025 kaupunkiyhteisten talousarviotavoitteiden asettamisessa oli vuoden 2024 alussa kaupunginkanslian toimialoille järjestämä työpajakokonaisuus. Työpajojen suunnittelussa ja ohjaamisessa hyödynnettiin konsulttia, ja analyysiin tarvittava tietopohja saatiin segregaatioon, kaupunkiuudistukseen sekä lasten ja nuorten hyvinvointiin liittyvää tutkimustietoa ja yhteiskehittämisen tuloksia yhdistämällä. Lähestymistavaksi valittiin systeemiajattelu, jossa hyödynnetään visuaalisia systeemikarttoja kompleksisten sosiaalisten ilmiöiden tai ongelmien ymmärtämiseen ja kuvaamiseen. Ensimmäisessä vaiheessa muodostettiin eritasoisia systeemikarttoja, joiden avulla löytyisi yhteinen näkökulma aiheeseen. Tavoitteena oli tuottaa eri toimialoja yhdistävä näkymä ja ymmärrys segregaatioilmiöstä sekä siitä, miten tilannetta voidaan muuttaa. Kaupunkiyhteiset tavoitteet muotoiltiin yhdessä työpajoissa.¹⁹ Työpajatyöskentelyssä avustaneen konsultin mukaan toimialarajoja on vaikea ylittää, mutta sitä koetettiin lievittää muun muassa pienryhmätyöskentelyllä, joissa oli eri toimialojen edustajia.²⁰

¹⁹ Segregaatioon ehkäisystä kaupunkiyhteisiä tavoitteita vuoden 2025 talousarvioon – Taustamateriaali. Diaesitys 22.3.2024. Vaikuttava Yritys Oy.

²⁰ Vaikuttava Yritys Oy:n edustajan haastattelu 24.10.2025.

Työpajoissa kehitellyt kaupunkiyhteiset segregaatian ehkäisemisen tavoitteet tulivat osaksi kaupunginhallituksen kesäkuussa 2024 hyväksymiä vuoden 2025 talousarvion laatimisosioita seuraavasti:

- Väestöryhmien väliset positiiviset kohtaamiset lisääntyvät kaupunkiuudistusalueilla.
- Erot nuorten toimintakyvyssä ja tulevaisuudennäkymissä eri väestöryhmien välillä vähenevät.
- Talousarviomäärärahoja kohdennetaan uudelleen tarveperusteisesti em. tavoitteiden toteuttamiseksi.²¹

Laatimisosioiden mukaan tavoitteet ovat kaikille yhteiset ja niille kaupunginkansliassa ja toimialoilla asetettavat erilaiset mittarit ja toimenpiteet edistävät tavoitteen toteuttamista.²²

Työllisyyspalvelut siirtyivät valtiolta kuntien vastattavaksi vuoden 2025 alusta. Tästä syystä vuoden 2025 talousarvion kaupunkiyhteiseksi työllisyyden edistämisen tavoitteeksi haluttiin edellä mainittujen lisäksi nostaa tavoite:

- Edistämme kaupunkilaisten työkykyä ja työllistymistä kaikissa elämänvaiheissa.
- Mittari: Helsinkiläisten työllisyysaste nousee +5 %-yksikköä korkeammaksi kuin valtakunnallinen työllisyysaste vuoteen 2030 mennessä. Tavoite on kaikille yhteinen ja sille kansliassa ja toimialoilla asetettavat erilaiset mittarit ja toimenpiteet edistävät tavoitteen toteuttamista.²³

Talousarviossa 2025 on sekä sitovia että muita toiminnan tavoitteita, joiden painopisteenä on segregaatian ehkäiseminen. Osa tavoitteista on toimialojen omia, osa kaupunkiyhteisiä.²⁴

3.2 Kaupunkiyhteinen tavoite: Väestöryhmien väliset positiiviset kohtaamiset

3.2.1 Tavoitteen tausta ja mittarit

Segregaatian ehkäisyn kaupunkiyhteisten tavoitteiden valmistelussa valittiin kaupunkiuudistukseen liittyvä rajatumpi tavoite: aloitetaan valikoivan muuttoliikkeen

²¹ Vuoden 2025 talousarvioehdotuksen raami sekä talousarvio- ja taloussuunnitelmaehdotuksen 2025–2027 laatimisosioita. Khs 10.6.2024.

²² Vuoden 2025 talousarvioehdotuksen raami sekä talousarvio- ja taloussuunnitelmaehdotuksen 2025–2027 laatimisosioita. Khs 10.6.2024.

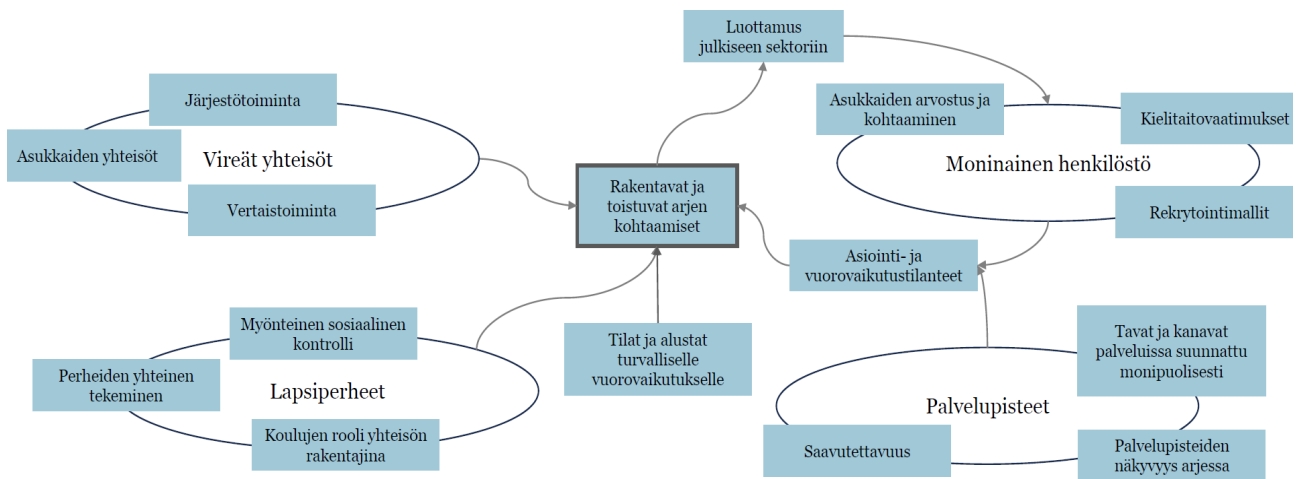
²³ Vuoden 2025 talousarvioehdotuksen raami sekä talousarvio- ja taloussuunnitelmaehdotuksen 2025–2027 laatimisosioita. Khs 10.6.2024.

²⁴ Kaupungin talousarvio 2025.

hidastaminen siten, että vähennetään alueen eri väestöryhmien sosiaalista etäisyyttä.²⁵ Segregaatiotutkimuksen perusteella tämän saavuttaakseen tulee vaikuttaa vilkkaasti muuttaviin keskiluokkaiisiin nuoriin aikuisiin ja lapsiperheisiin, jotta heidän määränsä kaupunkiuudistusalueilla kasvaa. Ensin tarvitaan tulotasolle sopiva asunto, jonka jälkeen muuttopäätöksessä painaa alueen sosiaalinen ympäristö ja rakennetun ympäristön viihtyisyys.²⁶ Tavoite asetettiin muotoon:

Väestöryhmien väliset positiiviset kohtaamiset lisääntyvät kaupunkiuudistusalueilla

Tavoitteen taustalla on työpajatyöskentelyssä valittu systeemikartta siitä, mitä elementtejä väestöryhmien kohtaamisessa voi olla ja miten kaupungin eri palvelut kytkeytyvät niihin. (kuvio 3):



Kuvio 3. Systeemikartta tavoitteesta ”väestöryhmien väliset positiiviset kohtaamiset lisääntyvät kaupunkiuudistusalueilla”²⁷

Tavoitteen mittarit vuoden 2025 talousarviossa olivat taulukon 1 mukaiset. Vain kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala on määritellyt tavoitteen sitovaksi.

²⁵ Segregaation ehkäisystä kaupunkiyhteisiä tavoitteita vuoden 2025 talousarvioon – Taustamateriaali. Diaesitys 22.3.2024. Vaikuttava Yritys Oy.

²⁶ Vilkama ym. 2016.

²⁷ Segregaation ehkäisystä kaupunkiyhteisiä tavoitteita vuoden 2025 talousarvioon – Taustamateriaali. Diaesitys 22.3.2024. Vaikuttava Yritys Oy.

Taulukko 1. Mittarit tavoitteelle Väestöryhmien väliset positiiviset kohtaamiset lisääntyvät kaupunkiuudistusalueilla²⁸

Talousarvio-tavoite 2025	Väestöryhmien väliset positiiviset kohtaamiset lisääntyvät kaupunkiuudistusalueilla (kaupunkiyhteinen)		
Kanslia	Mittari 1: Tietopohja kartoitettu, analysoitu ja kehittämistarpeet avustustoiminnassa tunnistettu (Kyllä/ei)	Mittari 2: Kartoituksen perusteella osallistujien kokemukset väestöryhmien välisten kohtaamisten laadusta ovat positiivisia (Kyllä/Ei)	
Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala	Mittari: Osuus kaupunkiuudistusalueiden kouluista, joissa on otettu käyttöön vähintään yksi vanhempia osallistava toimintamalli vanhempien kanssa tehtävän yhteistyön ja vanhempien osallisuuden vahvistamisen lisäämiseksi (%)		
Kaupunki-ympäristön toimiala	Mittari 1: Asemakaavoitus asumiseen kaupunkiuudistusalueilla mahdollistaen asuntokannan 2 % kasvun	Mittari 2: Placemaking-hankkeiden määrä 1–2 per alue	Mittari 3: Kaupunkiuudistus-alueilla kaupungin omistamien liiketilojen vuokrausaste
Kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala (sitova)	Mittari: Lapsiperheille ja ikääntyneille suunnattujen tapahtumien ja toimintojen järjestäminen kaupunkiuudistusalueilla (lkm) (10% kasvu vrt. ed. vuosi)		
Sosiaali-, terveys- ja pelastus-toimiala	Mittari 1: Naapurusto- ja ympäristötyöhön osallistuneiden määrä Kontulassa (kpl)	Mittari 2: Asukkaiden kokemus siisteydestä Kontulassa	

Talousarviossa 2025 kuvattiin kaupunginkanslian mittareita siten, että ”tavoitteena on avustusten kohdentumisen lisääminen kohtaamisia edistävään toimintaan kaupunkiuudistusalueilla. Avustuksilla on tarkoitus aktivoida järjestöjä ja asukkaita mukaan toimintaan matalalla kynnyksellä. Järjestötoimintaan osallistumisen avulla lisätään eri väestöryhmien positiivisia kohtaamisia ja parannetaan osallisuutta vieraskielisten ja vähävaraisten asukasryhmien keskuudessa. Tarkoitus on mitata toimintaan osallistuvien kokemusta väestöryhmien välisten kohtaamisten määrästä ja laadusta.”²⁹

Kaupunkiympäristön toimialan mittareita taustoitetaan talousarviossa toteamalla, että ”etenkin kaupunkiuudistusalueille kehitetään uusia vetovoimaisia kohtaamisen paikkoja sekä toteutetaan erityisiä placemaking-hankkeita³⁰. Näillä toimenpiteillä pyritään parantamaan alueiden vetovoimaisuutta, edistämään sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja

²⁸ Helsingin kaupungin talousarvio 2025.

²⁹ Helsingin kaupungin talousarvio 2025.

³⁰ paikkalähtöinen kaupunkikehittäminen, ks. [Tiloista merkityksellisiksi paikoiksi – kaupunkitilojen yhteisöllinen kehittäminen täydentää Helsingin kaupunkisuunnittelua | Helsingin kaupunki](#). Luettu 27.8.2025.

integraatiota eri väestöryhmien välillä sekä mahdollistamaan eri väestöryhmien positiivisten kohtaamisten lisääntyminen.”³¹

Talousarvion 2025 mukaan ”Kontulan Symppiksen naapurusto- ja ympäristötyössä panostetaan aiempaa vahvempaan yhteistyöhön alueen asukkaiden kanssa. Tavoitteena on siistimpi, viihtyisämpi ja turvallisempi alue sekä positiivisten kohtaamisten lisääntyminen päihteidenkäyttäjien ja alueen asukkaiden välillä.”³² Kontulan Symppiksen ympäristötyö käynnistyi vuonna 2020. Työssä keskeistä on verkostoituminen muun muassa alueen muiden toimijoiden, vartioiden, kolmannen sektorin sekä poliisien kanssa.³³

3.2.2 Mittareiden analysointia

Yleistä

Asiantuntijankemusten mukaan tavoite ”Väestöryhmien väliset positiiviset kohtaamiset lisääntyvät kaupunkiuudistusalueilla” on haasteellinen sekä toimenpiteiden muotoilun ja valinnan että seurannan ja vaikuttavuuden arvioinnin kannalta. Siitä ei selviä, mistä väestöryhmistä on kysymys, mitä kohtaamisilla tässä tarkoitetaan ja milloin kohtaamiset ovat positiivisia. Tällöin jää myös selventämättä, mihin ongelmaan tämän tavoitteen asettaminen itse asiassa vastaa: onko tietoa siitä, että joidenkin väestöryhmien välillä puuttuu positiivisia kohtaamisia, niitä on liian vähän tai kohtaamiset ovat kielteisiä. Kaikissa mittareissa pitäisi näkyä se, keiden kohtaamisia halutaan lisää.³⁴ Mittareiden yhteys tavoitteeseen on paikoin löyhä tai ainakin vaikeasti tunnistettavissa. Osa mittareista taas kytkeytyy tavoitteeseen suoremmin (esimerkiksi avustusten ohjaaminen toimintaan, joka käytännössä edistää eri taustoista tulevien positiivisia kohtaamisia). On ongelmallista, että tavoite määritettiin ilman, että taustatietoa ryhmien välisten kohtaamisten määrästä ja laadusta oli olemassa. Tietoa väestösuhteista on alettu kartuttaa aiempaa paremmin tässä arvioinnissa käsitellyn talousarvioprosessin jälkeen.³⁵ Kaksi kertaa vuodessa toteutettavassa Helsinki-barometrissä on ollut kysymys ”Kohtaamiseni eri väestöryhmiin kuuluvien kanssa ovat myönteisiä”. Koska tiedoista ei ole mahdollista erottaa aluetasoista tietoa kaupunkiuudistusalueilta, on suunniteltu, että kaupunkiuudistusalueilta kerättäisiin erillistä barometriaineistoa kerran vuodessa.³⁶

Esimerkiksi tutkijan 5 mukaan väestöryhmien väliset positiiviset kohtaamiset ovat laajan tutkimusnäytön perusteella keskeinen tapa vahvistaa paikallisyhteisöjen sosiaalista koheesiota ja tukea hyviä väestösuhteita. Tavoite on hyvin perusteltavissa

³¹ Helsingin kaupungin talousarvio 2025.

³² Helsingin kaupungin talousarvio 2025.

³³ Porri-Kuivaniemi & Johnston 2022, s. 18.

³⁴ Tutkijan 4 vastaus sähköpostitiedusteluun 6.10.2025 ja Vaikuttava Yritys Oy:n edustajan haastattelu 24.10.2025.

³⁵ Tutkijan 5 vastaus sähköpostitiedusteluun 7.10.2025. Ks. myös Renvik & Mustonen 2025.

³⁶ Tutkijan 5 sähköpostitse saadut tiedot 17.12.2025.

kaupunkiuudistusalueilla asuvien sosiaalisen etäisyyden vähentämisen näkökulmasta, mutta tavoitteessa mainitun valikoivan muuttoliikkeen hillitsemiseksi lienee muita tehokkaampia, rakenteellisia keinoja. Tällaisia ovat esimerkiksi asuntopolitiikka ja alueelliset palvelut.³⁷

Kaupunginkanslian mittarit

Yhden segregaatioasiantuntijan mukaan mittarin 1 tietopohjaa koskevaa osaa on vaikea pitää asetetun tavoitteen saavuttamisen indikaattorina, koska työtä olisi pitänyt tehdä ennen tavoitteen asettamista. Asiantuntijan mukaan mittari 2 voi antaa tietoa siitä, mikä tämänhetkinen tilanne on, mutta yleistävien päätelmien tekemisen kanssa on oltava varovainen – varsinkin kun kyse on vain kaupunkiuudistusalueista. On myös tarkennettava, mitä väestöryhmillä tarkoitetaan. Talousarviotekstissä puhutaan vieraskielisistä ja vähävaraisista, mutta niistä ei puhuta positiivisten kohtaamisten yhteydessä, vaan osallisuuden parantamisen yhteydessä.³⁸ Asiantuntijan mukaan kaupunginkanslian mittari 2 voisi olla selkeämpi, jos mittariksi olisi asetettu esimerkiksi “XX % maahanmuuttajataustaisista, joita tavoitimme ovat työssä kantasuomalaisten kanssa”, tai “XX % maahanmuuttajataustaisista raportoivat, että heillä on läheinen ystävä eri kulttuuri taustasta.”³⁹ Työpajatyöskentelyä ohjanneen konsultin näkemys puolestaan oli, että kaupunginkanslian mittarissa avustusten kohdentamisesta väestöryhmän kuvaus on onnistunut.⁴⁰

Haastattelussa, jossa käsiteltiin tavoitetta väestöryhmien välisen positiivisten kohtaamisten lisääntymisestä kaupunkiuudistusalueilla, kaupunginkanslian asiantuntijat kertoivat mittareiden muodostamisesta. Kumppanuustiimissä tunnistettiin, että ei ole saatavilla tietoa siitä, miten hyvinvoinnin edistämisen ja asukasosallisuuden avustukset kohdentuvat kaupunkiuudistusalueille. Tätä kautta myös avustuskriteereitä alettiin tarkastella siitä näkökulmasta, miten avustuksia pystyttäisiin kohdentamaan paremmin kaupunkiuudistusalueille niin, että se edistäisi väestöryhmien välisiä positiivisia kohtaamisia.⁴¹

Laadittaessa kaupunginkanslian mittareita ajateltiin, että niitä käytettäisiin myös seuraavana vuonna. Kaupungin operatiivinen johtoryhmä halusi kuitenkin muotoilla tavoitteen uudelleen vuodelle 2026.⁴² Uudeksi mittariksi muodostettiin ”asukkaiden tyytyväisyys asuinalueisiin paranee”. Mittarin muutokseen vaikutti myös se, että työpajoissa, joissa tehtiin talousarviotavoitteiden valmistelua segregaation ehkäisyyn liittyen, oli epäselvyyksiä esimerkiksi tavoitteiden kestosta. Kaupunginkanslian

³⁷ Tutkijan 5 vastaus sähköpostitiedusteluun 7.10.2025.

³⁸ Tutkijan 4 vastaus sähköpostitiedusteluun 6.10.2025.

³⁹ Tutkijan 1 vastaus sähköpostitiedusteluun 23.10.2025.

⁴⁰ Vaikuttava Yritys Oy:n edustajan haastattelu 24.10.2025.

⁴¹ Haastattelu 28.10.2025 tavoitteesta Väestöryhmien väliset positiiviset kohtaamiset lisääntyvät kaupunkiuudistusalueilla.

⁴² Kaupunginkansliasta muistioon saatu kommentti 7.1.2026.

asiantuntijoiden mukaan tavoitteen monivuotisuus olisi pitänyt tuoda päätettäväksi johdolle, jotta se olisi jatkunut sellaisenaan myös vuonna 2026.⁴³

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan mittari

Segregaatioasiantuntijoiden mukaan kasvatuksen ja koulutuksen toimialan mittari ”ottaa käyttöön vanhempia osallistava toimintamalli tietyssä osuudessa kaupunkiudistusalueiden kouluissa” vaikuttaa tavoitteen kannalta hankalalta. On vaikea osoittaa, miten vanhempia osallistava toimintamalli lisää tietoa positiivisten kohtaamisen lisääntymisestä.⁴⁴ Vanhempien osallisuuden lisääminen kouluissa on kuitenkin tärkeää. Vanhempien kohtaamisessa tulevat usein näkyviin opettajakunnan keskiluokkaisuus tai hyväosaisuus ja heikommista tai työväenluokkaisista asemista tulevien huoltajien erilaiset elämätyylit, jotka eivät välttämättä kohtaa. Yksi asia, johon ei asiantuntijan mukaan ylipäänsä ole kiinnitetty huomiota, on koulujen sisäinen segregaatio eli opetusluokkien välinen eriytyminen oppilaiden taustojen mukaan. Tutkimusten pohjalta ilmeisin tapa lisätä lasten ja nuorten osalta väestöryhmien kohtaamista olisi painotetun opetuksen luokkamutoisuuden erittäin harkittu käyttö.⁴⁵ Segregaatioasiantuntijan mukaan paremmin voisi toimia jokin suora mittari, kuten pienituloisista perheistä tulevien lasten koetulosten paraneminen kokeissa.⁴⁶

Haastattelussa positiivisten kohtaamisten tavoitteesta kasvatuksen ja koulutuksen toimialan asiantuntijat kertoivat, että toimialan tavoite on kohdistettu perusopetukseen ja väestöryhmien kohtaamispaikkana on koulu. Tarkastelussa on nimenomaan huoltajien kohtaamiset koulun kanssa sekä huoltajien keskinäiset kohtaamiset koulun välityksellä. Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala onkin vuonna 2025 aloittanut kaupunkiudistusalueilla Erätauko-keskustelujen⁴⁷ vetäjän koulutuksia, mitä kautta tavoitteen toteutumista on ratkottu. Kaupunkiudistusalueiden kouluista lähes jokaisesta koulusta vähintään kaksi henkilöä on jo käynyt koulutuksen. Kuten segregaatioasiantuntijat, myös haastatellut toimialan asiantuntijat kritisoivat toimialan mittaria siitä, kuvaako se aidosti tavoitetta väestöryhmien välisistä positiivisista kohtaamisista.⁴⁸

Talousarviotyöpajoja ohjanneen konsultin mukaan kasvatuksen ja koulutuksen toimialan mittarissa olisi hyvä kuvata sitä, keitä vanhempia osallisuuden lisääminen erityisesti

⁴³ Haastattelu 28.10.2025 tavoitteesta Väestöryhmien väliset positiiviset kohtaamiset lisääntyvät kaupunkiudistusalueilla.

⁴⁴ Tutkijan 4 vastaus sähköpostitiedusteluun 6.10.2025.

⁴⁵ Tutkijan 2 vastaus sähköpostitiedusteluun 15.10.2025.

⁴⁶ Tutkijan 1 vastaus sähköpostitiedusteluun 23.10.2025 ja muistioon saatu kommentti 23.12.2025.

⁴⁷ ”Erätauko on tapa käynnistää ja käydä rakentavaa yhteiskunnallista keskustelua – mahdollisuus pysähtyä ja harkita asioita rauhassa. Erätaukon avulla voit tuoda eri lähtökohdista tulevia ihmisiä käymään tasavertaista keskustelua ja saat paikalle myös heidät, jotka herkästi jäävät keskusteluiden ulkopuolelle.”

<https://www.eratauko.fi/mika-eratauko/>. Luettu 17.11.2025.

⁴⁸ Haastattelu 28.10.2025 tavoitteesta Väestöryhmien väliset positiiviset kohtaamiset lisääntyvät kaupunkiudistusalueilla.

tarkoittaa. Esimerkiksi vieraskielisten osuuden kasvu tietyissä toimintamalleissa voisi olla parempi mittari.⁴⁹

Kaupunkiympäristön toimialan mittarit

Kaupunkiympäristön toimialan tavoitteella on kolme mittaria. Erään segregatioasiantuntijan mukaan kaupunkiympäristötoimialan mittareilla ”vetovoimaiset kohtaamisen paikat” ja ”placemaking-hankkeet” on lähtökohtaisesti kytkentä myös varsinaisen tavoitteen saavuttamiseen. Toimintojen seurauksista eli vaikuttavuudesta mittarit eivät kuitenkaan kerro, ja jälleen pitäisi olla enemmän tietoa siitä, mitä väestöryhmillä tarkoitetaan. Toimialan kolmas mittari kaupungin omistamien liiketilojen vuokrausasteesta ei varsinaisesti kuvaa tavoitetta väestöryhmien välisten positiivisten kohtaamisten lisääntymisestä.⁵⁰ Työpajoja ohjanneen konsultin mukaan mittareissa on positiivista se, että ne liittyvät kaupunkiudistusalueisiin, eivätkä siten tarkoita, että ”kaikille suunnataan kaikkea”.⁵¹

Haastattelussa positiivisten kohtaamisten tavoitteesta kaupunkiympäristön toimialan asiantuntijat pitivät tavoitetta segregatian ehkäisemisen näkökulmasta hyvänä ja sellaisena, jota kaupunki voi edesauttaa. Kaupunkiympäristön toimialan asiantuntijoiden mukaan mittareilla 1 (asemakaavoitus asumiseen kaupunkiudistusalueille mahdollistaen asuntokannan kahden prosentin kasvun) ja 3 (kaupunkiudistusalueilla kaupungin omistamien liiketilojen vuokrausaste) ei kuitenkaan ole juurikaan tekemistä tavoitteen kanssa. Mittari 2:sta eli ”placemaking-hankkeiden määrä 1–2 per alue” pidetään ainoana mittarina, jolla on kytkös tavoitteeseen, vaikka siinäkin voidaan vain olettaa, että kohtaamiset ovat olleet positiivisia. Kaupunkiympäristön toimialan asiantuntijat pohtivat kaupunkiyhteisten tavoitteiden tarkoituksenmukaisuutta, mikäli toimialojen on vaikea tehdä niihin sopivia mittareita. Haastattelussa pohdittiin, voisivatko kahden tai kolmen toimialan yhteiset tavoitteet toimia kaupunkiyhteisiä tavoitteita paremmin.⁵²

Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan mittari

Segregatioasiantuntijankemysten mukaan kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan mittari lapsiperheille ja ikääntyneille suunnattujen tapahtumien ja toimintojen järjestämisestä on pyrkimyksenä hyvä, mutta sen kytkös väestöryhmien positiivisiin kohtaamisiin on hankalasti osoitettavissa. Toimialan sitovan tavoitteen mittari voisi kannustaa määrän sijasta laatuun, eli siihen, toteutuvatko toivotunlaiset kohtaamiset.⁵³

Haastattelussa myös kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan edustajat totesivat tavoitteen mittaamisen hankaluuden. Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan mittari lapsiperheille ja

⁴⁹ Vaikuttava Yritys Oy:n edustajan haastattelu 24.10.2025.

⁵⁰ Tutkijan 4 vastaus sähköpostitiedusteluun 6.10.2025.

⁵¹ Vaikuttava Yritys Oy:n edustajan haastattelu 24.10.2025.

⁵² Haastattelu 28.10.2025 tavoitteesta Väestöryhmien väliset positiiviset kohtaamiset lisääntyvät kaupunkiudistusalueilla.

⁵³ Tutkijan 4 vastaus sähköpostitiedusteluun 6.10.2025, tutkijan 1 vastaus sähköpostitiedusteluun 23.10.2025 ja Vaikuttava Yritys Oy:n edustajan haastattelu 24.10.2025.

ikäntyneille suunnattujen tapahtumien ja toimintojen järjestämisen kasvusta kaupunkiudistusalueilla ei ollut selkeä: haastatellut toimialan asiantuntijat eivät osanneet sanoa, tarkoitetaanko mittarilla sitä, että molemmille ryhmille (lapsiperheille ja ikääntyneille) järjestetään omia vai yhteisiä tapahtumia ja toimintoja.⁵⁴ Tämä herättää kysymyksen mittareiden selkeydestä ylipäätään.

Sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan mittarit

Segregaatiosiantuntijanäkemyksen mukaan sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan tavoite päihdeikäyttäjien ja alueen asukkaiden myönteisistä kohtaamisista on tavoiteltava asia, jolla olisi todennäköisesti myönteisiä vaikutuksia. Erityisesti lasten ja nuorten näkökulmasta kaupunkialueiden niin sanotut hotspotit eli paikat, joissa kohdataan vaikkapa päihdeikäyttäjiä, ovat haastavia, jos ne osuvat koulu- ja harrastamatkojen varsille. Sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialalla mittareista naapurusto- ja ympäristötyöhön osallistuneiden määrä ja asukkaiden kokemus siisteydestä Kontulassa ei kuitenkaan kerro kohtaamisten laadusta. Saatavilla olevan tutkimustiedon käyttö Sympistä koskevan mittarin kohdalla on kuitenkin hyvä esimerkki.⁵⁵

Sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan edustajat pohtivat haastattelussa sitä, voiko yksittäisillä tavoitteilla ja mittareilla ratkaista segregaatio-ongelmaa. Myös toimialalle asetettujen mittareiden määrää ja mittaamista kyseenalaistettiin siitä näkökulmasta, voidaanko niillä osoittaa asiantilan kehittymistä. Mittarit saivat osakseen kritiikkiä myös sen vuoksi, että molemmat kohdistuvat kaupunkiudistusalueista vain Kontulaan. Kaupunkiyhteisten tavoitteiden työpajoissa sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialalta oli paikalla päihdepalvelujen työntekijöitä, mikä saattoi vaikuttaa mittareiden muodostumiseen. Toimialan asiantuntijoilla on erilaisia käsityksiä mittareista, sillä joidenkin mielestä on hyvä kohdentaa mittarit vain yhteen paikkaan, kun taas osan mielestä mittareiden tulisi kohdistua kaikille kaupunkiudistusalueille.⁵⁶

⁵⁴ Haastattelu 28.10.2025 tavoitteesta Väestöryhmien väliset positiiviset kohtaamiset lisääntyvät kaupunkiudistusalueilla.

⁵⁵ Tutkijan 2 vastaus sähköpostitiedusteluun 15.10.2025 ja tutkijan 4 vastaus sähköpostitiedusteluun 6.10.2025.

⁵⁶ Haastattelu 28.10.2025 tavoitteesta Väestöryhmien väliset positiiviset kohtaamiset lisääntyvät kaupunkiudistusalueilla.

3.3 Kaupunkiyhteinen tavoite: Nuorten toimintakyky ja tulevaisuudennäkymät

3.3.1 Tavoitteen tausta ja mittarit

Lasten ja nuorten hyvinvointiin liittyvä tavoite on pitkän aikavälin tavoite⁵⁷:

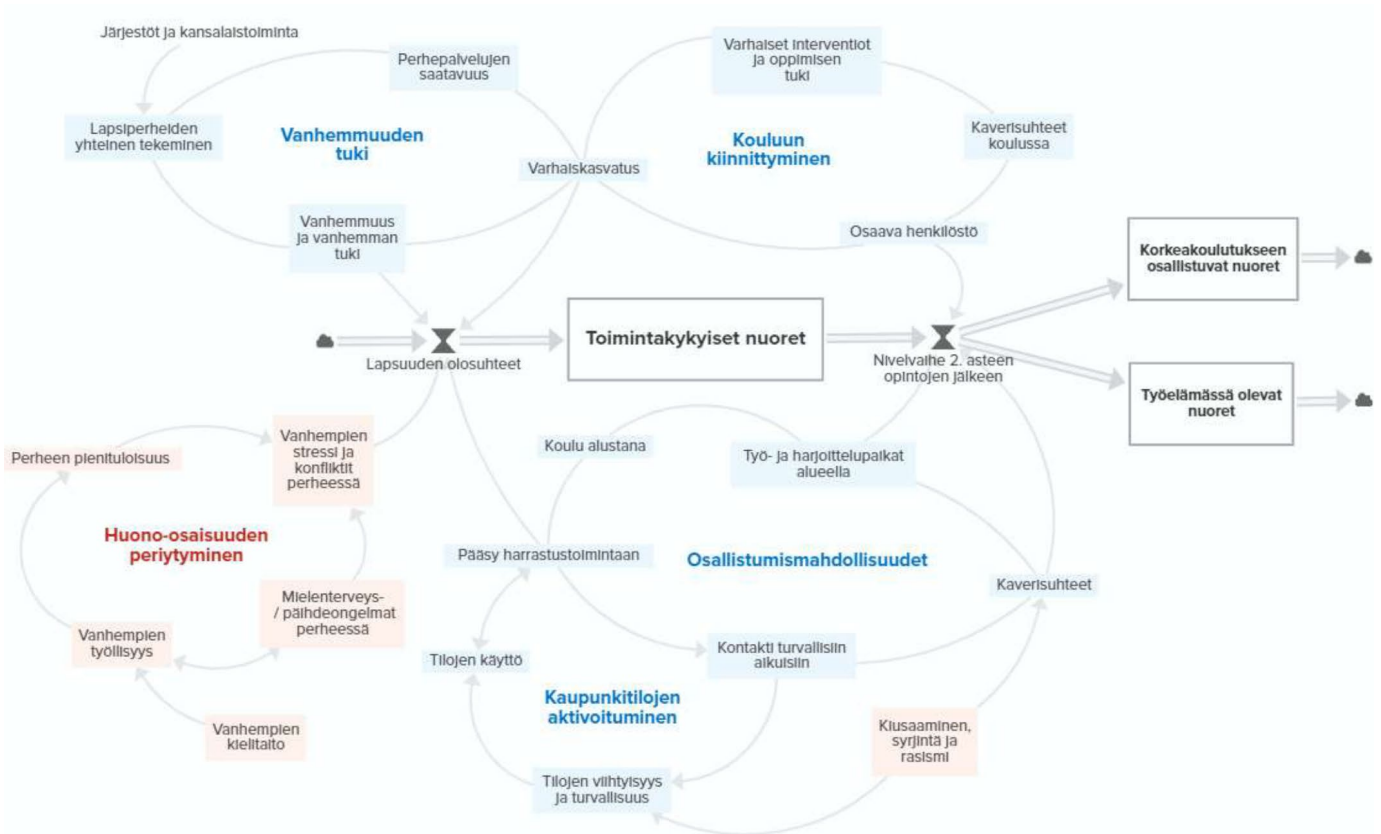
Erot nuorten toimintakyvyssä ja tulevaisuudennäkymissä eri väestöryhmien välillä vähenevät

Talousarviotavoitteiden valmistelutyöpajoissa todettiin, että erityisesti lasten ja nuorten hyvinvoinnin ja segregaaation rajapinnan löytäminen oli vaikeaa, koska käsiteltävänä oli kaksi laajaa ilmiötä.⁵⁸

Tavoitteen taustalla on työpajatyöskentelyssä käytetty systeemikartta, jossa hahmotellaan nuoren toimintakykyyn vaikuttavia elementtejä ja miten kaupungin eri palvelut kytkeytyvät niihin (kuvio 4).

⁵⁷ Helsingin kaupungin talousarvio 2025.

⁵⁸ Segregaation ehkäisystä kaupunkiyhteisiä tavoitteita vuoden 2025 talousarvioon – Taustamateriaali. Diaesitys 22.3.2024. Vaikuttava Yritys Oy.



Kuvio 4. Systemikartta tavoitteesta ”Erot nuorten toimintakyvyssä ja tulevaisuudennäkymissä eri väestöryhmien välillä vähenevät”⁵⁹

Tavoitteen mittarit vuoden 2025 talousarviossa olivat taulukon 2 mukaiset. Vain kasvatuksen ja koulutuksen toimiala on määritellyt tavoitteen sitovaksi.⁶⁰

⁵⁹ Segregaation ehkäisystä kaupunkiyhteisiä tavoitteita vuoden 2025 talousarvioon – Taustamateriaali. Diaesitys 22.3.2024. Vaikuttava Yritys Oy.

⁶⁰ Helsingin kaupungin talousarvio 2025.

Taulukko 2. Mittarit tavoitteelle Erot nuorten toimintakyvyssä ja tulevaisuudennäkymissä eri väestöryhmien välillä vähenevät⁶¹

Talousarviotavoite 2025	Erot nuorten toimintakyvyssä ja tulevaisuudennäkymissä eri väestöryhmien välillä vähenevät (kaupunkiyhteinen)				
Kanslia	Mittari 1: Kesätöitä kaupungilta saaneiden kohderyhmän nuorten määrä (kpl), vähintään 20	Mittari 2: Kartoituksen perusteella kohderyhmän nuorten kokemukset kesätöistä ovat positiivisia (K/E)	Mittari 3: Kartoituksen perusteella toimialojen ja liikelaitosten kokemukset kohderyhmän nuorten palkkaamisesta ovat positiivisia (K/E)	Mittari 4: Lasten ja nuorten turvallisuuskokouksiin osallistuneiden lasten ja nuorten määrä ja osallistujien moninaisuus (kpl), vähintään 20	Mittari 5: Lasten ja nuorten esittämien ratkaisuehdotusten määrä (kpl), vähintään 10
Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala (sitova)	Ristiinopiskeltujen kurssien määrä (kpl), kasvu vähintään 20 %				
Kaupunkiympäristön toimiala	Mittari 1: Osuus kaupunkiuudistusalueiden päiväkotien ja koulujen huoltopyynnöistä, joihin on vastattu 3 vuorokaudessa (%) (kasvu)	Mittari 2: Väliaikaisten liikuntapaikkojen ja muiden toimenpiteiden rakentaminen tarveperusteisesti KU-alueille turvattomaksi koetuille tyhjille alueille (väh. 1 kpl)	Mittari 3: Turvallisuuskeskusteluista nousevien kehittämissuositusten toteuttamis- tai ohjelmointiaste (%) vähintään 100		
Kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala	Mittari: Projektisuunnitelman toimenpiteiden toteuttaminen, jolla parannetaan matalan kynnyksen vapaa-ajan harrastustoiminnan saavutettavuutta yhteisöjen ja muiden toimijoiden kanssa kiinnittämällä erityistä huomiota maahanmuuttajataustaisten tyttöjen tavoittamiseen.				
Sosiaali-, terveys- ja pelastustoimiala	Mittari 1: Palveluketjuun liittyvät vastuut ja työnjaot on selkiytetty palvelukokonaisuuksissa	Mittari 2: Lapsille, nuorille ja huoltajille on toteutettu kohdennettua markkinointia (K/E)			

Talousarviossa 2025 todetaan, että kaupunginkanslian tavoitteena on talousarviossa 2025 ”tasata helsinkiläisten nuorten välisiä eroja tukemalla kesätyön saamisessa erityisesti sellaisia nuoria, joilla on tyypillisesti vähemmän sosiaalista, kielellistä ja kulttuurista pääomaa kuin vertaisillaan”. Henkilöstöosasto koordinoi työtä, joka kohdentuu tukea työllistymiseen tarvitseville 16–29-vuotiaille nuorille. Kohderyhmää laajennettiin yksin

⁶¹ Helsingin kaupungin talousarvio 2025.

maahan tullessiin nuoriin. Nuorten kesätyöllistämällä on ajateltu vahvistettavan myös vastaanottavan työyhteisön ymmärrystä ja osaamista. Onnistumista arvioidaan kesätyöllistyneiden nuorten määrällä sekä nuorten ja työtä tarjonneiden työyhteisöjen kokemuksia tarkastelemalla. Kaupungin tavoitteena on saada kaupunki-uudistusalueiden nuoria entistä paremmin mukaan alueiden turvallisuuden kehittämistyöhön. Turvallisuuskeskusteluilla pyritään vahvistamaan lasten ja nuorten osallisuutta ja vaikuttamismahdollisuuksia”.⁶²

Talousarvion mukaan kasvatuksen ja koulutuksen toimialan tavoitteena on ”ristiinopiskeltujen kurssien määrän kasvu edellisestä vuodesta vähintään 20 prosentilla. Toisen asteen ristiinopiskelua aiotaan laajentaa ja vakiinnuttaa osaksi normaalia toimintaa. Tarkoitus on mahdollistaa opiskelijoiden kohtaamiset eri oppilaitosmuotojen välillä oppilaitoksesta tai koulutusmuodosta riippumatta. Kaupunkiympäristön toimiala tavoittelee ensimmäisellä mittarillaan sitä, että suurempaan osaan kaupunki-uudistusalueiden päiväkotien ja koulujen huoltopyynnöistä vastataan aiempaa nopeammin”.⁶³

Talousarvion mukaan kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan tavoitteena on, että toimiala on laatinut matalan kynnyksen vapaa-ajan harrastustoiminnan saavutettavuuden parantamiseksi projektisuunnitelman ja toteuttanut sen toimenpiteet vuoden 2025 aikana. Tarkoitus on edistää osallisuutta ”rakentamalla luottamusta kohdennetuissa dialogitilaisuuksissa, toimintaa ja viestintää kohdentamalla sekä kohderyhmän nuorten lyhyitä keikkatöitä lisäämällä. Toimenpiteillä edistetään palvelujen tunnettua.” Sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan tavoitteena on ”selkeyttää lasten ja nuorten mielenterveys- ja päihdepalveluketjuun osallistuvien toimijoiden vastuita ja työnjakoa, sekä viestiä palveluista kohdennetusti lapsille, nuorille ja huoltajille huomioiden eri kieliryhmien tarpeet”.⁶⁴

3.3.2 Mittareiden analysointia

Yleistä

Segregaatioasiantuntijoiden mukaan nuorten toimintakyky ja tulevaisuudennäkymät ovat tärkeitä asioita, mutta otsikkotasolla tavoitteen liittymäpinta segregatioon on ohut. Jotta tavoite tukisi segregatian ehkäisemistä, se olisi pitänyt määritellä toisin.⁶⁵

Asiantuntijankäytännön mukaan mittarit eivät myöskään ole riittävän kattavia tavoitteeseen nähden. Tutkijan 4 mukaan lasten ja nuorten hyvinvoinnin sekä segregatian välisen rajapinnan löytäminen on selvästi ollut vaikeaa, joten voi päätellä, että segregatiosta ei työpajatyöskentelyn jälkeenkään ollut riittävän vahvasti jaettua

⁶² Helsingin kaupungin talousarvio 2025.

⁶³ Helsingin kaupungin talousarvio 2025.

⁶⁴ Helsingin kaupungin talousarvio 2025.

⁶⁵ Tutkijan 4 vastaus sähköpostitiedusteluun 6.10.2025.

käsitystä.⁶⁶ Myös tässä tavoitteessa olisi hyvä nähdä, minkälaiseen suuntaan mittareiden tulisi viedä. Lisäksi olisi hyvä kuvata, keiden välisiä eroja tavoitteessa halutaan kaventaa.⁶⁷

Kaupunginkanslian mittarit

Osa segregatioasiantuntijoista katsoo, että kaupunginkanslian mittarit ovat onnistuneita siinä mielessä, että niissä on kuvattu kohderyhmä.⁶⁸ Koetaan, että perustelu sosiaalisesta, kielellisestä ja kulttuurisesta pääomasta kesätöiden yhteydessä on onnistunut (mittarit 1–3).⁶⁹

Haastattelussa, jossa käsiteltiin tavoitetta Erot nuorten toimintakyvyssä ja tulevaisuuden näkymissä eri väestöryhmien välillä vähenevät, kaupunginkanslian edustajat kertoivat mittareiden muodostamisen olleen haastavaa. Sellaisia mittareita, joihin voidaan sitoutua ei kaupunginkanslian edustajien mukaan ollut helppoa löytää. Lopulta tavoitteelle muodostettiin viisi mittaria. Haastattelussa pohdittiin, olisiko tavoitteille ja mittareille helpompi asettaa omistajuudet ja valmisteluvastuut, mikäli tavoitteet olisivat nelivuotisia nykyisten yksivuotisten sijaan. Mittareista neljäs eli ”lasten ja nuorten turvallisuuskokouksiin osallistuneiden lasten ja nuorten määrä ja osallistujien moninaisuus” oli mittarina myös edellisvuonna.⁷⁰ Tutkijan 5 mukaan mittaristo kuvaa tavoitetta ja sen saavuttamista vain osin.⁷¹

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan mittari

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla päädyttiin mittariin, jossa ristiinopiskeltujen kurssien määrän tulisi kasvaa vähintään 20 prosenttia. Mittari on jatkumoa edellisen vuoden mittarille. Silloin tavoitteena oli luoda rakenteet toisen asteen opiskelijoiden ristiinopiskelumahdollisuuksien lisäämiseksi, eli nuori voisi valita kursseja lukioiden, Stadin AO:n ja Työväenopiston tarjonnasta huolimatta siitä, opiskeleeko nuori ammatillisessa oppilaitoksessa vai lukiossa. Mittarin asettamisella koitettiin saada toimintamalli vakiinnutettua.⁷²

Segregatioasiantuntijoiden mukaan koulujen sisäiseen segregatioon puuttuminen olisi mielekäästä. Lasten ja nuorten hyvinvointiin panostavat toimet ovat tässä oleellisia. Tällaisia voivat olla esimerkiksi opinto-ohjaajien kouluttaminen ymmärtämään koulutusvalintoja muutenkin kuin yksilöpsykologisesta näkökulmasta, opettajien yhteiskuntaluokkatietoisuuden lisääminen oppilaiden ja näiden perheiden kanssa kohtaamisissa sekä harrastetoiminnan mahdollistaminen heikommista taustoista

⁶⁶ Tutkijan 5 vastaus sähköpostitiedusteluun 7.10.2025.

⁶⁷ Vaikuttava Yritys Oy:n edustajan haastattelu 24.10.2025.

⁶⁸ Vaikuttava Yritys Oy:n edustajan haastattelu 24.10.2025.

⁶⁹ Tutkijan 2 vastaus sähköpostitiedusteluun 15.10.2025.

⁷⁰ Haastattelu 31.10.2025 tavoitteesta Erot nuorten toimintakyvyssä ja tulevaisuuden näkymissä eri väestöryhmien välillä vähenevät.

⁷¹ Tutkijan 4 vastaus sähköpostitiedusteluun 6.10.2025.

⁷² Haastattelu 31.10.2025 tavoitteesta Erot nuorten toimintakyvyssä ja tulevaisuuden näkymissä eri väestöryhmien välillä vähenevät.

tuleville.⁷³ Toimialan mittarilla (ristiinopiskeltujen kurssien määrä) voi olla kytkentä toimintakykyyn ja tulevaisuudennäkymiin, mutta mittarista ei käy ilmi toiminnan mittaluokka.⁷⁴ Vaikutusten seuraamisessa voitaisiin hyödyntää pitkäjänteisiä tavoitteita. Eräs segregatioasiantuntija ehdottaakin mahdolliseksi mittariksi esimerkiksi "XX % 20XX Helsingissä syntyneistä maahanmuuttajataustaisista on työelämässä tai opiskelemassa 22-vuotiaina."⁷⁵

Sillä, että nuoret valitsevat opintoja oman oppilaitoksen ulkopuolella, halutaan haastateltujen toimialan asiantuntijoiden mukaan vähentää nuorten sosiaalista eriytymistä. Tavoitteen tausta-ajatuksena on myös nuorten hyvinvoinnin lisääminen. Toimialalla ajatellaan, että kun nuoret voivat vaikuttaa siihen, mitä opintoja ja mistä he valitsevat, se kasvattaa nuorten autonomiaa. Tämä taas lisää heidän hyvinvointiaan. Ristiinopiskelun mahdollistamisella tavoiteltiin myös ammatillisessa oppilaitoksessa opiskelevien korkeakouluvalmiuksien lisäämistä. Tämän voidaan katsoa toteutuneen, sillä merkittävä osa suorituksista on heidän suorittamiaan lukio-opintoja. Toimialalla ei kuitenkaan ole tarkempaa dataa siitä, millaiset opiskelijat ovat suorittaneet ristiinopiskeltuja kursseja. Nuoret, joilla on sosioekonomisesti heikompi tausta, oletetusti pitäytyvät herkemmin oman oppilaitoksensa kursseissa. Haastattelussa todettiin, että ristiinopiskelua kehittäessä on pidettävä mielessä nuorten sosioekonomiset taustat.⁷⁶

Kaupunkiympäristön toimialan mittarit

Kaupunkiympäristön toimialan strategiayksikön johtavan asiantuntijan mukaan moni kaupunkiyhteisestä tavoitteesta on toimialan kannalta hankala. Kaupungin eri toimialoilla on erilaiset mahdollisuudet vaikuttaa suoraan tavoitteen toteutumiseen, ja toisaalta myös monet sellaiset asiat, jotka eivät ole kaupungin vaikutuspiirissä, vaikuttavat nuorten toimintakykyyn ja tulevaisuuden näkymiin. Kaupunkiympäristön toimialan palveluilla on asiantuntijan mukaan mahdollisuus vaikuttaa tavoitteeseen paljon muita toimialoja pienemmässä määrin ja vain välillisesti. Toimialalla mittarit on muodostettu siten, että ne heijastelisivat mahdollisimman hyvin kaupunkiympäristön toimialan tekemistä ja tuloksekkuutta suhteessa tavoitteeseen yleisesti: lähinnä kuvaten toimialan toimintaa nuorten arkiympäristön turvallisuuden ja viihtyisyyden parantamiseksi kaupunkiudistusalueilla. Mittarit eivät kuvaa tavoitteen toteutumista, mutta niillä on välillinen vaikutus siihen.⁷⁷

Osa segregatioasiantuntijoista näkee, että asetettuja mittareita on hankala ymmärtää tavoitteen näkökulmasta: yhteys oli kyllä nähtävissä, mutta paikoin melko kaukaisesti. Esimerkiksi vastausnopeus päiväkotien huoltopyyntöihin voi kaiketi osaltaan edesauttaa

⁷³ Tutkijan 2 vastaus sähköpostitiedusteluun 15.10.2025.

⁷⁴ Tutkijan 4 vastaus sähköpostitiedusteluun 6.10.2025.

⁷⁵ Tutkijan 1 vastaus sähköpostitiedusteluun 23.10.2025.

⁷⁶ Haastattelu 31.10.2025 tavoitteesta Erot nuorten toimintakyvyssä ja tulevaisuuden näkymissä eri väestöryhmien välillä vähenevät ja haastateltavan kommentit muistioon 17.12.2025.

⁷⁷ Kaupunkiympäristön toimialan strategiayksikön johtavan asiantuntijan vastaus sähköpostitiedusteluun 7.11.2025.

lasten ja nuorten hyvinvointia, mutta se on kuitenkin heidän itsensä kannalta melko etäinen.⁷⁸ Mittareissa koetaan positiiviseksi se, että ne liittyvät nimenomaan kaupunkiudistusalueilla tapahtuvaan toimintaan, vaikka tekemisellä ei saadakaan suoraan aikaan vaikutuksia.⁷⁹

Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan mittari

Segregaatioasiantuntijoiden näkemys on, että kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan mittarissa on onnistuneesti kuvattu kohderyhmä (maahanmuuttajataustaisten tyttöjen tavoittaminen). Yhteys tavoitteeseen on selkeä, vaikkei se kuvaa vaikutuksia. Toimenpiteet maahanmuuttajatyttöjen paremmaksi tavoittamiseksi harrastustoiminnan piiriin kohdistuvat tutkimusperustaisesti tunnistettuun riskiryhmään ja edistävät suoraan siihen kuuluvien hyvinvointia.⁸⁰

Haastattelun mukaan toimialan mittari projektisuunnitelman toimenpiteiden toteuttamisesta muotoutui pitkään kestäneen lasten ja nuorten kokonaisuuden pohdinnan tuloksena, kun toimialan asiantuntijat ja palvelukokonaisuuksien työntekijät tunnistivat, ettei toimialalla olla opittu yhteisten tavoitteiden tekemistä.⁸¹ Projektisuunnitelmaan määriteltiin kahdeksan eri toimenpidettä:

- Palvelukokonaisuuksissa kohdennetaan toimintaa sovitusti maahanmuuttajataustaisille tytöille.
- Valmistavan opetuksen luokkia ja heidän perheitään tavataan ja kutsutaan perheitä ja yhteisöjä mukaan järjestettävään toimintaan.
- Palveluissa keskustellaan tyttöryhmien kanssa mielekkästä vapaa-ajasta, harrastamisesta ja sen esteistä keväällä. Palvelukokonaisuudet järjestävät syyskuussa yhdessä teemaan ja kohderyhmälle suunnatut lapsen ja nuorten ääni – kuuluu tilaisuuden.
- Viiteryhmän nuoria palkataan toimintaan osallistumisen tueksi.
- Ratkaisujen yhteiskehittäminen Taiteen perusopetuksen (TPO-)toimijoiden kanssa taideharrastusten saavutettavuuden ja yhdenvertaisuuden lisäämiseksi.
- Ymmärryksen lisääminen taide- ja kulttuuriharrastusten myönteisistä vaikutuksista, jotta ne tulisivat laajemmin hyväksytyiksi muunkielisissä perheissä.
- Harrastamisen Suomen mallin toiminnan kohdentaminen (omarahoitus).

⁷⁸ Tutkijan 4 vastaus sähköpostitiedusteluun 6.10.2025.

⁷⁹ Vaikuttava Yritys Oy:n edustajan haastattelu 24.10.2025.

⁸⁰ Vaikuttava Yritys Oy:n edustajan haastattelu 24.10.2025 ja Tutkijan 4 vastaus sähköpostitiedusteluun 6.10.2025.

⁸¹ Haastattelu 31.10.2025 tavoitteesta Erot nuorten toimintakyvyssä ja tulevaisuuden näkymissä eri väestöryhmien välillä vähenevät.

- Toteutetaan Lapsen oikeuksien viikko – maksuttomien kokeilujen ja kiinnostavan toiminnan viikkona 17.–23.11.⁸²

Projektisuunnitelman laatimiseen osallistui 75 kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan työntekijää. Tilaisuudessa avattiin segregaaation käsitettä ja haettiin ymmärrystä kokonaisuudesta. Toimialalla kuitenkin koettiin mittareiden määrittely hankalaksi.⁸³

Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan asiantuntijat harmittelivat sitä, ettei mittariksi voitu valita samanlaisia toimenpidekohtaisia mittareita, jota toimialan toimenpidesuunnitelmassakin käytetään. Heidän käsityksensä mukaan kaupunginkansliasta tulleen ohjeistuksen vuoksi kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan mittari kutistui pelkäksi projektisuunnitelman laadinnaksi.⁸⁴ Kaupunginkanslian asiantuntijan mukaan ohjeistus ei rohkaise tähän.⁸⁵

Sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan mittarit

Sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan haastatteluun osallistuneet asiantuntijat kertoivat, että mittariston jäsentelyn aikana johdon näkemys oli, että mittariasetannassa kannattaa fokuoittaa sellaisiin toimiin, joita joka tapauksessa tehdään, sekä sellaisiin, jotka ovat tavoitteen asetannan kannalta merkityksellisiä. Sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan ensimmäinen mittari liittyi palveluketjuun liittyvien vastuiden ja työnjakojen selkiyttämiseen ja toinen mittari liittyi lapsille, nuorille ja huoltajille toteutettuun kohdennettuun markkinointiin. Esimerkiksi lasten ja nuorten palveluketjun kehittämistä on tehty jo vuosia, mutta koska kyseessä on laaja kehittämistehtävä, sitä ei ole vielä saatu valmiiksi.⁸⁶

Sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan kaupunkiyhteisen tavoitteen molemmat mittarit ovat prosessimittareita, eli ne kuvaavat käytännön kehittymistä. Toimialan haastateltujen asiantuntijoiden mukaan mittarit eivät kuitenkaan kuvaa varsinaista tavoitetta, sillä niissä ei mitata esimerkiksi toimintakykyeroja tai tulevaisuuden näkymien eroja. Segregaation ehkäisyn työpajoissa, joissa mittariasetantaa tehtiin, osa osallistujista kritisoi sitä, ettei mittareissa huomioida eri väestöryhmien tai alueiden eroja. Vaikka mittarit on todettu hankaliksi, kaupunkiyhteistä tavoitetta pidetään silti tärkeänä osana kokonaisuutta ja merkittävänä asiana segregaaation ehkäisyn kokonaisuudessa.⁸⁷

Mittarit saavat kritiikkiä myös segregaaatioasiantuntijoilta. Osa asiantuntijoista katsoo, että toimialan mittarit jäävät liian yleiselle tasolle, eivätkä ne aina tunnu kytkeytyvän

⁸² Kuvan projektisuunnitelman toimenpiteiden seuranta (PowerPoint). Saatu kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan kehittämis- ja digitalisaatiopalveluiden kehittämisasiantuntijalta 5.11.2025.

⁸³ Haastattelu 31.10.2025 tavoitteesta Erot nuorten toimintakyvyssä ja tulevaisuuden näkymissä eri väestöryhmien välillä vähenevät.

⁸⁴ Haastattelu 31.10.2025 tavoitteesta Erot nuorten toimintakyvyssä ja tulevaisuuden näkymissä eri väestöryhmien välillä vähenevät.

⁸⁵ Kaupunginkansliasta saatu kommentti muistioon 7.1.2026.

⁸⁶ Haastattelu 31.10.2025 tavoitteesta Erot nuorten toimintakyvyssä ja tulevaisuuden näkymissä eri väestöryhmien välillä vähenevät.

⁸⁷ Haastattelu 31.10.2025 tavoitteesta Erot nuorten toimintakyvyssä ja tulevaisuuden näkymissä eri väestöryhmien välillä vähenevät.

tavoitteeseen.⁸⁸ Ilman tarkempaa kuvausta talousarviossa mittari ei ole kovin ymmärrettävä.⁸⁹

3.4 Kaupunkiyhteinen tavoite: Talousarviomäärärahojen kohdentaminen

3.4.1 Työsuunnitelma tavoitteen edistämiseksi

Talousarviomäärärahoja kohdennetaan uudelleen tarveperusteisesti em. tavoitteiden toteuttamiseksi

Talousarviossa 2025 tarveperusteisuudesta on maininta vain kolmessa kohtaa: Kaupunkiympäristön toimialan yhdessä mittarissa, kaupunginkanslian kohdalla ”Tarveperusteisen rahoituksen vaikuttavuutta arvioidaan yhteistyössä Aalto-yliopiston kanssa” ja kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan maininta on ”Toimialan palvelut ja toiminnot edistävät kaupunkilaisten terveyttä ja hyvinvointia sekä ehkäisevät segregatiota. Palvelujen kehittämisessä ja kohdentamisessa käytetään laajaa tietopohjaa ja jatketaan jo aloitettua tarveperusteisen rahoituksen mallin kehittämistä ja ne otetaan käyttöön vuonna 2025.”⁹⁰

Tavoitteesta ei ole siis laadittu varsinaisia mittareita talousarvioon, sillä tavoite on tarkoitettu välineeksi muiden kaupunkiyhteisten tavoitteiden edistämiseen. Aiemmin toimineen segregaatian ehkäisyn ohjelmaryhmän työsuunnitelmassa 2024–2025 kuvataan sitä, miten tavoitetta on tarkoitus edistää (taulukko 3). Toimet kohdistuvat erityisesti kasvatukseen ja koulutukseen, kulttuurin ja vapaa-ajan sekä kaupunkiympäristön toimialalle, mutta luvussa 3.4.2 kuvataan tavoitetta myös sosiaali-, terveys- ja pelastustoimen sekä kaupunginkanslian näkökulmasta.

⁸⁸ Tutkijan 4 vastaus sähköpostitiedusteluun 6.10.2025.

⁸⁹ Vaikuttava Yritys Oy:n edustajan haastattelu 24.10.2025.

⁹⁰ Helsingin talousarvio 2025.

Taulukko 3. Segregaation ehkäisyn ohjelmaryhmän kärkiteemat ja työsuunnitelma 2024–2025⁹¹

Kärkiteemat	Lyhyen aikavälin toimet	Pitkän aikavälin toimet
1. Talousarvion määrärahojen kohdentaminen tarveperusteisesti	<p>Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan laskentamallin laajentaminen</p> <p>Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan perusrahoituksen tarveperustaisuuden lisäselvitys</p> <p>Ta-neuvottelutuloksen vaikutukset tubujen laadintaan 2024, mm. erityisopettajat ja kasvatuksen ja koulutuksen toimialan tp-raha, koulunuorisotyö jne.</p>	<p>Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala, kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala ja kaupunkiympäristön toimiala laativat esityksen tarveperusteisen rahoituksen vaiheittaisesta laajentamisesta</p> <p>Linjaukset miten tarveperusteista rahoitusta aletaan kehittämään (tutkimustiedon hyödyntäminen, tarveperusteisen rahoituksen kaupunkiyhteinen vaikuttavuustutkimus)</p>
2. Kaupunki-uudistuksen edistäminen	<p>Kaupunki-uudistusalueiden investointi- ja toimenpidesuunnitelman 2022–2025 päivitys</p> <p>Kesäajan toiminta KU-alueilla (erityisesti kesä 2024)</p> <p>Kaupunki-uudistuksen talousarviotavoitteen toimenpiteiden seuraaminen KU-alueilla</p> <p>Asukastalojen (yhteisöalojen) rooli segregaation ehkäisemisessä</p>	<p>Kaupunki-uudistusalueiden palveluverkko ja sen kehittäminen</p> <p>Kaupunkiympäristön toimialain budjetoinnin kehittäminen: tarveperusteinen rahoitusmalli tukemaan kaupunki-uudistusalueiden kehittämistä</p>

3.4.2 Tarveperusteinen rahoitus eri toimialoilla

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan tarveperusteinen rahoitus

Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala on pitkään jakanut peruskouluille niin kutsuttua positiivisen diskriminaation eli myönteisen erityiskohtelun määrärahaa. Tarveperusteisen rahoituksen idea tuli peruskoulujen budjettiin ensimmäisen kerran jo ennen vuotta 2000. Silloin ei ollut vielä erillistä tarveperusteista rahoitusta, mutta ajatuksena oli kohdentaa rahoitusta osittain alueellisten tarpeiden mukaisesti. Alkuperäinen ajatus oli, että rahan jakoon vaikuttaisi työllisyysaste, koulutustaso sekä maahanmuuttajataustaisuus. Jakamisperusteita on muutettu vuosien saatossa. Jossain kohtaa rahaa jaettiin myös kohdennetummin niille kouluille, joista hakeuduttiin paljon pois. Tätä varten ei kuitenkaan ollut erityisrahoitusta, vaan peruskoulujen perusrahoituksesta irrotettiin 0,5 prosenttia ja jaettiin uudelleen. Tällä hetkellä noin 40 peruskoulua vajaasta 90 koulusta saa tarveperusteista rahoitusta.⁹²

⁹¹ Ohjelmasihteeri: Riikka Henriksson, sihteeri: Stina Högnabba, päivitetty 20.3.2025.

⁹² Haastattelu 30.10.2025 tavoitteesta Talousarviomäärärahoja kohdennetaan uudelleen tarveperusteisesti segregaation ehkäisyn tavoitteiden toteuttamiseksi.

Vuosina 2024–2025 poliitikot päättivät tehdä merkittäviä lisäyksiä rahoitukseen. Rahoitusta lisättiin noin neljä miljoonaa euroa vuosittain. Taulukosta 4 nähdään, että esimerkiksi varhaiskasvatukseen varattiin tarveperusteista rahoitusta 0,9 prosenttia vuonna 2025 koko budjetista, kun vuonna 2023 sitä varattiin vain 0,4 prosenttia. Eniten tarveperusteista rahoitusta on budjetoitu perusopetukseen, jossa vuonna 2025 sitä oli 1,8 prosenttia.⁹³

Taulukko 4. Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan tarveperusteiset kohdennukset⁹⁴

	2023	2024	2025
Varhaiskasvatus	0,4 %	0,5 %	0,9 %
Perusopetus	1,4 %	1,7 %	1,8 %
Lukiokoulutus	0,4 %	0,4 %	0,7 %
Ammatillinen koulutus	0,4 %	0,5 %	0,9 %

Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala korosti haastattelussa sitä, että toimialan perusrahoituskin on suurelta osin tarveperusteista.⁹⁵ Lautakunta hyväksyy budjetointiperiaatteet, joissa huomioidaan yksilöllisiä oppijan tarpeita osana perusrahoitusta. Perusrahoituksesta kohdennetaan lasten ja oppilaiden yksilöllisten tarpeiden perusteella noin 10 prosenttia toimialan perusrahoituksesta. Perusopetuksen budjetista kohdennus on noin 16 prosenttia. Kohdennetut kulut ovat lähes kokonaan henkilöstökuluja. Yksilöllisiin tarpeisiin pohjautuva rahoitus perustuu esimerkiksi erityisoppilaiden määrään (yleisopetuksessa, erityisluokassa), S2-oppilaiden määrään sekä onko kysymyksessä ala- vai yläkoulu. Yksilöllisiin tarpeisiin perustuva rahoitus sisältää erityiskoulut, erityiskuljetukset ja kehitysvammaisten iltapäivätoiminnan. Helsingissä osa perusrahoituksesta ohjautuu tarveperusteisesti ja periaatteet ovat selkeät.⁹⁶

Aalto-yliopiston tutkijat esittelivät tarveperusteisen rahoituksen vaikutusten arvioinnin mahdollisuuksia perusopetuksessa segregaaation ehkäisemisen ohjelmaryhmässä huhtikuussa 2025. Taulukossa 5 on esitetty kasvatuksen ja koulutuksen toimialan linjaukset tarveperusteisen rahoituksen kehittämiseksi.⁹⁷

⁹³ Haastattelu 30.10.2025 tavoitteesta Talousarviomäärärahoja kohdennetaan uudelleen tarveperusteisesti segregaaation ehkäisyn tavoitteiden toteuttamiseksi.

⁹⁴ Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan tarveperusteiset rahat 2022–2026. Saatu kasvatuksen ja koulutuksen toimialan talous- ja suunnittelujohtajalta 30.10.2025.

⁹⁵ Haastattelu 30.10.2025 tavoitteesta Talousarviomäärärahoja kohdennetaan uudelleen tarveperusteisesti segregaaation ehkäisyn tavoitteiden toteuttamiseksi.

⁹⁶ Järvenkallas, Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan perusrahoituksen tarveperusteisuus ja Segregaation ehkäisy -ohjelmaryhmän muistio 16.1.2024, täydennetty 19.3.2024.

⁹⁷ Järvenkallas, Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan perusrahoituksen tarveperusteisuus ja Segregaation ehkäisy -ohjelmaryhmä 16.1.2024 / 19.3.2024 täydennykset.

Taulukko 5. Yhteenvedo tarveperusteisen rahoituksen kehittämisestä kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla⁹⁸

		2023	2024	2025	2026
Varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen TP- kriteereiden uudistus	<ul style="list-style-type: none"> Aluepohjaisesta tiedosta koulukohtaiseen tietoon. Perusopetuksen TP -indeksiin taustamuuttajaksi oppimistulostietoja. 				
Varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen TP -rahoituksen päivitys kielineutraaliksi	<ul style="list-style-type: none"> Varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen TP-rahoituksen kriteerit ja rahanjako päivitetty yhdenmukaisiksi palvelukielestä riippumatta. Toimeenpano 1.8.2024 alkaen. 				
Perusrahoituksen tarveperusteisuus	<ul style="list-style-type: none"> Kaskon S2 -rahoitusmallin arviointi käynnistetään keväällä 2024. Perusopetukseen tulossa lakimuutosesityksiä keväällä 2024 (esim. oppimisen tuki), joilla vaikutuksia perusopetuksen rahoitusperiaatteisiin. Rahoitusperiaatteiden kehittämistarpeita arvioidaan suhteessa lakiesityksiin. Keskustelu käynnistetään keväällä 2024. 				
Valtion tasa-arvo ja yhdenvertaisuus avustus	<ul style="list-style-type: none"> Käynnissä oleva rahoitus olemassa olevin kriteerein käytössä vuoden 2024 loppuun asti. Uutta avustusta haettu 2/2024 kokonaisoppilasmäärän perusteella. Uuden rahoituskauden eurot käyttöön vuoden 2025 alusta. Rahoituskausi on kalenterivuosi. Asia vaatii vaikutusten arviointia, jossa käydään periaatteet, kohdentuminen ja vaikutukset läpi. Otetaan huomioon koulun lukuvuosijattelu ja talouden hallinta/ennakointi. 				
TP -rahoituksen vaikuttavuus	<ul style="list-style-type: none"> Yhteistyö Aallon kanssa käynnistetty ja etenee. 				

Jatkossa on tarkoitus tarkentaa tarveperusteisen rahoituksen kohdentamista tarveperusteisen rahoituksen tutkimustulosten perusteella. Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan asiantuntijoiden mukaan on kuitenkin hankalaa antaa absoluuttista vastausta siitä, mikä olisi oikea summa tai kohdennustapa, jolla saataisiin parhaimmat tulokset.⁹⁹

Toisen asteen koulutuksen tarveperusteinen rahoitus on huomattavasti uudempaa verrattuna peruskoulujen tarveperusteiseen rahoitukseen. Toisen asteen koulutuksessa on myös eroavaisuuksia peruskouluihin, sillä toisen asteen koulutus on valtakunnallista palvelua, jonne voi hakeutua mistä päin Suomea tai Helsinkiä tahansa. Alueelliset indikaattorit eivät ole rahan jakamisessa niin relevantteja.¹⁰⁰

Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan tarveperusteinen rahoitus

Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalla on käytetty tarveperusteista rahoitusta systemaattisesti vuosina 2024–2025. Toimialan palveluista nuorisopalvelukokonaisuudella on kuitenkin ollut jo vuodesta 2019 alkaen tarveperusteisen kohdentamisen malli, jossa on hyödynnetty indeksiä ja erilaisia muuttujia. Systemaattinen rahoituksen ohjaaminen palvelukokonaisuuksille on toteutettu myöhemmin. Kirjastopalveluilla on ollut vuodesta 2025 lähtien käytössä indeksipohjainen tarveperusteisen rahoituksen malli, joka on laadittu yhdessä kaupunginkanslian kaupunkitietopalvelujen kanssa.¹⁰¹

⁹⁸ Järvenkallas, Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan perusrahoituksen tarveperusteisuus ja Segregaation ehkäisy -ohjelmaryhmä 16.1.2024 / 19.3.2024 täydennykset.

⁹⁹ Haastattelu 30.10.2025 tavoitteesta Talousarviomäärärahoja kohdennetaan uudelleen tarveperusteisesti segregaaation ehkäisyn tavoitteiden toteuttamiseksi.

¹⁰⁰ Haastattelu 30.10.2025 tavoitteesta Talousarviomäärärahoja kohdennetaan uudelleen tarveperusteisesti segregaaation ehkäisyn tavoitteiden toteuttamiseksi.

¹⁰¹ Haastattelu 30.10.2025 tavoitteesta Talousarviomäärärahoja kohdennetaan uudelleen tarveperusteisesti segregaaation ehkäisyn tavoitteiden toteuttamiseksi.

Kuten taulukosta 6 havaitaan, kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan tarveperusteisen rahoituksen määrä on vuonna 2025 kasvanut selkeästi vuoteen 2024 verrattuna, etenkin tarveperusteisesti kohdennettujen avustusten osalta. Tarveperusteista kohdennusta tehtiin 1,3 prosenttia koko kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan budjetista vuonna 2024 ja 2,1 prosenttia vuonna 2025. Kohdennuksia on tehty kaupunkiuudistusalueille, mutta myös muille alueille, joiden toimintaympäristön on koettu olevan haastava. Rahoitusta on kohdennettu kasvatuksen ja koulutuksen toimialan tapaan muun muassa vakansseihin.¹⁰²

Taulukko 6. Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan tarveperusteiset kohdennukset¹⁰³

		2024	2025
Kulttuuripalvelu- kokonaisuus	Kaikkien menojen tarveperusteiset kohdennukset	2,2 %	2,7 %
	Tarveperusteisesti kohdennetut avustukset	5,9 %	7,3 %
Liikuntapalvelu- kokonaisuus	Kaikkien menojen tarveperusteiset kohdennukset	0,4 %	0,9 %
	Tarveperusteisesti kohdennetut avustukset	1,7 %	2,2 %
Nuorisopalvelu- kokonaisuus	Kaikkien menojen tarveperusteiset kohdennukset	3,7 %	6,0 %
	Tarveperusteisesti kohdennetut avustukset	0,0 %	6,7 %
Kirjastopalvelu- kokonaisuus	Kaikkien menojen tarveperusteiset kohdennukset	0,9 %	1,9 %

Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan tarveperusteisessa rahoituksessa yksi keskeinen väline ovat avustukset. Avustuksilla tuotetaan suurin osa eri alueiden kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan toiminnasta. Segregaation ehkäisemiseen liittyviä avustuksia ovat esimerkiksi harrastamisen alueellinen saavutettavuuden kehittäminen, segregaation erityisavustus sekä niin sanottu Helsinki-malli¹⁰⁴. Osa avustusmäärärahoista kohdennetaan kaupunkiuudistusalueille. Palvelukokonaisuudet määrittelevät tällä hetkellä itse, miten avustukset kohdennetaan. Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalle on tulossa vuodelle 2027 tarkemmat mallit, joiden olisi tarkoitus auttaa kohdennuksessa ja siinä, että kohdennus olisi mahdollisimman vaikuttavaa. Toimialalla on kuitenkin seurattu palvelukokonaisuuksien tekemiä kohdennuksia ja ne ovat vaikuttaneet onnistuneilta. Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalla yksi oleellinen seikka rahoituksen kohdentamisessa on

¹⁰² Haastattelu 30.10.2025 tavoitteesta Talousarviomäärärahoja kohdennetaan uudelleen tarveperusteisesti segregaation ehkäisyn tavoitteiden toteuttamiseksi; Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan tarveperusteiset rahat 2024–2025. Saatu kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan talous- ja suunnittelupalvelujen projektipäälliköltä 30.10.2025.

¹⁰³ Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan tarveperusteiset rahat 2024–2025. Saatu kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan talous- ja suunnittelupalvelujen projektipäälliköltä 30.10.2025.

¹⁰⁴ Helsingin malli on osallistavan ja alueellisen kulttuurityön malli, jossa taidelaitoksia ja taiteen ammattilaisryhmiä kannustetaan toimimaan eri kaupunginosissa yhteistyössä alueen asukkaiden ja yhteisöjen kanssa. [Helsingin mallin kehittämisavustukset | Helsingin kaupunki](#). Luettu 25.11.2025.

se, että iso osa segregatiota ennalta ehkäisevästä työstä tapahtuu lakisääteisten peruspalvelujen kautta.¹⁰⁵

Kaupunkiympäristön toimialan tarveperusteinen rahoitus

Segregaation ohjelmaryhmässä esiteltiin maaliskuussa 2025 miten kaupunkiympäristön toimialan osalta on onnistuttu tarveperusteisessa kohdentamisessa yleisten alueiden käyttötalouden ja yleisten alueiden investointien osalta. Selvityksen mukaan kaupunkiudistusalueiden maankäytön suunnittelu etenee alueellisesti eri aikataululla ja alueiden rakennettu ympäristö on merkittävältä osin uudistamisen tarpeessa. Investointien osalta (mm. katu- ja puistohankkeet) on koottu jatkuvasti päivittyvä PowerBI-raportti. Yleisten alueiden käyttötaloudesta on kohdistettu erillistä määrärahaa kaupunkiudistusalueille, jolla on parannettu turvallisuutta ja viihtyisyyttä. Kaupunkiympäristön toimialan arvio oli, että puistojen ja liikunta-alueiden osalta, katujen ja liikenneväylien osalta sekä käyttötalouden kohdentamisessa on pääosin onnistuttu myönteisessä erityiskohtelussa.¹⁰⁶

Kaupunkiyhteisen tavoitteen haastattelun perusteella määrärahojen määrittely tiettyä tavoitetta varten on myös kaupunkiympäristön toimialalla hankalaa. Esimerkiksi segregatiion ehkäisyyn käytettyjä euroja ei ole täysin mahdollista erottaa muusta rahankäytöstä. Kaupunkiympäristön toimialalla on eritelty erillisessä investointibudjetissa rahat muun muassa kaupunkiudistukseen, mutta kaupunkiudistusalueet eivät ole ainoita, jossa segregatiion ehkäisyä toteutetaan. Segregaation ehkäisy on kaikkien asuinalueiden yhteinen ja koko kaupungin toiminnan keskeinen tavoite.¹⁰⁷

Kaupunkiympäristön toimiala on kohdentanut määrärahoja kaupunkiudistusalueille selvästi viime vuosia enemmän. Sekä henkilöstöresursseja että investointimäärärahoja on lisätty. Kaupunkiudistusalueiden investointeihin ohjattiin 2020-luvun alussa noin viisi miljoonaa euroa vuosittain, kun vuonna 2025 kaupunkiudistusalueiden investointeja tehtiin yli 20 miljoonalla eurolla. Toimialalla on havahduttu siihen, että työntekijöiden ajattelutapa on kehittynyt: nykyisin investointitarpeet kaupunkiudistusalueille tunnistetaan ja tiedostetaan paremmin. Tätä kautta myös investointihankkeiden suunnitteluun ja edistämiseen kohdistetaan enemmän henkilöstöresursseja. Kaupunkiudistusalueita varten on palkattu kaupunkiudistuskoordinaattori, joka koordinoidaan kaupunkiudistusalueille kohdistuvia hankkeita tehden yhteistyötä toimialan eri palveluiden kanssa. Tavoitteena on parantaa kaupunkiudistusalueiden viihtyvyyttä ja turvallisuutta niin pienillä kuin isoillakin investointihankkeilla.¹⁰⁸

¹⁰⁵ Haastattelu 30.10.2025 tavoitteesta Talousarviomäärärahoja kohdennetaan uudelleen tarveperusteisesti segregatiion ehkäisyn tavoitteiden toteuttamiseksi.

¹⁰⁶ Segregaation ehkäisy -ohjelmaryhmän muistio 25.3.2025.

¹⁰⁷ Haastattelu 30.10.2025 tavoitteesta Talousarviomäärärahoja kohdennetaan uudelleen tarveperusteisesti segregatiion ehkäisyn tavoitteiden toteuttamiseksi.

¹⁰⁸ Haastattelu 30.10.2025 tavoitteesta Talousarviomäärärahoja kohdennetaan uudelleen tarveperusteisesti segregatiion ehkäisyn tavoitteiden toteuttamiseksi.

Sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan tarveperusteinen rahoitus

Sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan tarveperusteista rahoitusta käsiteltiin segregaatian ehkäisyohjelmaryhmässä elokuussa 2024. Toimiala oli laatinut selvityksen aiheesta. Ennalta ehkäisevissä palveluissa pyritään kohdentamaan työtä esimerkiksi riskialueilla tai riskiryhmille, mutta tämän työn osuus on vain pieni osa sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan kokonaisuutta. Myönteisen erityiskohtelun määrärahaa jaettiin perhe- ja sosiaalipalveluille vuosina 2018–2020. Tuolloin rahoitusta käytettiin kouluterveydenhoitajien, psykologien ja sosiaaliohjaajien lisäämiseen niillä alueilla, joissa käyttö oli runsasta ja vieraskielisiä enemmän. Resurssit ovat osa nykyistä toimintaa. Tämän jälkeenkin neuvolapalvelujen, kouluterveydenhuollon ja sosiaaliohjauksen sisällä resursseja on ohjattu enemmän väestöpohjan mukaan. Terveysasemilla resursseja pyritään kohdentamaan peittävyuden ja väestöpohjan (ikä rakenne, vieraskielisyys) perusteella.¹⁰⁹

Sosiaali-, terveys- ja pelastustoimen palvelut rahoitetaan valtion rahoituksella, ja rahoitusohjausta tulee myös valtion suunnasta. Toimialan palvelustrategia on yksi keskeisimmistä palvelujen järjestämisvastuuseen liittyvistä strategisista asiakirjoista. Sen lähtökohtana on taata, että Helsinki kykenee vastaamaan parhaalla mahdollisella tavalla asukkaidensa palvelutarpeeseen. Palvelustrategia laaditaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) 11 §:n mukaisesti valtuustokausittain.¹¹⁰

Sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan sekä kaupunkiympäristön toimialan välillä on tiivistetty yhteistyötä tiettyjen alueiden siisteyden parantamiseksi. Vuoden 2024 alussa sosiaali-, terveys- ja pelastustoimiala on alkanut sopia kiinteistön huoltoyhtiön kanssa tehostetusta tilan lähiympäristön siivouksesta ja kunnossapidosta, joka maksetaan lisätalousarvion määrärahasta. Alueelliset työparit suunnittelevat tarvittavat toimenpiteet. Sörkän, Itäkeskuksen ja Kontulan Sympipisten osalta sekä Hietaniemenkadun päiväkeskuksen osalta on tehty useita kohdennettuja toimenpiteitä.¹¹¹

Sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan talous- ja strategiajohtajan mukaan toimialan järjestämät palvelut ovat jo lähtökohtaisesti tarveperusteisia. Toimialalla pyrkimyksenä on arvioida kuntalaisten tarpeita ja kohdentaa rahoitusta sen mukaisesti. Tällä hetkellä paljon palveluita tarvitseville asiakkaille kohdistuu jo paljon resursseja. Haasteita toimialalla aiheuttaa kuitenkin se, että rahoitus tulee ensisijaisesti järjestää lakisääteisiin palveluihin. Lakisääteisten palvelujen lisäksi sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialalla on panostettu myös ennalta ehkäiseviin ja segregaatiota ehkäiseviin palveluihin, mutta niiden vaikuttavuuden todentaminen on haastavaa. On vaikeaa todentaa, että rahoituksen

¹⁰⁹ Segregaatian ehkäisy -ohjelmaryhmän muistio 20.8.2024.

¹¹⁰ Muistioon saatu kommentti 22.12.2025; Sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan palvelustrategia 2026–2029 Khs 8.12. 832 §.

¹¹¹ Segregaatian ehkäisy -ohjelmaryhmän muistio 11.6.2024.

kohdentaminen johonkin ennalta ehkäisevään palveluun todella olisi ennalta ehkäisevää.¹¹²

Sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialalla tarkastellaan monessa palvelussa väestöpohjaa ja palveluja pyritään kohdentamaan sen mukaisesti. Esimerkiksi vuosina 2018–2020 myönteisen erityiskohtelun määrärahaa käytettiin muun muassa kouluterveydenhoitajien, psykologien ja sosiaaliohjaajien lisäämiseen niillä alueilla, joilla tarve oli runsasta ja vieraskielisiä oli enemmän. Myös sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan vuoden 2026 toimintasuunnitelmaan on tulossa segregatiokirjauksia. Toimialalla ei enää kuitenkaan jaeta erikseen tarveperusteista rahaa siten, että jokin tietty määräraha kohdennettaisiin systemaattisesti tiettyjen kriteerien mukaisesti. Toimialalla koetaan, että palveluita toteutetaan jo muutenkin tarveperusteisesti. Esimerkiksi Helsingin tavoitteena on myös ensi vuonna hoitoon pääsy 14 vuorokauden aikana ja sen toteuttaakseen kaupungin on resursoitava siihen. Resursointitarpeita katsotaan muun muassa väestöpohjan mukaisesti sekä sen mukaan, missä saatavuus on heikointa. Toimialalla tämä koetaan tarveperusteiseksi ajatteluksi, mutta osuus, joka siitä voidaan lukea tarveperusteiseksi rahoitukseksi, on hyvin vaikea määrittää.¹¹³

Kaupunginkanslian tarveperusteinen rahoitus

Kaupunginkanslian toiminnan luonne keskushallintovirastona on sellainen, ettei se juurikaan kohdennu suoraan palveluina kuntalaisille. Kaupunginkanslia kuitenkin osallistui muiden toimialojen tapaan tarveperusteisen budjetoinnin työpajoihin, joissa tunnistettiin, ettei uusia toimenpiteitä ollut tarpeen tai mahdollistakaan lähteä edistämään kaupunginkansliassa. Näin ollen tarveperusteisten määrärahojen kohdentamisen sijaan kaupunginkansliassa on kohdennettu resursseja päätettyihin talousarviotavoitteisiin. Määrärahojen kohdentamisessa ei ole käytetty tarveperusteista laskentamallia. Vuonna 2025 kaupunginkansliassa käytetään segregatiota ehkäiseviin kokonaisuuksiin noin 5,4 miljoonaa euroa.¹¹⁴

Asiantuntijoiden mukaan niin tarveperusteinen rahoitus kuin kaupunkiuudistushankekin kytkeytyvät segregaatiorajuntauksen ja seurauksiin puuttumiseen ja on tärkeä, tutkimusperustainen keino segregatiokehityksen torjumiseksi. Voidaan kuitenkin kysyä, onko tarveperusteisen rahoituksen mittaluokka oikeasuhtainen, vai tarvittaisiinko vielä isompia panostuksia vaikutusten aikaansaamiseksi. Painotuksia voidaan tehdä myös alueellisin investoinnein. Kaupunkiuudistus on yksi väline segregaatiorajuntauksen vastaisten toimien pitkäjänteisyyden takaamiseksi. Se on myös yksi esimerkki siitä, että kaupungin

¹¹² Haastattelu 30.10.2025 tavoitteesta Talousarvion määrärahoja kohdennetaan uudelleen tarveperusteisesti segregaatiorajuntauksen ehkäisyn tavoitteiden toteuttamiseksi.

¹¹³ Haastattelu 30.10.2025 tavoitteesta Talousarvion määrärahoja kohdennetaan uudelleen tarveperusteisesti segregaatiorajuntauksen ehkäisyn tavoitteiden toteuttamiseksi.

¹¹⁴ Kaupunginkanslian hallinto- ja kehittämispalvelujen taluspäällikön vastaus sähköpostitiedusteluun 12.11.2025.

segregaation vastaiset toimet ovat paljon laajempia kuin tässä arvioidut talousarviotavoitteet mittareineen.¹¹⁵

3.5 Kaupunkiyhteinen tavoite: Kaupunkilaisten työkyky ja työllistyminen

3.5.1 Tavoitteen tausta ja mittarit

Vuoden 2025 talousarvion kaupunkiyhteiseksi työllisyyden edistämisen tavoitteeksi otettiin:

Edistämme kaupunkilaisten työkykyä ja työllistymistä kaikissa elämänvaiheissa

Tavoite ei ole syntynyt segregaaion ehkäisemisen tavoitteiden muodostamisprosessissa vaan erillisenä tavoitteena.¹¹⁶ Talousarvion mukaan työllisyyspalveluliikelaituksen aloittaessa toimintansa ”kiinnitetään huomiota uusien asiakkuuksien haltuunottoon ja palveluiden kohdentamiseen työmarkkina-aseman mukaisesti. Tavoitteena on, että asiakkaat työllistyvät nopeasti tai pääsevät tarvittaviin palveluihin, jotta työttömyysjaksot jäävät mahdollisimman lyhyiksi. Onnistumista mitataan sillä, kuinka moni työttömyysjakso päättyy alle kolmessa kuukaudessa. Pitkittyvä työttömyys lisää työllistymisen ja hyvinvoinnin haasteita. Työttömyysjaksojen lyheneminen nostaa Helsingin työllisyysastetta kaupunkiyhteisen tavoitteen mukaisesti.”¹¹⁷ Tavoite voidaan kytkeä systeemikarttaan, jossa on kuvattu tavoite ”erot nuorten toimintakyvyssä ja tulevaisuudennäkymissä eri väestöryhmien välillä vähenevät” (kuvio 3 sivulla 15).

Mittarit

Tavoitteen mittarit vuoden 2025 talousarviossa olivat taulukon 6 mukaiset. Vain kaupunginkanslia on määritellyt tavoitteen sitovaksi.¹¹⁸

¹¹⁵ Tutkijan 5 vastaus sähköpostitiedusteluun 7.10.2025.

¹¹⁶ Kaupunginkansliasta saatu kommentti muistioon 7.1.2026.

¹¹⁷ Helsingin kaupungin talousarvio 2025.

¹¹⁸ Helsingin kaupungin talousarvio 2025.

Taulukko 7. Mittarit tavoitteelle Edistämme kaupunkilaisten työkykyä ja työllistymistä kaikissa elämänvaiheissa¹¹⁹

Talousarviotavoite 2025	Edistämme kaupunkilaisten työkykyä ja työllistymistä kaikissa elämänvaiheissa (kaupunkiyhteinen)
Kanslia (sitova)	Mittari: Virta yli 3 kk työttömyyteen (%) Kuukauden aikana 3 kuukauden työttömyysrajan ylittäneiden henkilöiden osuus kaikista 3 kk sitten alkaneista työttömyysjaksoista (vähenee, enintään 54 %)
Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala	Tavoite: Edistämme kaupunkilaisten oppimista, työkykyä ja työllistymistä kaikissa elämänvaiheissa Mittari: Työllistyneiden ja jatko-opintoihin siirtyneiden osuus kaikista valmistuneista vuosi valmistumisen jälkeen (%) (paranee, vähintään 82 %)
Kaupunkiympäristön toimiala	Mittari: Työllistämisehdon sisältävien hankintojen määrä (kpl) (vähintään 2)
Kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala	Mittari: 18–24-vuotiaiden työelämän ja koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten tavoittaminen (tavoitettujen nuorten %-osuus, joista on tehty etsivän nuorisotyön ilmoitus) (kasvaa, vähintään 60)
Sosiaali-, terveys- ja pelastustoimiala	Mittari: Työttömien terveystarkastusten määrä (kpl) (kasvaa, vähintään 1000)

3.5.2 Mittareiden analysointia

Yleistä

Segregaatioasiantuntijoiden mukaan työkyky heijastaa terveyden ja hyvinvoinnin eroja helsinkiläisten väestöryhmien ja asuinalueiden välillä, ja on taloudellisesti merkittävä tekijä. Tässä tavoitteessa mittarit kiinnittyvät tavoitteeseen huomattavasti selkeämmin kuin monessa muussa tavoitteessa. Ei kuitenkaan voida arvioida, mihin tavoitearvot perustuvat.¹²⁰ Vaikka tavoitteella on kaikista selkeimmät mittarit, ne eivät suoraan liity segregaatioon ehkäisyyn. Herää kysymys, onko tavoitteena nostaa tiettyjen ryhmien työllisyyttä tai kaventaa eroja, vai riittävätkö kokonaistyöllisyysmittarit.¹²¹ Käytetyt mittarit kertovat jotakin tavoitteen saavuttamisesta, mutta niistä osa on toiminnallisia mittareita ja osa tulostittareita. Mittarit eivät ole riittävän kattavia – ei ole eriytetty työkykyä eikä työllisyyttä, eikä myöskään avattu eri elämänvaiheissa oleviin helsinkiläisiin liittyviä toimia.¹²²

Haastattelussa, jossa käsiteltiin tavoitetta kaupunkilaisten työkyvyn ja työllisyyden edistämisestä eri toimialojen näkökulmasta, oli yhteneväisiä ajatuksia tavoitteesta sekä mittareiden asetannasta. Kaupunkiyhteinen työllisyystavoite tuli toimialoille yllätyksenä,

¹¹⁹ Helsingin kaupungin talousarvio 2025.

¹²⁰ Tutkijan 5 vastaus sähköpostitiedusteluun 7.10.2025.

¹²¹ Tutkijan 1 vastaus sähköpostitiedusteluun 23.10.2025.

¹²² Tutkijan 4 vastaus sähköpostitiedusteluun 6.10.2025.

sillä se asetettiin myöhemmin kuin muut tavoitteet, vasta talousarvioprosessin loppuvaiheessa. Haastatellut toimialojen asiantuntijat kuitenkin pitivät tavoitetta erittäin hyvänä ja tärkeänä kaikille toimialoille. Tavoite on konkreettinen esimerkki siitä, että työllisyyden edistäminen on koko kaupungin tehtävä. Kaikilla liikelaitoksilla ja toimialoilla on siinä oma roolinsa.¹²³

Kaupunginkanslian mittari

Kaupunginkanslian mittarina oli ”Kuukauden aikana kolmen kuukauden työttömyysrajan ylittäneiden henkilöiden osuus kaikista kolme kuukautta sitten alkaneista työttömyysajanjaksoista vähenee”. Tutkimuksissa on todettu, että työttömyyden pitkittymisen riski pienenee huomattavasti, jos työtön pääsee ennen kolmen kuukauden työttömyysjaksoa palvelun piiriin tai saa työpaikan. Työttömyyden pitenemisellä on riski muidenkin ongelmien kasautumiseen. Tätä kautta mittarilla ajatellaan olevan yhteys myös segregatioon. Tavoitetta laadittaessa työllisyyspalvelut oli vielä yksi kaupunginkanslian elinkeino-osaston yksiköistä. Mittari kuvaakin enemmän nykyisen työllisyyspalveluliikelaitoksen työtä.¹²⁴

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan mittari

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla päädyttiin vaikuttavuusmittariin, jossa työllistyneiden ja jatko-opintoihin siirtyneiden osuus kaikista valmistuneista vuosi valmistumisen jälkeen tulisi parantua vähintään 82 prosenttiin. Siinä hyödynnetään Tilastokeskuksen tuottamaa dataa, joten mittaria pidetään luotettava. Mittari antaa valtakunnallisestikin vertailukelpoisen kokonaistiedon opiskelijoiden siirtymisestä työmarkkinoille ja jatko-opiskeluihin. Se ei kuitenkaan haastateltujen toimialan asiantuntijoiden mukaan ole paras talousarviomittariksi, koska Tilastokeskuksen tuottama tieto on useamman vuoden jäljessä: vasta vuodenvaihteessa 2025–2026 saadaan tieto siitä, miten vuonna 2023 valmistuneet ovat sijoittuneet työelämään tai aloittaneet jatkokoulutuksen. Mittarin kehitys osoittaa trendin, mutta esimerkiksi Helsingin vaikea tilanne nuorisotyöttömyydessä näkyy mittarissa vasta parin vuoden päästä. Kriittistä huolimatta mittarin ajatellaan olevan hyvin segregatiota kuvaava. Opiskelijoiden siirtyminen työelämään tai jatko-opintoihin toimii indikaattorina siitä, etteivät he jää palvelujärjestelmän ulkopuolelle, vaan ovat integroituneita yhteiskuntaan ja heillä on jonkinlainen toimeentulo ja ohjaus turvattuna.¹²⁵

Kaupunkiympäristön toimialan mittari

Kaupunkiympäristön toimialan mittari on työllistämisehdon sisältävien hankintojen määrä, tavoitteena (vähintään) kaksi hankintaa. Haastatellun kaupunkiympäristön toimialan

¹²³ Haastattelu 28.10.2025 tavoitteesta Edistämme kaupunkilaisten työkykyä ja työllistymistä kaikissa elämänvaiheissa.

¹²⁴ Haastattelu 28.10.2025 tavoitteesta Edistämme kaupunkilaisten työkykyä ja työllistymistä kaikissa elämänvaiheissa.

¹²⁵ Haastattelu 28.10.2025 tavoitteesta Edistämme kaupunkilaisten työkykyä ja työllistymistä kaikissa elämänvaiheissa.

edustajan näkökulmasta mittari on hyvin maltillinen, mittari käytännössä koskee vain muutamaa ihmistä. Haastattelun mielestä mittarin tavoitteen voisi jopa kymmenkertaistaa. Esimerkiksi urakkahankinnoissa olisi paljon nuorten työllistämismahdollisuuksia. Helsinki onkin lisätäkseen nuorten rakennusalan osaajien työllistymistä aloittanut vuonna 2025 niin sanotun RAMMAUS-hankkeen¹²⁶, jossa kaupunki ja yritykset työllistävät nuoria heidän omien naapurustojensa infrarakentamiseen ja palvelujen tuottamiseen. Tausta-ajatuksena hankkeessa on muun muassa alueellisen elinvoiman lisääminen asukkaiden ja kaupunkilaisten kokeman voimaantumisen ja työllistymisen kautta. Hanke toteutetaan kaupunginkanslian aluerakentamisen ja kaupunkiympäristön toimialan infra- ja kunnossapitoyksikön yhteistyönä, ja mukana on kasvatuksen ja koulutuksen toimialan sekä kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan toimijoita. Toimenpiteet ovat käynnissä kaupunki uudistusalueilla eli Malmilla, Mellunkylässä, Malminkartanossa, Kannelmäessä ja Meri-Rastilassa.¹²⁷

Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan mittari

Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalla työllisyystavoitteen mittari liittyy 18–24-vuotiaiden työelämän ja koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten tavoittamiseen. Talousarviotyöpajoja ohjanneen konsultin mukaan kohderyhmä on määritelty onnistuneesti.¹²⁸

Mittarin kohderyhmäksi oli asetettu ne nuoret, jotka ovat syrjäytymisen ja segregaatoin näkökulmasta keskeinen kohderyhmä. Mittaria pidetään kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalla siitä hyvänä, että sitä on selkää mitata ja analysoida, sekä mittarin kehitystä on mahdollista seurata ajantasaisesti. Sama mittari on asetettu myös seuraavalle vuodelle, joten myöhemmin on mahdollista analysoida mittarin kehitystä. Haastattelussa kuitenkin pohdittiin myös sitä, kuvaako mittari talousarviotavoitetta riittävän kattavasti. Ongelmana on, että Helsingissä on paljon nuoria, joita etsivä nuorisotyö ei pysty tavoittamaan nykyisillä resursseilla. Toimialan mukaan jopa 40 prosenttia nuorista jää tavoittamatta, mikäli valtio ei myönnä lisärahoitusta etsivän nuorisotyön tekemiseen.¹²⁹

Sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan mittari

Sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialalla mittarina on työttömien terveystarkastusten määrän kasvaminen vähintään 1 000 kappaleeseen. Talousarviotyöpajoja ohjanneen konsultin mukaan sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan mittari tavoittaa oikean kohderyhmän.¹³⁰

¹²⁶ Rammaus tarkoittaa rakentamisslangissa rakentamisen aikaista muutosta.

¹²⁷ Haastattelu 28.10.2025 tavoitteesta Edistämme kaupunkilaisten työkykyä ja työllistymistä kaikissa elämänvaiheissa; <https://www.hel.fi/fi/uutiset/nuoret-rakentavat-naapurustojaan-kaupungin-ja-yritysten-tuella>. Luettu 12.11.2025.

¹²⁸ Vaikuttava Yritys Oy:n edustajan haastattelu 24.10.2025.

¹²⁹ Haastattelu 28.10.2025 tavoitteesta Edistämme kaupunkilaisten työkykyä ja työllistymistä kaikissa elämänvaiheissa.

¹³⁰ Vaikuttava Yritys Oy:n edustajan haastattelu 24.10.2025.

Työttömien terveystarkastusten määrä on yksi mittari HYTE-kertoimelle¹³¹, jonka perusteella määräytyy osa valtion rahoituksesta. Mittari on ohjannut toimintaa siten, että asiakkaita on saatettu terveystarkastusten piiriin ja sitä kautta asiakkaita on voitu ohjata myös saamaan tarvittaessa hoitoa. Terveystarkastusten avulla saadaan periaatteessa myös selvitettyä asiakkaan työkyky, jotta hänet voidaan ohjata muihin tarvittaviin palveluihin. Mittari sai kuitenkin haastattelussa sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan asiantuntijoilta kritiikkiä: vaikka terveystarkastuksia tehtäisiin kaikille työttömille, heidän työkykynsä ei välttämättä edisty. Ratkaisevampaa on siis se, mitä tapahtuu terveystarkastuksen jälkeen, jos terveystarkastuksessa on todettu esteitä työkyvyille.¹³²

3.6 Toimialojen ja liikelaitosten omat tavoitteet

3.6.1 Toimialojen mittarit

Toimialat ja liikelaitokset ovat asettaneet myös segregaaation ehkäisemiseen liittyviä omia tavoitteita ja niille mittareita. Nämä on esitetty taulukoissa 7–9. Kaupunginkanslialla ja kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla tavoitteet ovat sitovia:¹³³

Taulukko 8. Kaupunginkanslian oma tavoite ja mittarit¹³⁴

Tavoite	Maahan muuttaneet saavat tarpeitaan vastaavaa neuvontaa, ohjausta ja monikielistä viestintää			
Mittarit	Mittari 1: Määritelty asiakaslähtöisesti neuvontapisteiden ja kanavien kokonaisuus	Mittari 2: Helsinki-infon neuvontapalvelun löydettävyys verkossa: neuvonnan englanninkielisten hel.fi-sivujen latausten määrä (kpl)	Mittari 3: Asiakastyytyväisyys Helsinki-infossa (mittaustapa määritellään ja toteutetaan mittaus, tavoite asiakastyytyväisyys vuoden lopussa (+5 %)	Mittari 4: Monikielisten verkkosivujen ja viestinnän käyttäjäkokemusmittaus (tavoite: mittaus on toteutettu (kyllä/ei))

¹³¹ [HYTE-kerroin - kannustin hyvinvointialueille - THL](#). Luettu 7.1.2026.

¹³² Haastattelu 28.10.2025 tavoitteesta Edistämme kaupunkilaisten työkykyä ja työllistymistä kaikissa elämänvaiheissa ja muistioon saadut kommentit 22.12.2025.

¹³³ Helsingin kaupungin talousarvio 2025.

¹³⁴ Helsingin kaupungin talousarvio 2025.

Taulukko 9. Työllisyyspalveluliikelaitoksen omat tavoitteet ja mittarit¹³⁵

Tavoite	Pitkäaikaistyöttömyys Helsingissä vähenee suhteessa perusuraan		
Mittarit	Mittari 1: 300–399 päivää työttömyysetuudella olleet pitkäaikaistyöttömät (lukumäärä) (Määrä vähenee 15 % suhteessa perusuraan)	Mittari 2: 400–699 päivää työttömyysetuudella olleet pitkäaikaistyöttömät (lukumäärä) (Määrä vähenee 15 % suhteessa perusuraan)	Mittari 3: Vähintään 700 päivää työttömyysetuudella olleet pitkäaikaistyöttömät (lukumäärä) (Määrä vähenee 15 % suhteessa perusuraan)
Tavoite	Merkittävässä työttömyysriskissä olevien työllisten tai työvoiman ulkopuolella olevien työttömyyden ehkäisy		
Mittarit	Kohderyhmään kuuluvien tavoittaminen vaikuttavaksi ennakoidun palvelun kautta (tavoitettujen lukumäärä) (Vähintään 24 000)		

Taulukko 10. Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan oma tavoite ja mittarit¹³⁶

Tavoite	Parannamme lukutaitoa (sitova tavoite)	
Mittarit	Mittari 1: Osuus varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen yksiköistä, joissa lasten kielen oppimisen ja lukutaidon valmiuksien vahvistamisen toimenpiteet on kirjattu yksiköiden toimintasuunnitelmiin (%) (tavoite vähintään 90)	Mittari 2: Osuus peruskouluista, joiden toimintasuunnitelmiin sisältyy lukemisen edistämisen toimintatapa, jossa oppilaiden lukemiseen käytetty aika on vähintään 30 minuuttia viikossa (%) (tavoite vähintään 90)

3.6.2 Mittareiden analysointia

Kanslian mittarit

Haastattelussa, jossa käsiteltiin tavoitetta kaupunkilaisten työkyvyn ja työllisyyden edistämisestä eri toimialojen näkökulmasta, käytiin läpi myös kaupunginkanslian omia tavoitteita. Kaupunginkanslian taulukossa 7 esitettyyn tavoitteeseen ja mittareihin liittyy kotoutumislain uudistus, joka aiheutti kaupungille tarpeen perustaa matalan kynnyksen neuvontaa maahan muuttaneille. Työllisyyspalveluliikelaitoksen perustamisen yhteydessä haluttiin vahvistaa maahanmuuttajien neuvontaa. Liikelaitoksen aloittamisen jälkeen neuvontaa onkin toteutettu työllisyyspalveluliikelaitoksen toimipisteissä. Haastattelussa tosin todettiin, ettei mittarilla ole suoraa yhteyttä alueelliseen segregatioon.¹³⁷ Myös tutkijan 5 mukaan on vaikea sanoa, millä tavalla neuvonnan, ohjauksen ja monikielisen viestinnän lisäämisen tavoite liittyy segregatioon.¹³⁸

¹³⁵ Helsingin kaupungin talousarvio 2025.

¹³⁶ Helsingin kaupungin talousarvio 2025.

¹³⁷ Haastattelu 28.10.2025 tavoitteesta Edistämme kaupunkilaisten työkykyä ja työllistymistä kaikissa elämänvaiheissa.

¹³⁸ Tutkijan 4 vastaus sähköpostitiedusteluun 6.10.2025.

Segregaatioasiantuntijan mukaan on hyvä, että maahan muuttaneiden palveluiden kehittämisen tueksi kerätään tietoa asiakasryhmän tarpeista. Kyseessä on väestöryhmä, jonka hyvinvointi on monelta osin heikompaa kuin suomalaistaustaisilla helsinkiläisillä. Kotoutumis- ja työllisyyspalveluiden siirryttyä kokonaan kuntien vastuulle vuoden 2025 alusta on tärkeää, että tämän väestöryhmän palvelutarpeista on riittävän tarkka kuva.¹³⁹

Työllisyyspalveluliikelaitoksen mittarit

Haastattelussa työllisyyspalvelujen palvelustrategiapäällikkö kertoi, että työllisyyspalveluliikelaitoksen tavoitteita ja mittareita pohdittiin osana liikelaitoksen palvelusopimuksen ja rahoitusmallin laatimisen yhteydessä. Muotoillut mittarit on viety myös osaksi työllisyyspalvelujen ja kaupungin välistä rahoitusmallia. Työllisyyspalveluliikelaitoksen tavoitteen mittarit on asetettu suhteessa perusuraan. Perusura kuvaa sitä toteumaa, joka tapahtuu työllisyyspalveluista riippumatta. Perusuran määrittely perustuu työmarkkinaennusteeseen sekä verrokkikuntien vastaavaa kehitystä. Sen laskennassa työllisyyspalvelut on hyödyntänyt ulkopuolista palveluntuottajaa. Toinen työllisyyspalveluiden tavoite liittyy työttömyyden ehkäisyyn. Helsingin työllisyyspalveluissa keskeinen toiminnan painopistevalinta on ollut työttömyyden ennalta ehkäisy. Tavoitetta edistetään pyrkimällä tunnistamaan ja olemaan yhteydessä niihin ryhmiin, joilla on riski päätyä työttömiksi. Tätä kautta tavoitteiden ajatellaan olevan yhteydessä segregatioon.¹⁴⁰ Työllisyyspalveluliikelaitoksen tavoitteet ovat melko suorassa yhteydessä segregatioproblematiikkaan, etenkin taloudellisen eriarvoisuuden vähentämisen merkityksessä. Mukana on tosin sekä toiminnallisia mittareita että tulostittareita.¹⁴¹

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan mittarit

Toimialan mukaan lukutaidon parantaminen on jatkumoa vuoden 2024 toiminnalliselle tavoitteelle. Vuoden 2025 perusopetuksen sitovan tavoitteen tarkoituksena on ollut luoda kouluihin lukemisen edistämisen toimintatapa, vaikka mittari ei suoraan vaikutakaan lukutaidon kehittymiseen.¹⁴² Vuoden 2025 talousarviotavoitteen mittari muodostettiin yhteistyössä varhaiskasvatuksen asiantuntijoiden ja johdon kanssa. Mittari kuvaa talousarviotavoitetta osittain, sillä se kertoo, mitä toimenpiteitä yksiköissä on tehty lasten lukutaidon parantamiseksi. Osana tavoitteen toteutumisen arviointia yksiköiden esihenkilöiden on mahdollisuus arvioida toimenpiteiden vaikuttavuutta lasten näkökulmasta. Varhaiskasvatuksessa on haasteena, että lapsia ei arvioida suoraan eikä ole käytössä suoraan lasten lukemisen tai lukutaidon paranemista kuvaavia mittareita.¹⁴³

¹³⁹ Tutkijan 5 vastaus sähköpostitiedusteluun 7.10.2025.

¹⁴⁰ Haastattelu 28.10.2025 tavoitteesta Edistämme kaupunkilaisten työkykyä ja työllistymistä kaikissa elämänvaiheissa ja muistioon saadut kommentit 31.12.2025.

¹⁴¹ Tutkijan 4 vastaus sähköpostitiedusteluun 6.10.2025.

¹⁴² Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan perusopetuksen erityissuunnittelijan vastaus sähköpostitiedusteluun 7.11.2025.

¹⁴³ Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen erityissuunnittelijan vastaus sähköpostitiedusteluun 3.11.2025

Segregaatioasiantuntijoiden mukaan kasvatuksen ja koulutuksen toimialan tavoite on yhteydessä segregaation ehkäisyyn. Mittarit ovat toiminnallisesti oikeita ja täsmällisemmin määritellyjä kuin muut talousarvion segregaation ehkäisyyn tavoitteet. Yksi osa ulkomaalais- ja suomalaistaustaisten välisiä hyvinvointieroja ovat erot oppimistuloksissa ja koulutuspoluissa: näiden kannalta kasvatuksen ja koulutuksen toimialan tavoite lukutaidon parantamisesta on tärkeä.¹⁴⁴ Erään segregaatioasiantuntijan näkemyksen mukaan toimenpidemittari voitaisiin korvata tai ottaa rinnalle mittari, joka suoraan mittaa lukutaitoa. Esimerkiksi “XX prosenttia oppilaista XX ryhmästä suoriutuvat vähintään XX tasolla XX testissä”. Tai että “ryhmien väliset erot kaventuvat XX prosenttia XX lukutaito testissä”. Asiantuntijan mukaan tämä voisi kannustaa kouluja pohtimaan ratkaisuja tai tavoitteita sen sijaan, että muuttavat heidän toimintasuunnitelmiaan.¹⁴⁵

Toimialan erityissuunnittelijan mukaan jatkumona vuoden 2025 sitovalla tavoitteelle vuonna 2026 sitovan tavoitteen mittarina on, että lukutaitoa tukevien menetelmien käyttö lisääntyy. Tämä mittari vaikuttaa jo selkeämmin pedagogiikkaan ja lopulta vaikutus näkyy toivottavasti myös lukutaidossa.¹⁴⁶ Lukutaidolla ja kielen oppimisella on keskeinen vaikutus oppimiseen ja kouluvalmiuksiin, joten sitä kautta tavoite on oleellinen osa segregaation ehkäisyssä.¹⁴⁷

3.7 Segregaatioasiantuntijoiden näkemykset tavoitteista ja mittareista

Alla on kuvattu viiden kaupungin oman asiantuntijan, kolmen segregaatioaiheeseen perehtyneen kaupungin ulkopuolisen tutkijan ja talousarviotavoitteiden valmistelun työpajoja fasilitoineen asiantuntijan näkemyksiä kaupunkiyhteisistä talousarviotavoitteista ja mittareista sekä arvioinnin laatijoiden omat päätelmät. Teemat on ryhmitelty sen mukaan, että niillä vastataan arvioinnin osakysymyksiin.

3.7.1 Tavoitteet ovat kattavat

Kaupunginkanslian asiantuntijoiden vastauksen mukaan oikein valituilla tavoitteiden mittareilla ja toimenpiteillä on osaltaan mahdollisuus ehkäistä segregaatiota. Segregaation ehkäisy ja lieventäminen vaativat pitkäaikaista sitoutumista, eivätkä muutokset yhden vuoden aikana ole ilmiön kannalta merkittäviä.¹⁴⁸ On muistettava, että segregaation ehkäisyyn talousarviotavoitteet eivät ole ainoita segregaation ehkäisyyn tavoitteita

¹⁴⁴ Tutkijan 4 vastaus sähköpostitiedusteluun 6.10.2025.

¹⁴⁵ Tutkijan 1 vastaus sähköpostitiedusteluun 23.10.2025.

¹⁴⁶ Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan perusopetuksen erityissuunnittelijan vastaus sähköpostitiedusteluun 7.11.2025.

¹⁴⁷ Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen erityissuunnittelijan vastaus sähköpostitiedusteluun 4.11.2025.

¹⁴⁸ Kaupunginkanslian suunnittelupäällikön, tutkimuspäällikön ja erityissuunnittelijan vastaus sähköpostitiedusteluun 1.10.2025.

kaupungissa, eikä vain niillä ennaltaehkäistä ja lievennetä segregatiota. Segregatiota ehkäiseviä ja lieventäviä tavoitteita sisältyy esimerkiksi asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutusohjelmaan, hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen suunnitelmaan, palvelujen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmaan, Helsingin kaupungin kotoutumisen edistämisen painopisteisiin sekä kaupunki uudistuksen investointi- ja toimenpidesuunnitelmaan. Edellä mainittujen asiakirjojen tavoitteet ja toimenpiteet ohjaavat toimintaa ja viitoittavat myös pidempiaikaisia tavoitteita segregatiota ehkäisemiseen ja lieventämiseen.¹⁴⁹

Erään asiantuntijan mukaan tavoitteiden ja mittareiden voidaan arvioida olevan varsin hyviä sekä segregatiotutkimuksen näkökulmasta että kansainvälisiin ohjelmiin vertailtaessa. Tavoitteiden temaattinen kattavuus on hyvä, sisältäen sekä segregatiota tasoon vaikuttavia sekä sen vaikutuksia lieventäviä keinoja, jotka on tunnistettu empiirisesti ja olemassa olevaan tutkimukseen perustuen. Monimuotoinen kokonaisuus on riittävän laaja-alainen myös sisällöllisesti, eli se kattaa riittävän monialaisesti eri rakenteellisia ja sosiaalisia ulottuvuuksia eri toimialoilla. Kokonaisuudessaan toimenpiteet ja mittarit sisältävät myös ilahduttavasti koettuun elämänlaatuun ja ylipäänsä laadullisiin tekijöihin liittyviä elementtejä – on erittäin tärkeää, että ilmiötä ei lähestytä ainoastaan kvantitatiivisesti mitattavien tai rekisteripohjaisten tarkastelujen avulla, vaan myös inhimillisiä tekijöitä ja laadullisia kysymyksiä pyritään ottamaan uskottavasti osaksi tavoitteista ja mittareita.¹⁵⁰

Ylätasoiset talousarvioletavoitteet kattavat segregatiota ehkäisyn kannalta olennaisia osaluokkia, mutta niiden kautta ei kateta segregatiota kaikkia ulottuvuuksia. Tavoiteasetannan ei ole tarkoituskaan olla kaiken kattava, koska kaupungilla on tätä varten muita ohjelmia.¹⁵¹ Kaupunkiyhteisten segregatiota ehkäisemisen tavoitteisto kattaa luvussa 2.2 esitellyn segregatiota keinovalikoiman laajasti, kun tiedetään, että segregatiota ehkäisemistä toteutetaan myös muilla, erilaisilla ja talousarviovuotta pitkäjänteisemmällä ohjelmilla ja suunnitelmilla sekä toimialojen perustuksessa. Tavoitteista on lisäksi arvioimassa uudelleen ja tavoiteasetanta on muodostumassa pitkäjänteiseksi.

Kaupunginkanslian asiantuntijoiden mukaan vuosittainen tavoite ei monimutkaisissa ilmiöissä palvele parhaalla mahdollisella tavalla pitkäjänteistä toimintaa, mutta voi kulloinkin määritellä painopistettä. Valtuustokauden tavoite olisi tästä näkökulmasta pitkäjänteinen. Se vaatii myös kunnianhimoisempia mittareita ja toimenpiteitä.¹⁵² Erään asiantuntijankokemuksen mukaan segregatiota ehkäisy ja sen seurausten lieventäminen on periaatteessa mahdollista talousarvioletavoitteissa mainittujen asioiden avulla mutta ehkä

¹⁴⁹ Kaupunginkanslian suunnittelupäällikön, tutkimuspäällikön ja erityissuunnittelijan vastaus sähköpostitiedusteluun 1.10.2025.

¹⁵⁰ Tutkijan 3 vastaus sähköpostitiedusteluun 5.11.2025.

¹⁵¹ Kaupunginkanslian suunnittelupäällikön, tutkimuspäällikön ja erityissuunnittelijan vastaus sähköpostitiedusteluun 1.10.2025.

¹⁵² Kaupunginkanslian suunnittelupäällikön, tutkimuspäällikön ja erityissuunnittelijan vastaus sähköpostitiedusteluun 1.10.2025.

valtuustokauttakin pidemmällä aikavälillä. Lisäksi toimien on oltava tätä harkitummin kohdennettuja ja yhteismitallisempia.¹⁵³

Myös haastatteluissa, joissa käsiteltiin kaupunkiyhteisiä tavoitteita eri toimialojen näkökulmasta, koettiin, että irralliset yhden vuoden talousarviotavoitteet eivät ole kovin vaikuttavia, vaan tarvittaisiin tavoitteita pidemmälle aikavälille. Tällaiseen työskentelyyn sopisi myös työpajatoiminta. Lisäksi tällöin toimintaa olisi mahdollista suunnitella pitkäjänteisemmin, muun muassa miten ja minkä yhteistyökumppaneiden kanssa tehdään yhteistyötä. Haastatteluissa myös kyseenalaistettiin, onko talousarviotyöskentely sopiva menettely tavoitteiden asettamiseksi tälle ilmiölle. Talousarviotavoitteille asetetut mittarit voivat rajoittaa segregaaion ehkäisyä, mikäli kokonaisuuden sijaan keskitytään liikaa yksittäisiin mittareihin. Segregaation ehkäisemiseksi pitäisi pystyä huomioimaan koko ilmiön laajuus, pelkkien talousarviotavoitteiden mittareiden laadinnassa kokonaisuus ei haastateltujen mukaan tule käsitellyksi.¹⁵⁴

Talousarvioon voidaan viedä kaupunkiyhteisiä tavoitteita, jotka joko osoittavat pitkän aikavälin yhteistä suuntaa tai ovat tarkempia ja rajautuvat vaikuttamaan tiettyyn kohtaan. Tavoitteen tulisi säilyä samana vuosikaudet, sillä sen saavuttaminen on mahdollista vain pitkällä aikavälillä – ei yhdessä vuodessa. Kaupunkiyhteisten tavoitteiden ja toimialakohtaisten mittareiden välinen etäisyys yksittäisessä talousarviossa kasvaa, joten yksittäisessä talousarviossa olevat mittarit voivat näyttää melko triviaaleilta suhteessa tavoitteeseen. Suuntaavan tavoitteen toteutumista tosiasiallisesti seuraavat mittarit on todennäköisesti rakennettava jonnekin muualle kuin talousarvioon. Tarkennettukin tavoite voi vaatia useamman talousarviokauden, jotta sen saavuttamiseksi ja ylläpitämiseksi tarvittavat muutokset toteutuvat ja uudet toimintatavat juurtuvat. Jatkuvuus yli talousarviokausien on varmistettava, sillä yksittäiset talousarviotavoitteet ovat toisiaan seuraavia (ja osin päällekkäisiä) askeleita kohti ongelman lievittämistä.¹⁵⁵

Yksi asiantuntijanäkemyks oli, että kun mittareita kehitetään edelleen, on hyvä kiinnittää huomiota myös resurssien pysyvyyteen, selkeään vaikutusten arviointiin sekä systemaattiseen oppimiseen osana työtä (esim. vaikuttavuusarvioinnit ja seurantaraportointi, kansainvälinen vertailu ja prosessien arviointi).¹⁵⁶ Kaupunginkanslian asiantuntijan mukaan kaupungilla ei ole sellaista resursointia, että tavoitekokonaisuuksista pystyttäisiin tekemään kovinkaan syvällistä vaikuttavuusarviointia tai tutkimusta. Osana konsultin vetämää koulutusta käytettiin kehikkoa siitä, miten vaikutuksia ja vaikuttavuutta voi miettiä osana talousarviovalmistelua.¹⁵⁷

¹⁵³ Tutkijan 5 vastaus sähköpostitiedusteluun 7.10.2025.

¹⁵⁴ Haastattelut 28., 30. ja 31.10.2025 kaupunkiyhteisistä tavoitteista.

¹⁵⁵ Segregaation ehkäisystä kaupunkiyhteisiä tavoitteita vuoden 2025 talousarvioon – Taustamateriaali. Diaesitys 22.3.2024. Vaikuttava Yritys Oy.

¹⁵⁶ Tutkijan 3 vastaus sähköpostitiedusteluun 5.11.2025.

¹⁵⁷ Kaupunginkansliasta 22.12.2025 saatu kommentti muistoon.

Haastattelujen aikana ilmeni, että vain osalla osallistujista oli tiedossa, että strategiakaudelle on tulossa nelivuotiset talousarviotavoitteet segregaaation ehkäisyn osalta.¹⁵⁸ Kaupunginkanslian asiantuntijan mukaan käynnistyneellä strategiakaudella tavoitteet ovat pääosin nelivuotisia eli strategiakauden mittaisia, pois lukien ne segregaaation ehkäisemisen tavoitteet, joita mahdollisesti tarkennetaan segregaaation ehkäisemisen tavoitteet -asiakirjan hyväksymisen jälkeen vuoden 2027 talousarvioon.¹⁵⁹ Vuosittaisista tavoitteista on siis vasta muodostumassa pitkäjänteisempi tavoitteisto.

3.7.2 Mittarit vastasivat heikosti tavoitteita

Kaupunginkanslian asiantuntijoiden mukaan mittarit eivät kaikilta osin kuvaa tavoitteen toteutumista.¹⁶⁰ Tutkijan 5 mukaan tavoitteet kiinnittyvät segregaaation ehkäisyn kannalta tärkeisiin osa-alueisiin, mutta niiden ylätasoinen muotoilu jää monessa kohtaa melko kauas mittareissa mainituista käytännönläheisistä toimenpiteistä. On paikoin vaikea hahmottaa, miksi johonkin laajaan tavoitteeseen pääsemisen mittari on esitetty muodossa ”toimenpide toteutettu, kyllä/ei”. Tällöin on enemmän kyse toimenpiteen mittaamisesta kuin tavoitteen itsensä muutoksesta. Lisäksi mittarina käytetyt toimenpiteet ovat paikoin melko kaukana itse tavoitteesta.¹⁶¹

Kaupunginkanslian asiantuntijan mukaan talousarvion teknisissä valmisteluohjeissa on kattavat ohjeet mittareiden laadintaan. Kaikilta osin mittareita ei kuitenkaan ole laadittu näiden ohjeiden mukaisesti.¹⁶² Haasteena on, että tavoitteen asettamisen jälkeen tulisi määritellä toimenpide tai toimenpiteitä, joiden vaikuttavuutta seurataan. Nykyisessä prosessissa tavoitteet ja mittarit on määritelty, mutta niiden välinen yhteys jää paikoin epäselväksi, koska tavoitteisiin liittyviä toimenpiteitä ei ole kuvattu riittävän konkreettisesti. Kokonaisuus selkeytyisi, jos talousarvion tavoiteasetannan ohjeistusta täsmennettäisiin esimerkiksi kuvaamalla mitä toimenpiteitä toimialalla tehdään tämän tavoitteen saamiseksi, mitä näillä toimenpiteillä yritetään saada aikaiseksi sekä miten tämän kaiken ajatellaan vaikuttavan yhteiseen tavoitteeseen. Tällöin mittaristo muodostuisi sekä toimenpiteiden toteutumista kuvaavista toiminnallisista mittareista että toimenpiteiden vaikutuksia mittaavista tulos- tai vaikuttavuusmittareista. Näin olisi mahdollista luoda nykyistä vahvempi ja läpinäkyvämpi yhteys tavoitteiden ja mittareiden välille. Tavoiteasetannan ohjeistuksen täsmentäminen edellyttäisi aikaa ja yhteistyötä, mutta se voisi parantaa lopputulosta.¹⁶³

¹⁵⁸ Haastattelut 28., 30. ja 31.10.2025 kaupunkiyhteisistä tavoitteista.

¹⁵⁹ Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan kaupunginkanslian käynnillä 3.12.2025 saadut tiedot.

¹⁶⁰ Kaupunginkanslian suunnittelupäällikön, tutkimuspäällikön ja erityissuunnittelijan vastaus sähköpostitiedusteluun 1.10.2025.

¹⁶¹ Tutkijan 5 vastaus sähköpostitiedusteluun 7.10.2025.

¹⁶² Kaupunginkansliasta saatu kommentti muistioon 7.1.2026.

¹⁶³ Kaupunginkansliasta saatu kommentti muistioon 23.12.2025.

Kaupunginkanslian asiantuntijoiden mukaan tavoitteet on asetettu talousarviovuodelle kaupunkiyhteisesti tehdyn prosessin kautta, ja ne fokusoivat tekemistä kaupunkiyhteisesti kyseisenä vuonna. Toimialat ovat itse valinneet kaupunkiyhteisten tavoitteiden toimenpiteet ja mittarit, jonka myötä on osin kadotettu kytkös juurisyyanalyysiin, eikä mittarien ja toimenpiteiden taso ole riittävän kunnianhimoinen suhteessa juurisyihin. Mittareihin ja toimenpiteisiin on valittu asioita, joita tehtäisiin muutenkin, ei kehitetty toimintaa segregaaation ehkäisemisen tai lieventämisen näkökulmasta. Tavoitteiden osalta positiivista on, että asioita on priorisoitu kaupunkitasoisesti. Mittareissa ja toimenpiteissä näkyy aika vähän kohdentamista tietyille ryhmille, vaan enemmän on vallalla ”kaikille kaikkea” -ajatusmaailma. Pidemmällä tähtäimellä segregaatiotilanne ei parane, ellei tunnisteta juurisyytä.¹⁶⁴

Asiantuntijanäkemyksen mukaan mittaristossa voi olla myös hyvä tunnistaa, mihin funktionaaliseen tavoitteeseen (segregaaation tasoon vaikuttaminen eli ehkäisy tai vähentäminen vs. segregaaation vaikutusten lieventäminen) kukin mittari kiinnittyy.¹⁶⁵ Eräs asiantuntijoista myös muistutti, että määrälliset mittarit alkavat elää omaa elämäänsä tuottaen myös muunlaista todellisuutta kuin mitä on tavoitteena mitata. Ne saattavat myös tuottaa tunteen, että asioita on tehty, vaikka asukkaiden kokemus olisi eri. Määrällisten mittareiden lisäksi olisi hyvä mitata laadullisempaa kehitystä ja palautetta esimerkiksi suoraan asukkailta tai koulujen henkilöstöltä, huoltajilta, lapsilta ja nuorilta.¹⁶⁶

Talousarviotavoitteiden laadintaprosessissa vuonna 2024 avustanut yrityksen edustaja totesi, että usea tavoitteelle asetettu mittari kuvaa enemmänkin tekemistä, kuin tavoitteen toteutumista, ja jää pohtimaan, onko kaupungilla käsitys parhaista toimenpiteistä tavoitteiden saavuttamiseksi. Vaikuttavuusajattelua voisi hyödyntää talousarviotavoitteiden määrittelyssä. Toivomus on, että kunkin mittarin taustalla olisi ajatus pidemmän aikajänteen tavoitteen toteutumisesta. Mittareiden olisi hyvä osoittaa suuntaa tavoitteen toteutumiselle, ja olisi hyvä idea sisällyttää tavoitteen seurannalle myös hälytysmerkkejä tai minimitaso, jonka alle ei saa jäädä. Mittareissa voisi olla myös laatutekijä, joka osoittaisi tarkemmin kohdentumista.¹⁶⁷

Talousarvion mittareista on löydettävissä hieman kaikkia segregaaation ehkäisyn ja vaikutusten lieventämisen sekä korjaamisen keinojen mukaisia toimenpiteitä (luku 2.2, kuvio 1), mutta kuten sekä haastatellut että asiantuntijat korostivat, mittarit vastaavat vain paikoin tavoitteita. Osa mittareista on laadittu melko kiireellä, eikä tuossa vaiheessa ollut tiedossa, kuinka pitkälle aikavälille tavoitteita tullaan asettamaan. Mittarin valintaan vaikutti muun muassa se, että talousarviotavoitteiden valmisteluvaiheessa ja työryhmätyöskentelyssä ei ollut tiedossa, kuinka pitkälle ajalle tavoite ollaan asettamassa.

¹⁶⁴ Kaupunginkanslian suunnittelupäällikön, tutkimuspäällikön ja erityissuunnittelijan vastaus sähköpostitiedusteluun 1.10.2025.

¹⁶⁵ Tutkijan 3 vastaus sähköpostitiedusteluun 5.11.2025.

¹⁶⁶ Tutkijan 2 vastaus sähköpostitiedusteluun 15.10.2025.

¹⁶⁷ Vaikuttava Yritys Oy:n edustajan haastattelu 24.10.2025.

Työryhmiin osallistuneet henkilöt saattoivat olla eri henkilöitä, kuin ne, jotka osallistuivat mittareiden asettamiseen. Johdolla nähtiin olevan tärkeä rooli tilanteessa, jossa tavoitteet ovat pitkäjänteisiä. Yksi haastatteluissa esiin tuotu ehdotus oli se, kannattaisiko ne tavoitteet, joista on helpompi muodostaa mittareita, tehdä kahden tai kolmen toimialan yhteisenä sen sijasta, kaikki toimialat laativat mittarin tavoitteelle.¹⁶⁸

Kaupunginkanslian asiantuntijan mukaan kaupunginkanslia pyrkii vaikuttamaan siihen, että mittarit tukevat tavoitteita ja ovat vaikuttavia. Talousarviovalmistelua ohjaaviin ohjeisiin on sisällytetty vaikuttavuuden näkökulma tavoitteita ja mittareita laadittaessa, ja Talous- ja suunnitteluosaston talouden ohjaus -yksikön toimialavastaavat suunnittelijat osallistuvat tiiviisti vastuutoimialansa talousarviovalmisteluun.¹⁶⁹

3.7.3 Toimialojen välinen yhteistyö segregaatiotavoitteista on vasta käynnistynyt

Haastatteluissa, joissa käsiteltiin kaupunkiyhteisiä tavoitteita eri toimialojen näkökulmasta, oli mukana joitakin henkilöitä, jotka olivat osallistuneet segregaaation ehkäisyn työpajoihin. Työpajoissa positiivisena koettiin erityisesti esimerkiksi eri toimialojen välillä käyty yhteinen keskustelu segregatiosta. Keskustelua pidettiin tärkeänä, ja sen koettiin lisänneen yhteistä ymmärrystä aiheesta. Työpajat auttoivat myös niissä mukana olleita hahmottamaan segregaaation taustatekijöitä ja juurisyitä paremmin. Juurisyyanalyysi auttoi työpajoissa työskennelleitä ymmärtämään ja hahmottamaan paremmin segregaaation taustatekijöitä, vaikka yhteys konkreettisiin toimenpiteisiin ei tuossa vaiheessa vielä avautunut.¹⁷⁰

Työpajat saivat kuitenkin osakseen myös kritiikkiä. Moni työpajassa ollut koki, ettei ollut selvää, onko tavoitteena laatia vuosittaisia vai monivuotisia tavoitteita. Eräs työpajoissa ollut huomauttikin haastattelussa, että johdon olisi kannattanut olla mukana työpajoissa, mikäli tarkoituksena oli laatia monivuotisia tavoitteita. Tiettyjen tärkeiden osallistujien puuttuminen tai osallistujien vaihtuvuus myös hankaloitti työpajojen työskentelyä. Koettiin, ettei työpajoissa ollut mukana niitä ihmisiä, joiden kuuluisi muodostaa talousarviotavoitteita ja mittareita. Osallistujat saattoivat myös työskennellä eri teeman parissa eri työpajoissa, mikä heikensi ymmärryksen rakentumista.¹⁷¹

Kaupunginkanslian asiantuntijan mukaan monivuotisten tavoitteiden asettaminen on haastavaa valtuustokausien välissä. Strategiakauden vaihtuessa tavoitteita ei voitu määritellä pitkäjänteiseksi, koska lopulta luottamushenkilöt päättävät talousarviosta ja sen tavoitteista aina kulloisenkin strategian pohjalta.¹⁷²

¹⁶⁸ Haastattelut 28., 30. ja 31.10.2025 kaupunkiyhteisistä tavoitteista.

¹⁶⁹ Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan kaupunginkanslian käynnillä 3.12.2025 saadut tiedot.

¹⁷⁰ Haastattelut 28., 30. ja 31.10.2025 kaupunkiyhteisistä tavoitteista.

¹⁷¹ Haastattelut 28., 30. ja 31.10.2025 kaupunkiyhteisistä tavoitteista.

¹⁷² Kaupunginkansliasta saatu kommentti muistioon 7.1.2026.

Kaupunginkanslian asiantuntijoiden vastauksen mukaan, mikäli talousarviotavoitteet ovat sitovia, niillä on suurempi painoarvo kuin toiminnan tavoitteilla. Tämä johtuu osaltaan toteutumattomuuden raportointivelvollisuudesta kaupunginvaltuustolle. Kokemuksen mukaan toimialat panostavat enemmän sitovien tavoitteiden toteuttamiseen talousarviovuoden aikana. Toimialat myös sitoutuvat enemmän itse asettamiinsa tavoitteisiin kuin kaupunkiyhteisiin tavoitteisiin. Vaikka segregaatian ehkäiseminen ja lieventäminen on kaupunkiyhteinen haaste, sitoutuminen talousarviotavoitteiden mittareiden ja toimenpiteiden laadintaan ei ole saanut kaikilta osin riittävää painoarvoa. Tavoitteiden mittareiden ja toimenpiteiden laadinnassa ei näy tehty juurisyyanalyysit, vaan mittareiksi ja toimenpiteiksi on valittu asioita, joita tehtäisiin muutoinkin.¹⁷³

Tutkijan 5 mukaan ei ole varmaa, kuinka laajasti jaettu käsitys kansliassa, toimialoilla ja niiden keskeisillä toimijoilla on segregaatista ilmiönä, vaikka työpajatyöskentelyn kautta sitä pyrittiinkin tukemaan. Talousarviotavoitteiden kautta voidaan tiivistää eri tahojen välistä yhteistyötä ja suunnata segregaatian vastaisia toimia yhteisesti ja vaikuttavasti. Tämä on välttämätöntä, mutta samalla tarvitaan vahvemmin jaettua ymmärrystä ja koordinoitumpia toimia.¹⁷⁴

Kaupunginkanslian asiantuntijan näkemyksen mukaan olisi tärkeää määritellä vielä nykyistäkin selkeämmin, mitä kaupunki tavoittelee, kun se pyrkii ehkäisemään segregaatiaa. Sillä, pyritäänkö kaventamaan nimenomaan alueellisia hyvinvointieroja vai hyvinvointierojen ja eriarvoistumisen vähentämistä yleisemmin, on suora vaikutus valittaviin toimenpiteisiin.¹⁷⁵

Kaupunginkanslian asiantuntijoiden mukaan talousarviotavoitteiden mittarit ja toimenpiteet ovat toimialakohtaisia, joten niiden toteuttaminen ei sinänsä edistä yhteistyötä. Kuitenkin yleinen tilannekuva on hahmottunut yhteisvalmistelussa aiempaa paremmin. Paljon riippuu myös siitä, miten tieto toimialoilla välittyy valmistelussa mukana olleilta eteenpäin toimialalla ja millaisia sisäisiä keskusteluja käydään. Asiantuntijoiden mukaan yleinen kokemus on, että kun toimialoille esitetään kaupunkiyhteistä tavoitetta, se tarkoittaa ylimääräistä työtä, jonka ei nähdä kytkeytyvän toimialan perustoimintaan. Muutosten aikaansaaminen vaatii yhteistä sitoutumista laajalla rintamalla. Jälkeenpäin tarkasteltuna kaupunginkansliasta olisi voitu tukea toimialojen mittarien ja toimenpiteiden asettamista paremmin sekä auttaa hahmottamaan, mikä on kenenkin rooli kokonaisuudessa ja mitkä ovat vaikuttavimmat keinot toimialan omassa keinovalikoimassa. Positiivista on, että tavoitteiden valmisteluprosessi on saanut aikaan keskustelua segregaatian ehkäisystä ja lieventämisestä ja toimialoilla on pohdittu, mikä heidän roolinsa tässä on.¹⁷⁶

¹⁷³ Kaupunginkanslian suunnittelupäällikön, tutkimuspäällikön ja erityissuunnittelijan vastaus sähköpostitiedusteluun 1.10.2025.

¹⁷⁴ Tutkijan 5 vastaus sähköpostitiedusteluun 7.10.2025.

¹⁷⁵ Kaupunginkansliasta saatu kommentti muistioon 22.12.2025.

¹⁷⁶ Kaupunginkanslian suunnittelupäällikön, tutkimuspäällikön ja erityissuunnittelijan vastaus sähköpostitiedusteluun 1.10.2025.

Kaupunkiyhteiset-sanon on tarkoitus kuvata sitä, että yksi ainoa toimiala ei voi olla vastuussa segregaaion ehkäisystä. Työpajojen työryhmissä pyrittiin alustavasti purkamaan tätä sekoittamalla eri toimialojen edustajat pienryhmiin. Osa osallistujista kuitenkin totesi jällempäin, että toimialoilla "suojellaan" omia budjetteja ja hankkeita siten, että näitä on hankala purkaa yhteistyöksi. Toimialat ovat yksinäänkin valtavan isoja, ja ymmärryksen leviäminen on hidasta. Helsingissä toimialojen ja liikelaitosten työ on edelleen varsin siiloutunutta ja on epäily, ettei kovin syvällistä muutosta ole välttämättä tapahtunut.¹⁷⁷

Tutkija 5 pitää erittäin hyvänä ja tärkeänä, että kaupunki on pyrkinyt muodostamaan yhteisiä käsityksiä segregaaion ilmenemismuodoista ja vaikutusketjuista. Tätä työtä on tärkeää jatkaa, jotta toimet eivät olisi pistemäisiä vaan riittävän laajoja ja veisivät kehitystä samaan suuntaan. Tässä yhteydessä olisi eduksi keskustella tarkemmin siitä, mihin segregaaion ulottuvuuteen tai ilmenemismuotoon halutaan vaikuttaa, miltä osin keskitytään alueellisiin vs. väestöryhmien välisiin eroihin, ja mihin alueisiin ja kohderyhmiin halutaan erityisesti panostaa. Suuressa organisaatiossa yhteinen ymmärrys segregaaion kaltaisesta ilmiöstä kasvaa vähitellen, ja haasteista huolimatta on otettu tärkeitä askelia eteenpäin. Henkilöstöä voisi kenties sitouttaa talousarvioprosessiin vahvemmin kertomalla nykyistä avoimemmin tavoitteiden ja mittareiden valintaprosessista sekä perusteista valintojen taustalla.¹⁷⁸

Segregaaion ehkäisemiseen liittyvää yhteistyötä kaupunkiyhteisistä tavoitteista ei vielä voida sanoa olevan riittävästi. Tavoite- ja mittariasetannan eri vaiheissa riittävä yhteistyötä ei välttämättä ole syntynyt myöskään toimialojen sisällä. Yhteiselle ymmärrykselle on luotu pohja, mutta työ on vasta alussa. Asiantuntijat totesivat, että tavoitteiden valmisteluprosessi on saanut aikaan keskustelua segregaaion ehkäisystä ja lieventämisestä ja toimialoilla on pohdittu, mikä heidän roolinsa tässä on. Talousarviovalmistelun työryhmien osallistujista osa kuitenkin oli havainnut, että toimialoilla pidetään kiinni omasta toiminnasta, budjetista ja hankkeista, jonka vuoksi yhteistyö tavoitteiden asettamisessa on hankalaa.

3.7.4 Pohdintaa painotuksista ja työn jatkuminen

Mistä segregaaion ehkäisyssä puhutaan

Segregaaioasiantuntijoiden kommentteissa pohdittiin, miten kaupunki määrittelee segregaaion. Kaupunkistrategiassa termi "segregaaio" mainitaan vain kahdesti, eikä kummassakaan tapauksessa määritellä tarkemmin, mitä sillä tarkoitetaan. Termi "eriytyminen" mainitaan viidesti, neljässä tapauksessa nimenomaan alueiden eriytymisen merkityksessä. Kahdesti puhutaan puolestaan samaan teemaan liittyvästä eriarvoistumisesta, nimenomaan ihmisistä (asukkaista) puhuttaessa. Talousarvion eri

¹⁷⁷ Vaikuttava Yritys Oy:n edustajan haastattelu 24.10.2025.

¹⁷⁸ Tutkijan 5 vastaus sähköpostitiedusteluun 7.10.2025.

asiayhteyksissä esille nostetaan hyvin erilaisia ja osin toisistaan suuresti poikkeavia asioita. Erään tutkijan mukaan segregaatian määritelmässä on tuotava esille, minkälaisia ryhmiä tarkoitetaan, kun puhutaan segregaatista (esimerkiksi pienituloiset perheet tai maahanmuuttajataustaiset), sekä millä tasoilla segregatio toteutuu (esimerkiksi alueelliset erot tai oppimiserot ryhmien välillä, vaikka olisivat samoilla alueilla). Ilman tätä tietoa ei voida arvioida toimipiteiden toimivuutta.¹⁷⁹

Kaupunkistrategian 2021–2025 tavoitteena oli ”kaupunki, jossa asuinalueet eivät eriydy ja kaikkialla on mahdollista elää turvallista ja viihtyisää elämää”. Tutkijan 5 mukaan tutkimustiedon valossa sosioekonominen ja etninen alueellinen eriytyminen on jatkunut, mutta ei dramaattisesti, vaan osana pidempään kestänyttä jatkumoa. Tutkimukset asukaskokemuksista viittaavat siihen, että Helsinki koetaan edelleen valtaosin turvalliseksi ja viihtyisäksi kaupungiksi. Eriytymiskehitys on kuitenkin erittäin hyvin perusteltavissa oleva fokus kaupunkiyhteisille talousarviotavoitteille. Sosioekonomiset alue-erot ovat selviä useilla eri hyvinvoinnin indikaattoreilla tarkasteltuna, ja monissa ilmiöissä nähdään myös huolestuttavia väestöryhmien välisiä hyvinvointieroja.¹⁸⁰

Segregaatiokehitystä on tarkasteltu Helsingissä aikaisemmin alueiden eriytymisen näkökulmasta. Uusia tavoitteita on hahmoteltu aiempaa enemmän väestön tasolla, mikä voi olla hyvä valinta. On kuitenkin tärkeää, että työ kohdistetaan nimenomaan tiettyihin alueisiin tai ryhmiin.¹⁸¹

Myös kaupunkiyhteisiä tavoitteita koskevissa haastatteluissa ilmeni epäselvyys siitä, onko segregaatioon liittyvillä kaupunkiyhteisillä tavoitteilla tarkoitus tavoitella yksilöiden hyvinvointierojen kaventamista vai alueiden eriytymisen ehkäisemistä. Tavoitteiden pohdinnan yhteydessä nousi esiin myös tavoitteiden kohdentaminen esimerkiksi tietyille alueelle, tiettyyn ikäryhmään tai tietyn taustan omaaviin henkilöihin. Haastatteluissa pohdittiin, että yhteisen keskustelun kautta toteutetulla tavoitteiden kohdentamisella voitaisiin saavuttaa vaikuttavampia tuloksia.¹⁸²

Kaupungin ymmärrys segregaatian vähentämisestä on selvästi saanut uusia vivahteita, kun tavoitteisto on keskittynyt palvelutuotantoon. Taustalla olevaa alueita rakentavaa toimintaa, kuten asuntopoliitikkaa, ei ole syytä unohtaa.

Tavoiteasetanta ja seurannan kehittäminen jatkuu

Kansliapäällikön johtama kaupungin johtavista viranhaltijoista koostuva operatiivinen johtoryhmä on nimennyt Segregaation ehkäisemisen tavoitteet -ohjelmakokonaisuudelle valmisteluryhmän. Valmisteluryhmää johdetaan kaupunginkansliasta, ja siinä on edustus kaikilta toimialoilta. Valmisteluryhmän on tarkoitus laatia Segregaation ehkäisemisen

¹⁷⁹ Tutkijan 1 vastaus sähköpostitiedusteluun 23.10.2025 ja Tutkijan 4 vastaus sähköpostitiedusteluun 6.10.2025.

¹⁸⁰ Tutkijan 5 vastaus sähköpostitiedusteluun 7.10.2025.

¹⁸¹ Vaikuttava Yritys Oy:n edustajan haastattelu 24.10.2025.

¹⁸² Haastattelut 28., 30. ja 31.10.2025 kaupunkiyhteisistä tavoitteista.

tavoitteet -asiakirja. Valmistelusta raportoidaan toimialoilla sekä operatiivisessa ja kaupungin johtoryhmässä, ja se on tarkoitus viedä päätettäväksi kaupunginhallitukseen keväällä 2026, jotta tavoitteet ehtivät seuraavan vuoden talousarviovalmisteluun. Tavoitteena on, että kun kaupunginhallitus päättää segregaatian ehkäisemisen tavoitteet -asiakirjasta, samassa yhteydessä linjataan sekä tavoitteiden että onnistumisten ja kehittämistä vaativien asioiden seurannasta.¹⁸³

Strategian toimeenpanosuunnitelman jälkeen kaupungin johtoryhmä kävi asiasta lähetekeskustelun joulukuun 2025 alussa todeten, että tulevassa valmisteltavassa ”asiakirjassa kuvataan lyhyesti ja ytimekkäästi kaupungin keskeiset segregaatian ehkäisemisen tavoitteet, nykyiset toimet (ehkäisevät ja lieventävät) tavoitteiden saavuttamiseksi, uudet käynnistettävät toimet tavoitteiden saavuttamiseksi sekä määritellään kaupungissa alueet, joiden sosioekonominen tilanne vastaa kaupunki uudistusalueita ja alueille suunnattavat erityistoimenpiteet”.¹⁸⁴

Kaupunginkanslian segregaatiasiantuntijan mukaan Segregaatian ehkäisemisen tavoitteet -ohjelmakokonaisuudessa on tunnistettu aiheeseen kytkeytyvät muut voimassa olevat ja valmisteltavat ohjelmalliset kokonaisuudet. Tarkoitus on, että valmisteltavassa asiakirjassa ei aseteta tavoitteita niille. Esimerkiksi AM-ohjelman toimeenpanoa toteutetaan sekä talousarviotavoitteiden kautta että toteuttamalla ohjelman tavoitteita osana vakiintuneita prosesseja (esimerkiksi asuntotuotanto, hallintamuototarkastelut). Kaupunki uudistusta koordinoi kansliapäällikön nimittämä kaupunki uudistustyöryhmä ja sitä toteutetaan osana AM-ohjelman toimeenpanoa. Kaupunki uudistuksen toimenpide- ja investointisuunnitelmaa on tarkoitus päivittää ja siihen sisältyy laajasti toimialojen toimenpiteitä ja investointeja kaupunki uudistusalueille. Lisäksi kaupungin hyvinvointisuunnitelmassa kärkiteemana on hyvinvointi- ja terveyserojen kaventaminen eri väestöryhmien välillä.¹⁸⁵

Kaupunginkanslian segregaatiasiantuntijan mukaan strategiakaudella 2021–2025 käytiin keskusteluja talousarviomäärärahojen suuntaamisesta tarveperusteisesti sekä toimialojen tarveperusteisen rahoituksen kehittämisestä. Tavoite voidaan ymmärtää siten, että kaikessa rahoituksen kohdentamisessa on lähtökohtana tarveperusteisuus. Lisäksi puhutaan erillisestä tarveperusteisesta määrärahasta, joka on yleensä ollut kokonaisuutena suhteutettuna pienehkö määräraha, joka kohdennetaan tarveperusteisesti. Kaupunkitasolla ei ole tehty päätöksiä tarveperusteisen rahoituksen kehittämiseksi, vaan se tulee arvioitavaksi osana segregaatian ehkäisemisen -tavoitteet valmistelua.¹⁸⁶

¹⁸³ Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan kaupunginkanslian käynnillä 3.12.2025 saadut tiedot.

¹⁸⁴ Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan kaupunginkanslian käynnillä 3.12.2025 saadut tiedot.

¹⁸⁵ Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan kaupunginkanslian käynnillä 3.12.2025 saadut tiedot.

¹⁸⁶ Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan kaupunginkanslian käynnillä 3.12.2025 saadut tiedot.

Talousarviotavoitteita seurataan kaupungin johtoryhmässä ja operatiivisessa johtoryhmässä toiminnan ja talouden ennusteiden yhteydessä kolme kertaa vuodessa. Seurannan yhteydessä raportoidaan tavoitteiden toteutuminen ja mittareiden toteutuminen sekä mahdolliseen toteutumattomuuteen vaikuttavat asiat. Myös strategian seurantaan on kehitteillä malli. Kuitenkaan itse talousarviotavoitteiden vaikutusten mittaamiseksi tai seuraamiseksi ei ole laadittu erillistä mallia. Monet tavoitteiden mittareista kytkeytyvätkin teeman eri ohjelmien toimeenpanoon ja kyseisten ohjelmien vaikuttavuutta jo analysoidaan.¹⁸⁷

¹⁸⁷ Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan kaupunginkanslian käynnillä 3.12.2025 saadut tiedot.

Lähteet

Haastattelut

Keskustelu 24.10.2025.

- Vaikuttava Yritys Oy:n edustaja

Haastattelu 28.10.2025 tavoitteesta Edistämme kaupunkilaisten työkykyä ja työllisyyttä.

- johtava asiantuntija, elinkeino-osasto, kaupunginkanslia
- kehittämispäällikkö, hallinto-osasto, kaupunginkanslia
- palvelustrategiapäällikkö, Työllisyyspalveluliikelaitos
- erityissuunnittelija, lukio- ja ammatillinen koulutus ja vapaa sivistystyö, kasvatuksen ja koulutuksen toimiala
- kehittämispäällikkö, maaomaisuuden kehittäminen ja tontit, kaupunkiympäristön toimiala
- yksikön päällikkö, suunnitteluosasto, kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala
- vt. yhteisten palvelujen johtaja, suunnitteluosasto, kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala
- erityissuunnittelija, suunnitteluosasto, kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala
- terveysasemien johtajalääkäri, terveysasemat ja sisätautien poliklinikka, sosiaali-, terveys- ja pelastustoimiala
- nuorten palvelujen ja aikuissosiaalityön johtaja, nuorten palvelut ja aikuissosiaalityö, sosiaali-, terveys- ja pelastustoimiala
- erityissuunnittelija, strategisen kehittämisen tuki, sosiaali-, terveys- ja pelastustoimiala
- kehittämiskonsultti, strategisen kehittämisen tuki, sosiaali-, terveys- ja pelastustoimiala

Haastattelu 28.10.2025 tavoitteesta Väestöryhmien väliset positiiviset kohtaamiset lisääntyvät kaupunkiudistusalueilla.

- kumppanuuspäällikkö, osallisuusyksikkö, kaupunginkanslia
- erityissuunnittelija, asumisen yksikkö, kaupunginkanslia
- erityissuunnittelija, perusopetuksen pedagogisen asiantuntijatuen palvelut, kasvatuksen ja koulutuksen toimiala
- vuorovaikutusasiantuntija, viestintäpalvelut, kasvatuksen ja koulutuksen toimiala
- johtava asiantuntija, yhteiset palvelut, kaupunkiympäristön toimiala
- projektipäällikkö, strategiayksikkö, kaupunkiympäristön toimiala
- yksikön päällikkö, suunnitteluosasto, kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala

- vt. yhteisten palvelujen johtaja, suunnitteluyksikkö, kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala
- terveys- ja päihdepalvelujen johtaja, sosiaali-, terveys- ja pelastustoimiala
- kehittämiskonsultti, strategisen kehittämisen tuki, sosiaali-, terveys- ja pelastustoimiala

Haastattelu 30.10.2025 aiheesta Talousarviomäärärahoja kohdennetaan uudelleen tarveperusteisesti segregaaation ehkäisyn tavoitteiden toteuttamiseksi.

- hallintojohtaja, kaupunginkanslia
- suunnittelupäällikkö, talouden ja toiminnan suunnittelu, kasvatuksen ja koulutuksen toimiala
- talous- ja suunnittelujohtaja, kasvatuksen ja koulutuksen toimiala
- tilapäällikkö, tilat-yksikkö, kaupunkiympäristön toimiala
- talous- ja suunnittelupäällikkö, kaupunkiympäristön toimiala
- yksikön päällikkö, tilaomaisuusyksikkö, kaupunkiympäristön toimiala
- tiimipäällikkö, investoinnit, liikenne- ja katusuunnittelu, kaupunkiympäristön toimiala
- projektinjohtaja, investoinnit, liikenne- ja katusuunnittelu, kaupunkiympäristön toimiala
- yksikön päällikkö, suunnitteluyksikkö, kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala
- erityissuunnittelija, suunnitteluyksikkö, kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala
- projektipäällikkö, suunnitteluyksikkö, kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala
- talous- ja strategiajohtaja, sosiaali-, terveys- ja pelastustoimiala

Haastattelu 31.10.2025 aiheesta Erot nuorten toimintakyvyssä ja tulevaisuuden näkymissä eri väestöryhmien välillä vähenevät.

- erityissuunnittelija, lukio- ja ammatillinen koulutus ja vapaa sivistystyö, kasvatuksen ja koulutuksen toimiala
- vt. yhteisten palvelujen johtaja, suunnitteluyksikkö, kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala
- yksikön päällikkö, suunnitteluyksikkö, kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala
- kehittämisasiantuntija, kehittämisyksikkö, kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala
- perhe- ja sosiaalipalvelujen johtaja, sosiaali-, terveys- ja pelastustoimiala
- terveys- ja päihdepalvelujen johtaja, sosiaali-, terveys- ja pelastustoimiala
- erityissuunnittelija, strategisen kehittämisen tuki, sosiaali-, terveys- ja pelastustoimiala
- kehittämiskonsultti strategisen kehittämisen tuki, sosiaali-, terveys- ja pelastustoimiala

Sähköpostitiedustelut

Helsingin kaupunki

- suunnittelupäällikkö, talous- ja suunnitteluosasto, kaupunginkanslia
- tutkimuspäällikkö, kaupunkitietopalvelut, kaupunginkanslia
- erityissuunnittelija, kaupunkistrategiayksikkö, kaupunginkanslia
- erikoistutkija, kaupunkitietopalvelut, kaupunginkanslia
- johtava asiantuntija, kaupunkitietopalvelut, kaupunginkanslia

Muut

- Heidi Huilla, Itä-Suomen yliopisto
- Venla Bernelius, opetusministeriö
- Mikko Silliman, Aalto-yliopisto

Muut lähteet

Bernelius, V. 2013. Eriytyvät kaupunkikoulut: Helsingin peruskoulujen oppilasohjan erot, perheiden kouluvalinnat ja oppimistuloksiin liittyvät aluevaikutukset osana kaupungin eriytymiskehitystä. Väitöskirja. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 2013. Saatavilla <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-272-530-1>.

Kortteinen, M. & Vaattovaara, M. 2015. Segregaation aika. Yhteiskuntapolitiikka 80/2015. Saatavilla <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2015121023620>.

Porri-Kuivaniemi, R. & Johnston, S. 2022. Kokemuksia Kontulan Sympin ympäristötyöstä. Opinnäytetyö. Saatavilla <https://urn.fi/URN:NBN:fi:amk-202204205451>.

Renvik, T. & Mustonen, P. 2025. Väestösuhteiden näkökulma Helsingin alueelliseen eriytymiseen. Kvartti 18.9.2025. <https://kaupunkitieto.hel.fi/fi/vaestosuhteiden-nakokulma-helsingin-alueelliseen-eriytymiseen>. Luettu 8.1.2026.

Tarkastusviraston arviointimuistio 2021. Positiivisen diskriminaation määrärahojen vaikutukset peruskouluissa.

Tarkastusviraston arviointimuistio 2020. Asuinalueiden eriytymisen ehkäisy.

Vaattovaara, M. 1999. Sosiaalisen eriytymisen dynamiikka pääkaupunkiseudulla. Yhteiskuntapolitiikka 64/1999. Saatavilla <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201209116497>.

Vilkama, K., Ahola, S. & Vaattovaara, M. 2016. Välttelyä vai vetovoimaa? Asuin ympäristön vaikutus asuinalueilla viihtymiseen ja muuttopäätöksiin pääkaupunkiseudulla. Helsingin kaupungin tietokeskus.

Vilkama, K., Högnabba, S., Bernelius, V. & Henriksson, R. 2023. Segregaation ennalta ehkäiseminen ja lieventäminen Helsingin kaupungissa. Helsingin kaupunki, kaupunginkanslian kaupunkitietopalvelut. Muistioita 2023: 1.



Helsingin kaupunki
Tarkastusvirasto

PL 400, 00099 Helsingin kaupunki
tarkastusvirasto@hel.fi
arviointikertomus.fi