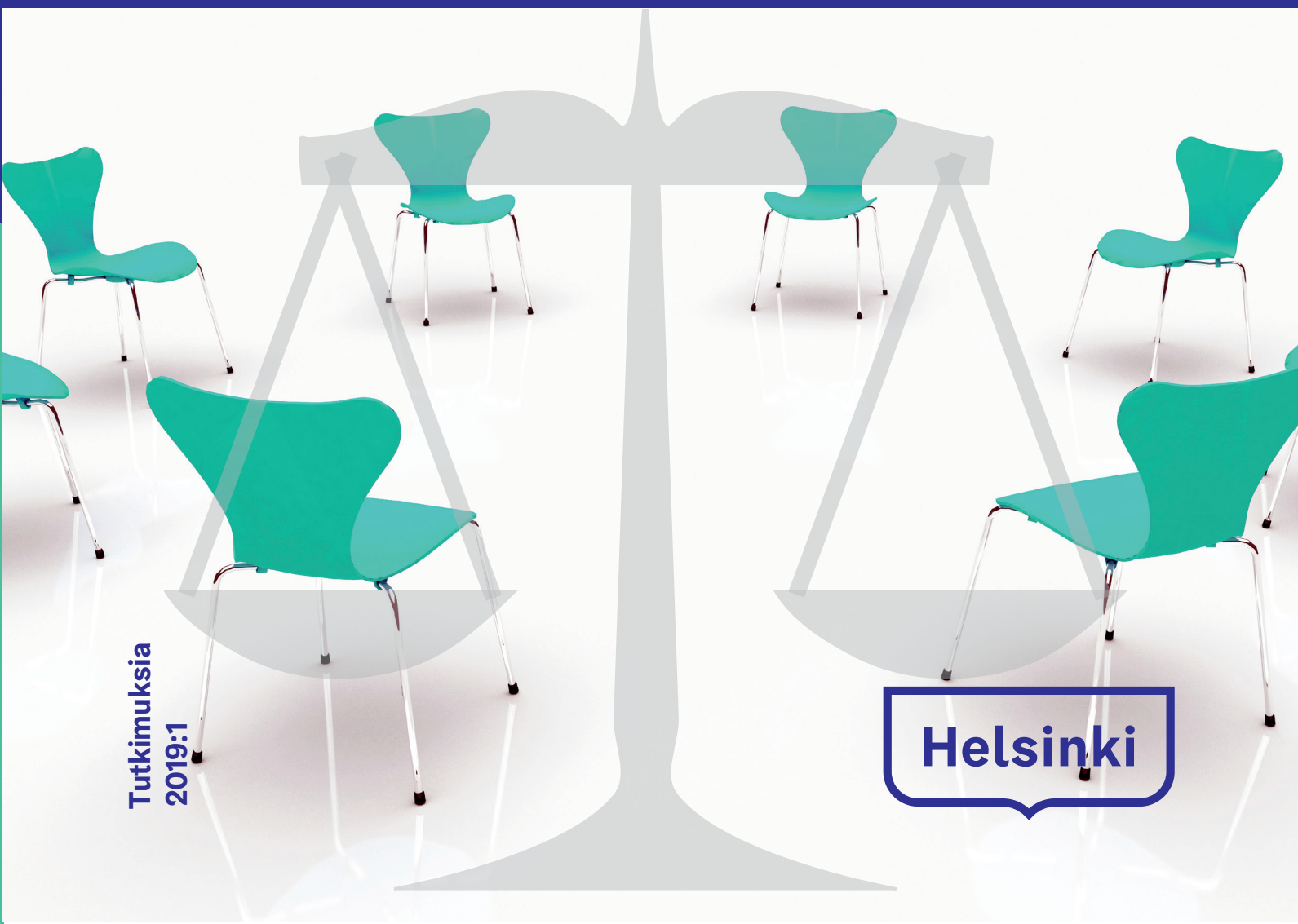


Sukupuolivaikutusten arviointi Helsingin kaupungin palveluissa

Tasa-arvohankkeen tuloksia

Mervi Patosalmi, Hanna Ahlgren-Leinvuo, Jukka Hirvonen



Tutkimuksia
2019:1

Helsinki

Tiedustelut

Mervi Patosalmi, p. 09 310 36392
Katja Vilkama, p. 09 310 78396
etunimi.sukunimi(at)hel.fi

Julkaisija

Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia,
kaupunkitutkimus ja -tilastot

Osoite

PL 550, 00099 Helsingin kaupunki
(Siltasaarenkatu 18–20 A)

Puhelin

09 310 36377

Internet

www.hel.fi/kaupunkitieto

Tilaukset, jakelu

p. 09 310 36293
kaupunkitieto.tilaukset@hel.fi



Sukupuolivaikutusten arviointi Helsingin kaupungin palveluissa

Tasa-arvohankkeen tuloksia

Mervi Patosalmi, Hanna Ahlgren-Leinvuo, Jukka Hirvonen

Käännökset

ruotsi Jenny Schroderus
englanti Henrik Andersson

Kuviot ja taitto

Lotta Haglund

Kartat

sivut 61, 62, 67: Atte Mäki
sivu 56: Tuomas Tavi

Kansi

Tarja Sundström-Alku

Paino

Edita Prima Oy, Helsinki 2019

Painettu

ISSN 2489-4087
ISBN 978-952-331-685-0

Verkossa

ISSN 2489-4095
ISBN 978-952-331-686-7

Sisältö

Esipuhe	5
Förord	6
Foreword	7
1 Johdanto	9
2 Sukupuolivaikutusten arviointi – teoriaa ja käytäntöjä	12
2.1 Sukupuolivaikutusten arvioinnin taustaa	12
2.2 Sukupuolivaikutusten arvioinnin menetelmiä	13
2.2.1 Tasa-arvoanalyysi	13
2.2.2 Sukupuolivaikutusten ennakoarviointi	14
2.2.3 Monitorointi, evaluointi ja auditointi	15
2.3 Kansainvälisiä esimerkkejä sukupuolivaikutusten arvioinnista julkisella sektorilla	17
2.3.1 Kanadan GBA+-menetelmä	17
2.3.2 Alankomaiden sukupuolivaikutusten arviointimenetelmä	18
2.3.3 Euroopan komission sukupuolivaikutusten arviointi osana sosiaalisten vaikutusten arviointia	19
2.4 Yhteenvetoa arviointimenetelmistä	20
2.5 Sukupuolivaikutusten arviointi suomalaisella julkisella sektorilla	23
3 Erityinen tuki (Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala)	27
3.1 Palvelun kuvaus	27
3.1.1 Erityinen tuki perusopetuksessa	27
3.1.2 Erityinen tuki esiopetuksessa	30
3.1.3 Lapsen tukeminen varhaiskasvatuksessa	31
3.2 Tilastotietoja oppimisen tuista	32
3.2.1 Erityinen ja tehostettu tuki Helsingissä sijaitsevilla peruskouluissa	33
3.2.2 Erityinen ja tehostettu tuki kaupungin omissa kouluissa	36
3.2.3 Tukea tarvitsevat lapset varhaiskasvatuksessa ja esiopetuksessa ...	41
3.2.4 Kouluterveyskyselyn tuloksia koetusta terveydestä	42
3.3 Erityisen tuen asiantuntijoiden teemahaastattelut	43
3.3.1 Erityisen tuen prosessi ammattilaisten kuvaamana	43
3.3.2 Ammattilaisten ja vanhempien rooli erityisen tuen prosessissa	44
3.3.3 Erityisen tuen sukupuolittuneisuus	45
3.3.4 Haastattelujen tulkintaa	46
3.4 Johtopäätöksiä erityisen tuen sukupuolittuneisuudesta	50

4 Aluesuunnittelu (kaupunkiympäristön toimiala)	53
4.1 Aluesuunnittelupalvelun kuvaus	53
4.1.1 Aluesuunnitteluprosessi	54
4.2 Kaarelan ja Vuosaaren asukaskyselyt	56
4.2.1 Asukaskyselyiden toteutus ja sisältö	57
4.2.2 Vastausaktiivisuus ja vastaajien taustatiedot	58
4.2.3 Asukaskyselyiden tulokset	59
4.2.4 Yhteenveto asukaskyselyjen tuloksista	71
4.3 Aluesuunnitelmaluonnokset – miten asukaskyselyiden tulokset näkyvät suunnitelmissa?	72
4.4 Johtopäätöksiä aluesuunnittelupalvelusta ja sukupuolten tasa-arvosta	73
5 Omaishoidon tuki (sosiaali- ja terveystoimiala)	80
5.1 Omaishoidon tuen kuvaus	80
5.2 Omaishoitoa tukevat palvelut	82
5.2.1 Lakisääteiset palvelut	82
5.2.2 Muut omaishoitoa tukevat palvelut	84
5.3 Tilastoja omaishoitajista	85
5.4 Kyselyaineistot omaisten hoitamisesta ja auttamisesta	88
5.4.1 Omaishoitajakysely	88
5.4.2 Epävirallinen auttaminen alueellisen terveys- ja hyvinvointikyselyn aineistossa	98
5.5 Johtopäätöksiä omaishoidon sukupuolittuneisuudesta	100
6 Liikunnan seuratuki (kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala)	106
7 Johtopäätöksiä	113
Sammandrag	117
Summary	121
Lähteet	125
Liitteet	132

Esipuhe

Helsingin kaupungin kunnianhimoisena tavoitteena on olla maailman toimivin kaupunki. Toimivuus tarkoittaa paitsi laadukkaita palveluja, turvallisuutta ja arjen sujuvuutta myös kaupunkilaisten kokemusta kuulumisesta ja osallisuudesta. Yhdenvertaisuus ja tasa-arvo ovatkin keskeisiä toimivan kaupungin piirteitä. Helsingin kaupunkistrategian mukaan sukupuolten tasa-arvon tulisi olla läpileikkaava periaate kaikessa kaupungin toiminnassa. Käsillä olevan tutkimuksen tarkoituksena on tukea tämän tavoitteen toteutumista.

Tutkimus on osa laajempaa tasa-arvohanketta, jonka tavoitteena on edistää sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista Helsingin kaupungin palveluissa ja taloussuunnittelussa. Tutkimusraporttiin on koottu keskeiset tulokset vuosina 2018–2019 toteutetusta sukupuolivaikutusten arvioinnista Helsingin kaupungin palveluissa. Tasa-arvohankkeen kaksi muuta osaa keskittyvät sukupuolitietoisien budjetoinnin menetelmien kehittämiseen kaupungin talousarvioprosesseissa sekä vuoden 2018 talousarvion läpikäymiseen sukupuolinäkökulmasta. Jälkimmäisen osan tulokset raportoidaan erillisessä tutkimuskatsauksessa.

Tutkimus on toteutettu tiiviissä yhteistyössä Helsingin kaupunginkanslian tutkimus- ja tasa-arvotyön asiantuntijoiden sekä kultakin toimialalta arvioinnin kohteeksi valittujen palvelujen asiantuntijoiden kanssa. Arvioitavat palvelut olivat omaishoidon tuki, alue-suunnittelupalvelu, liikuntapalveluiden seuratuki sekä erityinen tuki perusopetuksessa ja varhaiskasvatuksessa. Suuret kiitokset kaikille hankkeen toteutukseen osallistuneille! Tutkimuksen menestyksekkäs toteuttaminen ei olisi ollut mahdollista ilman teidän sitoutumistanne ja työpanostanne.

Tarkasteltujen palvelujen ei havaittu kohtelevan sukupuolia syrjivästi tai merkittävästi eriarvoisesti. Tulokset kuitenkin osoittavat, että sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen on kaupungin palveluissa vielä varsin alkutekijöissään. Toivomme tutkimuksen antavan välineitä tasa-arvotyön edistämiseen ja sukupuolisensitiivisten palveluiden kehittämiseen Helsingissä. Ehkäpä tutkimus voi samalla toimia inspiraationa palvelujen sukupuolivaikutusten arvioimiseksi myös muissa Suomen kunnissa.

Helsingissä joulukuussa 2019

Katja Vilkama
Tutkimuspäällikkö
Kaupunkitutkimus ja -tilastot

Heli Rantanen
Vuorovaikutuspäällikkö
Osallisuus ja neuvonta

Förord

Helsingfors stads ambitiösa målsättning är att vara världens bäst fungerande stad. Utöver service av god kvalitet innebär funktionalitet också säkerhet och en smidig vardag vad gäller stadsbornas upplevda tillhörighet och delaktighet. Likabehandling och jämställdhet är centrala drag för en fungerande stad. Enligt Helsingfors stadsstrategi ska jämlikhet mellan könen vara en genomgående princip i stadens all verksamhet. Syftet med den här undersökningen är att understöda genomförandet av detta mål.

Undersökningen är en del av ett större jämlikhetsprojekt vars syfte är att göra genusperspektivet mer allmänt i Helsingfors stads tjänster och ekonomiplanering. I forskningsrapporten har vi samlat de centrala resultaten från en jämställdhetsanalys av Helsingfors stads tjänster som gjordes 2018-2019. Jämlikhetsprojektets två andra delar har fokus på att utveckla metoder för könsneutral budgetering i stadens budgetprocesser samt en genomgång av budgeten för 2018 ur ett jämställdhetsperspektiv. Den senare delens resultat rapporteras i en separat forskningsöversikt.

Undersökningen gjordes i tätt samarbete med Helsingfors stadskanslis experter inom forskning och jämlikhet samt med experterna för de tjänster från respektive sektor som valts ut för bedömningen. Tjänsterna som bedömdes var stöd för närståendevård, områdesplanering, föreningsstöd för motionstjänster samt särskilt stöd inom den grundläggande utbildningen och småbarnspedagogiken. Ett stort tack till alla som deltagit i att genomföra projektet! Det hade inte varit möjligt att framgångsrikt genomföra undersökningen utan ert engagemang och er arbetsinsats.

Ingen könsdiskriminering eller märkbart olik behandling av könen observerades i de granskade tjänsterna. Resultaten visar ändå att man inte har kommit så långt med att integrera jämställdhetsperspektivet i stadens tjänster. Vi hoppas att undersökningen ska ge redskap för att främja jämställdhetsarbetet och för att utveckla de könssensitiva tjänsterna i Helsingfors. Kanske undersökningen kan vara en inspirationskälla för konsekvensanalys ur ett jämställdhetsperspektiv också i andra kommuner i Finland.

Helsingfors i december 2019

Katja Vilkama
Forskningschef
Stadsforskning och -statistik

Heli Rantanen
Interaktionschef
Delaktighet och rådgivning

Foreword

The City of Helsinki's ambitious vision is to be the most functional city in the world. Functionality means not only high-quality service, security and everyday fluency, but also a sense of belonging and participation for the citizens. Indeed, non-discrimination and equality are essential traits of a functional City. According to the Helsinki City Strategy, gender equality shall be a crosscutting principle in all operations of the City. The objective of this study is to support the fulfilment of this goal.

The study is part of a larger equality project, whose objective is to promote the gender mainstreaming in the services and economic planning of the City of Helsinki. The research report includes a summary of the central results of the 2018–2019 gender impact assessment in the services of the City of Helsinki. The two other parts of the equality project focus on developing the methods of gender-responsive budgeting in the City's budget processes and on analysing the 2018 budget from a gender perspective. The results of the latter part will be reported in a separate research review.

The study has been carried out in close co-operation with the research and equality experts of the Helsinki City Executive Office and with experts from the services selected for the assessment from each division. The services selected for the assessment were compensated informal care, regional planning service, sports services' support for associations and special support in basic education and early childhood education. Many thanks to everyone who participated in the realisation of the project! The successful realisation of the study would not have been possible without your commitment and efforts.

The results show that the services that were analysed do not treat genders in a significantly unequal or discriminatory manner. However, the results show that the gender mainstreaming in the services of the City is still in a very early stage. We hope that the study provides instruments for promoting the equality work and developing the gender sensitive services in Helsinki. Perhaps it can also work as inspiration for gender impact assessments of services in other Finnish municipalities.

Helsinki, December 2019

Katja Vilkama
Research Director
Urban Research and Statistics

Heli Rantanen
Head of Team, Citizen Interaction
Participation and Citizen Information

1 Johdanto

Helsingin kaupungin sukupuolten välistä tasa-arvoa koskevat velvoitteet juontuvat useasta lähteestä. Tasa-arvolain mukaan viranomaisten on kaikessa toiminnassaan edistettävä sukupuolten välistä tasa-arvoa ja vakiinnutettava sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla varmistetaan tasa-arvon edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Lain mukaan tulee erityisesti muuttaa niitä olosuhteita, jotka estävät tasa-arvon toteutumista. Tasa-arvon edistäminen sisältyy myös moniin kuntien palveluja koskeviin erityislakeihin ja sääntelyihin, esimerkiksi koulutuslainsäädäntöön ja opetussuunnitelman perusteisiin. Helsinki on myös liittynyt eurooppalaisen tasa-arvon peruskirjaan vuonna 2008. Se on sitoumus naisten ja miesten tasa-arvon toteuttamiseksi paikallishallinnossa, jonka on laatinut Euroopan kuntajärjestöjen yhteistyöjärjestö Council of European Municipalities and Regions (CERM). Peruskirja koskee sekä henkilöstöpoliittista että toiminnallista tasa-arvoa, eli kaupunkia sekä työnantajana että palveluiden tuottajana.

Helsingin kaupungin tasa-arvotavoitteita on kirjattu useaan dokumenttiin: palvelujen ja toiminnan tasa-arvosuunnitelmaan, henkilöstöpoliittiseen tasa-arvosuunnitelmaan sekä kaupunkistrategiaan. Tasa-arvosuunnitelmat ovat vuosille 2019–2021, ja ne sisältävät konkreettisia toimia sukupuolten tasa-arvon edistämiseen kaupungin palveluissa ja henkilöstön osalta¹. Kaupunkistrategiassa 2017–2021 todetaan ensinnäkin, että ”Sukupuolten tasa-arvo on läpäisevä periaate kaikessa kaupungin toiminnassa”. Lisäksi strategiaan on kirjattu, että edellä mainitun periaatteen edistämiseksi ”käynnistetään tutkimuspohjainen hanke, jossa valituille palveluille toteutetaan sukupuolivaikutusten arviointi.” (Helsingin kaupunki 2017, 15.)

Tässä raportoidaan strategiassa mainitun tutkimuspohjaisen hankkeen tulokset. Toimialajohtajat valitsivat tarkasteltavat palvelut, ja itse sukupuolivaikutusten arviointi on tehty yhteistyössä kaupunginkanslian kaupunkitutkimus ja -tilastot yksikön, toimialojen asiantuntijoiden sekä kaupunginkanslian tasa-arvoasiantuntijoiden kanssa. Tutkimuksen toteuttamiseksi koottiin tutkijoista, tasa-arvoasiantuntijoista ja toimialojen asiantuntijoista koostuvat työryhmät, jotka kokoontuivat säännöllisesti. Kultakin toimialalta tutkittavana oli yksi palvelu. Nämä palvelut ovat toimialoittain seuraavat:

- Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala (Kasko): Erityinen tuki varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa
- Kaupunkiympäristön toimiala (Kymppi): Aluesuunnittelupalvelu
- Kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala (Kuva): Liikunnan seuratuki
- Sosiaali- ja terveystoimiala (Sote): Omaishoidon tuki

Erityinen tuki varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa (Kasko)

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan hankkeessa tarkasteltiin erityistä tukea esi- ja perusopetuksessa sekä eri tukimuotoja varhaiskasvatuksessa. Perusopetuksessa erityinen tuki on kolmiportaisen tukijärjestelmän intensiivisin muoto ja muodostuu perusopetuslain mukaan erityisopetuksesta ja oppilaan tarvitsemasta muusta tuesta. Helsingin kaupungin kouluissa erityistä tukea vuoden 2018 lopussa sai noin 5 041 oppilasta. Var-

¹ Tasa-arvosuunnitelmat ovat saatavilla osoitteista:

- Palvelujen ja toiminnan tasa-arvosuunnitelma <https://www.hel.fi/static/liitteet-2019/Kaupunginkanslia/Tasa-arvo/palveluiden-tasa-arvo-suunnitelma-helsinki-2019-2021.pdf>
- Henkilöstöpoliittinen tasa-arvosuunnitelma https://www.hel.fi/static/public/hela/Kaupunginhallitus/Suomi/Paatos/2019/Keha_2019-06-24_Khs_28_Pk/6C0621C9-28D9-C6FA-8DC9-6B4B60600000/Liite.pdf

haiskasvatuksessa lapsia tuetaan pedagogisilla ja rakenteellisilla järjestelyillä. Näiden tukimuotojen saajina oli Helsingin kunnallisessa varhaiskasvatuksessa vuoden 2018 lopussa noin 2 610 lasta. Poikien osuus erityistä tukea saavista sekä pedagogisten ja rakenteellisten järjestelyjen piirissä olevista on noin 70 prosenttia, ja tutkimuskysymyksenä oli, miksi poikien osuus on niin suuri.

Hankkeen toteutus aloitettiin kartoittamalla eri tukimuotoihin liittyvää tilastotietoa. Perusopetuksen osalta ensisijaisesti koottiin kokoaikaiseen erityisopetukseen liittyvää tietoa, mutta vertailun vuoksi kerättiin tietoa myös tehostetun tuen piirissä olevien lukumäärästä sukupuolen mukaan. Myös varhaiskasvatuksen osalta kerättiin sukupuolen mukaan jaoteltua tietoa tukea saavista lapsista. Lisäksi hankkeessa on kuvattu tukiprosessi suomenkielisen ja ruotsinkielisen perusopetuksen sekä varhaiskasvatuksen osalta. Tilastotietoa täydennettiin kouluterveyskyselyn tuloksilla. Lisäksi tehtiin kymmenen teemahaastattelua, joiden avulla kerättiin eri ammattilaisten näkemyksiä tukimuotoihin liittyvistä prosesseista ja tukimuotojen sukupuolittuneisuudesta.

Aluesuunnittelu (Kymp)

Kaupunkiympäristön toimialan hankkeessa tarkastelun kohteena oli aluesuunnittelupalvelu, jossa vuorovaikutus asukkaiden kanssa on tärkeää. Aluesuunnitteluprosessi alkaa asukkaiden mielipiteiden kartoittamisella, ja asukkailta kerätty palaute muodostaa osan aluesuunnittelun lähtömateriaalista. Arviointi keskittyi erityisesti aluesuunnittelupalvelun taustatietona käytettävään asukaskyselyyn.

Aluesuunnitelma laaditaan jo olemassa oleville, Helsingin kaupunkiympäristön hoidossa ja vastuulla oleville yleisille alueille. Aluesuunnitelmissa selvitetään yleisten katu- ja viheralueiden palveluiden, rakenteiden ja varusteiden nykytila, kirjataan niiden parantamistarpeet sekä laaditaan kohteiden kiireellisyysjärjestys. Kaupunki on jaettu noin 30 aluesuunnitelma-alueeseen, joista kullekin tehdään aluesuunnitelma noin 10 vuoden välein. Vuodessa valmistuu noin kolme aluesuunnitelmaa. Tutkimuksessa tarkasteltiin aluesuunnittelupalvelun asiakaskyselyä ja sen tuloksia, erityisesti siitä näkökulmasta, millaisia eroja sukupuolen mukaan asukaskyselyn osallistumisessa ja vastauksissa esiintyi. Alueiksi valittiin Kaarelan ja Vuosaaren alueet, joilla aluesuunnitteluprosessi oli parhaillaan käynnissä. Hankkeessa analysoitu asukaskyselyn aineisto esitetään sekä tilastoina että karttoina. Tutkimuksessa myös kuvattiin aluesuunnitteluprosessi ja verrattiin asukaskyselyn tuloksia aluesuunnitelmaluonnoksiin.

Omaishoidon tuki (Sote)

Sosiaali- ja terveystoimialan hankkeessa tarkasteltiin omaishoidon tukea. Omaishoidon tuki on lakisääteinen sosiaalipalvelu, jossa vanhuksen, vammaisen tai sairaan henkilön hoito ja huolenpito järjestetään kotiloissa omaisen tai muun hoidettavalle läheisen henkilön avulla. Omaishoidon tuki muodostuu hoidettavalle annettavista palveluista sekä omaishoitajalle annettavasta hoitopalkkiosta ja vapaasta sekä muista omaishoitoa tukevista palveluista. Helsingin kaupunki maksaa omaishoidon tukea noin 4 000 henkilölle vuodessa. Omaishoitajista valtaosa on naisia. Hoivavastuun tasaisempaa jakautumista naisten ja miesten kesken on pidetty tärkeänä tavoitteena Helsingin kaupungin tasa-arvotyössä, ja asia nostettiin edellisellä valtuustokaudella yhdeksi palvelujen tasa-arvosuunnitelman (2013–2016) painopisteeksi. Tuolloin sosiaali- ja terveystoimialan tasa-arvotyön resurssit kohdistuivat kuitenkin lähisuhdeväkivallan ehkäisemiseen, joka oli myös yksi painopisteistä. Kaupunki on nyt kuluvalle valtuustokaudella muuttanut omaishoidon tuen myöntämisperusteita, ja sosiaali- ja terveyslautakunta on edellyttänyt, että tehtyjen muutosten vaikutukset arvioidaan. Omaishoidon tuen sukupuolivaikutusten arviointi

osana tasa-arvohanketta tuottaa hyödyllistä tietoa niin hoivatyön sukupuolittuneisuuden kysymyksiin kuin lautakunnan edellyttämää vaikutustenarviointityötä varten.

Arviointi aloitettiin kartoittamalla olemassa olevaa omaishoitoon liittyvää tietoa, muun muassa omaishoitajien sukupuoli- ja ikäjakaumaa. Lisäksi tarkasteltiin myös omaishoidon tuen asiakkaiden eli hoidettavien sukupuoli- ja ikäjakaumaa. Aineistona oli myös vuonna 2018 tehdyn omaishoitajille suunnatun kyselyn tulokset, joiden valossa voitiin tarkastella esimerkiksi omaishoitajien jaksamista ja heidän kokemuksiaan tarjolla olevista palveluista.

Liikunnan seuratuksi (Kuva)

Kulttuurin ja vapaa-ajantoimialalla sukupuolivaikutusten arviointi toteutettiin erillisenä projektina vuonna 2018. Raportti valmistui syksyllä 2018 (Kurki 2018). Tarkastelun kohteena oli liikunnan seuratuksen sukupuolivaikutukset, ja siinä selvitettiin helsinkiläisille seuroille myönnettävien resurssien kohdentumista sukupuolen mukaan. Helsingin kaupunki myöntää avustuksia vuosittain noin 350 seuralle, jotka liikuttavat säännöllisesti noin 100 000 ihmisistä. Kaupungin liikuntapalvelu myös ylläpitää ja hallinnoi liikuntatiloja ja -paikkoja, joihin kaikilla helsinkiläisillä seuroilla on mahdollisuus hakea tuettuja käyttövuoroja. Tutkimuksessa tarkasteltiin sekä seura-avustuksia että subventoitujen vakiovuorojen jakoa. Lisäksi toteutettiin seuroille suunnattu tasa-arvoaiheinen kysely. Kuvan arvioinnin tulokset löytyvät kokonaisuudessaan osoitteesta https://www.hel.fi/static/liitteet/kulttuurin-ja-vapaa-ajan-toimiala/Julkaisut/Liikunnan_seuratuksen_sukupuolivaikutusten_arviointi_2018_A4_interactive.pdf. Tässä raportissa hankkeen tuloksista on esitetty vain tiivistelmä.

Raportin sisältö

Tämä raportti kokoaa yhteen edellä lyhyesti kuvatut toimialojen palveluiden sukupuolivaikutusten arvioinnit. Palvelut käsitellään omissa luvuissaan (luvut 3–6). Liikunnan seuratuksen osalta (luku 6) on esitetty tiivistelmä syksyllä 2018 valmistuneen tutkimuksen tuloksissa. Muiden palveluiden osalta kuvataan aluksi itse palvelua ja palveluprosessia. Tämän jälkeen tarkastellaan palvelun mahdollisia sukupuolivaikutuksia saatavilla olevan sukupuolen mukaan luokitellun tiedon avulla. Tiedot ovat palvelusta riippuen tilastotietoja sekä kysely- ja haastatteluaineistoja. Kunkin palvelun loppuun on koottu yhteenveto sukupuolivaikutusten arvioinnin päätuloksista, sekä tarkasteltu niitä muun sukupuolten tasa-arvoa koskevan tutkimustiedon sekä sukupuolentutkimuksellisen teorian valossa.

Koska kyseessä on tutkimuspohjainen hanke, käydään aluksi läpi sukupuolivaikutusten arvioinnin teoriaa ja käytäntöjä (luku 2). Raportin viimeisessä luvussa (luku 7) on koottu yhteen kaikkien sukupuolivaikutusten arviointien päätulokset. Tehtyjä arviointeja peilataan myös luvussa 2 esitettyihin sukupuolivaikutusten arviointien menetelmiin sekä nostetaan esiin hyviä käytäntöjä ja kehitettäviä toimintoja koskien sukupuolivaikutusten arviointeja ja sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista niin Helsingin kaupungin toiminnassa kuin laajemminkin julkisella sektorilla.

2 Sukupuolivaikutusten arviointi – teoriaa ja käytäntöjä

2.1 Sukupuolivaikutusten arvioinnin taustaa

Sukupuolten välinen tasa-arvo on yksi suomalaisen yhteiskunnan perusarvoja. Tasa-arvoa voidaan edistää erilaisilla erityistoimilla, joilla pyritään poistamaan epätasa-arvoa aiheuttavia rakenteita ja toimintatapoja. 1990-luvun loppupuolelta lähtien tasa-arvoa on edistetty myös sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisella (eng. gender mainstreaming). Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen tarkoittaa, että tasa-arvonäkökulma on huomioitu kaikessa toiminnassa, niin eri toimenpiteiden suunnittelussa, toimeenpanossa kuin seurannassakin. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen on kattokäsite, jonka alle kuuluu laaja ja moninainen joukko erilaisia tapoja huomioida sukupuolten tasa-arvo kaikessa toiminnassa. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen menetelmiin kuuluvat esimerkiksi sukupuolivaikutusten arviointi ja sukupuolitietoinen budjetointi sekä erilaiset tasa-arvosuunnitelmat ja menettelyohjeet.

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen käyttöönottoa laajensi erityisesti Pekingin julistus ja toimintaohjelma², joka hyväksyttiin YK:n neljännessä naisten asemaa käsittelevässä maailmankonferenssissa 15. syyskuuta 1995. Toimintaohjelman tavoitteena oli lähestyä sukupuolten tasa-arvoa kokonaisvaltaisesti ja se esittää konkreettisia toimenpiteitä, joihin tulisi ryhtyä. Toimintaohjelma kattaa laajasti eri epätasa-arvon alueita koulutuksesta ja kasvatuksesta, väkivaltaan, talouteen ja päätöksentekoon. Pekingin toimintaohjelmassa sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen nähtiin tärkeimmäksi mekanismiksi tasa-arvon edistämisessä. 1990-luvun loppupuolelta lähtien eri maiden hallitukset ja kansainväliset organisaatiot, mukaan lukien Euroopan Unioni ja Euroopan neuvosto, muotoilivatkin omat sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen määritelmät ja toimintapolitiikat³.

Myös Suomi sitoutui vuonna 1995 Pekingin julistukseen ja tämä edisti sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista Suomessa. Tasa-arvon valtavirtaistamisen menetelmien kehittämishanke toteutui vuosina 1998–2000. Toinen esimerkki suomalaisesta kehittämistyöstä julkisella sektorilla ovat vuosina 2007–2009 toteutetut sosiaali- ja terveysministeriön Sukupuolisilmälasi-hankkeet, joissa kehitettiin sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen menetelmiä ministeriöissä (ks. Sosiaali- ja terveysministeriö 2009).

Yksi tärkeä sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen menetelmä on sukupuolivaikutusten arviointi. Yleensä sukupuolivaikutusten arviointi viittaa ennakkoarviointimenetelmiin, mutta etenkin suomalaisella kuntasektorilla sukupuolivaikutusten arvioinnilla viitataan usein myös jälkikäteisiin arviointeihin (ts. tasa-arvoanalyysiin). Tässä luvussa sukupuolivaikutusten arviointi on yleiskäsite erilaisille tutkimusmenetelmille, joilla tuotetaan tietoa sukupuolten tasa-arvosta.

Sukupuolivaikutusten arviointimenetelmiä on erilaisia. Ne eroavat paitsi sen osalta, missä vaiheessa päätöksentekoprosessia ja toimenpiteitä ne tehdään, myös sisällöltään. Seuraavassa luvussa käydään läpi seuraavat arviointimenetelmät: tasa-arvoanalyysi, sukupuolivaikutusten ennakkoarviointi, sukupuolitietoinen monitorointi, evaluointi

2 Suomenkielinen versio toimintaohjelmasta löytyy Ulkoministeriön nettisivuilta, osoitteesta https://um.fi/julkaisut/-/asset_publisher/TVOLgBmLyZvu/content/pekingin-julistus-ja-toimintaohjelma?curAsset=0&stId=47307.

3 Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen lyödessä läpi erilaisissa organisaatioissa, sen toimivuutta ja tehokkuutta on myös tutkittu kriittisesti, ks. esim. Verloo 1999, Woodward 2001, Porter & Sweetman 2005, Daly 2005 ja Meier & Celis 2011. EU:n sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisesta ks. EIGE 2019 ja Euroopan neuvoston osalta ks. Council of Europe 2019.

ja auditointi. Menetelmien esittely pohjaa pitkälle Euroopan tasa-arvoinstituutin (European Institute of Gender, EIGE) ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen määritelmiin eri menetelmistä. Suomessa tärkeä lähde tasa-arvoon liittyvälle tiedolle ja käsitteille onkin Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tasa-arvotiedon keskus, jota monet suomalaiset toimijat käyttävät tietolähteenä (ks. THL 2019a).

Menetelmien esittelyn jälkeen tarkastellaan tarkemmin kolmea kansainvälistä ennakkoarvioinnin menetelmää. Esimerkit valaisevat erilaisia lähestymistapoja, käytännön sovelluksia ja niiden seurauksia. Tarkastellut esimerkit on valittu sen perusteella, että näiden arviointimenetelmien lähtökohdat ja soveltamistavat ovat erilaiset. Kansainvälisten esimerkkien jälkeen analysoidaan eri menetelmien perusteita ja seurauksia. Lopuksi siirytään Suomeen ja Helsinkiin, ensin tehdään lyhyt katsaus suomalaisiin julkisen sektorin sukupuolivaikutusten arviointeihin ja lopuksi tarkastellaan, mitä Helsingin kaupunki on aiemmin tehnyt ja mitä tämän hankkeen puitteissa on tehty.

2.2 Sukupuolivaikutusten arvioinnin menetelmiä

2.2.1 Tasa-arvoanalyysi

Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) tasa-arvon tietokeskus määrittelee tasa-arvoanalyysin seuraavasti:

Tasa-arvoanalyysi tarkoittaa asiantuntijatiedon tuottamista tai kokoamista tietyn aihealueen tasa-arvotilanteesta. Erillisiä tasa-arvoanalyysseja ja -selvityksiä tarvitaan silloin, kun aiheesta ei ole valmiiksi saatavilla riittävästi sukupuolen mukaan eriteltyä tietoa. Tasa-arvoanalyysi voi perustua sekä sukupuolen mukaan eriteltyihin tilastoihin että laadulliseen analyysiin esimerkiksi siitä, millaisina sukupuoli ja sukupuolittuneet käytännöt näyttäytyvät tietyssä kontekstissa. (THL 2019b)

Tasa-arvoanalyysi viittaa siis tasa-arvon nykytila-analyysiin, joka pohjaa sukupuolen mukaan jaoteltuun tietoon. Euroopan tasa-arvoinstituutti EIGE (2019a) määrittelee, että tasa-arvoanalyysia voidaan käyttää toimintojen eri vaiheissa, sekä suunnittelun että toteuttamisen aikana.

Tasa-arvoanalyysseissa voidaan käyttää erilaisia menetelmiä, jotka ovat osaksi päällekkäisiä muiden arviointi- ja analyysimenetelmien kanssa. Yksi ehkä tunnetuimmista ja vanhimmista tasa-arvoanalyysimenetelmistä on Harvard Analytical Framework, jota käytetään erityisesti kehitysyhteistyössä ja siihen liittyvässä projektityössä. Mallissa analysoidaan

- aktiviteetteja: kuka tekee, mitä ja milloin
- resursseja: kenellä on pääsy, kuka kontrolloi
- sukupuolieroja: mitkä tekijät vaikuttavat ja selittävät toimintojen ja resurssien jakautumisen sukupuolieroja ⁴

⁴ EIGEn, Maailman Pankin ja Kansainvälisen työjärjestön ILO:n sivustoilta löytyy oppaita liittyen Harvard-kehikseen. EIGEn sivuilta löytyy myös muita käytännön läheisiä tasa-arvoanalyysimenetelmiä

– Gender analysis: <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/methods-tools/gender-analysis>

– Gender analytic tools: http://web.worldbank.org/archive/website01031/WEB/IMAGES/TDG_G_E_.PDF,

– A conceptual framework for gender analysis and planning. Some gender planning approaches and strategies. The Harvard Analytical Framework. <https://www.ilo.org/public/english/region/asro/mdtmanila/training/unit1/harvrdfw.htm>

Harvard-kehys on yksinkertainen ja helppo soveltaa eri tilanteissa. Se on käytännöllinen ja antaa kattavan kuvan resurssien ja toimintojen jakautumisesta ja tuo näkyviin naisten ja miesten erilaiset roolit. Harvard-kehymen ongelmana kuitenkin on, että se ei käsittele naisten ja miesten välisiä valtasuhteita tai päätöksenteon sukupuolittuneisuutta. Se ei myöskään ota huomioon muita naisten ja miesten rooleihin vaikuttavia asioita, kuten ikää, luokkaa tai etnisyyttä, ja antaa näin rajoittuneen kuvan miesten ja naisten rooleista ja voi johtaa toimimattomiin tai epäsoviviin toimenpiteisiin. (ks. ILO 1998.)

Toinen tunnettu menetelmä on 4R:n menetelmä, joka on ruotsalaisen sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista edistäneen komitean JämStödin kehittänyt. 4R tarkoittaa:

- R1 Representation, edustus: Miten eri sukupuolet ovat edustettuina eri prosesseissa ja organisaatioissa?
- R2 Resources, resurssit: Miten resurssit jakautuvat sukupuolten kesken?
- R3 Realia: Miten edustus ja resurssien jakautuminen määräytyvät? Miten sukupuolinnormit vaikuttavat edustukseen ja resurssien jakoon?
- R4 Realization, toteuttaminen: Mitä uusia tavoitteita ja toimenpiteitä pitäisi tehdä tasa-arvon edistämiseksi? (JämStöd 2007, 47–50.)

Joskus 4R-menetelmä muotoillaan siten, että kaksi viimeistä R-kirjainta viittaa todellisuuden (reality) ja oikeuksiin (rights). Tällöin todellisuutta analysoidessa tarkastellaan, miksi tilanne on mikä on ja miten sitä voi muuttaa. Oikeuksien kohdalla tarkastellaan lakeja ja oikeudellista tilannetta ja tarjoavatko ne tarpeeksi työkaluja epätasa-arvon ja syrjinnän poistamiseen (ks. esim. Executive Group for Organisation, Safety and Security (MD-OS) Section for Gender Mainstreaming 2011, 10–11). 4R-menetelmä pyrkii ottamaan huomioon sukupuolten väliset valtasuhteet analysoimalla sitä, miten miehet ja naiset ovat edustettuina eri prosesseissa ja organisaatioissa. Sukupuolta koskevien normien ja niiden vaikutusten analysoiminen vaatii syvällistä osaamista sukupuolten välisestä tasa-arvosta ja voi siten rajoittaa menetelmän käyttöä tai tuottaa pinnallisia tai rajoittuneita tuloksia. 4R-menetelmää käyttävät erityisesti julkisen sektorin organisaatiot muun muassa kunnat.

2.2.2 Sukupuolivaikutusten ennakoarviointi

THL määrittelee sukupuolivaikutusten arvioinnin seuraavasti:

Sukupuolivaikutusten arviointi (suvaus) tarkoittaa sitä, että toimenpiteen, poliittisen päätöksen tai lainsäädännön vaikutuksia arvioidaan etukäteen niiden mahdollisten sukupuolivaikutusten kannalta. Tavoitteena on ehkäistä sukupuolten kannalta ei-toivotut vaikutukset ja edistää tasa-arvoa. Arvioinnin perusteella voidaan tehdä korjaavia ehdotuksia syrjinnän ja ei-haluttujen vaikutusten vähentämiseksi, tasa-arvon edistämiseksi ja tasa-arvon esteiden poistamiseksi. Sukupuolivaikutusten arviointi on sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen menetelmä. (THL 2019b.)

EIGEn määritelmä on samanlainen THL:n määritelmä kanssa (ks. EIGE 2019c). Englanniksi käytetään termiä ”gender impact assessment”, joskus myös ”gender impact analysis”, lyhenteenä on GIA. Erona tasa-arvoanalyysiin on, että kyseessä on ennakoarviointimenetelmä.

Sukupuolivaikutusten ennakoarvioinnissa voidaan käyttää samoja menetelmiä kuin tasa-arvoanalyysissä, esimerkiksi ruotsalainen 4R-menetelmä sopii myös ennakoarviointiin. Sukupuolivaikutusten ennakoarviointimenetelmissä on myös eroja tasa-arvoanalyysiin verrattuna, koska tavoitteena on ennakoida tutkittavan toimenpiteen vai-

kutuksia. Kuntaliiton oppaassa sukupuolivaikutusten ennakkoarvioinnin vaiheet ovat seuraavat:

- Arvioinnin tarpeen selvittäminen: onko valmistelussa olevalla asialla vaikutusta ihmisiin tai heidän arkeensa?
- Naisten ja miesten välisten mahdollisten erojen kartoittaminen: sen selvittäminen, ketkä käyttävät palvelua, onko sukupuolten välillä eroja, miten raha, aika, tila tai muut resurssit jakautuvat ja onko saatavilla laadullista tietoa sukupuolen mukaan tarkasteltavasta asiasta
- Johtopäätökset: millaisia vaikutuksia valmisteltavalla asialla on tasa-arvoon ja miten suvauksen tulokset otetaan huomioon. (Mikola & Sandt 2013, 31–33.)

Sosiaali- ja terveysministeriön opas sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen valtionhallinnossa on samankaltainen Kuntaliiton ehdottaman menetelmän kanssa. Ensin pohditaan, onko suunniteltavalla toiminnalla vaikutusta ihmisiin ja heidän arkeensa ja onko toiminta-alueella eroja miesten ja naisten kesken. Jos näihin kysymyksiin vastataan myöntävästi, on tarpeen tehdä sukupuolivaikutusten ennakkoarviointi. Käytännössä sukupuolivaikutuksia arvioidaan

- analysoimalla tilastoja (miten naisten ja miesten tilanteet eroavat toisistaan?)
- tekemällä lisäselvityksiä (miten erot naisten ja miesten tilanteissa vaikuttavat valmisteltavaan asiaan?)
- kuulemalla asiantuntijoita ja sidosryhmiä (miten kuultavat tahot arvioivat asian sukupuolivaikutukset?) (SMT 2009, 22–26.)

Sukupuolivaikutusten ennakkoarviointi edellyttää tasa-arvonanalyysia, eli tietoja eri sukupuolten, sukupuolten välisistä eroista ja sukupuolittuneista käytännöistä. Lisäksi tärkeä osa tarkastelua on suunnitellun toimenpiteen tasa-arvovaikutusten arviointi ja näihin liittyvät suositukset. Edellä kuvatuista menetelmistä puuttuu kuitenkin monissa ennakkoarviointimenetelmissä käytettävä 0-vaihtoehtoon analyysi, eli analysointi, mitä tapahtuu, jos suunniteltua toimenpidettä ei toteuteta. Sukupuolivaikutusten ennakkoarviointimenetelmiä tarkastellaan vielä tarkemmin kansainvälisten esimerkkien avulla myöhemmissä luvuissa.

2.2.3 Monitorointi, evaluointi ja auditointi

Käsitteet sukupuolinäkökulmainen monitorointi, evaluointi ja auditointi viittaavat toimenpiteiden ja tavoitteiden arviointiin, ja ne eivät aina ole selvästi erotettavissa toisistaan. Suomalaisessa kontekstissa näitä termejä ei juurikaan käytetä, ja esimerkiksi THL ei määrittele näitä käsitteitä. Käsitteet ovat kuitenkin hyödyllisiä erilaisten kehittämis- ja hanketoimintojen yhteydessä, joten tässä käsitellään niitä lyhyesti. EIGEn tavoissa määritellä nämä käsitteet on päällekkäisyyttä (ks. EIGE 2019d), mutta seuraavassa kuitenkin niiden painopistealueet.

Monitorointi

EIGE viittaa tasa-arvomonitoroinnilla (gender monitoring) projektien tai toimenpiteiden seurantaan, joka tehdään sukupuoli mukaan ottaen eli seurattavat indikaattorit huomioivat sukupuolen (EIGE 2019e). Yksinkertaisimmillaan tämä tarkoittaa sukupuolen mukaan eriteltyjä tietoja. Tällaista seurantaa voidaan tehdä myös sellaisten hankkeiden tai toimenpiteiden osalta, joiden pääasiallinen tarkoitus ei ole edistää tasa-arvoa, jolloin

sukupuolinäkökulma on valtavirtaistettu. Seurannan pääasiallisena tarkoituksena on tarkastella, että **toimenpiteet** toteutetaan suunnitelman mukaisesti ja se on kiinteä osa hankehallintoa, mutta voidaan käyttää myös muunlaisen toiminnan seuraamiseen. Tärkeä näkökulma kaikessa seurannassa on vastuullisuus, eli että suunnitellut toimenpiteet toteutetaan sovitulla tavalla. Seurannan kohteet ja indikaattorit määräytyvät hankeen tai toiminnan sisällön mukaan.

Evaluointi

Evaluointi voi tapahtua hankkeen tai toimenpiteiden suunnittelu- tai toteutusvaiheessa tai sen jälkeen. Evaluoinnin tarkoituksena on arvioida **tavoitteiden** toteutumista. Sukupuolitietoisessa evaluoinnissa tasa-arvo on yksi tavoitteista. EIGEn esimerkissä sukupuolitietoisesta evaluoinnista kriteerit ovat:

- Merkitys: Loiko toimenpide tai hanke edellytyksiä tasa-arvolle? Vastasiko se käytännön tasa-arvotarpeisiin? Oliko tasa-arvo looginen ja kiinteä osa toimintaa?
- Tehokkuus: Olivatko toimenpiteet tehokkaita suhteessa sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseen? Käytettiinkö resursseja tehokkaasti siten, että kaikki sukupuolet hyötyivät niistä? Jakautuivatko hyödyt ja kustannukset oikeudenmukaisesti?
- Hyödyllisyys: Olivatko toimenpiteen tai hankkeen tulokset hyödyllisiä tasa-arvon edistämiseksi? Ovatko tulokset sellaisia, että ne edistivät tasa-arvoa ja sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen liittyvää osaamista?
- Vaikuttavuus: Mitkä ovat toimenpiteiden laajemmat vaikutukset prosesseihin ja toimenpiteisiin, jotka edistävät tasa-arvoa? Muuttivatko toimenpiteet epätasa-arvoisia käytäntöjä?
- Jatkuvuus: Ovatko tasa-arvoon liittyvät saavutukset sellaisia, että ne jatkuvat tai pysyvät, kun kyseinen hanke on ohi? Missä määrin miesten ja naisten strategisiin tasa-arvotarpeisiin on vastattu ja onko tästä seurauksena pysyviä parannuksia tasa-arvoon? Missä määrin sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen liittyvää osaamista on lisätty ja institutionalisoitu? (EIGE 2019f.)

Vaikka EIGEn määritelmän mukaan evaluointi voi tapahtua projektin tai toimenpiteen eri vaiheissa, on evaluointi kiinteä osa jo toteutuneiden hankkeiden tavoitteiden arvioimista. Yleensä evaluointi siis tapahtuu, kun toimenpiteet on tehty ja halutaan tietää, saavutettiinko tavoitteet.

Auditointi

Englanninkielessä, varsinkin organisaatioista puhuttaessa, ”audit” viittaa yleensä tilintarkastukseen, vaikkakin mitä tahansa toimintaa voidaan auditoida. Yrityksissä voidaan tehdä myös ”social audit”, ”sosiaalinen tilintarkastus”, jossa tarkastellaan organisaation sosiaalista ja eettistä toimintaa, esimerkiksi organisaation sääntöjen, toimintatapojen ja menettelyohjeiden eettisyyttä ja niiden toteuttamista. EIGEn määritelmän mukaan ”gender audit” viittaakin yhteen ”sosiaalisen tilintarkastuksen” ja laadullisen auditoinnin muotoon (EIGE 2019g).

Suomessa auditointi viittaa usein laatujärjestelmien tai toiminnalle asetettujen vaatimusten toteuttamisen arviointiin. ”Taloudelliselle auditoinnille” (eng. audit, financial audit) on suomenkielinen sana tilintarkastus. Tasa-arvoon liittyen ei ole olemassa yhteneväistä laatujärjestelmää, mutta esimerkiksi organisaation strategiaa tai toimintatapoja on mahdollista arvioida myös tasa-arvonäkökulmasta, eli näin tasa-arvoauditointi yhdistää sekä ”laadullisen tilintarkastuksen” että strategian arvioinnin näkökulmat. Myös organi-

saation taloutta tai budjettia voidaan arvioida tasa-arvonäkökulmasta, tällöin puhutaan usein sukupuolittietoisesta budjetoinnista.

Tasa-arvoauditointi keskittyy organisaation rakenteisiin. EIGEn määritelmän mukaan tasa-arvoauditoinnissa arvioidaankin, miten hyvin tasa-arvo on organisaatiossa institutionalisoitu eri muodoissa (säännöt, menettelyohjeet, käytänteet, organisaatorakenne jne.) ja miten se näkyy budjetissa tai relevanteissa budjettikohdissa. Tarkoituksena on myös arvioida heikkouksia ja vahvuuksia sekä vahvistaa organisaation kykyä arvioida tasa-arvon kehittymistä. Tasa-arvoauditointi voi olla sisäinen, jolloin arvioidaan organisaation sisäisiä rakenteita ja toimintatapoja sekä sitä, miten se sisäisessä toiminnassaan edistää sukupuolten tasa-arvoa. Auditointi voi suuntautua myös ulospäin, jolloin kohteena on organisaation toimintatavat sidosryhmien ja asiakkaiden kanssa. Ulkoisessa tasa-arvoauditoinnissa arvioidaan siis organisaation sukupuolinäkökulman integroimista ulkoiseen toimintaan ja miten hyvin nämä toimintatavat edistävät tasa-arvoa. (EIGE 2019.)

Tasa-arvoauditoinnin yhteydessä viitataan usein myös osallistuvaan tasa-arvoauditointiin. Se on työkalu, joka osallistaa organisaation henkilökuntaa ja edistää organisaation oppimista liittyen sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen. Kansainvälinen työjärjestö ILO on kehittänyt menetelmän osallistuvasta tasa-arvoauditoinnista (ks. ILO 2012). Menetelmän tavoitteena on paitsi arvioida tasa-arvon valtavirtaistamisen toteutumista ja tasa-arvoisen työpaikan luomista, myös luoda lähtökohta säännölliselle seurannalle, dokumentoida hyviä käytänteitä ja ehdottaa parannuksia.

2.3 Kansainvälisiä esimerkkejä sukupuolivaikutusten arvioinnista julkisella sektorilla

Seuraavassa käsitellään joitakin esimerkkejä kansainvälisistä sukupuolivaikutusten arviointimenetelmistä julkiselta sektorilta. Kanada ja Hollanti on valittu esimerkeiksi, koska ne lähestyvät tasa-arvon käsitettä ja sukupuolten välisiä suhteita eri näkökulmista, mikä voi johtaa erilaisiin käytännön toimenpiteisiin politiikassa. Euroopan komission sukupuolivaikutusten arviointiohjeet ovat merkityksellisiä Euroopan Unionin kontekstissa, ja komissio lähestyy sukupuolivaikutusten arviointia osana laajempaa sosiaalisten vaikutusten arviointia, mikä onkin yksi näkökulma, jossa toimijat eroavat. Monet näkevät sukupuolivaikutusten arvioinnin omana kokonaisuutenaan, mutta se on mahdollista myös yhdistää muihin ennakkoarvioinnin menetelmiin. On hyvä huomata, että vaikka käsitellyt menetelmät ovat pääasiallisesti suvaus- eli sukupuolivaikutusten ennakkoarvioinnin menetelmiä, niitä voidaan käyttää ennakkoarvioinnin lisäksi myös toimenpiteiden aikana ja jälkikäteiseen arviointiin.

2.3.1 Kanadan GBA+-menetelmä

Kanadassa sukupuolivaikutusten arviointiin käytetään menetelmää nimeltään ”Gender-Based Analysis Plus”, eli ”sukupuolittietoinen analyysi plus” ja siitä käytetään lyhennettä GBA+. Menetelmä on käytössä kansallisella tasolla, ja sillä analysoidaan, miten eri ohjelmat, toimenpiteet ja aloitteet vaikuttavat naisiin, miehiin ja muun sukupuolisiin. Kanadan hallitus sitoutui ensimmäiseen, suppeampaan GBA:han vuonna 1995 ja arviointityökalua on kehitetty vuosien saatossa.

Kanadassa tasa-arvotyötä koordinoi Women and Gender Equality Canada -osasto (Naiset ja sukupuolten tasa-arvo), mutta sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen on kaikkien valtionhallinnon toimintojen velvollisuus ja siten myös GBA+:n käyttäminen kuuluu kaikille Kanadan valtionhallinnossa (ks. Status of Women Canada 2019). Menetelmän tarkoituksena on edistää Kanadan hallituksen sitoutumista sukupuolivaikutusten arviointiin tarjoamalla systemaattinen työkalu. Menetelmä pyrkii intersektionaalisuuteen eli

ottamaan huomioon ihmisten risteävät identiteetit. Ihmisten elämään ei vaikuta vain sukupuoli vaan myös esimerkiksi etnisyys, kieli, seksuaalinen suuntautuminen ja vammaisuus. Menetelmästä on kattava verkkokurssi osoitteessa <https://cfc-swc.gc.ca/gba-acs/course-cours-en.html>.

Menetelmä on viisiportainen ja tämän lisäksi koko prosessin läpileikkaavina toimintoina ovat viestintä ja dokumentointi. Menetelmän vaiheet ovat:

1. Tunnista avainkysymys: ensimmäinen askel on määritellä konteksti ja se ympäristö, missä toimitaan. Erilaiset julkiset aloitteet ja toimenpiteet tapahtuvat aina jossain poliittisessa, sosiaalisessa, kulttuurisessa ja taloudellisessa ympäristössä ja ne ovat osa laajempia politiikkakokonaisuuksia.
2. Haasta olettamukset: kaikilla on ennako-olettamuksia sekä yksilöllisellä että institutionaalisella tasolla ja on tärkeää olla tietoinen näistä ennako-oletuksista.
3. Kerää faktat: tutki ja konsultoi. Tässä vaiheessa tehdään tutkimusta, kerätään dataa ja konsultoidaan sidosryhmiä, jotta voidaan analysoida vaikutuksia eri ryhmiin.
4. Kehitä vaihtoehtoja ja tee suosituksia: tehtyjen tutkimusten ja konsultaatioiden pohjalta voidaan kehittää vaihtoehtoja ja tehdä suosituksia toimenpiteistä.
5. Seuraa ja arvioi: on tärkeää myös seurata ja arvioida, miten toimenpiteitä toteutetaan.

Läpi koko prosessin on tärkeää viestiä eri suuntiin, sekä organisaation sisäisesti että ulospäin. Tämän lisäksi koko prosessin läpäisevä toiminto on dokumentointi, jotta prosessin aikana kerättävä tieto olisi myös jatkossa käytettävissä. (Status of Women Canada 2018.)

Kuten jo todettiin, Kanadan malli pyrkii olemaan intersektionaalinen ja ottamaan huomioon eri identiteettikategoriat (muun muassa etnisyys, kieli, ikä ja vammaisuus). GBA+ onkin kehittyneempi versio aiemmasta analyysimallista. Vuonna 2011 menetelmää täydennettiin ”plussalla”, alun perin menetelmän nimi oli GBA. Aiempaa työkalua kritisoitiin, että se ei ota huomioon erilaisuutta, tyypistää tasa-arvon miesten ja naisten väliseksi tilastolliseksi eroiksi ja pitää yllä staattista käsitystä sukupuolesta (ks. esim. Bacchi 2010 ja Sauer 2018, luku 3). GBA+ -verkkokurssin sisältö osoittaa, että paljon aiempaa kritiikkiä on otettu huomioon ja menetelmä pyrkii paitsi laajentamaan käsitystä binaarisesta sukupuolesta, myös analysoimaan tasa-arvoa osana laajempaa sosiaalista toimintaa ja politiikkaa. Kuitenkin myös uudempaa menetelmään on kritisoitu siitä, että sen sukupuolen käsitteellistäminen esimerkiksi intersukupuolisten ja transsukupuolisten osalta on vajeista ja työkalun käyttäjät joutuvat itse kehittämään menetelmiä siihen, miten sukupuolen moninaisuus itseasiassa yhdistetään analyysiin (Sauer 2018, 190). GBA-menetelmän käyttöönotto on myös ollut jossain määrin hidasta ja rajoittunut tietyille ”pehmeille” politiikka-alueille, joilla tasa-arvo ja sukupuolinäkökulma olivat luontevampia. Tällaisia politiikka-alueita ovat esimerkiksi sosiaali- ja terveysala ja koulutus. Viime vuosina GBA+-menetelmän käyttö on kuitenkin laajennut jossain määrin myös muille sektoreille kuten talous tai infrastruktuurialoille. (Sauer 2018, 275–277.)

2.3.2 Alankomaiden sukupuolivaikutusten arviointimenetelmä

Alankomaissa sukupuolivaikutusten arviointia on kehitetty 1990-luvun alkupuolelta saakka, varsinaisen menetelmän kehittäminen aloitettiin vuonna 1992. Menetelmästä käytetään englanniksi nimeä Gender Impact Assessment (GIA), joka suomeksi käännettynä on sukupuolivaikutusten arviointi. Menetelmää kutsutaan myös nimellä Emancipation Effect Report (EER), emansipaatiovaikutusraportti (ks. esim. Verloo 2001). Alankomaissa käytetäänkin usein termiä emansipaatio puhuttaessa tasa-arvosta, esimerkiksi keskeinen elin sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseksi hollantilaisessa valtionhallin-

nossa on emansipaatio-osasto, joka on koulutus-, kulttuuri- ja tiedeministeriön alaisuudessa (EIGE 2019h).

Hollantilaisen työkalun peruslähtökohtana on, että sukupuolten väliseen tasa-arvoon liittyvä perusongelma on rakenteellisesti epätasa-arvoiset valtasuhteet ja tämä heijastuu eri osa-alueille, esimerkiksi palkkaan, seksuaaliseen väkivaltaan tai naisten osallistumiseen julkisella ja yksityisellä areenalla. Hollantilainen sukupuolivaikutusten arviointi koostuu viidestä vaiheesta:

1. Nykyisten sukupuolten välisten suhteiden kuvaus
2. Kuvaus kehityksestä, joka todennäköisesti seuraa ilman uutta toimenpidettä
3. Uuden toimenpiteen kuvaus ja analyysi
4. Kuvaus potentiaalisista vaikutuksista sukupuolten välisiin suhteisiin.
5. Sukupuolten välisiin suhteisiin liittyvien myönteisten ja kielteisten potentiaalisten vaikutusten arviointi. (Verloo & Roggeband 1996.)

Hollantilaisen työkalun fokus on sukupuolten välisissä suhteissa ja miten suunnitellut toimenpiteet vaikuttavat niihin. Se siis pyrkii muuttamaan valtasuhteita, eikä keskity niinkään tilastotietoihin miehistä ja naisista. Sukupuolten väliset suhteet nähdään myös verkostona, joissa verkoston eri osilla on vaikutusta toisiinsa. Kuten Bacchi (2010, 27) huomauttaa, hollantilaisen arviointimenetelmän taustalla on ajatus, että todellinen muutos, joka muuttaa naisten elämää, vaatii muutosta myös miesten elämässä. Vaikka sukupuolten väliset suhteet eivät ole nollasummapieliä, on selvää, että esimerkiksi naisten osallistuminen työelämään, hoivavastuun muutokset tai naisten suurempi poliittinen osallistuminen vaikuttavat myös miehiin.

Hollantilainen menetelmä edellyttää korkeatasoista tietämystä sukupuolentutkimuksesta ja tasa-arvosta ja sen käyttö onkin ollut jossain määrin rajoitettua. GIA:n kehittivät kutsusta akateemiset sukupuolentutkijat, joiden tavoitteena oli, että menetelmällä voidaan analysoida sekä suoria että epäsuoria vaikutuksia tasa-arvoon. Tavoitteena oli siis saada tietoa myös toimenpiteiden tahattomista vaikutuksista. Malliksi menetelmän kehittäjät ottivat ympäristövaikutusten arvioinnin, joka oli jo tuossa vaiheessa laajasti hyväksytty ennakkoarvioinnin toimintatapa. Sukupuolivaikutusten arviointi ei kuitenkaan ole lakiin perustuva velvollisuus ja GIA:n soveltaminen systemaattisesti eri ministeriöissä onkin ollut hidasta. Sitä on myös käytetty eräissä yhteyksissä rajoitetussa tai eri tavalla muokatussa muodossa, johtuen muun muassa sisäisestä vastustuksesta. (Roggeband & Verloo 2006, ks. myös Verloo 2000.)

2.3.3 Euroopan komission sukupuolivaikutusten arviointi osana sosiaalisten vaikutusten arviointia

Sukupuolten välinen tasa-arvo on yksi Euroopan Unionin perusarvoja ja se on sisällytetty moniin EU:n perusasiakirjoihin. EU:ssa Euroopan komission tehtävänä on tehdä lainsäädäntöesityksiä ja valvoa lainsäädännön soveltamista sekä vastata EU:n toimintapolitiikkojen ja talousarvion täytäntöönpanosta ja siten edistää EU:n yleistä etua. Vuodesta 2002 lähtien komissio on käyttänyt keskitettyä vaikutusten arviointijärjestelmää, jossa pyritään arvioimaan taloudellisia, sosiaalisia ja ympäristöllisiä vaikutuksia. Vaikutuksia arvioidaan esimerkiksi merkittävässä lainsäädäntöhankkeissa ja määriteltäessä tulevia toimintalinjoja. Komissio on yhdistänyt sukupuolivaikutusten arvioinnit sosiaalisten vaikutusten arviointiin.

Sosiaalisia vaikutuksia arvioitaessa arvioidaan esimerkiksi vaikutuksia työllisyyteen, terveyteen, sosiaaliturvaan ja koulutukseen ja sukupuolten tasa-arvo on arvioinnissa

vain yksi osa. Euroopan komission ohjeistuksessa sosiaalisten vaikutusten arviointiin sukupuolten väliseen tasa-arvoon liittyviä vaikutuksia kysytään kahdella kysymyksellä:

- Onko tällä vaihtoehdolla erilaisia vaikutuksia miehiin ja naisiin?
- Edistääkö tämä vaihtoehto miesten ja naisten välistä tasa-arvoa?

Nämä kysymyksen vaativat tuekseen kyseiseen toimenpiteeseen liittyvää alakohtaista tasa-arvoanalyysia. Tarkasteltavia asioita voivat olla esimerkiksi miesten ja naisten osallistuminen, resurssien jakautuminen, julkisen ja yksityisen elämän velvollisuudet ja niiden jakautuminen sekä niihin liittyvä edut (esimerkiksi sosiaaliturvan osalta) sekä normit, arvot ja asenteet, jotka vaikuttavat sukupuolirooleihin. Vaikutusten arviointiin kuuluu myös asiaankuuluvien intressi- ja sidosryhmien kuuleminen. (EIGE 2017, 21–23, European Commission 2007, 21–23.)

Sukupuolivaikutusten arvioinnin yhdistämisellä muuhun vaikutusten arviointiin on sekä hyviä että huonoja puolia. Kuten EIGE huomauttaa, tällainen vaikutusten arviointi on kokonaisvaltaista ja integroitua ja se tarjoaa mahdollisuudet lisätä läpinäkyvyyttä ja vastuullisuutta. Riskinä kuitenkin on puutteellinen tasa-arvotietämys, koska sukupuolivaikutusten arviointi on osa suurempaa kokonaisuutta. Tämän lisäksi vaarana on myös tasa-arvonäkökulman vesittyminen tai jopa syrjäyttäminen. (EIGE 2017, 24–25.) Sauerin (2018, 385–388) analyysi osoittaa, että Euroopan komission integroitu sukupuoliarvioinnin menetelmä ei ole toiminut tehokkaasti ja sukupuolinäkökulmaa ei ole systemaattisesti valtavirtaistettu arvioihin. Syitä sukupuolivaikutusten arviointien vajavaisuuteen ovat muun muassa puutteet analyysikyvyissä, ajankäytön ongelmat (arviointeihin on liian vähän aikaa) sekä puutteet poliittisessa ja yksilöiden tahdossa sekä tietoisuudessa.

2.4 Yhteenvetoa arviointimenetelmistä

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista on tutkittu 1990-luvun loppupuolelta lähtien eli sen jälkeen, kun valtavirtaistaminen nostettiin esille Pekingin toimintaohjelmassa. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen ja siihen liittyen sukupuolivaikutusten arviointi ovat viime vuosikymmeninä saavuttaneet termeinä ja muodollisella tasolla laajan hyväksynnän, vaikkakin valtavirtaistamisen tulokset ovat vaihtelevia (ks. esim. Woodward 2001 ja Verloo 2001). Sukupuolivaikutusten arviointi on valtavirtaistamista suppeampi käsite, mutta on keskeisessä asemassa sukupuolinäkökulman tehokkaassa valtavirtaistamisessa. Seuraavaksi tarkastellaan joitakin peruseroja kuvattujen arviointimenetelmien välillä. Kanadan, Alankomaiden ja Euroopan komission esimerkit ovat kaikki sukupuolivaikutusten ennakoarviointimenetelmiä ja ovatkin siten lisäesimerkkejä aiemmin kuvatuista sukupuolivaikutusten arviointimenetelmistä. Kuten jo aiemmin on todettu, tasa-arvoanalyysien ja sukupuolivaikutusten ennakoarviointien menetelmät ovat monelta osin päällekkäisiä ja menetelmiä on myös jossain määrin mahdollista käyttää ristiin.

Kanadan alkuperäisen GBA-analyysimenetelmän ja hollantilaisen arviointimenetelmän lähtökohdat edustavat laajempia ryhmiä eri maissa käytetyistä analyysi- ja arviointimenetelmistä ja niiden vertailu tarjoaa siten myös laajemmin sovellettavia näkökulmia eri menetelmiin niin ennako- kuin jälkikäteisarviointeihin. Kanadalaista GBA-menetelmään on kehitetty, joten sitä kohtaan esitetty kritiikki ei ole kaikilta osin aiheellista GBA+-menetelmän kohdalla. Alkuperäisen GBA-menetelmän mukaisia arviointimenetelmiä on kuitenkin paljon edelleen käytössä, joten tältä osin menetelmän tarkastelu tarjoaa hyödyllistä tietoa.

Sosiaaliset suhteet ja valta vs. kategorisointi ja kuvailu

Carol Bacchi (2010, 25) nostaa esille kolme keskeistä eroa GBA:n ja hollantilaisen arviointimenetelmän välillä. Ensimmäinen ero on, että GBA keskittyy miehiin ja naisiin erillisinä kategorioina, joita tarkastellaan esimerkiksi sukupuolen mukaan jaotelluissa tilastoissa, kun taas hollantilaisen arviointijärjestelmän lähtökohta ovat sukupuolten väliset suhteet, eli sukupuolta tarkastellaan sosiaalisen järjestelmän yhtenä periaatteena ja miten sukupuoli määrittelee sosiaalisia verkostoja. Tämä johtaa toiseen eroon, eli siihen että Alankomaiden sukupuolivaikutusten arviointi tarkastelee valtasuhteita yhtenä analyysin elementtinä. GBA sen sijaan tarkastelee neutraalisti sosioekonomista dataa sukupuolen mukaan jaoteltuna. Kolmas ero on, että hollantilainen arviointimenetelmä keskittyy sukupuolittuneeseen työnjakoon sekä siihen, miten intiimisuhteet on järjestetty. GBA:ssa painopiste on työ- ja perhe-elämän yhdistämisessä. Tiivistäen voitaisiin sanoa, että hollantilainen menetelmä pyrkii analysoimaan epätasa-arvoa laajemmasta näkökulmasta, painottaen sosiaalisia suhteita ja sitä, miten sosiaalista järjestystä pystyttäisiin muuttamaan. GBA:ssa huomio kiinnittyy enemmän epätasa-arvon ilmenemismuotoihin ja niiden kuvailuun.

Molempia arviointimenetelmiä tarvitaan, mutta on hyvä olla tietoinen, millaista tietoa ja mitä mahdollisuuksia jatkotoimille erilaiset analyysimenetelmät tarjoavat. GBA-menetelmän kuvailevuus ei välttämättä anna työkaluja syvällä olevien asenteiden ja roolien muuttamiseen, mutta siitä saatava tieto on kuitenkin tärkeää erilaisten toimenpiteiden kohdistamisessa ja suunnittelemisessa. Toisaalta sosiaalisten suhteiden ja valtarakenteiden analyysi pyrkii muutokseen, mutta vaatii myös hyvin käytännönläheistä näkökulmaa, jotta voidaan suunnitella toteutettavia toimenpiteitä. Lisäksi sosiaalisten rakenteiden muuttaminen on huomattavan laaja ja haastava tehtävä, joka yksittäisten toimintojen tarkastelun kohdalla voi olla vaikeaa käsitteellistää ja toteuttaa. Tämä johtaakin seuraavaan erottelavaan tekijään: tarkastellaanko tasa-arvoa ja siihen liittyviä haasteita laajemmasta strategisesta näkökulmasta vai yksittäisinä haasteita, joita pyritään ratkaisemaan.

Strategiset vs. käytännön tasa-arvotarpeet

Kuten Carol Bacchi (2010, 26) huomauttaa, usein välittömiin käytännön tasa-arvotarpeisiin vastaaminen voi vahvistaa olemassa olevia olosuhteita. Esimerkiksi päivähoitopalvelujen tarjoaminen voi helpottaa naisten työssäkäyntiä ja tarjota naisille työpaikkoja, mutta samalla se voi vahvistaa sukupuolten välistä jakoa lasten hoivasta, eli se ei muuta käsitystä siitä, että lasten hoitaminen on naisten tehtävä. Tältä osin onkin selvää, että tarvitaan paitsi käytännön tasa-arvotoimia, myös laajempaa strategista näkemystä siitä, millainen on tasa-arvoinen yhteiskunta. Strateginen arviointi antaa kattavampaa tietoa ja pyrkii huomioimaan epätasa-arvon moniulotteisuuden sekä sukupuolten väliset valtasuhteet ja sukupuoliroolit. Yksittäisiin käytännön ongelmiin keskittyvä arviointi voi kuitenkin tuottaa arvokasta tietoa käytännön toimenpiteitä varten.

Sukupuolivaikutusten arviointimenetelmiä valittaessa ja sovellettaessa on myös tärkeää huomioida palvelujen ja käytäntöjen ominaisuus tuottaa sukupuolta. Sukupuoli ja siihen liitettävät ominaisuudet eivät ole objektiivisia asioita, jotka voidaan irrottaa sosiaalisesta todellisuudesta. Arviointimenetelmät yleensä pyrkivät analysoimaan, miten tarkasteltava toimintapolitiikka vaikuttaa tasa-arvoon tai mikä on tasa-arvon tilanne, mutta sukupuolta koskevat sosiaaliset järjestelmät eivät ole erillisiä toimintapolitiikan ulkopuolisia kokonaisuuksia. Tarkasteltavat toimintapolitiikat siis kietoutuvat lähtökohtaisesti siihen sosiaaliseen todellisuuteen, jossa ne toimivat. (ks. Bacchi 2010, 26.)

Esimerkiksi jo aiemmin mainitun päivähoitojärjestelmän osalta voidaan tutkia esimerkiksi lastenhoitajien sukupuolijakaumaa. Tämä tuottaa tietoa tasa-arvon tilasta tämän

ammatin osalta. On kuitenkin olemassa tietynlaisia käsityksiä siitä, millainen on hyvä lastenhoitaja, mitä lastenhoitajan tehtäviin kuuluu ja niin edelleen. Nämä sukupuolittuneet käsitykset tuottavat omalta osaltaan sitä sosiaalista todellisuutta, jossa ihmiset valitsevat lastenhoitajan työn ja tekevät sitä. Voimme siis kuvailla lastenhoitajien sukupuolijakamaa ja se antaa meille arvokasta tietoa, mutta strategisella tasolla voidaan myös analysoida esimerkiksi hoivan sukupuolittuneisuutta ja pohtia, miten varhaiskasvatus halutaan järjestää. Onkin tärkeä huomioida, millaisia analyysimenetelmiä käytämme, sillä se vaikuttaa siihen, mihin kiinnitämme huomiota. Tämän vuoksi olisikin tärkeää olla tietoinen käytettävän analyysimenetelmän lähtökohdista ja samalla hyödyntää monipuolisesti erilaisia tarkastelutapoja.

Laaja ennakkovaikutusten arviointi vs. erillinen sukupuolivaikutusten arviointi

Kuten arviointimenetelmien katsauksesta nähtiin, tasa-arvoon liittyviä tutkimuksia voidaan tehdä ennakkoarviointina tai jälkikäteinä analyysinä. Arvioinnit voidaan jakaa myös sen perusteella, tutkitaanko jatkuvaa toimintaa vai yksittäistä toimenpidettä. Jatkuvan toiminnan seurantaan voidaan rakentaa myös erilaisia seurantamittareita. Ennakkoarviointia taas käytetään uusien toimenpiteiden tai toimintapolitiikoiden arviointiin ja siten ennakkoarviointiin liittyy kertaluonteisuus, vaikkakin toimenpiteiden toteutusta tulisi myös seurata ja arvioida.

Ennakkoarviointiin liittyy kiinteästi myös kysymys sukupuolivaikutusten ennakkoarvioinnista omana erillisenä toimintonaan tai osana laajempaa esimerkiksi sosiaalisten vaikutusten arviointia. Sukupuolivaikutusten ennakkoarviointi osana laajempaa ennakkoarviointia voi olla toimiva tapa, mutta kuten Euroopan komission arviointimenetelmän analyysi osoittaa, sukupuolivaikutusten arvioinnin sisällyttäminen osaksi laajempaa kokonaisuutta sisältää myös riskejä. Sukupuolinäkökulma voi jäädä hyvin ohueksi tai se voidaan syrjäyttää kokonaan. Lisäksi sukupuolivaikutusten ennakkoarviointi usein koskettaa vain tietynlaisia toimenpide- ja politiikkakokonaisuuksia, joilla sukupuolinäkökulman soveltaminen on koettu helpommaksi. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysalan tai koulutuksen tasa-arvokysymykset ovat erittäin tärkeitä, mutta yhtä tärkeää on myös hahmottaa esimerkiksi kaupunkisuunnittelun tai erilaisten investointien sukupuolivaikutuksia.

Arviointityökalujen käyttö

Jotta arviointimenetelmiä käytettäisiin mahdollisimman laajasti, ne pyritään usein rakentamaan mahdollisimman helppokäyttöisiksi ja yksinkertaisiksi. Tämä näkökulma on monessa tilanteessa perusteltu, mutta sukupuolivaikutusten arviointia ja sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista voidaan lähestyä myös erilaisesta näkökulmasta. Roggeband ja Verloo (2006, 619) toteavat, että hollantilaisen arviointityökalun kehittämissä yksi näkökulma oli, että tarvitaan korkeatasoista, monitahoista ja asiantuntevaa tasa-arvoanalyysia ja sen vuoksi menetelmästä kehiteltiin ”akateemisempi”. Hollantilaisen arviointityökalun tarkoituksena on saada syvällistä tietoa sukupuolivaikutuksista ja usein ne, jotka määrittelevät toimenpiteitä ovat itse asiassa enemmän osa ongelmaa kuin niitä, jotka ovat kykeneviä tekemään vaadittavaa tasa-arvoanalyysiä (Roggeband & Verloo 2006, 623). Onkin hyvä muistaa, että vaikka on mahdollista tehdä yksinkertaisia työkaluja sukupuolivaikutusten arviointeihin, usein vaaditaan erikoistunutta asiantuntemusta tasa-arvoasioista, jotta arviointi on pätevää ja tuottaa tietoa, jota voidaan hyödyntää.

On kuitenkin selvää, että tasa-arvotyökaluja kehitetään asiantuntijoiden toimesta myös sellaisille käyttäjille, jotka eivät ole tasa-arvoasioiden asiantuntijoita. Kanadan GBA-menetelmän tavoitteena on, että sitä käytetään mahdollisimman laajasti ja sen edistämiseksi

on kehitelty esimerkiksi verkkokurssi, joka on mahdollista suorittaa itsenäisesti. Menetelmien käytännön jalkauttamisessa onkin oleellista miettiä kuka, millaisella osaamisella, aikataululla ja tavoitteilla menetelmiä soveltaa. Joskus yksinkertaiset tarkistuslistat voivat olla käyttökelpoinen menetelmä, jossakin toisessa tilanteessa tarvitaan syvällistä analyysia ja tutkimusosaamista. Tärkeää on myös analyysityökalujen arviointi ja kehittäminen. Tarvitaan tietoa niin arviointityökalujen käyttäjiltä kuin laajemmin sukupuolentutkimuksellista ja tasa-arvo-osaamista, jonka perusteella menetelmiä ja työkaluja voidaan kehittää. Varsinaisten käyttäjien näkemykset myös auttavat työkalujen institutionalisoinnissa ja vakiinnuttamisessa. Samalla voidaan vahvistaa ja kehittää myös niiden tasa-arvo-osaamista, joiden ydinosaaminen on muulla alueella.

Sukupuolivaikutusten arviointimenetelmiä pohdittaessa on myös hyvä huomioida, että sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen ja sukupuolivaikutusten arvioinnin tavoitteena on tasa-arvon edistäminen. Kuten Hanna Ylöstalo (2013, 231) toteaa, jos keskitytään valtavirtaistamisen välineisiin, kuten sukupuolivaikutusten arviointeihin, ei välttämättä hahmoteta valtavirtaistamisen ja tasa-arvon välistä yhteyttä. Tällöin valtavirtaistaminen jää puolitiehen. Samoin kuin strategisia ja käytännön tasa-arvotavoitteita punnitessa, myös eri arviointimenetelmien valinnassa ja soveltamisessa täytyy pohtia tasa-arvon toteutumista laajemmasta näkökulmasta ja kytkeä tasa-arvon tavoitteet välineiden käyttöön.

2.5 Sukupuolivaikutusten arviointi suomalaisella julkisella sektorilla

Sukupuolivaikutusten arviointi suomalaisessa valtionhallinnossa ja kuntasektorilla

Tasa-arvolain mukaan viranomaisten tulee kaikessa toiminnassa edistää sukupuolten välistä tasa-arvoa. Tämä koskee sekä valtiohallintoa että kuntia. Suomessa valtionhallinnossa ministeriöiden tulee ottaa tasa-arvo huomioon kaikessa toiminnassa ja ministeriöihin onkin perustettu toiminnallisen tasa-arvon työryhmiä tukemaan sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista. Yksi tärkeä valtavirtaistamisen menetelmä on lakialoitteiden sukupuolivaikutusten arviointi. Se on ollut mukana hallitusohjelmissa vuodesta 1999 ja ollut kiinteä osa hallituksen tasa-arvo-ohjelmia. Anna Elomäki ja Hanna Ylöstalo ovat vuonna 2018 selvittäneet sukupuolivaikutusten arvioinnin toimeenpanon tilaa eri ministeriöissä ja toteavat, että sukupuolivaikutukset jätetään arvioimatta monessa sellaisessakin tapauksessa, jossa arviointi kuuluisi tehdä. Myös arviointien laadussa on puutteita. Usein sukupuolivaikutusten arvioinnit perustuvat lainvalmistelijan tuntumaan asiasta, ja tutkimustiedon ja tilastojen hyödyntäminen on suhteellisen harvinaista. Tämän lisäksi puutteena on kapea ymmärrys sukupuolten tasa-arvosta naisten ja miesten samalaisena kohteluna. (Elomäki & Ylöstalo 2018, 129–131.) Elomäen ja Ylöstalon analyysi osoittaa, että tasa-arvolain velvoitteet toteutuvat ministeriöissä vaihtelevasti.

Kuntien toiminnassa tasa-arvoon liittyviä velvoitteita ovat tasa-arvolain edellyttämät palvelujen tasa-arvoinen saatavuus ja tarjonta, koulujen tasa-arvosuunnitelmat, kuntien toimielimien koostumus sekä työnantajan velvollisuus edistää tasa-arvoa. Lisäksi valtioneuvoston asetus naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta koskee osaksi myös kuntia. Koska kunta tuottaa monenlaisia palveluita asukkailleen, on kaikilla ihmisillä käytännön kontakti kuntien toimintaan jossain vaiheessa elämäänsä. Tästä näkökulmasta kunnilla on myös paljon mahdollisuuksia tasa-arvon edistämiseen.

Suomessa kunnilla ei ole mitään yhteneväistä tapaa tasa-arvon edistämiseen, vaan käytännöt ovat hyvinkin vaihtelevia. Tasa-arvolain mukaan yli 30 henkeä työllistävä työn-

antaja on velvollinen tekemään henkilöstöpoliittisen tasa-arvosuunnitelman ja tämä luonnollisesti koskee myös kuntia. Tämän lisäksi kunnilla on yleensä myös toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma, joka koskee kunnan palveluita. Yksi kunnallisen tasa-arvotyön väline on myös eurooppalainen tasa-arvon peruskirja⁵, jonka allekirjoittamalla kunta vahvistaa sitoutumistaan tasa-arvon edistämiseen. Peruskirja on laadittu Euroopan kuntajärjestöjen yhteistyönä ja se kattaa laajasti tasa-arvon eri osa-alueita. Peruskirja auttaa kuntia suunnittelemaan tasa-arvotyötä muun muassa jakamalla sitä eri osa-alueisiin. Helsinki liittyi peruskirjaan vuonna 2008.

Suomalaisella kuntasektorilla tasa-arvoanalyysit ovat olleet kiinteä osa sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista ja kunnissa on tehty useita erilaisia tasa-arvoanalyysseja. Usein kuntasektorilla tasa-arvon nykytila-analyysseja eli jälkikäteen tehtäviä analyysseja kutsutaan sukupuolivaikutusten arvioinneiksi, koska niissä tutkitaan, millaisia vaikutuksia kunnallisilla palveluilla on sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta. Kuntaliiton julkaisemassa oppaassa kuntien käytännön tasa-arvotyöstä (Mikola & Sandt 2013, ks. myös Säkijärvi & al. 2011) on lukuisia esimerkkejä eri kuntien sukupuolivaikutusten arvioinneista. Oppaassa tasa-arvotyön suunnittelun yksi vaihe on tietojen kerääminen toimintaympäristöstä ja kuntalaisista. Tasa-arvotyön pohjaksi kerätään tietoja esimerkiksi kuntalaisista ja kuntalaisten palvelujen käytöstä, toimeentulosta, yrityksistä ja työllisyydestä sukupuolen mukaan ja näitä tietoja analysoidaan sen selvittämiseksi, onko eroja naisten ja miesten, tyttöjen ja poikien välillä ja jos on, niin millaisia ne ovat. (Mikola & Sandt 2013, 19–21.) Näitä tietoja voidaan käyttää esimerkiksi toiminnallisten tasa-arvosuunnitelmien tekoon, mutta niitä on mahdollista käyttää myös muuten toiminnan suunnittelun tukena. Jälkikäteiset arvioinnit voivat toimia kehityshankkeina tai niiden moottoreina. Jälkikäteisarvioinnit ovatkin hyviä, jos niissä nousseisiin ongelmiin tartutaan. Vaarana on, että jälkikäteisarvioinnit ovat hankeluonteisia, jolloin ne alkavat ja loppuvat ja saatuja tuloksia ei hyödynnetä jatkotoimissa.

Kuten jo todettiin, sukupuolivaikutusten ennakkoarviointi on Suomessa vakiintunut erityisesti valtionhallinnossa ja esimerkiksi lainsäädäntövalmistelussa edellytetään sukupuolivaikutusten arviointia. Myös kunnallisella puolella sukupuolivaikutusten ennakkoarviointia on edistetty. Kuntaliitto (Mikola & Sandt 2013, 32) suosittelee suvausta ainakin lautakuntien, kaupunginhallituksen ja valtuuston päätettäviksi valmisteltavista asioista ja sukupuolivaikutusten arviointi tulisi kytkeä osaksi kaikkea ennakkoarviointia. Etukäteen päätöksenteon tueksi tehtäviä arviointeja ovat esimerkiksi hyvinvointivaikutusten arviointi, lapsivaikutusten arviointi tai ympäristövaikutusten arviointi.

Helsingin kaupungin päätösten vaikutusten ennakkoarviointi ja tasa-arvotyö

Helsingin kaupunki toteutti vuonna 2018 kehittämishankkeen, jonka tavoitteena oli parantaa päätösten vaikutusten ennakkoarviointia (ks. Helsingin kaupunki 2019). Väestön terveyteen ja sosiaaliseen hyvinvointiin kohdistuvien vaikutusten arviointi, ympäristövaikutusten arviointi sekä kaavoituksen vaikutusten arviointi ovat lakisääteisiä, lisäksi kaupunginhallituksen päätökset ohjaavat vaikutusten ennakkoarviointia. Helsingin kaupunginhallitus on päättänyt, että yritysvaikutusten arviointi otetaan osaksi päätösvalmistelua sekä erityisen merkittävien maankäyttö- ja rakentamishankkeisiin liittyvien taloudellisia vaikutuksia arvioidaan. Myös sukupuolinäkökulma on osa Helsingin suunnittelemaa päätösten vaikutusten arviointia.

Ennakkoarviointi on osa asioiden valmistelua ja sen tarpeellisuudesta ja laajuudesta vastaa valmistelija. Jotta sukupuolinäkökulman integroiminen olisi tehokasta, tulisi ennakkoarvioinnin olla systemaattista ja kattavaa. Kuten on jo aiemmin todettu, sukupuoli-

⁵ Ks. Kuntaliitto 2017.

näkökulman sisällyttäminen muihin ennakkoarviointeihin vaatii osaamista, jota ei välttämättä ole asian valmistelijalla tai niillä, jotka tekevät ennakkoarviointeja. Myös Elomäen ja Ylöstalon (2018) analyysi ministeriöiden sukupuolivaikutusten arvioinnista osoittaa, että arvioinnista vastaavien osaaminen voi vaihdella hyvinkin paljon ja sen vuoksi olisi tärkeää kehittää yhteisiä käytäntöjä ja osaamista liittyen sukupuolivaikutusten arviointiin. Lisäksi päätösten ennakkoarviointi koskee vain osaa päätöksistä, joten sen lisäksi tarvitaan myös muunlaisia arviointitapoja.

Yksi tapa varmistaa tasa-arvolain vaatimus palvelujen tasa-arvosta on tasa-arvosuunnitelma. Helsingin kaupungin palvelujen ja toiminnan tasa-arvosuunnitelma sekä henkilöstöpoliittinen tasa-arvosuunnitelma uusittiin kesällä 2019 ja molemmat ovat voimassa vuodet 2019–2021⁶. Helsingin palvelujen ja toiminnan tasa-arvosuunnitelma koskee kaikkia kaupungin toimialoja sekä kaupunginkansliaa. Kaupunginkanslian suunnitellut toimenpiteet liittyvät esimerkiksi sukupuolitietoisien budjetoinnin ja sukupuolivaikutusten arvioinnin edistämiseen, strategiamittareiden kehittämiseen, henkilöstön koulutukseen sekä sukupuolisensitiiviseen viestintään. Kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla tavoitteena on edistää sukupuolisensitiivistä koulutusta ja varhaiskasvatusta sekä madaltaa seksuaalisen häirinnän ilmoittamiskynnystä ja kouluttaa henkilökuntaa käsittelemään ja puuttumaan seksuaaliseen häirintään. Kaupunkiympäristön toimialalla tavoitteena on kehittää sosiaalisten vaikutusten arviointia siten, että sukupuoli olisi mukana sekä pyrkiä huomioimaan paremmin sukupuolen moninaisuus osana julkisten tilojen suunnitteluprosesseja. Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan toimenpiteet liittyvät liikunta- ja kulttuuripalvelujen kävijätietojen keruun ja sisällön kehittämiseen, tasa-arvotavoitteiden laatimiseen sekä sukupuolen moninaisuuden huomioimiseen liikuntatiloissa. Sosiaali- ja terveystoimialalla toimenpiteet liittyvät lähisuhdeväkivallan ehkäisemiseen ja parempaan tunnistamiseen sekä puuttumiseen. Lisäksi henkilöstöä koulutetaan huomioimaan sukupuolen ja perheiden moninaisuutta. Osa palvelujen ja toiminnan tasa-arvosuunnitelmaa on myös tasa-arvohanke, joka sisältää tämän sukupuolivaikutusten arvioinnin lisäksi sukupuolitietoisien budjetoinnin pilotoinnin.

Henkilöstöpoliittisen tasa-arvosuunnitelman tavoitteet liittyvät tasa-arvoiseen rekrytointiin, työssä kehittymiseen ja uralla etenemiseen, tasa-arvoiseen palkkaukseen, työn ja muun elämän yhteensovittamiseen, työelämää tukeviin työyhteisöihin sekä tasa-arvoa tukevaan johtamiseen ja esimiestyöhön. Lisäksi kehitetään tasa-arvoa edistäviä käytäntöjä, työkaluja ja tukea, esimerkiksi liittyen HR-toimintoihin, työsuojeluun ja viestintään.

6 Suunnitelmat löytyvät osoitteista:

- palvelujen ja toiminnan tasa-arvosuunnitelma <https://www.hel.fi/static/liitteet-2019/Kaupunginkanslia/Tasa-arvo/palveluiden-tasa-arvo-suunnitelma-helsinki-2019-2021.pdf>
- henkilöstöpoliittinen tasa-arvosuunnitelma https://www.hel.fi/static/public/hela/Kaupunginhallitus/Suomi/Paatos/2019/Keha_2019-06-24_Khs_28_Pk/6C0621C9-28D9-C6FA-8DC9-6B4B60600000/Liite.pdf

Katsaus Helsingin kaupungilla tehtyihin tasa-arvoanalyysiin ja sukupuolivaikutusten arviointeihin

Helsingin kaupungilla erilaisia tasa-arvoanalyyskejä tai sukupuolivaikutusten arviointeja on tehty jonkin verran, vaikkakaan kaikista tehdyistä arvioinneista ei ole kattavaa tietoa vuosien varrelta. Seuraavassa on lyhyet esittelyt kultakin toimialalta.

- Kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla jokainen koulu ja oppilaitos laativat tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelman, jota arvioidaan vuosittain ja siitä nostetaan kehittämistoimenpiteitä seuraavalle vuodelle. Lisäksi on tehty Helsingin suomenkielisen työväenopiston opinto-oppaan tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusarviointi kehittämisspalveluissa ja sen pohjalta on laadittu uusi opinto-opas.
- Kaupunkiympäristön toimialalla entisessä Ympäristökeskuksessa on tehty sukupuolivaikutusten arviointi Harakan saarella koululaisille pidetyssä luontokoulussa vuonna 2015. Toimialalla kaavoituksen yhteydessä tehtävissä sosiaalisten vaikutusten arvioinneissa sukupuoli ei ole ollut erillisen tarkastelun kohteena, mutta uudessa palvelujen ja toiminnan tasa-arvosuunnitelmassa vuosille 2019–2021 kaupunkiympäristön toimiala on sitoutunut kehittämään sosiaalisten vaikutusten arviointia siten, että myös sukupuoli olisi siinä osana.
- Kulttuuri- ja vapaa-ajan toimialalla on liikuntapalveluissa (ent. Liikuntavirasto) tehty sukupuolivaikutusten arviointi vuonna 2007 ja vuoden 2018 aikana tehtiin tässäkin raportissa kuvattu seuratuksen sukupuolivaikutusten arviointi. Lisäksi toimialalla on tehty tasa-arvosuunnitelmia mm. nuorisosiankeskuksessa (2014–2017), Helsingin taidemuseossa (2011; uusi suunnitelma on tekeillä parhaillaan), Kaupunginmuseossa (2001; lisäksi tasa-arvotyö on raportoitu vuonna 2014) ja Kulttuurikeskuksessa (2013). Toimialalla on myös sitouduttu esimerkiksi nuorten tai valtuutettujen aloitteisiin liittyen erilaisiin tasa-arvoa edistäviin toimenpiteisiin nyt ja tulevana vuosina.
- Sosiaali- ja terveystoimialalla erillistä sukupuolivaikutusten arviointia ei tehdä, sillä tasa-arvoa tarkastellaan päätöksenteon ja valmistelun yhteydessä, kun tehdään terveys- ja hyvinvointivaikutusten arviointi⁷. Toimialalla on tunnistettu mm. miesten terveyspalvelujen alikäyttö, jonka ratkaisemiseksi on tarjottu sähköistä terveystarkastusta ja valmennusohjelmia. Palvelun sähköistäminen on lisännyt terveystarkastusten määrää. Toimialalla seurataan myös miesten osuutta perhevalmennuksiin, ja perheväkivallan puheeksi ottaminen on lisätty neuvolakäynteihin.

Systemaattisinta sukupuolivaikutusten arviointia tai tasa-arvoon liittyviä toimia tehdään sosiaali- ja terveysalalla (Sote) sekä kasvatuksen ja koulutuksen (Kasko) toimialalla. Soten terveys- ja hyvinvointivaikutusten arviointi sisältää myös sukupuolen, vaikkakaan ei ole tutkittua tietoa kuinka hyvin sukupuolinäkökulma on sisällytetty hyvinvointivaikutusten arviointeihin. Kaskolla taas koulujen ja oppilaitosten tasa-arvosuunnitelmat ovat lakiperustaisia, joten niitä tehdään ja päivitetään systemaattisesti. Tasa-arvosuunnitelmien sisällöistä ei ole olemassa tutkittua tietoa.

Johtuen toimialojen erilaisuudesta, yhtenäisen arviointijärjestelmän kehittäminen on haastavaa. Yhtenäisten käytäntöjen pohtiminen, parhaiden menetelmien levittäminen ja toimialojen oman tasa-arvo-osaamisen vahvistaminen ovat kuitenkin keskeisiä toimia, jotta kaupunkistrategian mukainen näkemys tasa-arvosta läpileikkaavana periaatteena toteutuu.

⁷ Ohjeistus terveys- ja hyvinvointivaikutusten arviointiin Helsingissä ks. Helsingin kaupunki, sosiaali- ja terveysvirasto 2016.

3 Erityinen tuki (Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala)

Kaskon hankkeessa tarkasteltiin erityistä tukea esi- ja perusopetuksessa sekä eri tukimuotoja varhaiskasvatuksessa. Perusopetuksessa erityinen tuki on kolmiportaisen tukijärjestelmän intensiivisin muoto ja muodostuu perusopetuslain mukaan erityisopetuksesta ja oppilaan tarvitsemasta muusta tuesta. Hankkeen toteutus aloitettiin kartoittamalla eri tukimuotoihin liittyvää tilastotietoa. Perusopetuksen osalta koottiin ensisijaisesti kokoaikaiseen erityisopetukseen liittyvää tietoa, mutta vertailun vuoksi kerättiin tietoa myös tehostetun tuen piirissä olevien lukumäärästä sukupuolen mukaan. Myös varhaiskasvatuksen osalta kerättiin sukupuolen mukaan jaoteltua tietoa tukea saavista lapsista. Lisäksi hankkeessa on kuvattu tukiprosessi suomenkielisen ja ruotsinkielisen perusopetuksen sekä varhaiskasvatuksen osalta. Tilastotietoa täydennettiin kouluterveyskyselyn tuloksilla. Lisäksi tehtiin kymmenen teemahaastattelua, joiden avulla kerättiin eri ammattilaisten näkemyksiä tukimuotoihin liittyvistä prosesseista ja tukimuotojen sukupuolittuneisuudesta.

3.1 Palvelun kuvaus

3.1.1 Erityinen tuki perusopetuksessa

Perusopetuslain (1998/628) mukaan oppilaalla on oikeus saada riittävää oppimisen ja koulunkäynnin tukea koko perusopetuksen ajan ja heti tarpeen ilmetessä. Oppilas saat-
taa tarvita tukea tilapäisesti tai pidempiaikaisesti. Yleinen tuki on tarkoitettu kaikille oppilaille, joilla on tarve tilapäiselle oppimisen ja koulunkäynnin tuelle. Tämä tarkoittaa yleensä yksittäisiä pedagogisia ratkaisuja sekä ohjaus- ja tukitoimia. Yleinen tuki ei vaadi erillistä päätöstä. Mikäli yleinen tuki ei ole riittävää, voidaan oppilaalle antaa ensin tehostettua tukea, ja mikäli sekin todetaan riittämättömäksi erityistä tukea.

Perusopetuslaissa määritellään, että tehostetun tuen aloittaminen ja järjestäminen käsitellään pedagogiseen arvioon perustuen moniammatillisesti oppilashuoltotyössä. Oppilaalle järjestettävä tuki kirjataan oppimissuunnitelmaan. Erityisen tuen antamiseksi opetuksen järjestäjän tulee tehdä kirjallinen päätös, jota tarkistetaan ainakin toisen vuosiluokan jälkeen sekä ennen seitsemännelle vuosiluokalle siirtymistä. Perusopetuslain mukaan ennen erityistä tukea koskevan päätöksen tekemistä opetuksen järjestäjän on kuultava oppilasta ja tämän huoltajaa tai laillista edustajaa sekä hankittava oppilaan opetuksesta vastaavilta selvitys oppilaan oppimisen etenemisestä ja moniammatillisena oppilashuollon yhteistyönä tehty selvitys oppilaan saamasta tehostetusta tuesta ja oppilaan kokonaistilanteesta sekä tehtävä näiden perusteella arvio erityisen tuen tarpeesta (pedagoginen selvitys). Pedagogista selvitystä on tarvittaessa täydennettävä psykologisella tai lääketieteellisellä asiantuntijalausunnolla tai vastaavalla sosiaalisella selvityksellä.

Lainsäädännön velvoitteiden lisäksi Helsingin perusopetusta ohjaavat valtakunnalliset opetushallituksen opetussuunnitelman perusteet sekä perusteista johdetut opetussuunnitelmat. Helsingin kaupungin peruskoulujen opetussuunnitelman yleinen osa koostuu kaikille yhteisistä kuntakohtaisista osuuksista, joita koulut täsmentävät tarvittaessa⁸. Oppiainekohtaiset osuudet laaditaan koulu- tai aluekohtaisesti. Oppilaan saama tuki on joustavaa, pitkäjänteisesti suunniteltua ja tarpeen mukaan muuttuvaa. Tukea an-

8 Helsingin kaupungin opetussuunnitelma löytyy osoitteesta <https://ops.edu.hel.fi/ops/#>.

netaan niin kauan sekä sen tasoisena ja muotoisena kuin se on tarpeellista ja heti tuen tarpeen ilmetessä. Oppilas tai huoltaja ei voi kieltäytyä perusopetuslaissa säädetyn tuen vastaanottamisesta.

Erityisen tuen prosessi Helsingissä

Erityisen tuen prosessi Helsingissä etenee perusopetuslain mukaisesti kolmiportaisesti.

Kuva 3.1. Kolmiportainen tuki perusopetuksessa Helsingissä



Yleinen tuki on kaikkien oppilaiden oppimisen ja hyvinvoinnin edistämistä. Oppilas saa yleistä tukea heti tuen tarpeen ilmetessä, eikä tuen aloittaminen edellytä erityisiä tutkimuksia tai päätöksiä. (Kuva 3.1)

Tehostettuun tukeen siirrytään, kun oppilas tarvitsee oppimisessa ja koulunkäynnissä säännöllistä tukea tai useita tukimuotoja samanaikaisesti. Kuten perusopetuslaki edellyttää, tehostettu tuki perustuu pedagogiseen arvioon ja tukea saavalle oppilaalle laaditaan oppimissuunnitelma. Pedagogisessa arviossa kuvataan

- oppilaan oppimisen ja koulunkäynnin tilanne kokonaisuutena
- oppilaan saama yleinen tuki ja arvio sen vaikutuksista
- oppilaan oppimisvalmiudet sekä oppimiseen ja koulunkäyntiin liittyvät erityistarpeet
- arvio siitä, millaisilla pedagogisilla, oppimisympäristöön liittyvillä, oppilashuollollisilla tai muilla tukijärjestelyillä oppilasta tulisi tukea
- koulun arvio tehostetun tuen tarpeesta

Pedagogisen arvion laativat oppilaan opettaja tai opettajat yhdessä. Tarvittaessa käytetään myös muita asiantuntijoita. Pedagoginen arvio tehdään yhteistyössä oppilaan ja huoltajan kanssa. Pedagogisen arvion laatimisessa hyödynnetään oppilaalle mahdollisesti osana yleistä tukea laadittua oppimissuunnitelmaa. Mikäli oppilaalla on kuntoutussuunnitelma, myös sitä voidaan hyödyntää huoltajan luvalla.

Jos tehostettu tuki ei riitä, voidaan oppilaalle antaa **erityistä tukea**. Erityinen tuki koostuu erityisen tuen päätökseen perustuvasta erityisopetuksesta sekä muista pe-

rusopetuksen tukimuodoista. Erityisen tuen muotoja ovat muun muassa osa-aikainen erityisopetus, erityisopetus muun opetuksen ohessa (integroitu erityisopetus), erityisopetus osittain tai kokonaan erityisluokalla, oppiaineen oppimäärän yksilöllistäminen ja pidennetty oppivelvollisuus. Integroitu erityisopetus on yleistynyt viime vuosina ja myös Helsingin kaupungilla pyritään siihen, että erityinen tuki järjestetään ensisijaisesti lapsen lähikoulussa.

Erityisen tuen antamisesta tehdään kirjallinen päätös, jota tarkistetaan viimeistään kolmannen ja kuudennen vuosiluokan keväällä sekä aina tarvittaessa. Erityisen tuen päätös edellyttää pedagogisen selvityksen laatimista. Pedagogisessa selvityksessä oppilaan opetuksesta vastaavat opettajat tekevät selvityksen oppilaan oppimisen etenemisestä ja moniammatillisena oppilashuollon yhteistyönä tehdään selvitys oppilaan saamasta tehostetusta tuesta ja oppilaan kokonaistilanteesta. Pedagoginen selvitys käsitellään moniammatillisesti pääsääntöisesti oppilashuoltoryhmässä. Pedagogisen selvityksen lisäksi erityisen tuen päätöksen valmistelemiseksi tulee tarvittaessa hankkia muita lausuntoja, kuten psykologinen tai lääketieteellinen lausunto tai vastaava sosiaalinen selvitys. Ennen erityistä tukea koskevan päätöksen tekemistä opetuksen järjestäjän on kuultava oppilasta ja tämän huoltajaa tai laillista edustajaa. Erityisen tuen päätöksen saaneelle oppilaalle laaditaan henkilökohtainen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma eli HOJKS.

Kuva 3.2. Erityisen tuen valmistelu- ja päätösprosessi Helsingissä

1. Yhteistyö ja tuen tehostaminen	• Yhteistyö oppilaan ja huoltajien kanssa • Moniammatillinen yhteistyö koulussa • Yhteistyö verkostojen kanssa • Tuen tehostaminen ja suunnitelmallisuuden lisääminen
2. Pedagoginen selvitys	• Kokoamisesta ja kirjaamisesta vastaa luokanopettaja tai -valvoja • Laaditaan ja käsitellään moniammatillisesti • Pedagogisesta selvityksestä tulee käydä ilmi riittävät perustelut päätöksen tekemiselle (asiantuntijan lausunto täydentää selvitystä tarvittaessa)
3. Kuuleminen	• Oppilasta ja huoltajia tulee kuulla ennen päätöksen tekoa. Kuulemisesta vastaa rehtori tai hänen valtuuttamansa henkilö • Kuulemistilaisuus tulee järjestää henkilökohtaisena tapaamisena koululla • Kuulemisessa on oltava mukana pedagoginen selvitys, joka käydään läpi yhdessä, sekä tarvittavat muut asiakirjat, jotka liitetään esitykseen
4. Asiakirjojen tarkistaminen ja päätöksen valmistelu	• Rehtori tarkistaa, että pedagoginen selvitys on laadittu lain mukaisesti ja oppilasta ja huoltajaa on kuultu • Rehtori/erityissuunnittelija tarkistaa, että selvityksestä käy ilmi riittävät perustelut päätökselle: oppilaan erityistarpeet, annettu tuki ja arvio tuen vaikuttavuudesta sekä moniammatillinen arvio oppilaan tarvitsemasta tuesta
6. Päätöksen toimeenpano	• Päätös toimeenpannaan laatimalla oppilaalle HOJKS (tai erityisen tuen lopetuksessa laatimalla oppimissuunnitelma), jonka laadinnasta vastaa luokanopettaja tai -valvoja

Helsingissä erityisen tuen päätöksen tekoa on hajautettu (ks. kuva 3.2). Erityisen tuen prosessissa erilaisia päätöksiä tekevät rehtori, aluepäällikkö tai esi- ja perusopetuksen oppilashuollon päällikkö.

3.1.2 Erityinen tuki esiopetuksessa

Esiopetuksesta säädetään perusopetuslaissa. Esiopetusta annetaan vuotta ennen oppivelvollisuuden alkamista. Sitä annetaan neljä tuntia päivässä koulujen toiminta-aikoina. Esiopetus on velvoittavaa. Tämä merkitsee sitä, että lapsen on osallistuttava vuoden kestävänsä esiopetukseen tai muuhun esiopetuksen tavoitteet saavuttavaan toimintaan oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuotena.

Esiopetuksessa tuen portaot menevät samalla tavalla kuin perusopetuksessa. Peruslähtökohta on yleinen tuki, jota voidaan antaa satunnaisesti eikä vaadi erillistä päätöstä. Varhaiskasvatuksen opettaja arvioi kunkin lapsen tuen tarpeen ja huolehtii siitä, että lapsi saa tarvitsemansa tuen kaikissa esiopetustilanteissa.

Mikäli yleinen tuki ei riitä, lapselle voidaan tarjota tehostettua tukea. Tehostetusta tuesta tehdään esitys, johon varhaiskasvatusyksikön esimies tutustuu ja jonka varhaiskasvatuksen aluepäällikkö hyväksyy. Tavoitteena on yksilöllistää esiopetusta muun muassa eriyttämällä, toiminnan sisältöjä mukauttamalla, perustaitoja harjaannuttamalla ja lapsen itsetuntoa vahvistamalla. Myös varhaiskasvatuksen kuntouttavien elementtien kuten struktuurin tukeminen, vuorovaikutuksen vahvistaminen ja lapsen oman toiminnan ohjaus ovat tehostetun tuen keinoja. Lapsen esiopetuksen oppimissuunnitelmaan kirjataan yhdessä huoltajien kanssa samoin kuin varhaiskasvatuksessa:

- sovitut tukitoimet
- lapsen hyvinvointiin, kasvuun ja oppimiseen liittyvät tavoitteet
- pedagogiset ratkaisut
- tuen edellyttämä yhteistyö ja palvelut
- toiminnan arviointi ja seuranta

Mikäli tehostettu tuki ei riitä, lapselle voidaan antaa erityistä tukea. Varhaiskasvatusyksikön esimies selvittää tarjottavan tuen, kuulee vanhempia ja lasta sekä hyväksyy esityksen. Varhaiskasvatuksen aluepäällikkö tekee hallintopäätöksen. Esiopetuksen erityiseen tukeen kuuluvat erilliset tai integroidut erityisryhmät sekä kaikki pidennetyn oppivelvollisuuden lapset. Erityisen tuen päätös esiopetuksessa tehdään pääsääntöisesti suoraan asiantuntijan lausunnon perusteella, koska yhden toimikauden aikana pedagogisen arvioon kautta sovittu tehostetun tuen antaminen ja sen riittämättömyyden arviointi ei lyhyen aikajakson takia ole useinkaan mahdollista.

Koulun aloitus

Ennen koulun alkua tehdään kaikille esiopetuksessa tehostettua tukea saaneille pedagoginen arvio. Pedagoginen arvio tehdään myös niille yleistä tukea saaneille lapsille, joiden arvellaan tarvitsevan koulussa tehostettua tukea. Pedagogisen arvion laativat lapsen esiopetusryhmän varhaiskasvatuksen opettaja tai opettajat yhteistyössä lapsen ja huoltajan kanssa. Arvion tekemisestä ja tuen tarpeesta konsultoidaan kiertävää varhaiskasvatuksen erityisopettajaa sekä yksikön esimiestä. Tarvittaessa käytetään myös muita asiantuntijoita.

Jos katsotaan, että lapsi tarvitsee koulun aloittaessaan erityistä tukea, tehdään pedagoginen selvitys. Pedagogisen selvityksen laatimista varten hankitaan selvitys lapsen oppimisen etenemisestä sekä moniammatillisena oppilashuollon yhteistyönä tehty selvitys lapsen saamasta tehostetusta tai erityisestä tuesta sekä lapsen kokonaistilanteesta, joiden perusteella tehdään arvio lapsen erityisen tuen tarpeesta. Pedagogisen selvityksen lisäksi erityisen tuen päätöksen valmistelemiseksi tulee tarvittaessa hankkia muita lausuntoja, kuten psykologinen tai lääketieteellinen lausunto tai vastaava sosiaalinen

selvitys. Lausunto on välttämätön, jos lapsi on esiopetuksessa ollut yleisessä tuessa ja pedagogisessa selvityksessä lapsen arvioidaan tarvitsevan erityistä tukea, tai jos lasta esitetään pidennettyyn oppivelvollisuuteen, erityiskouluun tai tuetulle erityisluokalle. Pedagogisen selvityksen tekemisestä vastaavat ainakin lapsen esiopetuksesta vastaava varhaiskasvatuksen opettaja, kiertävä varhaiskasvatuksen erityisopettaja ja päiväkodin johtaja. He konsultoivat selvityksen teossa lapsen tutkivaa tahoa ja ovat tiiviissä yhteistyössä kasvatuksen ja koulutuksen toimialan työntekijöiden kanssa.

3.1.3 Lapsen tukeminen varhaiskasvatuksessa

Varhaiskasvatuslaki ei määrittele lapsen tukemista samalla tavalla kuin perusopetuslaki. Varhaiskasvatuslaissa (540/2018) todetaan, että yksi varhaiskasvatuksen tavoitteista on tunnistaa lapsen yksilöllisen tuen tarve ja järjestää tarkoituksenmukaista tukea varhaiskasvatuksessa tarpeen ilmettyä tarvittaessa monialaisessa yhteistyössä. Lisäksi todetaan, että varhaiskasvatuksen tavoitteena on toimia yhdessä lapsen sekä lapsen vanhemman tai muun huoltajan kanssa lapsen tasapainoisen kehityksen ja kokonaisvaltaisen hyvinvoinnin parhaaksi sekä tukea lapsen vanhempaa tai muuta huoltajaa kasvatustyössä.

Helsingin kaupungin varhaiskasvatus perustuu valtakunnallisiin varhaiskasvatuksen perusteisiin sekä Helsingin omaan varhaiskasvatussuunnitelmaan⁹. Varhaiskasvatuksen tehtävänä on suojella ja edistää lasten oikeutta hyvään ja turvalliseen lapsuuteen sekä tukea lapsen oppimisen edellytyksiä. Lasten tukeminen tapahtuu ensisijaisesti lähipäiväkodissa varhaiskasvatuksen perustoiminnan yhteydessä. Lähtökohtana ovat lapsen vahvuudet sekä oppimiseen ja kehitykseen liittyvät tarpeet. Tuki koostuu yksilöllisistä, yhteisöllisistä sekä oppimisympäristöön liittyvistä ratkaisuista. Tuki muodostaa johdonmukaisen jatkumon varhaiskasvatuksen aikana sekä lapsen aloittaessa esiopetuksen.

Mikäli lapsi tarvitsee enemmän tukea, hänelle voidaan tehdä **pedagoginen järjestely**. Pedagogisissa järjestelyissä sovitaan varhaiskasvatuksellisista tukitoimista vanhempien kanssa. Pedagogiset järjestelyt hyväksyy varhaiskasvatusyksikön esimies. Pedagogisissa järjestelyissä tukea toteutetaan muun muassa seuraavilla tavoilla:

- suunnitelmallinen toiminnan eriyttäminen
- ryhmien joustava muuntelu
- oppimisympäristöjen muokkaaminen
- selkeä päiväjärjestys
- päivittäisten toimintojen rytmittäminen
- kiertävän varhaiskasvatuksen erityisopettajan konsultoiva tuki
- lapsikohtainen ohjaaminen

Kun pelkkä pedagoginen tuki ei riitä, lapsen hoito- ja kasvatushenkilökunta, huoltajat ja mahdollisesti lasta tutkinut/hoitanut taho laativat esityksen **rakenteellisesta tuesta**. Kiertävä varhaiskasvatuksen erityisopettaja arvioi tarvittaessa lapsen tuen tarvetta. Esityksessä kuvataan lapsen saama pedagoginen tuki ja perustelut rakenteelliselle tuelle. Ensimmäisellä kerralla esityksen liitteenä tulee olla jonkin varhaiskasvatuksen ulkopuolisen tahon lausunto tms. lapsen tarvitsemasta rakenteellisesta tuesta. Päätöksen rakenteellisesta tuesta tekee varhaiskasvatuksen aluepäällikkö.

⁹ Helsingin kaupungin uusi varhaiskasvatussuunnitelma on hyväksytty kasvatus- ja koulutuslautakunnassa 17.9.2019. Uusi suunnitelma on saatavilla osoitteessa https://www.hel.fi/static/public/hela/Kasvatus-ja_koulutuslautakunnan_suomenkielinen_ja/Suomi/Paatos/2019/Kasko_2019-09-17_Skju_4_Pk/2958C861-0EEB-C2AD-8DAD-6D247F300000/Liite.pdf.

Rakenteellisia järjestelyjä toteutetaan Helsingissä seuraavilla tavoilla

- varhaiskasvatuksen erityisopettajan tuki
- erityisavustajan tuki
- avusteinen ryhmä
- tehostettu varhaiskasvatuksellinen tuki
- integroitu erityisryhmä
- erityisryhmä
- tulkitsemis- ja avustamispalvelut
- apuvälineet
- tieto- ja viestintäteknologian käyttö
- kommunikaation tukeminen (kuvat, viittomat)

Monivammaisten lasten erityisryhmät ja erityisen tuen lastenhoitajat ovat Helsingissä keskitettyjä palveluita.

Kun lapsi saa varhaiskasvatuksellista tukea, hänen varhaiskasvatussuunnitelmaansa kirjataan muun muassa seuraavat asiat:

- Pedagogiset ratkaisut: oppimisympäristö, pedagogiset järjestelyt ja työtavat
- Rakenteellinen tuki: varhaiskasvatuksen aluepäällikön hyväksymä lapsen kasvun ja kehityksen edistämiseksi suunnattu resurssi
- Yhteistyö ja palvelut: mm. vastuut, yhteistyö huoltajan sekä sosiaali- ja terveystoimialan asiantuntijoiden kanssa, kuljetukset
- Tuen seuranta ja arviointi: tavoitteiden toteutumisen seuranta
- Tukitoimien vaikutusten arviointi sekä arviointiajankohdat: suunnitelmaan kirjataan, jos tuen tarve ja toimenpiteet ovat päättyneet.

Koska varhaiskasvatuksessa ei käytetä käsitteitä tehostettu ja erityinen tuki, tässä tutkimuksessa käytetään jatkossa varhaiskasvatuksen osalta käsitettä ”tukea tarvitsevat lapset”. Tällä termillä viitataan niihin lapsiin, jotka ovat pedagogisten ja rakenteellisten järjestelyjen piirissä. Helsingissä otettiin vuoden 2013 aikana käyttöön pedagogisen tuen seuranta rakenteellisten järjestelyjen seurannan lisäksi. Varhaiskasvatusta kuvaavat tilastoluvut sisältävät siten vuodesta 2013 eteenpäin sekä pedagogista tukea että rakenteellista tukea saavat lapset.

3.2 Tilastotietoja oppimisen tuista

Helsingissä on sekä kaupungin omia, yksityisiä että valtion peruskouluja. Kaupungin omia kouluja on 101, joista 87 suomenkielisiä ja 14 ruotsinkielisiä. Yksityisiä sopimuskouluja on 14 sekä muita yksityisiä kouluja ja valtion peruskouluja 13 kappaletta (<https://www.hel.fi/peruskoulut/fi/koulut/>). Osa tässä luvussa esitellyistä tilastotiedosta koskee kaikkia Helsingissä sijaitsevia peruskouluja, joita on yhteensä 128. Niissä ovat siis mukana kaupungin koulujen lisäksi yksityiset ja valtion koulut. Tämän lisäksi käytettävissä on tilastotietoja Helsingin kaupungin kasvatuksen ja koulutuksen toimialan (Kasko) kouluista. Kaupungin koulujen osalta on mahdollista tarkastella erityisen tuen jakautumista integroituun opetukseen ja erityisluokkiin, vieraskielisten osuutta sekä koulukohtaisia tietoja.

Taulukko 1. Tietoja erityisestä tuesta kaupungeittain vuonna 2017.
Lähde: Erityisopetus, Tilastokeskus

	Erityistä tukea saavien osuus kaikista oppilaista, %	Poikien osuus erityisen tuen saajista, %
Helsinki, kaikki koulut	10	72
Helsinki, kaupungin koulut	12	71
Espoo	8	70
Vantaa	9	72
Tampere	6	74
Turku	12	73
Oulu	5	68
Koko maa	8	71

Erityisen tuen piirissä olevien oppilaiden osuuksien tarkastelu Suomen suurimmissa kaupungeissa osoittaa, että Helsingin kouluissa, varsinkin kaupungin kouluissa on selvästi suurempi osuus oppilaista erityisen tuen piirissä kuin muissa kaupungeissa lukuun ottamatta Turku (Taulukko 1). Kaupunkien välisiin eroihin vaikuttaa erityisesti se, että tuen portaita käytetään eri tavoin eri kunnissa (Lintuvuori 2019). Sen sijaan poikien osuus erityisen tuen saajista ei vaihtelee kaupungeittain kovinkaan paljon.

3.2.1 Erityinen ja tehostettu tuki Helsingissä sijaitsevilla peruskouluissa

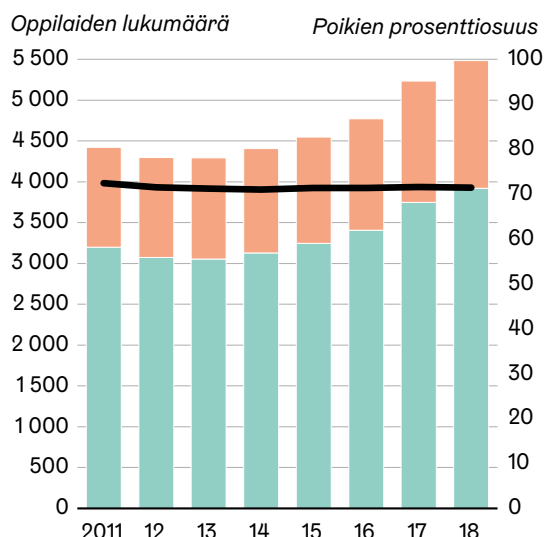
Vuonna 2018 erityistä tukea sai Helsingissä 5 508 ja tehostettua tukea 4 132 1.–9. luokkien oppilasta, kun tarkasteluun otetaan mukaan kaikki Helsingissä sijaitsevat peruskoulut. Prosenttiosuuksina erityisen tuen saajia oli 11 prosenttia ja tehostetun tuen saajia 8 prosenttia. Yhteensä siis näitä tukia sai vajaa viidennes oppilaista. Kummankin tuen saajien määrät ja osuudet ovat olleet kasvamaan päin viimeisen viiden – kuuden vuoden aikana (kuvio 3.3). Tehostetun tuen saajien osuus on noussut selvemmin kuin erityisen tuen.¹⁰

Poikia oli vuonna 2018 erityisen tuen saajista yli 71 prosenttia, tehostetun tuen saajista runsaat 62 prosenttia. Nämä osuudet ovat pysyneet vuosien mittaan varsin vakioina.

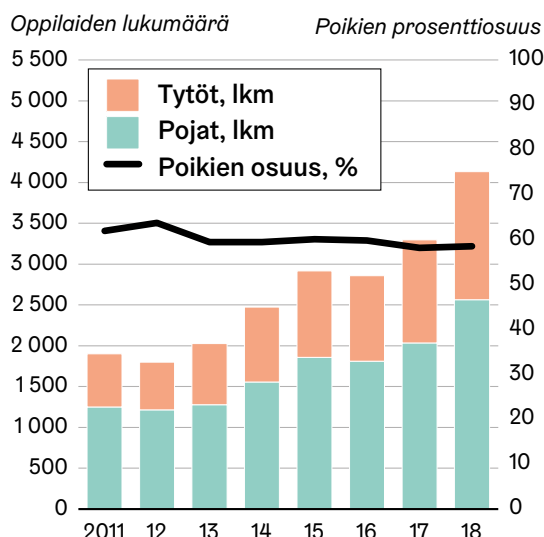
¹⁰ Näissä tiedoissa ei ole mukana esi- ja lisäopetuksen oppilaita, vaan rajauksena on luokat 1–9. Näissä luvuissa ovat mukana kaupungin koulujen lisäksi yksityiset ja valtion koulut.

Kuvio 3.3. Erityistä ja tehostettua tukea saaneiden poikien ja tyttöjen määrät sekä poikien osuus tuen saajista kaikissa Helsingin peruskouluissa 2011–2018. Lähde: Helsingiläisten hyvinvoinnin tietokanta, Tilastokeskus

Erityistä tukea saaneet



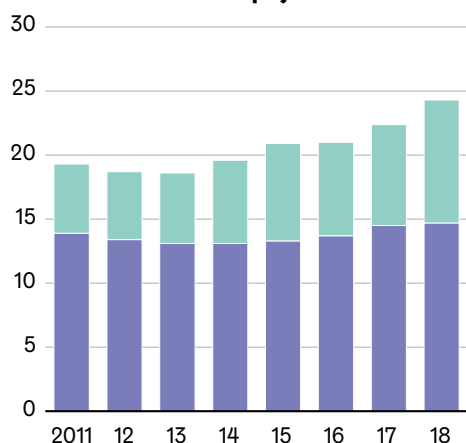
Tehostettua tukea saaneet



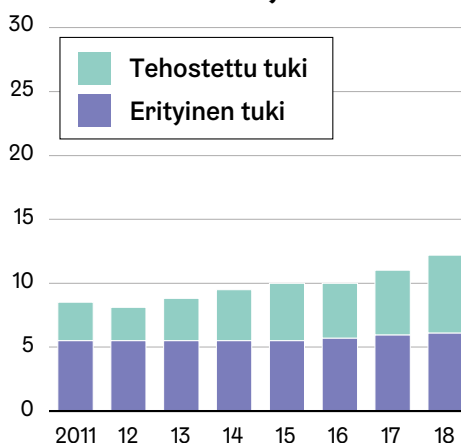
Erityistä tukea sai uusimpien tietojen mukaan pojista 15 prosenttia, kun tytöistä osuus jäi 6 prosenttiin (kuvio 3.4). Tehostettua tukea sai pojista vajaat 10 ja tytöistä 6 prosenttia. Erityistä tukea saavien osuus on kasvanut hieman vuodesta 2011 sekä pojista että tytöistä, mutta tehostettua tukea saavien osuus on kasvanut selvemmin sekä poikien että tyttöjen keskuudessa.

Kuvio 3.4. Erityistä ja tehostettua tukea saaneiden osuus oppilaista sukupuolen mukaan kaikissa Helsingin peruskouluissa 2011–2018. Lähde: Helsingiläisten hyvinvoinnin tietokanta, Tilastokeskus

Prosenttia Osuus pojista



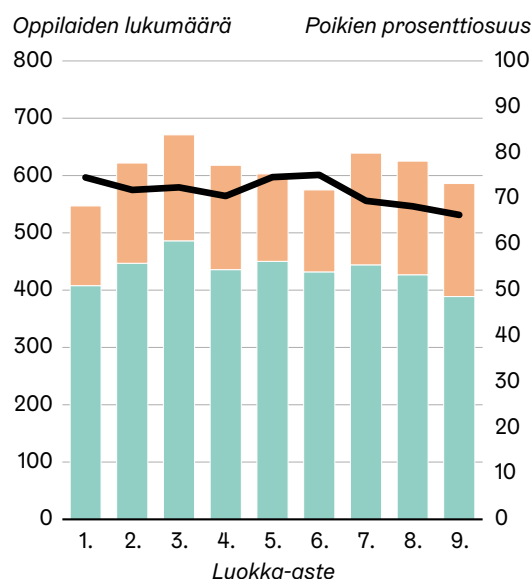
Prosenttia Osuus tytöistä



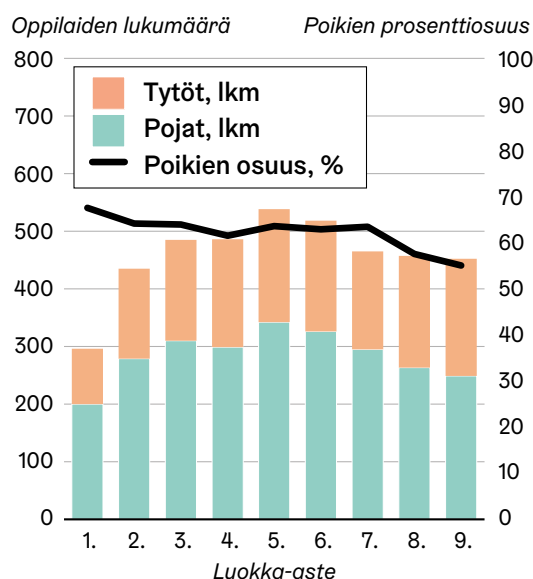
Erityistä tukea saavien määrä vaihtelee suhteellisen vähän luokka-asteen mukaan (kuvio 3.5). Lukumäärät vaihtelevat välillä 550–670 oppilasta. Kaikilla luokka-asteilla erityisen tuen saajissa on selvä poikaenemmistö. Tehostetun tuen saajien määrä vaihtelee luokka-asteittain enemmän kuin erityisen tuen. Vähiten tehostetun tuen saajia on ensimmäisellä luokalla ja määrä kasvaa asteittain aina viidenteen luokkaan asti. Siirryttäessä ylemmille luokille määrä vähenee jonkin verran. Poikien osuus on seitsemänteen luokkaan asti noin 60 prosentin tasolla ja laskee hieman kahdella viimeisellä luokalla.

Kuvio 3.5. Erityistä ja tehostettua tukea saaneiden poikien ja tyttöjen määrät sekä poikien prosenttiosuus tuen saajista luokka-asteen mukaan kaikissa Helsingin peruskouluissa 2018. Lähde: Helsingiläisten hyvinvoinnin tietokanta, Tilastokeskus

Erityistä tukea saaneet

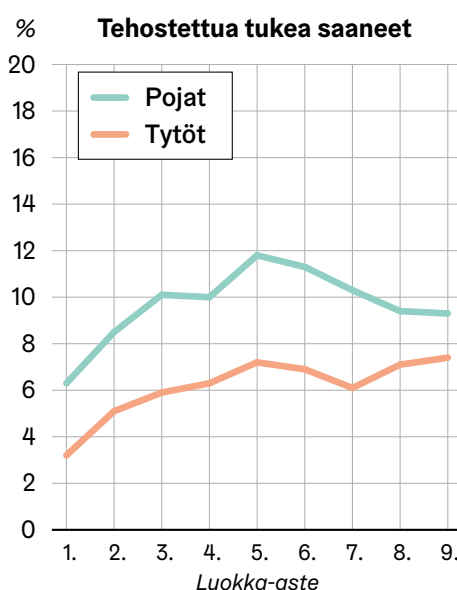
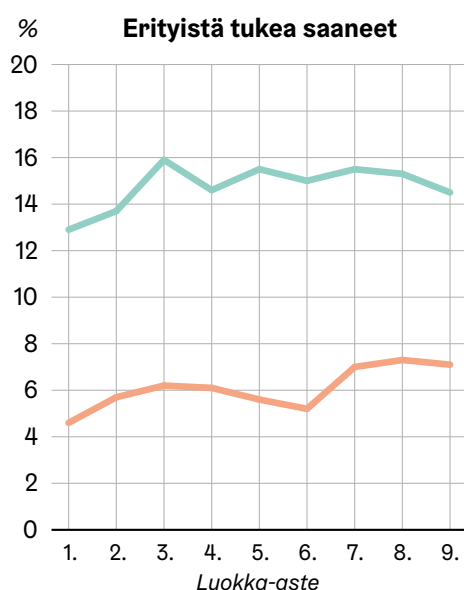


Tehostettua tukea saaneet



Erityistä tukea saaneiden osuus kaikista poikaoppilaista ei muutu kovinkaan paljoa luokka-asteen myötä (kuvio 3.6). Erityistä tukea saaneiden osuus tytöistä nousee hieman yläasteelle siirryttäessä. Tehostettua tukea saaneiden osuus sekä pojista että tytöistä kasvaa ala-asteella ensimmäisen ja viidennen luokan välillä. Siirryttäessä ylemmille luokille osuus pojista jonkin verran vähenee. Myös osuus tytöistä aluksi vähenee mutta 8. ja 9. luokilla taas hieman kasvaa.

Kuvio 3.6. Erityistä ja tehostettua tukea saaneiden prosenttiosuudet sukupuolen ja luokka-asteen mukaan 2018. Lähde: Helsingiläisten hyvinvoinnin tietokanta, Tilastokeskus



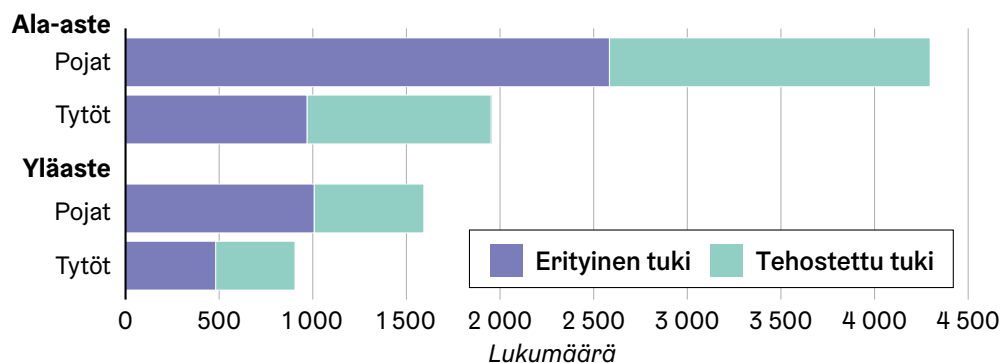
3.2.2 Erityinen ja tehostettu tuki kaupungin omissa kouluissa

Kaupungin omista kouluista oli saatavilla tarkempaa tilastotietoa kuin muista Helsingissä sijaitsevista peruskouluista. Tämän vuoksi tässä luvussa keskitytään vain kaupungin omiin peruskouluihin.¹¹

Kaupungin kouluissa oli vuonna 2018 erityisen tuen piirissä kaikkiaan 5 041 oppilasta, ala-asteella noin 2 600 poikaa ja vajaa tuhat tyttöä, yläasteella noin tuhat poikaa ja 500 tyttöä (kuvio 3.7). Tehostetussa tuessa oli 3 706 oppilasta, ala-asteella noin 1 700 poikaa ja vajaa tuhat tyttöä, yläasteella vajaat 600 poikaa ja runsaat 400 tyttöä.

Erityisen tuen oppilaista poikia oli ala-asteella kolme neljästä (73 prosenttia) ja yläasteella kaksi kolmesta (68 prosenttia). Tehostetussa tuessa poikaenemmistö oli hieman pienempi: ala-asteella 64 prosenttia ja yläasteella 58 prosenttia.

Kuvio 3.7. Tehostettua ja erityistä tukea saavien tyttöjen ja poikien määrät kaupungin omien koulujen ala- ja yläasteilla syyskuussa 2018.
Lähde: Kaskon tilastot

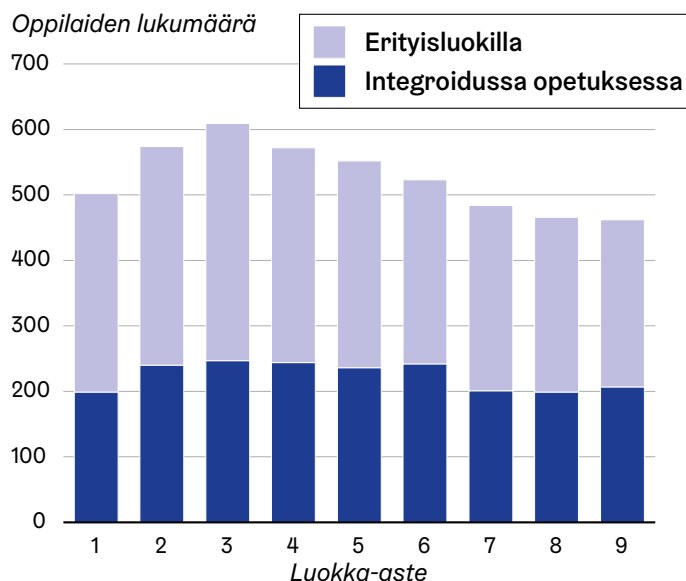


Erityisen tuen oppilaat voivat olla joko integroidussa opetuksessa tai erityisluokilla. Integroitu opetus tarkoittaa, että he ovat samoissa luokissa muiden oppilaiden kanssa. Vuonna 2018 erityisen tuen oppilaista oli 58 prosenttia erityisluokilla ja 42 prosenttia integroidussa opetuksessa. Suhde ei kovin paljon vaihtelee luokka-asteen mukaan. Kuviossa 3.8 on esitetty tietoja, siitä kuinka paljon oppilaita oli näissä kahdessa opetusmuodossa eri luokka-asteilla vuonna 2018.¹² Erityistä tukea saavien kokonaismäärä kasvaa 1.–3. luokien välillä ja sen jälkeen lievästi vähenee luokka-asteen kohotessa.

¹¹ Tämän luvun tiedoissa ovat ainoastaan kaupungin omat koulut, yksityiset ja valtion koulut eivät ole mukana. Kaupungin omia kouluja on 101 kappaletta, mikä on 79 prosenttia kaikista kouluista.

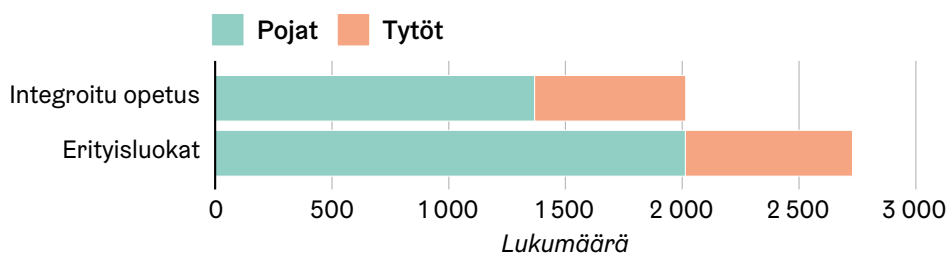
¹² Kuvioissa ovat mukana kaupungin suomenkieliset koulut.

Kuvio 3.8. Integroidussa opetuksessa ja erityisluokilla olevien erityisen tuen oppilaiden määrä luokka-asteen mukaan 09/2018 Helsingin kaupungin suomenkielisissä peruskouluissa. Lähde: Kaskon tilastot



Poikia oli selkeästi enemmän sekä integroidussa opetuksessa että erityisluokilla kuin tyttöjä (kuvio 3.9). Erityisluokilla oli vielä hieman suurempi poikaenemmistö (74 prosenttia) kuin integroidussa opetuksessa (68 prosenttia).

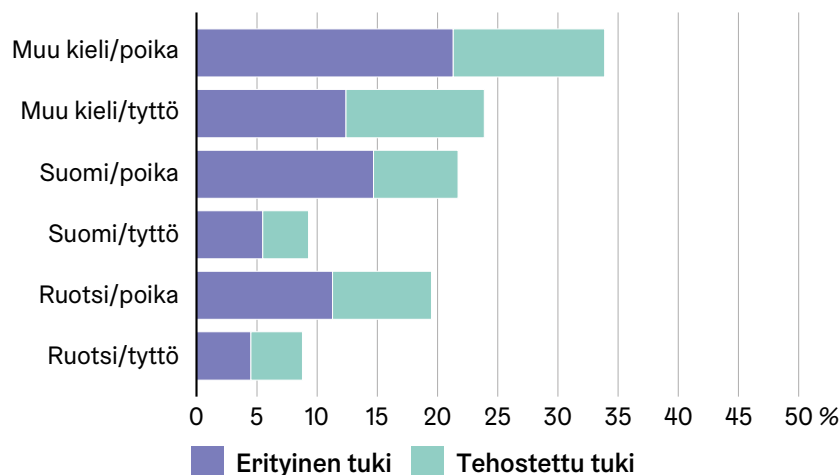
Kuvio 3.9. Integroidussa opetuksessa ja erityisluokilla olevien poikien ja tyttöjen määrä kaupungin suomenkielisissä peruskouluissa 09/2018. Lähde: Kaskon tilastot



Sukupuolen ohella myös vieraskielisyys on vahvasti yhteydessä opetuksen tukien saantiin (kuvio 3.10). Useimmin tuen piirissä olivat vieraskieliset pojat: erityistä tukea sai 21 prosenttia ja tehostettua 13 prosenttia, yhteensä 34 prosenttia. Vieraskielisistä tytöistä erityistä tukea sai selvästi harvempi (12 prosenttia) mutta tehostettua suunnilleen yhtä moni (12 prosenttia) kuin pojista, yhteensä 24 prosenttia. Kotimaankielisistä oppilaista näitä tukia sai selvästi pienempi osuus. Suomenkielisistä pojista erityistä tukea sai 15 prosenttia ja tehostettua tukea 7 prosenttia, ruotsinkielisistä pojista 11 prosenttia ja tehostettua tukea 8 prosenttia. Suomenkielisistä tytöistä erityistä tukea sai 6 prosenttia ja tehostettua 4 prosenttia, ruotsinkielisistä tytöistä erityistä tukea 5 prosenttia ja tehostettua 4 prosenttia.

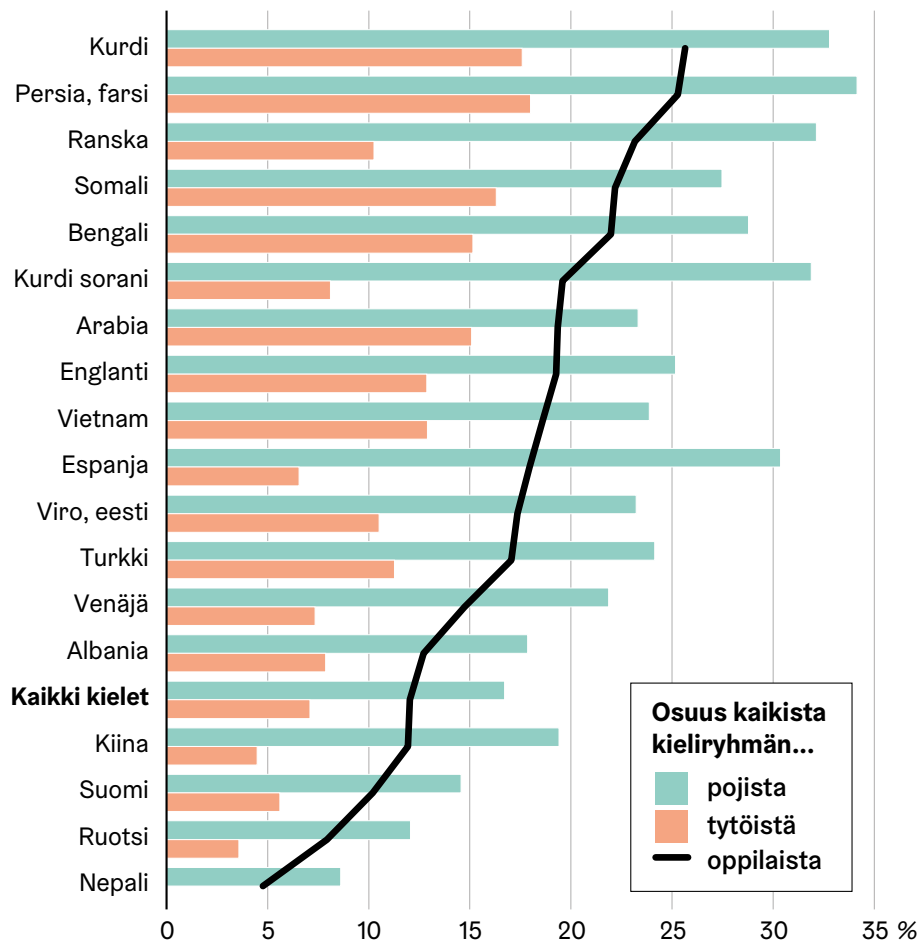
Poikien osuutta erityisen tuen saajista tarkasteltiin myös yksittäisten kielten puhujien ryhmissä. Seitsemäntoista kieliryhmää oli sellaisia, joissa erityisen tuen saajia oli vähintään 20 oppilasta. Kaikissa niissä oli tuen saajissa poikaenemmistö. Se vaihteli ryhmittäin 54 prosentista 82 prosenttiin.

Kuvio 3.10. Erityistä ja tehostettua tukea saaneiden osuus kaikista oppilaista äidinkielen ja sukupuolen mukaan kaupungin omissa kouluissa 2016. Lähde: Helsinkiläisten hyvinvoinnin tietokanta, Tilastokeskus



Kuvio 3.11. tarkentaa kuvaa erityisen tuen saannista eri äidinkieliyryhmiin. Siinä ovat mukana äidinkieliyryhmät, joihin kuului vähintään 90 koululaista. Tuen saaminen oli yleisintä kurdin, persian, ranskan-, somalin- ja bengalinkielisillä, joista yli viidennes sai tukea. Lähes kaikilla vieraita kieliä puhuvilla ryhmillä tuen saaminen oli yleisempää kuin kotimaisia kieliä puhuvilla. Suurempi alttius erityisen tuen piirissä olemiseen päti niin vieraskielisiin poikiin kuin tyttöihin.

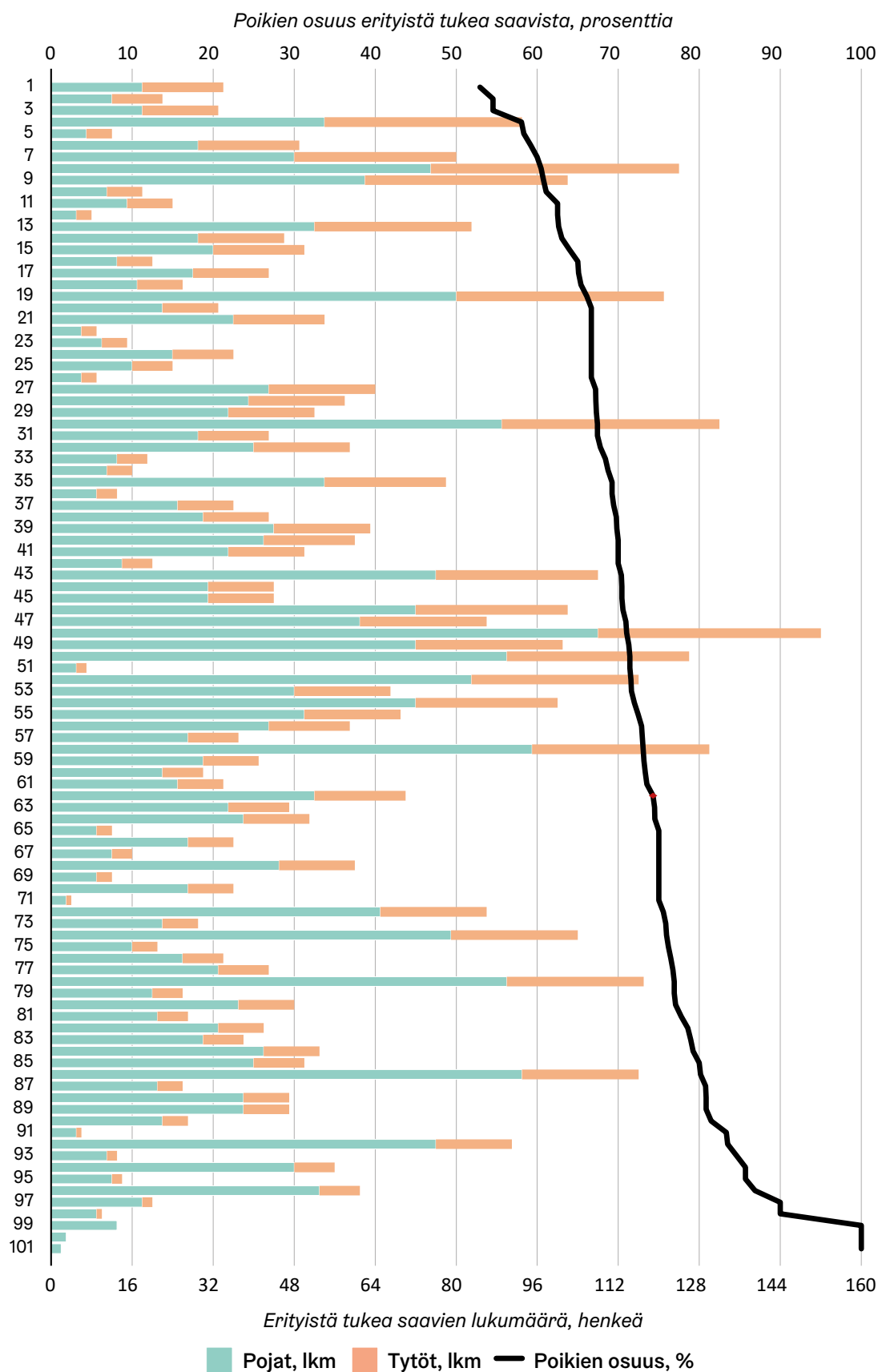
Kuvio 3.11. Erityisen tuen oppilaiden prosenttiosuus kaikista oppilaista äidinkielen ja sukupuolen mukaan kaupungin omissa peruskouluissa 31.12.2018. Lähde: Kaskon tilastot



Kuviossa 3.12 esitetään koulukohtaisia tietoja 101 kaupungin koulusta. Pystyakselilla ovat yksittäiset koulut. Jokainen palkki edustaa yhden koulun **erityisen tuen saajien määrää** jaoteltuna poikiin ja tyttöihin (asteikko alhaalla). Erityisen tuen saajien määrä luonnollisestikin vaihtelee paljon kouluittain, koska osassa kouluista on erityisluokkia, jotkin koulut ovat erityiskouluja ja kouluja on myös varsin eri kokoisia. Musta käyrä puolestaan edustaa **poikien prosenttiosuutta** erityisen tuen saajista (asteikko ylhäällä). Koulut on järjestetty pystyakselille tämän osuuden mukaan.

Päätulos kuvion tarkastelusta on, että kaikissa kouluissa tuen saajien enemmistö oli poikia. Enemmistö tosin vaihtelee 53 prosentista 100 prosenttiin. Toinen johtopäätös on, että erityisen tuen saajien määrällä (pylväiden pituus) ja poikien osuudella (musta käyrä) erityisessä tuessa ei näyttäisi olevan riippuvuutta.

Kuvio 3.12. Erityisen tuen oppilaiden määrä kouluittain sukupuolen mukaan sekä poikien prosenttiosuus erityisen tuen oppilaista kouluittain. Mukana 101 kaupungin koulu. Lähde: Kaskon tilastot

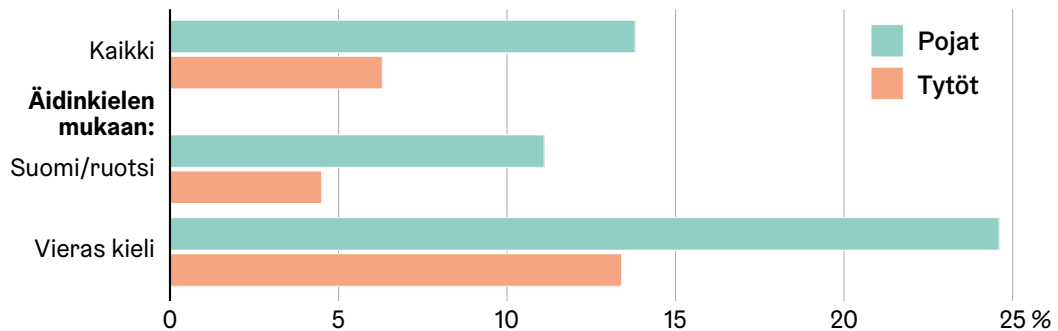


3.2.3 Tukea tarvitsevat lapset varhaiskasvatuksessa ja esiopetuksessa

Kunnallisessa varhaiskasvatuksessa oli vuonna 2018 noin 25 600 lasta. Heistä tuen piirissä oli vuoden 2018 lopussa yhteensä 2 610 lasta, joista 1 840 poikaa ja 770 tyttöä. Poikien osuus oli 70 prosenttia. Tukea sai vuoden 2018 lopussa kaikkiaan 10,2 prosenttia varhaiskasvatuksen lapsista. Kaikista varhaiskasvatuksessa olevista pojista osuus oli 13,8 prosenttia ja tytöistä 6,3 prosenttia.

Sukupuolen ohella myös äidinkieli oli tilastojen mukaan yhteydessä tuen saannin yleisyyteen (kuvio 3.13). Vieraskieliset ovat selvästi useammin tuen piirissä kuin kotimaankieliset: vuonna 2018 vieraskielisistä pojista tukea sai 25 prosenttia ja tytöistä 13 prosenttia. Kotimaankielisistä pojista osuus oli 11 prosenttia ja tytöistä 4 prosenttia.

Kuvio 3.13. Tukea saavien lasten osuus kaikista varhaiskasvatuksessa olleista lapsista sukupuolen ja äidinkielen mukaan 2018, prosenttia.
Lähde: Kaskon tilastot

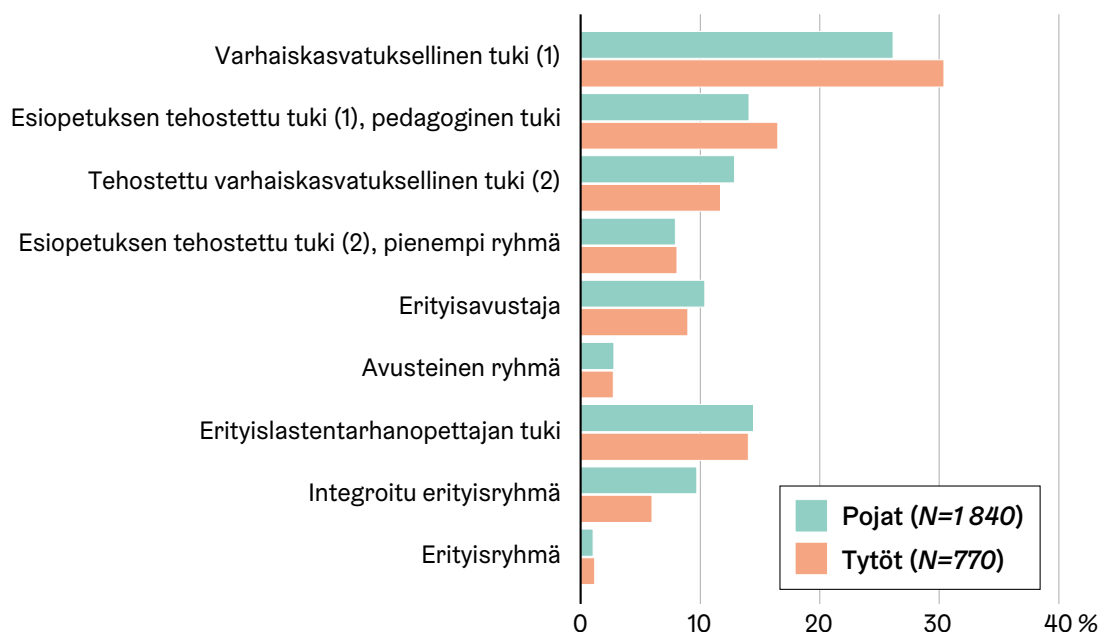


Erikseen tarkasteltiin vielä tuen saantia sukupuolen mukaan yksittäisissä äidinkieliyryhmissä. Tuen piiriin kuului vuonna 2018 suomenkielisistä 8 prosenttia ja ruotsinkielisistä 4 prosenttia. Kaikissa muissa tarkastelluissa äidinkieliyryhmissä (14 yleisintä kieltä) tuen piiriin kuuluminen oli yleisempää kuin kantaväestössä niin tyttöjen kuin poikien kohdalla.

Pojilla tuen piiriin kuuluminen oli tyttöjä yleisempää kaikissa kieliryhmissä, yleensä ero oli varsin selvä. Poikien osuus oli kotimaankielisistä tuen saajista 73 prosenttia ja vieraskielisistä tuen saajista 67 prosenttia. Kun laskettiin poikien osuus tuen saajista erikseen 17 äidinkieliyryhmässä, havaittiin että kaikissa oli poikaenemmistö. Poikien osuus vaihteli kieliryhmittäin vajaasta 60 prosentista 85 prosenttiin. Tulokset maahanmuuttajataustan ja sukupuolen yhtäaikaisesta tarkastelusta olivat siis varhaiskasvatuksessa hyvin samansuuntaisia kuin peruskouluissa.

Tukitoimien jakaumassa ei näyttäisi olevan merkittäviä eroja tyttöjen ja poikien välillä (kuvio 3.14). Tukea saaneilla tytöillä varhaiskasvatuksellinen tuki (1) oli hieman yleisempi (30 prosenttia) tukitoimi kuin pojilla (26 prosenttia). Pojilla puolestaan integroitu erityisryhmä oli yleisempi tukitoimi (10 prosenttia) kuin tytöillä (6 prosenttia). Muiden tukitoimien kohdalla tytöillä ja pojilla ei ollut juuri lainkaan eroa.

Kuvio 3.14. Tukitoimien yleisyys varhaiskasvatuksen erityistä tukea saaneilla sukupuolen mukaan, prosenttia. Lähde: Kaskon tilastot



3.2.4 Kouluterveyskyselyn tuloksia koetusta terveydestä

Tilastotarkastelu osoittaa, että sekä varhaiskasvatuksessa että peruskouluissa erityisessä tuessa on selvä poikaenemmistö. Tilastoista ei kuitenkaan selviä, mistä poikien tyttöjä suurempi osuus johtuu. Tilastotarkastelun rinnalle haettiin oppilaiden omaa kokemustietoa kouluterveyskyselystä. Ovatko tyttöjen ja poikien kokemukset omasta terveydestä linjassa tilastoista havaitun erityisen tuen poikaenemmistön kanssa? Oppilaiden omaa kokemustietoa on kartoitettu Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) toteuttamassa kouluterveyskyselyssä. Käytettävissä olivat helsinkiläisiä koskevat tulokset koetusta terveydentilasta vuodelta 2017.¹³ Siinä kysyttiin sekä mielenterveydestä että fyysisestä terveydestä. Ala-asteelta mukana olivat luokat 4 ja 5 sekä yläasteelta luokat 8 ja 9.

Helsingissä ala-asteen puolella tyttöjen ja poikien kokemukset fyysisestä hyvinvoinnista ja mielenterveydestä eivät poikenneet paljonkaan toisistaan. Selitystä poikien suuremmalla osuudella erityisessä tuessa ei siis niistä löytynyt.

Yläasteen vastaajilla ilmeni selkeämpiä eroja. Sekä mielenterveys- että fyysisen terveyden indikaattoreissa tytöissä oli enemmän niitä, joilla koettu terveys oli huono. Kohdalaista tai vaikeaa ahdistuneisuutta koki 6 prosenttia pojista ja 20 prosenttia tytöistä. Mielialastaan oli ollut vuoden aikana huolissaan 15 prosenttia pojista ja 42 prosenttia tytöistä. Positiivisen mielenterveyden mittarilla korkeat pisteet sai 39 prosenttia pojista ja 22 prosenttia tytöistä. Terveytensä koki keskinkertaiseksi tai huonoksi pojista 13 prosenttia ja tytöistä 23 prosenttia. Päänsärkyä viikoittain vastasi kokevansa 18 prosenttia pojista ja 37 prosenttia tytöistä. Väsymystä ja heikotusta koki viikoittain 29 prosenttia pojista ja 55 prosenttia tytöistä.

Tytöistä useampi (14 prosenttia) kuin pojista (9 prosenttia) ilmoitti jonkin kognitiivisen toimintarajoitteen (vakavia vaikeuksia muistamisessa, oppimisessa tai keskittymisessä). Kouluterveyskyselyn aineistosta on havaittu, että toimintarajoitteet selittivät tilastollisesti monia kielteisiä asioita nuorten elämässä, mm. heikkoa osallisuuden kokemusta (Erjan-sola 2019). Etenkin kognitiivisilla toimintarajoitteilla oli selvä riippuvuus seuraaviin asioi-

¹³ Kyselyn toteuttaminen ja kyselylomakkeet ks. tarkemmin THL 2019.

hin: tyytymättömyys elämään, yksinäisyys, kiinnittymättömyys kouluyhteisöön, ahdistuneisuusoireilu sekä koulunkäyntiin liittyvät vaikeudet (Kanste ym. 2018).

Tyttöjen poikia yleisemmät kognitiiviset toimintarajoitteet ja muut mielenterveyden ongelmat peruskoulun viimeisillä luokilla olivat yllättävä tulos siihen nähden, että oppimisen erityisessä tuessa on selvä poikaenemmistö. Tilastojen mukaan tyttöjen osuus sekä erityisen että tuen saajista tosin kasvaa peruskoulun loppua kohti, mutta kasvu on melko vähäistä. Vielä yhdeksännelläkin luokalla tyttöjen osuus erityisen tuen saajista oli vain 33 prosenttia eli kaksi kolmesta tuen saajasta oli poikia. Tehostetun tuen jakautuminen oli tasaisempaa, mutta sen saajistakin 55 prosenttia oli poikia. Kouluterveyskyselyn tulokset eivät siis paljontaan auttaneet selittämään erityisen tuen poikaenemmistön syitä, vaan pikemminkin herättivät kysymyksen, olisiko yläasteen tytöillä enemmän oppimisen tuen tarvetta kuin on pystytty tunnistamaan.

3.3 Erityisen tuen asiantuntijoiden teemahaastattelut

Edellisissä luvuissa käsitellyt tilastotarkastelut ja kouluterveyskysely eivät tarjoa selitystä erityisen tuen poikavaltaisuuteen, sen vuoksi tätä arviointia varten tehtiin myös asiantuntijahaastatteluja. Haastattelut tehtiin 24.5.–14.6.2019 välisenä aikana. Haastatteluja tehtiin kymmenen ja niissä haastateltiin yhteensä 11 kasvatuksen ja koulutuksen asiantuntijaa, jotka työskentelevät erityisen tuen parissa. Haastateltavat edustivat eri ammattikuntia varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen piiristä. Haastateltavia olivat esimerkiksi rehtori, aineenopettaja, laaja-alainen erityisopettaja, koulupsykologi, kuraattori, varhaiskasvatuksen erityisopettaja ja päiväkodin johtaja. Haastattelumenetelmänä oli teemahaastattelu ja kaikkien haastateltavien kanssa keskusteltiin samoista teemoista etukäteen laaditun puolistrukturoidun haastattelurungon pohjalta (ks. liite 1). Haastattelussa oli johdanto ja tämän lisäksi kolme pääteemaa: erityisen tuen prosessi, ammattilaisten rooli sekä lapset, nuoret ja sukupuoli. Haastattelut tallennettiin ja ne on analysoitu teemoittain. Teemat valottavat erityisen tuen prosessia ja käytäntöjä eri näkökulmista ja tarkoituksena oli myös tarkastella, ovatko ne lähtökohtaisesti jotenkin sukupuolittuneita.

3.3.1 Erityisen tuen prosessi ammattilaisten kuvaamana

Ensimmäisessä teemakokonaisuudessa, joka käsitteli erityisen tuen prosessia, keskusteltiin siitä, miten erityisen tuen tarve tunnistetaan ja ketkä yleensä tekevät aloitteen tukitoimista. Haastateltavat kertoivat, että tukijärjestelmän kolmiportaisuus tarkoittaa, että vain hyvin poikkeuksellisissa tapauksissa tehdään suoraan erityisen tuen päätös. Yleensä erityistä tukea edeltävät muut tuen muodot, jotka on todettu riittämättömiksi. Lisäksi yläkouluun tullaan yleensä jonkinlaisen tukihistorian kanssa, eli erityisen tuen tarve harvoin havaitaan yläkoulussa.

Haastatteluissa todettiin, että koulun ja päiväkodin henkilökunnan velvollisuus on havainnoida lapsia ja nuoria, ja mikäli nousee esiin huolta, siitä keskustellaan ensin ammattilaisten kesken ja vanhempien kanssa. Yleensä lasten kanssa eniten työskentelevät ja lähinnä olevat ammattilaiset tunnistavat tuen tarpeet koulussa tai päiväkodissa. Aloite voi tulla myös vanhemmilta, jotka ovat havainneet lapsessaan jotain, joka aiheuttaa huolta. Muita aloitteen tekijöitä, jotka tulivat haastatteluissa esille, olivat esimerkiksi neuvola tai jokin hoitava taho. Haastateltavat korostivat päiväkodissa ja koulussa tapahtuvaa ammattitaitoista havainnointia, ja siinä vaadittavaa tietämystä siitä, mitä lapselta odotetaan missäkin ikävaiheessa ja luokkatasolla.

3.3.2 Ammattilaisten ja vanhempien rooli erityisen tuen prosessissa

Toisen teemakokonaisuuden aiheena oli ammattilaisten rooli erityisen tuen prosessissa ja käytännöissä. Samassa yhteydessä keskusteltiin myös vanhempien roolista. Haastateltavat kuvasivat, että erityisen tuen päätökset tehdään moniammatillisena yhteistyönä, jossa ovat mukana opettajat (varhaiskasvatuksen opettaja, luokanopettaja tai luokanvalvoja), yksikön johtaja (rehtori tai päiväkodin johtaja) sekä muita ammattilaisia eli koulu-psykologi, kuraattori tai terveydenhoitaja, joskus kaikki kolme, joskus vain osa näistä. Lisäksi mukana on erityisopettaja, jolla on asiantuntijarooli. Aloite erityiseen tukeen tulee yleensä opettajalta. Haastatteluissa tuli esille, että etenkin koulussa erityiseen tukeen liittyy opetuksen järjestäminen, joten opettajien rooli on merkittävä. Joissakin tapauksissa joidenkin ammattiryhmien rooli voi olla keskeinen, esimerkiksi lääkärin tai psykologin lausunto voi joissakin tapauksissa olla hyvin merkittävässä asemassa. Haastateltavien mukaan koulun sisäisen ammatillisen yhteistyön lisäksi tehdään verkostoyhteistyötä koulun ja päiväkodin ulkopuolisten tahojen kanssa. Näitä ovat esimerkiksi erityissairaanhoido, lastensuojelu ja neuvola.

Haastateltavat kokivat pääosin, että kaikilla ammattilaisilla on oma roolinsa ja panoksensa prosessissa. Vaikka persoonalla voi olla merkitystä, ja joskus syntyy näkemyseroja esimerkiksi tuen tason tarpeesta, yleisesti koettiin, että nykyään tunnistetaan paremmin kaikkien ammattilaisen oma osaaminen. Asioista pyritään keskustelemaan ja löytämään paras ratkaisu lapselle. Useat haastateltavat toivat esille kolmitahoisien järjestelmien, jossa koulu, vanhemmat ja muut verkostokumppanit toimivat yhdessä. Mikäli joku näistä tahoista ei toimi hyvin, se vaikuttaa tuen tehokkuuteen. Eräät haastateltavat myös kokivat, että lapset ja nuoret, joilla on monitahoisia ongelmia ja jotka vaativat korkeatasoista verkostoyhteistyötä, eivät aina saa riittävästi tukea. Jokaisella ammattiryhmällä on oma alueensa, ja kommunikaatio ja yhteistyö voi vaikeissa tapauksissa olla haastavaa.

Eräissä haastatteluissa nousi esille myös erityisyyden käsite ja tarve määritellä joku erityiseksi tai erityisen tuen tarpeessa olevaksi. Joillakin opettajilla tämä voi liittyä tarpeeseen saada lisäresursseja hankalien oppilaiden kanssa. Eräät haastateltavat miettivät, onko aina tarpeen määritellä joku erityisen tuen tarpeessa olevaksi ja olisiko mahdollista, että käyttäytymiskoodisto olisi joustavampi.

Haastattelussa käsiteltiin myös, mitä erityisen tuen prosessi vaatii ammattilaisilta ja selvästi yleisin vastaus oli vuorovaikutus- ja kommunikaatiotaidot. Muita tärkeitä ominaisuuksia olivat vahva ammatillinen ja pedagoginen osaaminen, kyky havainnoida, analysoida ja soveltaa tietoa, pitkäjänteisyys sekä stressinsietokyky ja epävarmuuden sieto. Esille nostettiin myös kyky kohdata erilaisuutta. Yleisesti oltiin sitä mieltä, että kaikilla ei ole näitä kykyjä, mutta niitä voi opetella.

Vanhempien rooli nähtiin erityisen tuen prosessissa hyvin keskeisenä. Luottamukselliset ja toimivat suhteet vanhempiin ovat tukitoimien tehokkuuden ehto. Vanhempien rooli taas vaihtelee hyvin paljon. Suurin osa yhteistyöstä toimii hyvin, mutta aina on poikkeuksia. Ne vanhemmat, jotka ovat aktiivisia avun hakemisessa ja lapsen asioiden ajamisessa, saavat apua. Toisaalta on monitahoisia haastavia elämäntilanteita ja laaja-alaista huono-osaisuutta, mikä voi vaikeuttaa erityisen tuen toimimista. Useat haastateltavat korostivat, että vaikka vanhemmalla itsellään olisi isoakin ongelmia, heidän kanssaan tulee silti keskustella kunnioittavasti. Joskus täytyy tehdä esimerkiksi lastensuojeluilmoituksia, mutta lähtökohta on, että vanhempaa kuunnellaan. Vanhempia on lainkin mukaan aina kuultava, mutta erityisen tuen päätös voidaan erityistapauksissa tehdä myös vastoin vanhempien tahtoa.

Haastateltujen ammattilaisten mukaan erityisen tuen prosessit sujuvat yleensä hyvin, mutta joskus ilmenee konflikteja tai ristiriitoja. Konfliktit tai ristiriidat liittyvät useimmin erimielisyyksin vanhempien kanssa. Yleisintä haastattelujen perusteella on se, että van-

hemmilla ja koululla on erilainen näkemys erityisen tuen tarpeesta. Usea haastateltava toi esille, että varsinkin joissakin kulttuureissa erityiseen tukeen liittyy voimakas leimaantumisen pelko ja se, että leima seuraa lasta. Mieli-pide-eroja voi olla myös ammattilaisten kesken, liittyen esimerkiksi tuen tasoihin.

3.3.3 Erityisen tuen sukupuolittuneisuus

Kolmantena teemana olivat lapset, nuoret ja sukupuoli. Ensin haastattelussa käsiteltiin erilaisia diagnooseja ja kehittymisen, oppimisen ja koulunkäynnin haasteita, joilla erityisen tuen piiriin päädytään. Haastateltavien mukaan tyypillisimpiä haasteita ovat (laaja-alaiset) oppimisvaikeudet, kieleen liittyvät vaikeudet ja käyttäytymisen haasteet. Käyttäytymiseen liittyvät haasteet voivat sisältää monenlaista asioita, kuten tarkkaavaisuusongelmat, erilaiset sosioemotionaaliset ongelmat, levottomuus, motivaatio-ongelmat, psyykkiseen hyvinvointiin liittyvät asiat ja niin edelleen. Haastateltavilta kysyttiin myös, nouseeko erityisen tuen saajissa tai tarvitsijoissa esille tiettyjä ryhmiä. Kysymyksessä ei tarkennettu, mihin ryhmiin viitataan, vaan haluttiin katsoa, miten haastateltavat itse käsittävät asian. Kysymykseen vastattiin kahdella eri tavalla. Yksi tapa vastata oli viitata sukupuoleen ja sanottiin, että pojat nousevat ryhmänä esille ja heitä on enemmän. Toinen tapa käsitteellistää asiaa oli viitata erityisen tuen haasteisiin tai diagnooseihin. Yleisimmin sanottiin, että esille nousevia ryhmiä ovat kieleen liittyvät haasteet ja käyttäytymisen ongelmat. Koska haastateltavat tiesivät, että haastattelun teemana oli erityisen tuen sukupuolittuneisuus, se saattoi vaikuttaa heidän tapaansa hahmottaa kysymystä.

Haastattelun kysymyksinä olivat myös, miten sukupuoli näkyy erityisen tuen prosesseissa yleisesti, miten lapsen tai nuoren sukupuoli vaikuttaa sekä miten ammattilaisen sukupuoli näkyy. Jos sukupuoli oli tullut jossain muodossa esille aiemmin haastattelussa, esitettiin tarkentavia kysymyksiä. Ammattilaisten sukupuolta ei yleensä oltu käsitelty aiemmin haastattelussa. Haastateltavat sanoivat, että yleisesti ottaen sukupuoli näkyy vähän erityisen tuen prosessissa ja sitä harvemmin erityisesti pohditaan. Ammattilaiset ovat pääosin naisia, ja miehiä toivottiin enemmän opettajiksi ja varhaiskasvatuksen piiriin. Katsottiin, että miehet ja naiset toimivat opettajina ja kasvattajina eri tavalla ja siksi olisi hyvä olla molempia sukupuolia.

Kaikki haastateltavat tunnistivat poikaenemmistön ja useimmat sanoivat itse pohtineensa, miksi pojat ovat enemmistönä erityisen tuen saajissa. Kysymykseen, miksi 70 prosenttia erityisen tuen saajista on poikia, esitettiin samansuuntaisia näkemyksiä. Yleisimmin katsottiin, että pojat ilmaisevat asioita ja pahaa oloa enemmän ulospäin ja haastateltavien mukaan ylivilkkaus ja tarkkaavaisuuden ongelmat ovat yleisempiä pojilla. Jotkut myös toivat esille, että pojat kehittyvät hitaammin ja ovat fyysisempiä, joka liittyy myös siihen, miten he ilmaisevat itseään käytöksellä. Haastatteluista kävi selvästi ilmi, että opetusta tai muuta ryhmätoimintaa häiritsevä käyttäytyminen on sellaista, johon opettajan täytyy sekä peruskoulussa että varhaiskasvatuksessa puuttua, joten käyttäytymiseen liittyvät ongelmat saavat paljon huomiota.

Jotkut haastateltavat myös pohtivat syvemmin sukupuolittuneita rooleja ja sitä, miksi käyttäytymisongelmat ovat yleisempiä pojilla. Pohdittiin esimerkiksi, että kasvatetaanko tyttöjä ja poikia eri tavalla, joka johtaa siihen, että tytöt jaksavat istua ja tytöillä on parempi oman toiminnan hallinta. Ja onko niin, että pojille taas ei opeteta toiminnanohjauksen asioita yhtä paljon. Samoin vuorovaikutus- ja tunnetaitojen opettaminen voi poikien kohdalla olla erilaista, eli kyvyt käsitellä omia tunteita, pettymystä, epävarmuutta ja epäonnistumista olisivat silloin tytöillä ja pojilla erilaisia. Jotkut haastateltavat myös analysoivat yleisemmällä tasolla sukupuolirooleja ja viime vuosikymmeninä tapahtunutta sukupuoliroolien muuttumista ja siitä varsinkin miehille aiheutuvia paineita.

Häiritsevä käyttäytyminen saa huomiota ja tämä liittyy myös resursseihin: ensimmäiseksi tuen piiriin päätyvät tai joutuvat ne, jotka häiritsevät tai joiden käytös häiritsee eniten. Koska osassa tuen muotoja täytyy tehdä priorisointia, voimakkaimmin reagoivat päätyvät tuen piiriin. Toisaalta useampi haastateltava totesi, että niiden tyttöjen ongelmat, jotka ovat erityisen tuen piirissä, ovat yleensä vakavampia kuin erityisen tuen piirissä olevien poikien. Vaikka poikia on enemmän erityisen tuen piirissä, useat haastateltavat olivat sitä mieltä, että poikien ja tyttöjen käyttäytymiseen suhtaudutaan eri tavalla ja pojilta ”kestetään enemmän”. Pojat saavat puhua rumemmin ja heidän huonoa käytöstä jaksetaan enemmän kuin tyttöjen. Tämä voi liittyä myös näkemykseen erityisessä tuessa olevien tyttöjen pahemmista ongelmista, jos heidän käyttäytymisensä on kaukana tytöille yleensä hyväksytystä normista.

Haastatteluissa tuotiin esille myös eri kulttuureista tulevien erilaiset sukupuoleen liittyvät normit. Miesten ja naisten roolit voivat olla hyvin kaukana suomalaisesta käsityksestä, ja se voi aiheuttaa lisätyötä kouluissa. Kotien vaikutus lasten käyttäytymisessä näkyy tietenkin laajemminkin, esimerkiksi jo nuorilla lapsilla voi olla seksististä ja halventavaa puhetta, jossa heijastuu kodin tapa puhua.

Joissakin haastatteluissa tuotiin myös esille, että ryhmädynamiikka, lasten ja nuorten keskinäiset välit sekä opettajan rooli voivat vaikuttaa siihen, miten häiritsevää käyttäytymistä tulkitaan ja mikä tulkitaan häiritseväksi käyttäytymiseksi. Tähän voi sekoittua myös tiettyjä sukupuolittuneita rooleja, mutta näiden tulkitseminen on joskus vaikeaa. Oppilaiden keskinäiset välit ja sukupuoli ovat myös asia, joka erityisesti yläkoulussa luo omia jännitteitä ja ristiriitoja. Orastavat seurustelusuhteet ja seksuaalinen kiinnostus voivat tuoda myös ongelmia aina seksuaaliseen häirintään saakka.

Käyttäytymisen ongelmien analyysin yhteydessä monet haastateltavat toivat esille kysymyksen hiljaisten ja huomaamattomien oppilaiden oppimis- ja tarkkavaisuusongelmista. Onko tilanteita, joissa jotkut oppimisen ja tarkkaavaisuuden haasteet jäävät huomiotta, koska ne eivät ilmene ulospäin häiritsevänä käyttäytymisenä? Yleensä haastateltavat itse vastasivat, että näin todennäköisesti on, ja että sille pitäisi tehdä jotain.

3.3.4 Haastattelujen tulkintaa

Tilastotietoja täydentämään tehdyt haastattelut toivat laadullista näkemystä erityisen tuen ammattilaisilta. Yleisin näkemys haastatteluissa oli, että poikien suurta osuutta erityisen tuen saajissa selittää poikien tapa reagoida käytöksellään. Tämä tarkoittaa häiritsevää käytöstä, johon päiväkodin henkilökunta ja opettajat joutuvat vastaamaan.

Käyttäytymisen haasteet

Käytöshäiriöt¹⁴ ja esimerkiksi ADHD ovat tutkimusten mukaan yleisempiä pojilla kuin tytöillä. Käytöshäiriö on noin viisi kertaa yleisempi pojilla (6 ja 16 prosentin välillä) kuin tytöillä (2 ja 9 prosentin välillä), kun taas ADHD:n kohdalla väestöä koskevissa tutkimuksissa poikien ja tyttöjen välinen suhdeluku on ollut välillä 1:1 ja 3:1, eli eräiden tutkimusten mukaan ADHD on pojilla jopa kolme kertaa yleisempää kuin tytöillä. Potilasaineistoissa suhdeluku poikien ja tyttöjen välillä on jopa 9:1. Usein myös arvioidaan, että tyttöjen ADHD jää useammin tunnistamatta. Tämä sen vuoksi, että se ilmenee tytöillä useammin tarkkaamattomuutena ja keskittymisvaikeuksina, ei läheskään aina impulsiivisena käytöksenä ja ylivilkkautena. (Karlsson 2013, 80 ja von der Pahlen & Marttunen 2013, 97.) Mikäli nykyiset tutkimustulokset pitävät paikkansa, tämä voi osaksi selittää poikien

¹⁴ Tässä käytöshäiriö termi viittaa lapsuudessa tai nuoruudessa alkavaan mielenterveyden ongelmaan, joka on yksi yleisimmistä lasten ja nuorten mielenterveysongelmista, ks. Marttunen, Huurre, Strandholm, Viialainen 2013, luku 6.

korkeaa osuutta ja siten kuvata myös poikien suurempia tarpeita erityiselle tuelle. Olisi kuitenkin erittäin tärkeää olla tietoinen, että kaikkiin tarkkaavaisuuden häiriöihin ei liity käyttäytymisongelmia eli ylivilkkautta ja impulsiivista käyttäytymistä. Tämän tiedostaminen voi auttaa tunnistamaan ”hyvin käyttäytyviä”, mutta silti tarkkaavaisuuden kanssa kamppailevia tyttöjä ja poikia.

Tyttöjen erilaisiin ongelmiin liittyy myös kysymys aiemmin käsitellystä kouluterveyskyselystä, jossa tyttöjen koettu hyvinvointi oli huonompaa kuin poikien. Nuorten henkisen pahoinvoinnin lisääntymisestä yleisesti on viime vuosina saatu ristiriitaisia tuloksia (ks. esim. Gyllenberg ym., ja Mishina ym. 2018), mutta näissäkin tutkimuksissa tytöillä esiintyy poikia enemmän erilaisia psykologisia ongelmia. Kuten on aiemmin todettu tämä ei kuitenkaan näy erityisen tuen saajissa. Syitä tähän ei tässä tutkimuksessa ole mahdollista tyhjentävästi löytää, mutta viitteitä voi löytää sekä tehdyistä haastatteluista että tutkimuskirjallisuudesta. Erään tutkimuksen mukaan tytöillä on selvästi enemmän masennus- ja ahdistusoireita. Pojilla taas yleisempiä ovat hermoston kehityksen häiriöt, kuten autismikirjon häiriöt, oppimiseen liittyvät ongelmat ja keskittymishäiriöt. (Gyllenberg ym. 2018, 231–232.) Vaikka myös tyttöjen haasteet voivat vaikuttaa koulunkäyntiin, voidaan arvioida, että masennus ja ahdistuneisuus ilmenevät vähemmän ulospäin ja näkyvät vähemmän koulussa.

Poikien suurempi osuus erilaiseen käytökseen liittyvissä ongelmissa herättää jatkokysymyksen, miksi näin on. Teemahaastatteluissa nousi esille myös kulttuuriset seikat, esimerkiksi se, kasvatetaanko poikia ja tyttöjä eri tavalla. Tämä voi vaikuttaa myös siihen, miten pojat ilmaisevat itseään ja varsinkin pahaa oloa sekä negatiivisia tunteita ja tunteuksia. Useissa tutkimuksissa¹⁵, joissa on tarkkailtu päiväkodin toimintaa, on havaittu, että lapsia kohdellaan eri tavalla. Tytöt nähdään usein vastuullisempina ja kypsempinä kuin pojat, tyttöjen avunpyyntöihin vastataan paljon harvemmin kuin poikien ja poikia autetaan tyttöjä useammin esimerkiksi pukemisessa. Lisäksi tytöt toimivat hoitajien avustajina poikia paljon useammin ja pojille sallitaan äänekkäämpiä ja enemmän tilaa vieviä leikkejä kuin tytöille. (Alasaari & Katainen 2016, 16–18, Teräs 2012, Ylitapio-Mäntylä 2012.)

Ajatus sosiaalisesti rakentuneista sukupuolirooleista tarkoittaa, että näillä käytännöillä tuotetaan sukupuolta. Vaikka arki on monimuotoista ja myös normeja ja rooleja rikkojaa, on toistuvilla käytännöillä ja puhetavoilla merkitystä siinä, miten omaa persoonaa rakennetaan. Esimerkiksi oman toiminnan hallinta näyttää olevan asia, jota tytöiltä odotetaan ja sitä vahvistetaan. Myös tunteiden näyttäminen suomalaisessa kulttuurissa on ollut perinteisesti hyvin sukupuolittunut ja se on näkynyt jo päiväkodissa (ks. Ylitapio-Mäntylä 2012). Myös tätä arviointia varten tehdyissä haastatteluissa tuotiin esille tunnetaitojen oppimisen tärkeys. Tämä liittyy läheisesti käyttäytymiseen ja siihen, miten esimerkiksi pettymykseen tai muihin negatiivisiin tunteisiin reagoidaan. Jo päiväkodissa alkavat sukupuolittuneet käytännöt liittyen esimerkiksi toiminnan säätelyyn, tunteiden ilmaisuun tai fyysisyyteen tuottavat tytöille ja pojille erilaisia tapoja ilmaista itseään. Tämän tutkimuksen puitteissa ei ole mahdollista aukottomasti osoittaa sukupuolittuneiden käytäntöjen yhteyttä erityisen tuen määrään, mutta voidaan arvioida, että niillä on merkitystä, vaikka ne eivät tyhjentävästi selitäkään erityisen tuen poikavoittoisuutta.

¹⁵ Lähteitä tutkimuksiin liittyen lasten kohteluun päiväkodissa löytyy sivustolta <http://www.tasa-arvoinenvarhaiskasvatus.fi/>, esim. <http://www.tasa-arvoinenvarhaiskasvatus.fi/toiminta-ja-arki/kirjallisuus/> ja <http://www.tasa-arvoinenvarhaiskasvatus.fi/tilat-ja-valineet/kirjallisuus/>.

Tuen tarpeen määrittely

Koulujen ja päiväkotien käytännöissä tuotetaan sukupuolen lisäksi myös laajemmin sitä, kuka on ”normaali” ja kuka ”epänormaali”. Kuten Anna-Leena Riitaola (2013, 162) toteaa:

Eroja voi lähestyä ainakin kahdesta suunnasta: joko kontekstuaalisina ja tuotettuina eroina tai kontekstittomina, luonnollisina ja ruumiillisina ja siten ihmisen mukana kulkevin eroina. Ensimmäinen näkökulma kiinnittää huomiota eron tekemisen ja kategorisoimisen prosessiin, kun taas toinen lähestyy eroja ja kategorioita luonnollisina ja pysyvinä maailman tai ihmisten ominaisuuksina.

Eräät haastateltavat lähestyivät erityisen tuen yleistymistä ja poikavaltaisuutta juuri kategorisoimisen prosessin kautta. He pohtivat, miten erilaisuutta ja erityisyyttä määritellään ja tarvitseeko aina esimerkiksi häiritsevä käyttäytyminen määritellä jonkun tuen piiriin. Eräs näkökulma onkin, että tuen tarpeen käsitteessä kyse on itse asiassa koulun tai päiväkodin tarpeista rauhaan, järjestykseen ja ennustettavuuteen, eikä niinkään yksittäisen lapsen tuen tarpeesta (Pihlaja & Neitola 2017, 83).

Opettajat ja varhaiskasvatuksen parissa toimivat tekevät määrittelyä niistä rajoista, joissa toiminta on vielä hyväksyttävää. Tämä ”normaalin” ja ”epänormaalin” rajankäynti ja sosiaalisesti tuotettu ulottuvuus ovat osa joka päiväistä toimintaa kouluissa ja päiväkodeissa. Haastatteluissa todettiin esimerkiksi, että eri opettajilla on erilainen toleranssi häiritsevälle käytökselle ja erilaisten tukitoimien piiriin päätyminen riippuu myös opettajan ja oppilaiden kanssakäymisestä ja oppilaiden sisäisestä ryhmädynamiikasta. Näin ”epänormaali” on kontekstisidonnaista ja siihen vaikuttaa myös sosiaalisten suhteiden verkosto. Se muodostuu sosiaalisissa prosesseissa ja niissä tulkinnoissa, joita prosesseissa osallisina olevat tekevät. Tähän kietoutuu myös sukupuoli. Useassa haastattelussa esitettiin näkemys (tai joskus kysymys), että pojilta siedetään enemmän häiritsevää käytöstä kuin tytöiltä. Tyttöjen häiritsevä käytös saatetaan myös tulkita vakavammaksi kuin poikien. Voidaan kuitenkin kysyä (kuten eräät haastateltavatkin tekivät), että ovatko erityisen tuen piirissä olevien tyttöjen ongelmat pahempia vai näyttävätkö ne vain pahemmilta, koska ne ovat tytöillä.

Kehittymisen eriaikaisuus

Sukupuolittuneet käytännöt voivat liittyä myös ajatukseen poikien myöhäisemmästä kehitymisestä. Murrosiän osalta on yleisesti todettu asia, että poikien murrosikä alkaa myöhemmin. On myös yleinen näkemys, että tämä vaikuttaisi poikien koulumenestykseen. Tästä on kuitenkin myös jonkin verran ristiriitaista tietoa, esimerkiksi Kristian Koerselmanin ja Tuomas Pekkarisen (2017) tutkimuksen mukaan näyttää siltä, että poikien myöhäisempi murrosikä selittää luultua vähemmän poikien alhaisempaa koulumenestystä. Voidaan myös kysyä, miksi tyttöjen murrosikä ei näy koulumenestyksen notkahtamisena. Mikäli murrosikä tuo vaikeuksia koulussa, tämä tulisi näkyä myös tytöillä, mutta vain aikaisemmin. Alle kouluikäisten kohdalla herää myös kysymys, että jos pojilta vaaditaan vähemmän esimerkiksi oman toiminnan hallintaa päiväkodissa, onko heidän kouluvalmiutensa alhaisempi kuin tytöillä, joilta jo päiväkodissa on odotettu tiettyntasoisia itsenäisyyttä?

Kuten Elina Lahelma (2009, 138) toteaa, poikien huonosta koulumenestyksestä on tullut yleinen totuus. Keskustelu poikien koulumenestyksestä nousee myös mediassa säännöllisesti keskustelunaiheeksi.¹⁶ On olemassa erilaista tutkimusnäyttöä siitä, että tytöt menestyvät paremmin koulussa. Esimerkiksi suomalaisten nuorten kasvuympäristöä tutkineen raportin mukaan vuonna 1987 syntyneiden tyttöjen päättötodistusten keskiarvot olivat poikia parempia. Yli yhdeksän keskiarvo oli 16 prosentilla tytöistä, kun vastaava luku pojilla oli 4,8 prosenttia. (Ristikari & ym. 2016, 17–18.). Yleinen väite myös on, että koulu ja päiväkotit ovat tyttöjä suosivia. Tätäkin arviointia varten tehdyissä haastatteluisa sivuttiin aihetta. Tyttöjä suosivaksi toiminnaksi nähtiin keskittymistä ja hiljaa istumista vaativat toiminnot. Toisaalta myös tuotiin esille, että koulujen ja päiväkotien käytännöt ovat muuttuneet viime vuosina paljon toiminnallisemmiksi.

Kuten jo mediassakin käyty keskustelu osoittaa, poikien huonompiin oppimistuloksiin ja koulumenestykseen ei ole mitään yhtä selittävä tekijää. Erään Suomessa tehdyn tutkimuksen mukaan pojat menestyvät lähes yhtä hyvin tai jopa paremmin tietyissä aineissa kuin tytöt niissä kouluissa, joissa yleisesti saavutetaan hyviä tuloksia; hyvien koulutulosten kouluissa tyttöjen ja poikien asennoitumisella kouluun ei myöskään ole eroa (Jakku-Sihvola & Kuusela 2002, 42–45). Tämä viittaisi siihen, että kysymys on koulun kulttuurista ja ilmapiiristä. Usein poikien kulttuuri ei arvosta koulumenestystä¹⁷ ja esimerkiksi hyvin koulussa menestyvä ja hiljainen poika ei edusta ideaalista maskuliinisuutta (Lepistö 2010, 47). Tyttöjen ja poikien osaamiseroja selittäminen ei olekaan yksinkertaista. Eräiden tutkimusten mukaan keskiarvojen tasolla sukupuolieroja ei ole aina havaittavissa tai ainekohtaiset erot eivät ole systemaattisia (Pöysä ym. 2018, 5). Kokonaiskuva tyttöjen ja poikien koulumenestyksestä on siis monimutkaisempi kuin usein esitetään. Erityisen tuen poikavaltaisuuden ja poikien keskimääräistä huonomman koulumenestyksen voidaan katsoa olevan samansuuntaisia ilmiöitä, mutta poikien huonompaa koulumenestystä tarkastelemalla on vaikea löytää selityksiä erityisen tuen tarpeisiin.

Suomalaisessa varhaiskasvatus- ja koulujärjestelmässä on voimakas tasa-arvon ja tasa-arvoisen kohtelun ideaali ja tämä tasa-arvon käsite ymmärretään yleensä sukupuolineutraaliutena. Yleensä puhutaan oppilaista ja oppilaita halutaan kohdeltavan yksilöinä. Monet tutkimukset kuitenkin osoittavat, että niin opettajankoulutus kuin koulutkin voivat tiedostamattaan vahvistaa sukupuoleen liittyviä stereotypioita. (Syrjäläinen ja Kuusela 2010, 34–35.) Myös tätä tutkimusta varten tehdyissä haastatteluissa tuli esille ajatus, että sukupuoli ei saa vaikuttaa. Toisaalta hyvin yleisesti esitettiin ajatus, että miehet ja naiset ovat erilaisia, ja että naisvaltaiselle kasvatus- ja koulutuslalle toivottiin enemmän miehiä. Tämä ristiriita viittaa siihen, että omaa roolia ja opettajan ja kasvattajan roolia sukupuolittuneena ei ehkä mietitä ja analysoida tarpeeksi. Oma toiminta ja suhtautuminen nähdään sukupuolineutraalina, vaikka sukupuolittuneisuutta nähdäänkin toisten toiminnassa. Haastatteluissa tuli esille myös, että opettajat ovat hyvin homogeeninen joukko. Yleensä opettajat ovat aika keskiluokkaisista taustoista ja kantasuomalaisia. Tämän lisäksi heillä on korkeakoulutuksen tuomaa asiantuntijuutta. Eräät haastateltavat totesivat, että joillakin opettajilla voi olla vaikeuksia ymmärtää vaikeista kotioloista tulevia ja maahanmuuttajataustaisia lapsia ja nuoria. Oman aseman ja omien toimintamallien tietoinen reflektointi, liittyi se sitten sukupuoleen tai kulttuuri- ja luokkataustaan, on yksi keino tiedostaa myös omia toimintamalleja.

16 Esimerkiksi kesä-heinäkuussa 2019 Helsingin Sanomissa käytiin yleisönosastokeskustelua poikien koulumenestyksestä. Kirjoitukset ilmestyivät seuraavasti: 25.6.2019: "Myös pojille on taattava tie jatko-opintoihin", 28.6.2019: "Koulua on kehitettävä kaikkia sukupuolia varten", 29.6.2019: "Tasa-arvossa ei ole kyse pelistä" ja "Erot oppimistuloksissa vaikuttavat syntyvyyteenkin", 4.7.2019: "Ongelmat koulussa eivät korjaannu vaatimustasoa laskemalla", 6.7.2019: "Tyttöjen ja poikien menestymisen ero peruskoulussa johtuu biologisen kehityksen eroista"

17 Poikien kulttuuria statuskampailun ja väkivallan näkökulmasta on Suomessa analysoinut esimerkiksi Tuija Huuki (2010). Hänen näkökulma keskittyy poikien välisiin suhteisiin koulussa, vallan muodostumiseen ja erilaiseen statustööhön.

Kaupungin palvelut ja erityisen tuen tarpeet

Yksi tämän arvioinnin tärkeistä tavoitteista on saada tietoa siitä, vastaavatko kasvatuksen ja koulutuksen toimialan palvelut niitä tarpeita, joita lapsilla ja nuorilla on. Voidaan esittää tulkinta, että jos käyttäytymishäiriöt ja tarkkaavaisuudenongelmat ovat pojilla yleisempiä, niin poikien 70 prosentin osuus kuvastaa tätä. Kuten edellä on kuitenkin tullut ilmi, kulttuuriset seikat ja sosiaalisesti rakentuneet sukupuolittuneet rakenteet vaikuttavat siihen, miten ilmiöitä tunnistetaan ja tulkitaan. Useat haastateltavat totesivat, että poikavaltaisuus erityisen tuen saajissa on jossain määrin ongelmallista, varsinkin kun tuen saajien määrä on myös noussut. Nähtiin, että jotain on vialla, jos kasvava joukko poikia voi huonosti tai heillä on ongelmia. Tässä arvioinnissa on viitteitä siitä, että osa tarkkaavaisuuden kanssa haasteita omaavista jää havaitsematta sukupuolesta riippumatta ja siihen on syytä kiinnittää huomioita. Tämä ei kuitenkaan selitä kokonaan erityisen tuen vinoutunutta jakaumaa. Mitä tulee voimakkaasti sukupuolittuneisiin – hyvin pitkälle tiedostamattomiin – käytäntöihin kouluissa ja päiväkodeissa, on selvää, että sukupuolittoinen varhaiskasvatus ja koulutus tuovat etuja kaikille, sillä se mahdollistaa yksilöllisten vahvuuksien löytämisen ja kehittämisen.

3.4 Johtopäätöksiä erityisen tuen sukupuolittuneisuudesta

Tässä sukupuolivaikutusten arvioinnissa on tarkasteltu erityisen tuen sukupuolittuneisuutta ja erityisesti on pyritty selvittämään, miksi 70 prosenttia erityisen tuen saajista on poikia. Tarkastelu aloitettiin erilaisten tilastotietojen tarkastelulla. Vuonna 2018 Helsingissä erityistä tukea sai 5 508 ja tehostettua tukea 4 123 1.-9. luokan oppilasta. Varhaiskasvatuksessa joko pedagogista tai rakenteellista tukea saavia lapsia oli 2610. Sekä perusopetuksessa että varhaiskasvatuksessa tuen piirissä olevien lasten määrä on kasvanut viime vuosina.

Helsingissä peruskoulussa erityistä tukea saavista noin 70 prosenttia on poikia ja vaikka tuen saajien määrä on kasvanut, poikien osuus on ollut hyvin vakaa. Tässä tutkimuksessa tarkasteltiin erityisen tuen saajia monesta eri näkökulmasta ja poikien yliedustus tuli esille kaikissa näkökulmissa. Myös muissa Suomen suurissa kaupungeissa poikia on enemmän erityisen tuen piirissä, vaikkakin tuen saajien kokonaismäärät vaihtelevat. Vuonna 2017 esimerkiksi Espoossa poikia oli 70 prosenttia, Vantaalla 72 prosenttia ja Tampereella 74 prosenttia.

Helsingissä poikien osuus erityisen tuen ja tehostetun tuen saajissa on yli 60 prosenttia läpi koko peruskoulun, erityisessä tuessa poikien osuus on hieman korkeampi, vaihdellen välillä 66–75 prosenttia. Kun tarkastellaan kaupungin kouluja, nousee poikien osuus paikoitellen vieläkin korkeammalle. Vuonna 2018 ala-asteella poikien osuus oli 73 prosenttia ja yläasteellakin 67 prosenttia. Jos tarkastellaan erityisen tuen toteuttamisen muotoja, poikia on hieman suurempi osuus erityisluokilla kuin integroidussa opetuksessa. Erityisluokilla poikien osuus oli vuonna 2018 74 prosenttia ja integroidussa opetuksessa 68 prosenttia. Myös äidinkielen ja koulun mukaan tarkasteluna pojat ovat aina enemmistönä erityisessä ja tehostetussa tuessa. Poikien yliedustus on erittäin pysyvä piirre. Kun tarkastelimme lähes kahtakymmentä äidinkieliyhmää, niissä kaikissa oli erityisen tuen saajissa poikaenemmistö, yleensä varsin selvä. Tarkasteltaessa erityisen tuen saajia kouluittain (101 kaupungin koulua) kaikissa kouluissa oli heistä poikia enemmistö, vaihdellen 53 prosentista 100 prosenttiin.

Varhaiskasvatuksessa tukea tarvitsevien lasten sukupuolittuneisuus on hyvin samankaltainen peruskoulun kanssa. Kunnallisessa varhaiskasvatuksessa Helsingissä poikien osuus tukea tarvitsevista lapsista oli 70 prosenttia ja osuus on viime vuodet pysynyt hyvin vakaana.

Saadut tilastotiedot ovat jossain määrin ristiriitaisia tehtyjen kouluterveyskyselyjen kanssa. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen kouluterveyskyselyssä olivat mukana 4. ja 5. luokan sekä 8. ja 9. luokan oppilaat. Helsingissä ala-asteella erot tyttöjen ja poikien hyvinvoinnissa olivat pienet, mutta yläasteella oli selviä eroja. Yläasteikäisistä tytöistä kohtalaista tai vaikeaa ahdistuneisuutta koki 20 prosenttia, kun vastaava luku pojilla oli 6 prosenttia. Myös useampi tyttö (14 prosenttia) kuin poika (9 prosenttia) ilmoitti jonkin kognitiivisen toimintarajoitteen. Tämän tyyppiset rajoitteet ovat usein erityisen tuen syynä, joten on ristiriitaista, että tytöt ilmoittavat näitä enemmän, vaikka pojat ovat useammin erityisen ja tehostetun tuen piirissä.

Koska tilastotiedot eivät tuoneet esille mitään selitystä poikien yliedustukseen erityisessä tuessa, tehtiin tilastojen tueksi kymmenen teemahaastattelua. Haastatteluista ei ilmennyt mitään kaupungin palveluihin liittyvää systemaattista tai rakenteellista syytä, miksi pojat ovat yliedustettuina erityisessä tuessa. Haastatteluissa todettiin, että erityisen ja tehostetun tuen prosesseissa pyritään etsimään lapsille ja nuorille parhaat ratkaisut heidän yksittäisiin tilanteisiinsa. Haastatteluista ja tutkimuskirjallisuudesta kuitenkin selviää, että on olemassa sukupuolittuneita – usein tiedostamattomia – rakenteita, jotka vaikuttavat siihen, että tyttöjä ja poikia kohdellaan eri tavalla.

Sekä tutkimuskirjallisuus että haastattelut toivat esille, että pojilla on enemmän erilaisia keskittymiseen ja oman toiminnan hallintaan liittyviä haasteita, jotka usein myös heijastuvat käyttäytymisen ongelmina. Nämä taas johtavat usein erilaisten tukitoimien piiriin. Haastatteluissa myös todettiin, että tyttöjä ja poikia usein kohdellaan eri tavalla niin päiväkodissa kuin koulussa. Tämä myös vaikuttaa paitsi siihen, miten tyttöjen ja poikien käyttäytymistä tulkitaan, myös siihen, miten lapset ja nuoret ilmaisevat itseään, millaisia oman toiminnan hallinnan taitoja heillä on ja millaiset käyttäytymismallit ovat sallittuja. Vaikka arki kouluissa ja päiväkodeissa on monimuotoista ja roolit hyvin vaihtelevia, on tässäkin tutkimuksessa tullut esille, että on olemassa sosiaalisesti rakentuneita sukupuolirooleja ja käyttäytymismalleja. Päiväkotien ja koulujen toiminta nähdään usein tyttöjä suosivana, mutta jo usean vuoden ajan koulutus- ja kasvatusmenetelmät ovat olleet yhä toiminnallisempia ja lapsi- ja oppilaslähtöisiä, mikä tuli selvästi esille myös haastatteluissa. Yksilöllisten vahvuuksien ja oppimistapojen löytäminen ja vahvistaminen ovat kaikkien etu ja siinä sukupuolitietoinen varhaiskasvatus ja koulutus onkin yksi menetelmä.

Tämän tutkimuksen perusteella voidaan tunnistaa ainakin seuraavia jatkotutkimuksen aiheita:

- tyttöjen ja poikien kehittyminen varhaiskasvatasiässä esimerkiksi liittyen oman toiminnan hallintaan ja sen tutkiminen, mikä on kulttuuria (poikia ja tyttöjä kasvatetaan ja kohdellaan eri tavalla) ja mikä biologiaa. Nyt näyttää, että ainakin osa toiminnanohjauksen eroista on kulttuurisesti ja sosiaalisesti rakentuneita, koska on selvää näyttöä, että poikia ja tyttöjä kohdellaan eri tavalla esimerkiksi päiväkodissa
- lisätutkimus sukupuolisensitiivisestä opetuksesta ja kasvatuksesta suhteessa yksilölliseen kehitykseen
- tarkkaavaisuushäiriöiden sukupuolittuneisuuden tutkimus sellaisesta näkökulmasta, joka yhdistää biologisen, kulttuurisen ja sosiaalisen näkökulman

Yhteenvedon voidaan todeta, että erityinen tuki on selvästi sukupuolittunut ollen poika-valtainen ja tämä ilmiö on hyvin vakaa, vaikka erityistä tukea tarkasteltaisiin eri näkökulmista. Yksi selitys tälle on pojilla yleisemmät tarkkaavaisuuden häiriöt ja erilaiset käyttäytymisen haasteet. Tämä ei kuitenkaan selitä ilmiötä tyhjentävästi. Tämän tutkimuksen perusteella ei ilmennyt kaupungin palveluihin liittyvää systemaattista tai rakenteellista syytä poikien yliedustukselle erityisessä tuessa. Viitteitä kasvatuskäytäntöjen sukupuolit-

tuneisuudesta on kuitenkin noussut esille sekä aiemmissa tutkimuksissa että osin myös tämän tutkimuksen haastatteluissa. Voidaankin todeta, että poikien suurempi osuus erityisen tuen saajista on monimutkainen niin biologinen, sosiaalinen kuin kulttuurinenkin ilmiö, jossa kietoutuvat yhteen sekä sukupuoliroolit että erilaiset sosiaaliseen toimintaan liittyvä dynamiikka. Vuonna 2016 voimaan tulleessa opetussuunnitelmassa oppiminen nähdään kokonaisvaltaisena, yhteisöllisenä ja vuorovaikutuksellisenä prosessina. Oppimista tapahtuu kaikkialla ja kaikki tilat ovat oppimisen tiloja. Tämä mahdollistaa opetuksen toiminnallisuuden ja monipuolisuuden. Opetuksessa hyödynnetään entistä enemmän oppimisteknologiaa ja lapsia ja nuoria liikutetaan yhä enemmän kiinteänä osana heidän arkeaan päiväkodeissa ja kouluissa.

4 Aluesuunnittelu (kaupunkiympäristön toimiala)

Kaupunkiympäristön toimialan hankkeessa tarkastelun kohteena oli aluesuunnittelupalvelu, jossa vuorovaikutus asukkaiden kanssa on tärkeää. Aluesuunnitteluprosessi alkaa asukkaiden mielipiteiden kartoittamisella, ja asukkailta kerätty palaute muodostaa osan aluesuunnittelun lähtömateriaalista. Arviointi keskittyi erityisesti aluesuunnittelupalvelun taustatietona käytettävään asukaskyselyyn. Tutkimuksessa tarkasteltiin aluesuunnittelupalvelun asiakaskyselyä ja sen tuloksia, erityisesti siitä näkökulmasta, millaisia eroja sukupuolen mukaan asukaskyselyn osallistumisessa ja vastauksissa esiintyi. Alueiksi valittiin Kaarelan ja Vuosaaren alueet, joilla aluesuunnitteluprosessi oli parhaillaan käynnissä. Hankkeessa analysoitu asukaskyselyn aineisto esitetään sekä tilastoin että karttoina. Tutkimuksessa myös kuvattiin aluesuunnitteluprosessi ja verrattiin asukaskyselyn tuloksia aluesuunnitelmaluonnoksiin.

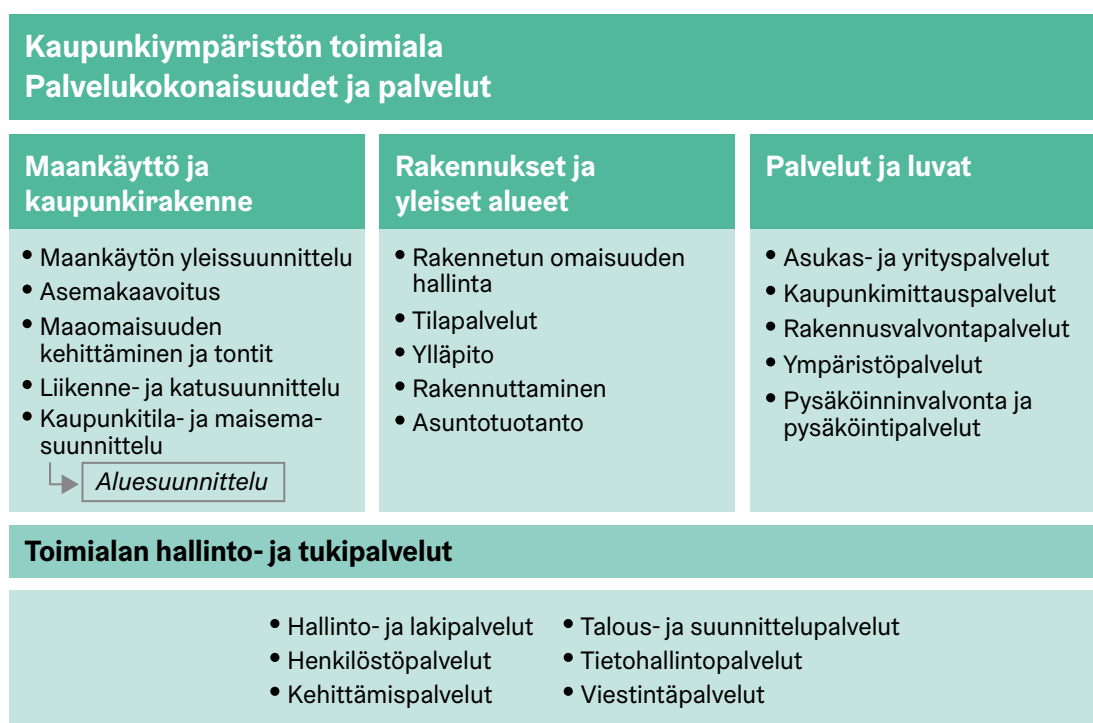
4.1 Aluesuunnittelupalvelun kuvaus

Kunnilla on lakisääteisiä velvollisuuksia yleisten alueiden eli asemakaavassa katualueeksi, toriksi, liikennealueeksi, virkistysalueeksi tai näihin verrattavaksi alueeksi osoitettujen alueiden suhteen (MRL 132/1999). Esimerkiksi katujen kunnossa- ja puhtaanapidon järjestäminen ja muiden yleisten alueiden kunnostaminen ja kunnossapito kuuluvat kunnalle. Kunnat järjestävät ja toteuttavat yleisten alueiden hoidon, kunnossapidon ja kehittämisen eri tavoilla. Helsingissä suunnittelu toteutetaan alueellisina kokonaisuuksina, aluesuunnitelmina. Aluesuunnitelmat ovat Helsingin kaupungin kaupunkiympäristön toimialan työväline *yleisten alueiden ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi* koko Helsingin alueella.

Aluesuunnitelma laaditaan jo olemassa oleville, Helsingin kaupunkiympäristön toimialan hoidossa ja vastuulla oleville yleisille alueille. Kaupunki on jaettu noin 30 aluesuunnitelma-alueeseen, joista kullekin tehdään aluesuunnitelma noin 10 vuoden välein. Vuodessa valmistuu noin kolme aluesuunnitelmaa. Aluesuunnitelman tavoitteena on tunnistaa kohdealueen kehittämistarpeet ja määritellä peruskorjaushankkeet seuraavaksi kymmenvuotiskaudeksi.

Aluesuunnittelupalvelu kuuluu kaupunkitila- ja maisemasuunnittelupalveluun, joka on osa laajaa maankäytön ja kaupunkirakenteen palvelukokonaisuutta. (kuva 4.1)

Kuva 4.1. Aluesuunnittelu osana kaupunkiympäristön toimialan kokonaisuutta



4.1.1 Aluesuunnitteluprosessi

Aluesuunnittelua tehdään vuorovaikutteisesti asukkaiden, yritysten ja järjestöjen kanssa (kuva 4.2). Aluesuunnitelman laatiminen alkaa asukaskyselyllä, jolla selvitetään asukkaiden ja alueen muiden käyttäjien kokemuksia, näkemyksiä ja toiveita alueen yleisistä alueista. Asukaskysely tehtiin aiemmin otostutkimuksena, jolloin paperinen kyselylomake lähetettiin vain otokseen valituille henkilöille. Nykyään kutsu asukaskyselyyn lähetetään jokaiseen alueen kotitalouteen, ja kyselyyn vastataan verkkolomakkeella. Asukaskyselyllä haetaan alueen asukailta ja muilta käyttäjiltä ennen kaikkea palautetta ja ideoita suunnittelun tueksi eikä sillä tavoitella tilastollisesti edustavaa otosta alueen asukkaista. Lomakkeen voi täyttää avustetusti kaupunkiympäristön Sörnäisissä sijaitsevassa asiakaspalvelussa. Asukaskyselyn analyysi toimii yhtenä lähtötietona itse aluesuunnittelulle.

Asukaskyselyn jälkeen alueilla järjestetään asukastilaisuuksia, joissa asukkaat voivat tuoda esiin omia mielipiteitään. Asukkaat kutsutaan asukastilaisuuksiin esimerkiksi lehti-ilmoituksilla, Facebook-kutsulla sekä eri yhteistyökumppaneille, seuroille ja yhdistyksiin lähetetyillä erillisillä kutsukirjeillä. Kuten asukaskyselyt, myös asukastilaisuudet ovat kaikille avoimia. Palautetta voidaan kerätä myös suoraan eri käyttäjäryhmiltä. Alueilla on esimerkiksi järjestetty työpajoja lapsille ja nuorille ja kerätty maastokyselyllä palautetta tiettyjen ulkoilualueiden käyttäjiltä.

Vuorovaikutuksella kerätyn tiedon lisäksi aluesuunnitelmassa hyödynnetään erilaisia rekisteritietoja ja kuntokartoituksia. Aluesuunnitelmassa selvitetään yleisten katu- ja viheralueiden palveluiden, rakenteiden ja varusteiden nykytila, kirjataan niihin liittyvät parantamistarpeet sekä laaditaan kohteiden toteuttamisen kiireellisyysjärjestys.

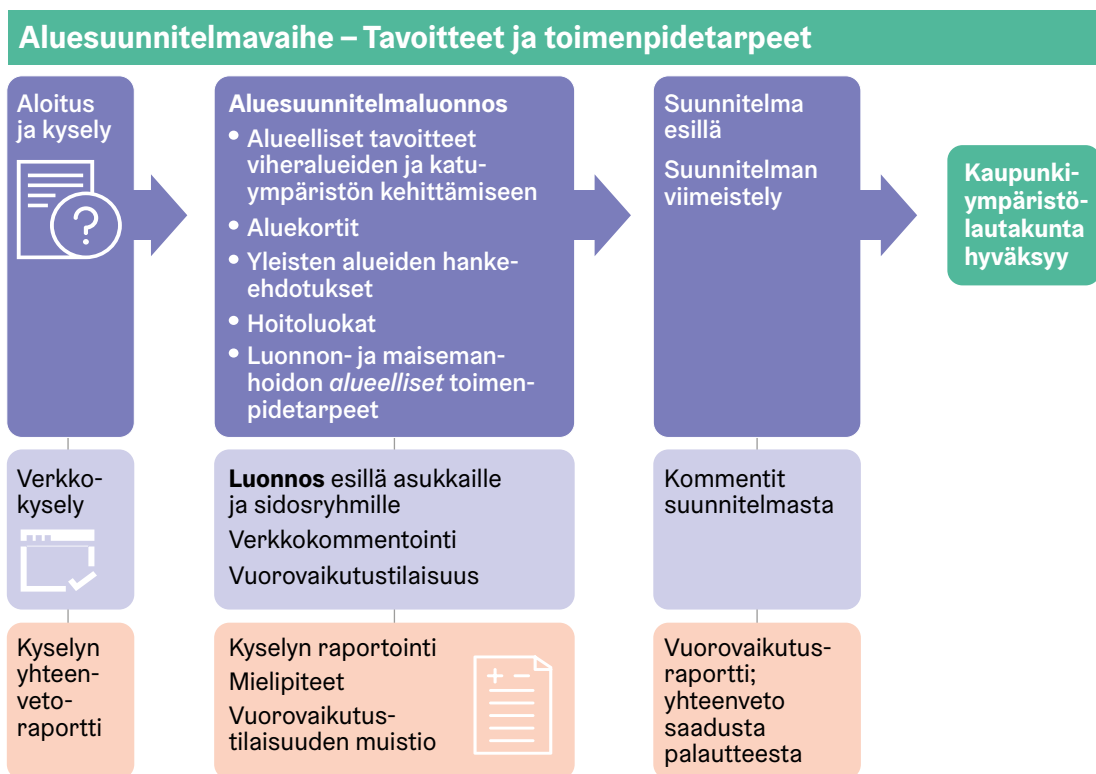
Aluesuunnitelman laatii puitesopimuksella valittu konsultti, jota ohjaa työn aikana kyseessä olevan alueen aluesuunnittelija sekä varsin laaja kaupungin asiantuntijoista koostuva ohjausryhmä. Kaikki aluesuunnitelman aineisto esitellään ohjausryhmän kokouksissa kommentoitaviksi ja viimeistellään kommenttien ja asukailta saadun palautteen perusteella. Aluesuunnitelman laatimista ohjataan lisäksi tarvittaessa sähköpostiviestein, puhelimitse käydyissä keskusteluissa sekä mahdollisissa työkokouksissa. Työkokouksis-

sa aiheena saattaa olla aluesuunnitelman yksittäinen osa-alue tai vaihe ja kulloiseenkin työkokoukseen kutsutaan kokouksen aihepiiriä koskettavat kaupungin tahot.

Aluesuunnittelun lopputuloksena ovat varsinaisen aluesuunnitelmaraportin lisäksi aluekortit, lumilogistiikkaselvitys, vuorovaikutusraportti, ekosysteemipalvelujen teemakartat ja aluetta koskevat hanke-ehdotukset. Nämä aluesuunnitelmaraportissa mukana olevat dokumentit sisältävät yksityiskohtaista tietoa aluesuunnittelun kohteena olevasta alueesta. Esimerkiksi aluekorteissa kerrotaan jokaisen aluesuunnitelman kohdalla osa-alueittain (miljööttyypeittäin), mitkä ovat arvokkaita ja säilytettäviä asioita, mitä vahvistetaan, miten negatiivisia ominaispiirteitä pyritään korjaamaan ja miten alueen ominaispiirteet otetaan huomioon eri tilanteissa. Hanke-ehdotuksissa on puolestaan jokaisen aluesuunnitelman osalta lueteltu katu- ja viheralueille esitettäviksi investointihankkeiksi ehdotetut hankkeet, niiden kiireellisyysluokka sekä perustelut niiden tarpeelle ja arvio kustannuksista.

Kun aluesuunnitelmaluonnos valmistuu, se on nähtävänä ja kommentoitavana aluesuunnitelman verkkosivuilla sekä Kerro kantasi -verkkopalvelussa, jossa kuntalaiset voivat kertoa mielipiteensä ja tulla kuulluksi erityyppisistä valmisteluun tulevista tai valmistelussa jo olevista asioista. Alueilla järjestään välillä myös erillisiä tilaisuuksia, joissa aluesuunnitelmaluonnos on siitä kiinnostuneiden nähtävillä ja kommentoitavana. Viimeistely aluesuunnitelma esitellään kaupunkiympäristölautakunnalle, joka käsittelee ja hyväksyy suunnitelman ohjeellisenä noudatettavaksi.

Kuva 4.2. Aluesuunnitelman laatimisen vaiheet

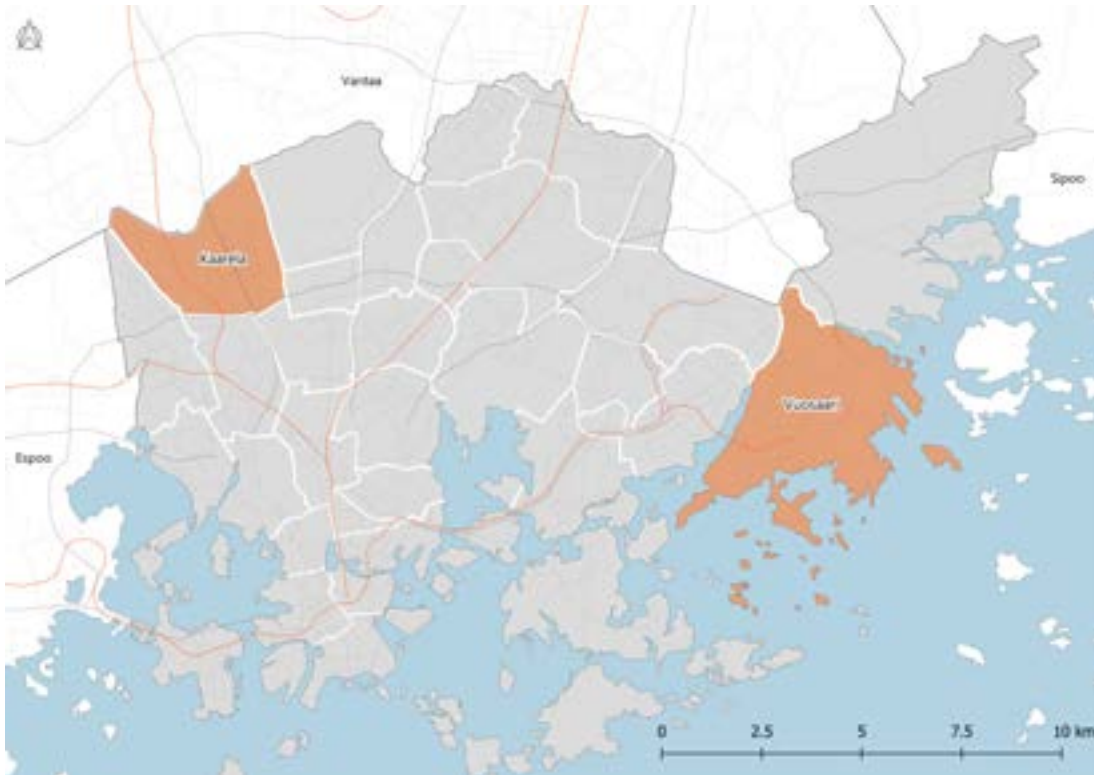


Kaupunkiympäristölautakunnan hyväksymisen jälkeen aluesuunnitelma jatkaa matkansa toteutusvaiheeseen. Puisto- ja viheralueet -yksikkö alkaa valmistella luonnon- ja maisemanhoidon suunnitelmaa. Aluesuunnitelmasta nousseet hankkeet menevät hankerekisteriin, josta ne saattavat myöhemmin edetä toteutukseen. Pienemmät aluesuunnittelun yhteydessä havaitut korjaustarpeet saatetaan ylläpidon tiedoksi. Aluekortit otetaan käyttöön alueen myöhemmän kehittämisen suuntaviivoiksi.

4.2 Kaarelan ja Vuosaaren asukaskyselyt

Kohdealueina aluesuunnittelupalvelun ja sen tiedonkeruun sukupuolivaikutusten arvioinnissa olivat Kaarela ja Vuosaari. Nämä alueet valittiin siksi, että niillä aluesuunnitelman laatiminen on parhaillaan käynnissä. Helsingin tilastollisessa aluejaossa Kaarela ja Vuosaari ovat peruspiiritasoisia alueita. Kaarelan suunnitelma-alue käsittää Honkasuon, Kuninkaantammen, Malminkartanon, Kannelmäen, Hakuninmaan ja Maununnevan osa-alueet. Vuosaaren suunnitelma-alue käsittää puolestaan Aurinkolahden, Kallahden, Keski-Vuosaaren, Meri-Rastilan, Rastilan ja Nordsjön kartanon osa-alueet.¹⁸ Kumpikin alue sijaitsee Helsingin reunoilla, Kaarela luoteessa ja Vuosaari idässä. Etäisyys Helsingin keskustasta (rautatieasemalta) Kaarelaan (Kannelmäen asemalle) on noin 9 kilometriä ja Vuosaareen (Rastilan asemalle) noin 13 kilometriä. (kuvio 4.3)

Kuvio 4.3. Kaarelan ja Vuosaaren sijainti

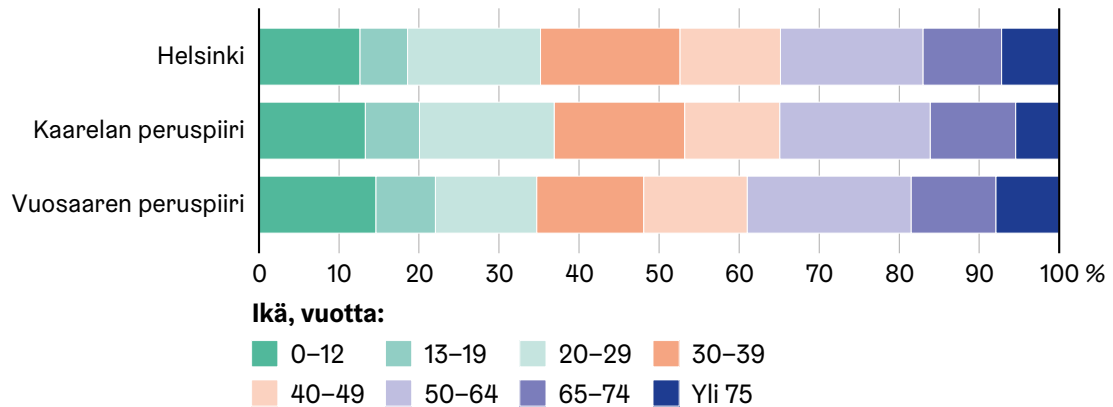


Kaarelan asuinalueet ovat rakentuneet vähitellen 1950-luvulta lähtien. Voimakkainta rakentamisaikaa olivat 1970- ja 1980-luvut: noin puolet asutokannasta on peräisin näiltä vuosikymmeniltä. Vuosaaressa puolestaan ensimmäinen rakentamisaalto oli 1960-luvulla, jolta on peräisin viidennes nykyisestä asutokannasta. Nopeimmin asutokanta kasvoi aikavälillä 1990–2009. Yli puolet asutokannasta on rakennettu tuona ajanjaksona.

Kaarelassa asui vuoden 2019 alussa 28 788 henkeä ja Vuosaaressa 38 962 henkeä. Molemmat alueet ovat siis asukasmäärältään suuria ja vastaavat kooltaan monia Suomen kaupunkeja. Kaarelan asukkaista oli miehiä 48 prosenttia ja naisia 52 prosenttia; Vuosaaren asukkaista oli miehiä 47 prosenttia ja naisia 53 prosenttia.

¹⁸ Kaarelassa suunnittelualue vastaa suurin piirtein peruspiiriä. Vuosaaren peruspiiristä suunnittelualueeseen eivät kuulu Vuosaaren satamaan liittyvät alueet (Niinisaari) eivätkä Uutela, Kallahdenniemi ja Mustavuori, jotka ovat etupäässä viheraluetta. Näillä pois rajatuilla alueilla asuu vain vähän ihmisiä, joten vastaajakuntaa voi hyvin vertailla Vuosaaren peruspiirin väestöön.

Kuvio 4.4. Väestö iän mukaan Helsingissä, Vuosaarella ja Kaarelassa 2019, prosenttia. Lähde: Helsingin seudun aluesarjat



Kummankaan alueen ikärakenne ei poikkea suuremmin Helsingin keskimääräisestä tilanteesta (kuvio 4.4). Enintään 12-vuotiaita lapsia oli Kaarelan peruspiirin asukkaista 13 prosenttia, Vuosaaren peruspiirin 15 prosenttia ja koko Helsingin 13 prosenttia. Teini-ikäisiä eli 13–19-vuotiaita oli sekä Kaarelassa että Vuosaarella 7 prosenttia (koko Helsingissä 6 prosenttia). Vanhinta ikäryhmää eli vähintään 75-vuotiaita oli Kaarelassa 5 prosenttia, Vuosaarella 8 prosenttia ja koko Helsingissä 7 prosenttia.

4.2.1 Asukaskyselyiden toteutus ja sisältö

Aluesuunnitelman laatiminen alkaa asukaskyselyllä, jolla selvitetään asukkaiden ja alueen muiden käyttäjien kokemuksia, näkemyksiä ja toiveita alueen yleisistä alueista. Kaarelan ja Vuosaaren asukaskyselyt toteutettiin Mapita Oy:n Maptionnaire-karttapalvelua käyttäen. Sekä Kaarelan että Vuosaaren kyselyaineistot kerättiin alkukesästä 2018. Kyselyt toteutettiin verkkolomakkeilla. Jokaiseen alueen kotiin lähetettiin kortti, jossa oli osallistumiskutsu ja linkki kyselyyn. Linkkiä levitettiin myös muiden kanavien kautta. Mapita Oy on koonnut molemmista alueista perusraportit, mutta niissä tuloksia ei ole tarkasteltu sukupuolen mukaan.¹⁹

Kysely koostui suureksi osaksi kartalle tehtävistä paikannuksista (mm. suosikkipaikat, kielteisiksi koetut paikat, luontokohteet). Paikannuksista osa oli pistemäisiä ja osa reittejä. Vastaajilla oli myös mahdollisuus arvioida lasten ja muiden ryhmien toiminta- ja ulkoilumahdollisuuksia alueella sekä kyselyn onnistuneisuutta.

Tässä raportissa asukaskyselyn tuloksia tarkastellaan nimenomaan sukupuolinäkökulmasta. Tarkoitus ei siis ole niinkään verrata alueita, vaan miesten ja naisten vastauksia alueilla. Toistuvatko esimerkiksi jotkin miesten ja naisten vastaamiserot suunnilleen samanlaisina molemmilla alueilla? Ensinnäkin tarkastellaan miesten ja naisten vastaamisaktiivisuutta koko kyselyyn ja yksittäisiin teemoihin sekä mielipiteitä kyselyn onnistuneisuudesta. Tämän lisäksi tutkitaan erityyppisten paikannusten yleisyyttä. Ovatko esimerkiksi naiset tehneet yleisemmin turvattomien paikkojen paikannuksia kuin miehet? Karttaesityksillä havainnollistetaan, onko miesten ja naisten tekemien paikannusten sijainnissa eroja. Lisäksi esitellään miesten ja naisten mielipiteitä ikäryhmien toimintamahdollisuuksista ja ulkoilureiteistä.

¹⁹ Kyselylomakkeeseen ja Mapitan kyselyistä tekemiin raportteihin pääsee seuraavista linkeistä: <https://www.hel.fi/helsinki/fi/asuminen-ja-ymparisto/kaavoitus/kehittamissuunnitelmat/kaarelan-alesuunnitelma>, <https://www.hel.fi/helsinki/fi/asuminen-ja-ymparisto/kaavoitus/kehittamissuunnitelmat/vuosaaren-alesuunnitelma>

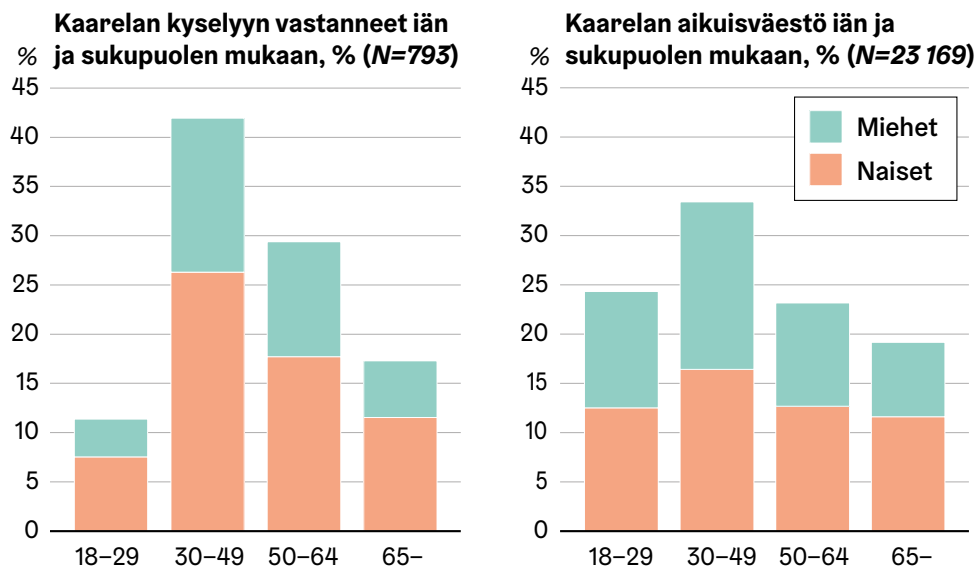
4.2.2 Vastausaktiivisuus ja vastaajien taustatiedot

Kaarelan asukaskyselyyn vastanneita oli kaikkiaan 976 henkeä. Heistä kuitenkin 183 vastasi ainoastaan taustatietokysymyksiin, joten heidät jätettiin pois tarkastelusta. Aineistoon jäi 793 henkeä, joista 474 naisia, 272 miehiä ja 30 henkeä vastasi ”en halua kertoa” ja 17 jätti kohdan tyhjäksi. Kyselyvastaajat muodostivat 3,4 prosenttia alueen aikuisväestöstä.

Osuuksina oli naisia 60 prosenttia, miehiä 34 prosenttia, 4 prosenttia vastasi ”en halua kertoa” ja 2 prosenttia ei vastannut mitään. Kaarelan koko aikuisväestöstä on naisia 53 prosenttia ja miehiä 47 prosenttia, joten naiset vastasivat kyselyyn selvästi aktiivisemmin kuin miehet. Perhetyyppiä kysyttäessä ilmeni, että naisista 34 prosenttia ja miehistä 28 prosenttia asui taloudessa, jossa oli myös lapsia.

Kyselyyn vastanneiden joukossa olivat aliedustettuina varsinkin nuoret miehet mutta myös nuoret naiset (kuvio 4.5). Yliedustettuina olivat selvimmin 50–64-vuotiaat naiset sekä myös 30–49-vuotiaat naiset. 30+ ikäryhmien miehet ja vanhimman ikäryhmän naiset olivat suurin piirtein ”oikein” edustettuina.

Kuvio 4.5. Kaarelan kyselyvastaajat ja aikuisväestö iän ja sukupuolen mukaan, prosenttia



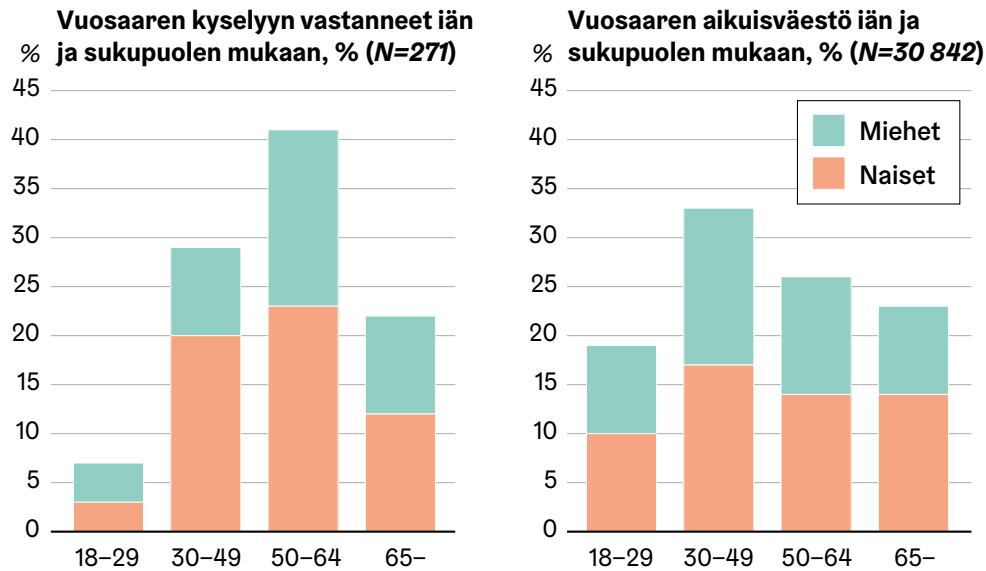
Vuosaaren asukaskyselyyn saatiin 389 vastausta. Heistä 60 vastasi ainoastaan taustatietokysymyksiin, joten heidät suljettiin pois aineistosta. Aineistoon jäi tämän jälkeen 329 vastaajaa. Heistä 182 oli naisia, 131 miehiä, 6 henkeä vastasi ”en halua kertoa” ja 10 henkeä jätti kohdan tyhjäksi. Vuosaaren kyselyyn vastasi vain 1,1 prosenttia alueen aikuisväestöstä eli selvästi pienempi osuus kuin Kaarelan kyselyyn.

Prosenttiosuuksina oli naisia 55 prosenttia, miehiä 40 prosenttia, ”en halua kertoa” vastasi 2 prosenttia ja vastaamatta jättäneitä oli 3 prosenttia. Vuosaaren koko aikuisväestöstä on naisia 54 prosenttia ja miehiä 46 prosenttia, joten naiset vastasivat kyselyyn vain hieman aktiivisemmin kuin miehet. Vastaajien sukupuolijakauma oli siten Vuosaaressa selvästi tasaisempi kuin Kaarelassa. Naisista 31 prosenttia ja miehistä 15 prosenttia asui taloudessa, jossa oli myös lapsia. Vuosaaren miesvastaajat asuivat selvästi useammin lapsettomassa taloudessa kuin Kaarelan miesvastaajat.

Vuosaaren vastaajissa painottui koko väestöön verrattuna ikäryhmä 50–64 vuotiaat, etenkin naiset mutta myös miehet (kuvio 4.6). Aliedustettuina olivat selvimmin alle

30-vuotiaat naiset ja miehet sekä myös 30–49-vuotiaat miehet. Ikä selitti Vuosaarella vastaamisaktiivisuutta selvästi enemmän kuin sukupuoli.

Kuvio 4.6. Vuosaaren kyselyvastaajat ja aikuisväestö iän ja sukupuolen mukaan, prosenttia



4.2.3 Asukaskyselyiden tulokset

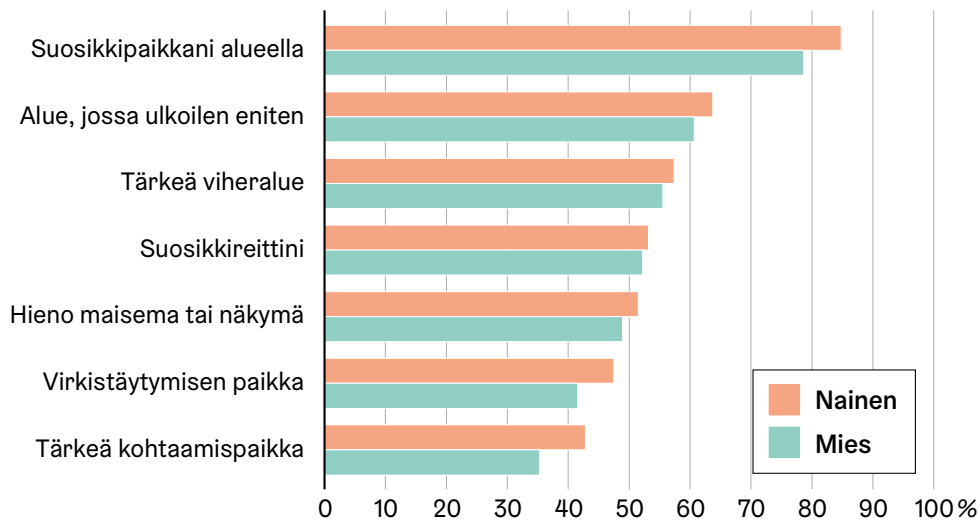
Kartalle tehdyt paikannukset

Melko suuri osa kyselystä koostui erilaisista kartalle tehtävistä paikannuksista, jotka olivat joko pistemäisiä paikannuksia tai reittejä. Vastaajia pyydettiin paikantamaan itselleen tärkeitä paikkoja, epämiellyttäviä paikkoja ja turvattomia paikkoja. **Kaarelassa** naiset tekivät paikannuksia keskimäärin 9,7 ja miehet 8,4 kappaletta. **Vuosaarella** paikannuksia yhteensä tehtiin keskimäärin 9,8 – siellä miehillä ja naisilla ei ollut tässä suhteessa merkitsevää eroa.

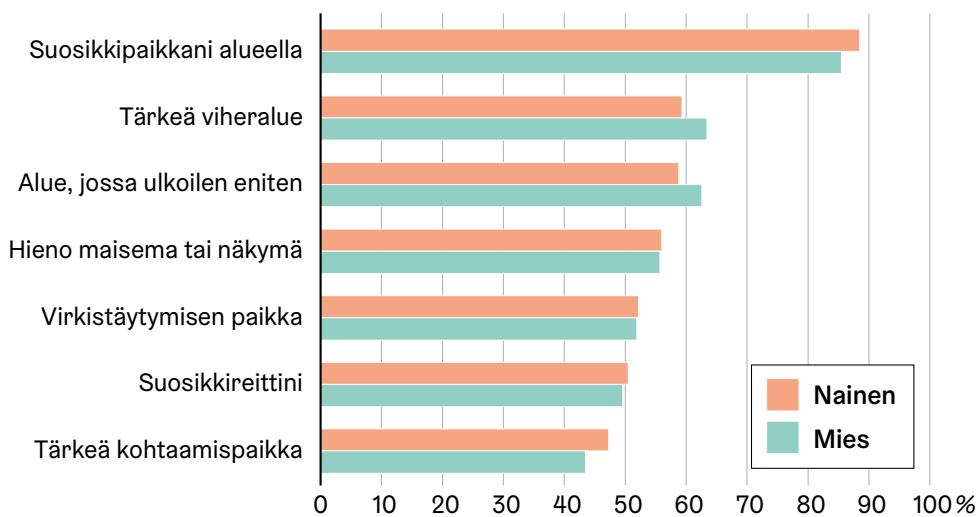
Vastaajia pyydettiin paikantamaan kartalle heille tärkeitä paikkoja. **Kaarelassa** naisten ja miesten vastausprofiili oli yleisesti ottaen varsin samanlainen (kuvio 4.7). Eniten paikannettiin suosikkipaikkoja ja vähiten kohtaamispaikkoja. Pieniä eroja löytyi: Kaarelassa naiset paikansivat miehiä useammin kohtaamispaikkoja, suosikkipaikkoja ja virkistytymisen paikkoja.

Vuosaarella naisten ja miesten vastausprofiili ei eronnut juuri lainkaan (kuvio 4.8). Molemmat paikansivat selvästi yleisimmin suosikkipaikkoja (lähes 90 prosenttia), mutta myös kaikkia muita tärkeitä paikkoja paikannettiin varsin yleisesti.

Kuvio 4.7. Tärkeiden paikkojen paikannuksia tehneiden vastaajien osuus kaikista vastaajista Kaarelassa sukupuolen mukaan, prosenttia vastaajista

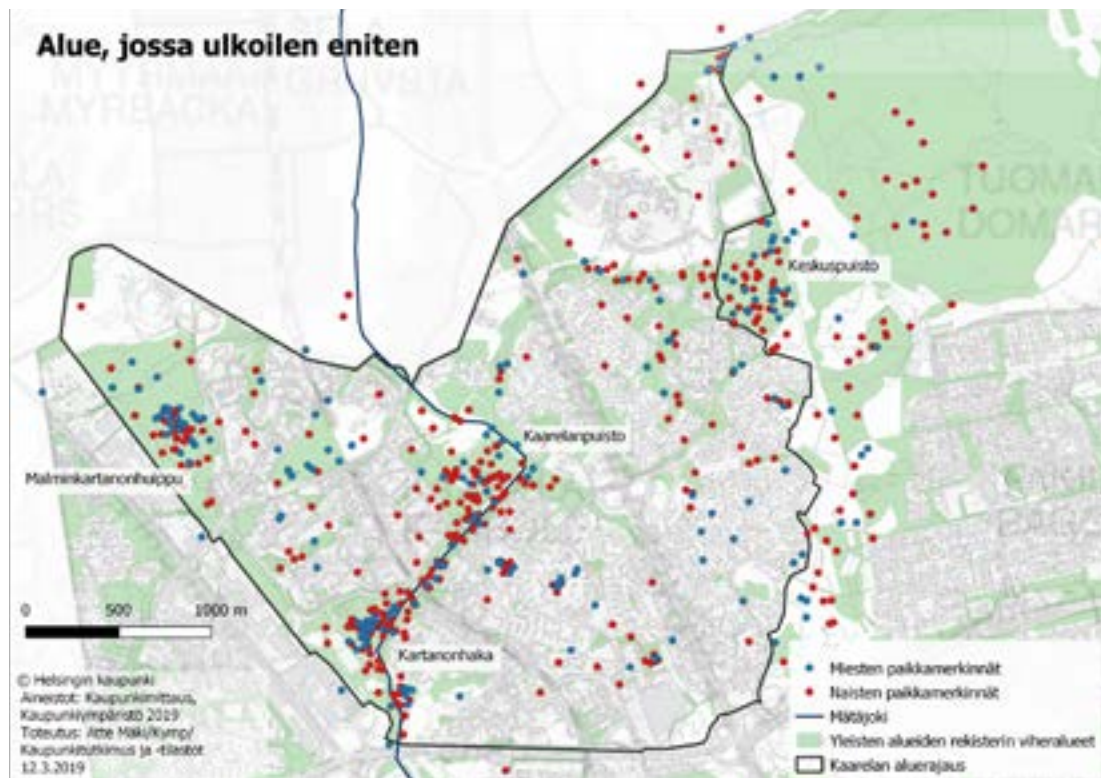


Kuvio 4.8 Tärkeiden paikkojen paikannuksia tehneiden vastaajien osuus kaikista vastaajista Vuosaaressa sukupuolen mukaan, prosenttia vastaajista

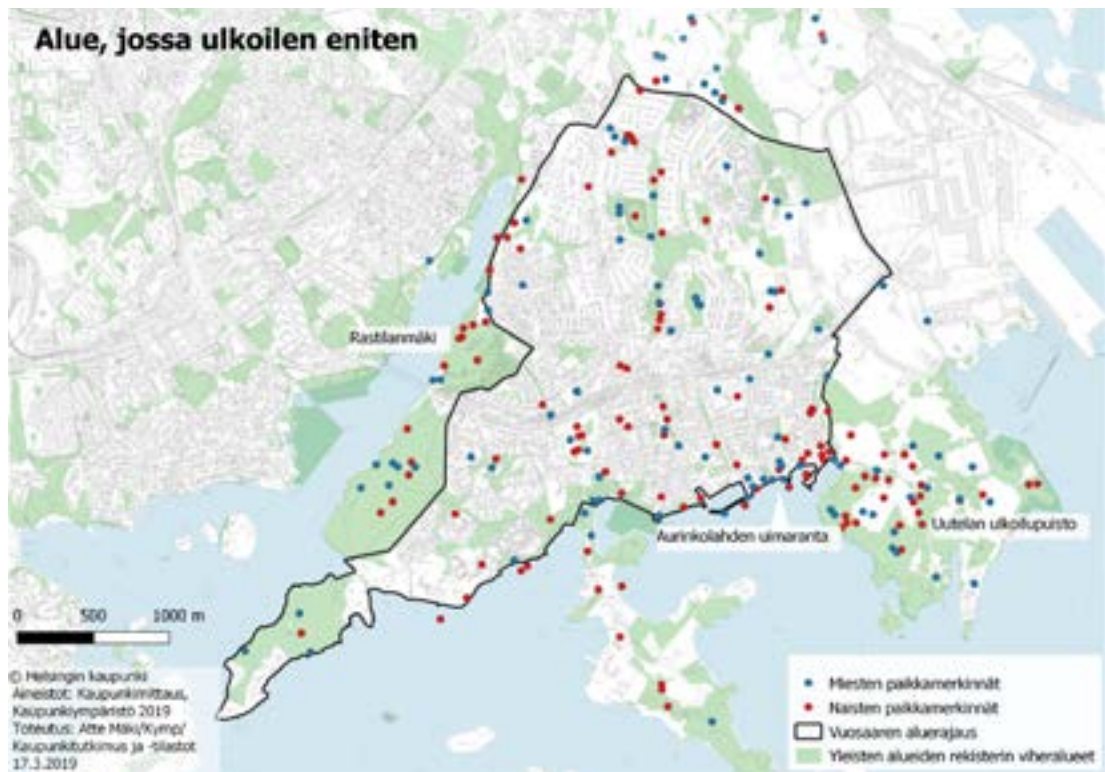


Kartoista voidaan havaita, että molemmilla alueilla naisten ja miesten suosimat ulkoilupaikat sijoittuivat suunnilleen samoille alueille (kuviot 4.9 ja 4.10). Kaarelassa tällaisia olivat Malminkartanon huippu, Mätäjoen varsi ja Keskuspuisto. Vuosaaressa tiheimmin paikannuksia oli Aurinkolahden – Uutelan suunnassa.

Kuvio 4.9. Suositut ulkoilupaikat Kaarelassa sukupuolen mukaan



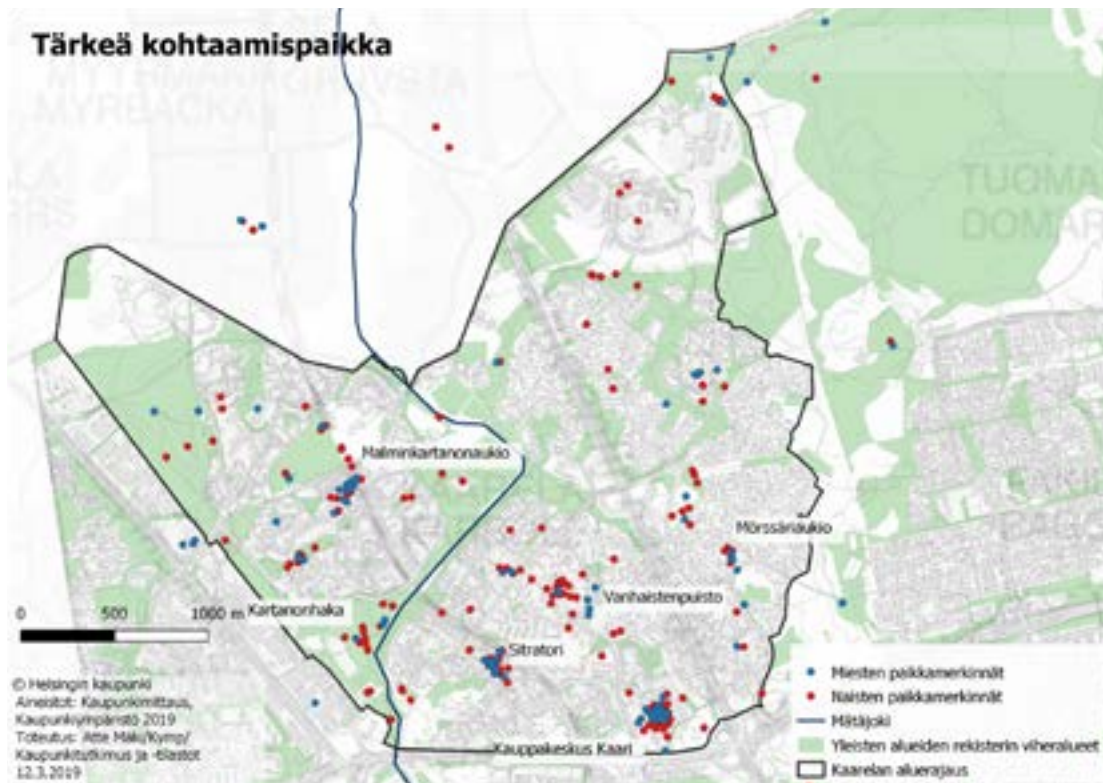
Kuvio 4.10. Suositut ulkoilupaikat Vuosaaressa sukupuolen mukaan



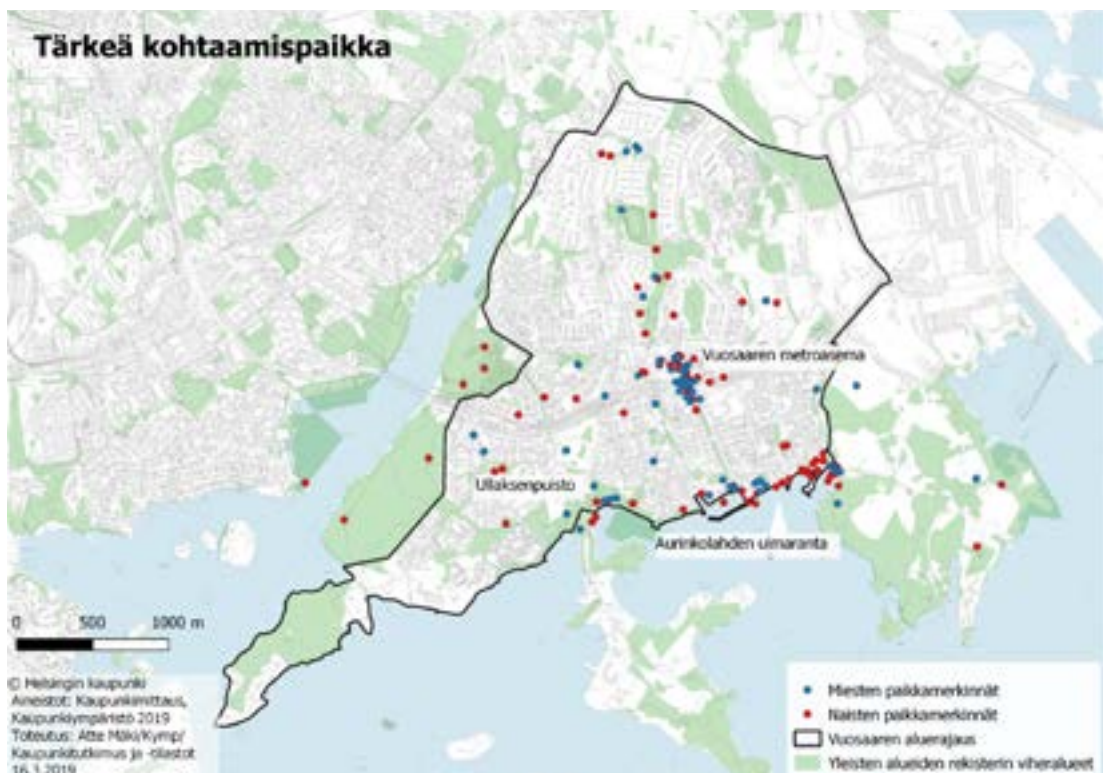
Myös kohtaamispaikat paikantuivat miehillä ja naisilla suurimmaksi osaksi samoille alueille/paikoille (kuviot 4.11 ja 4.12). Kaarelassa tärkeät kohtaamispaikat kasautuivat Malminkartanon ja Kannelmäen juna-asemien tienoille, missä on myös kaupallisten palvelujen keskittymiä. Kolmas keskittymä oli Kauppakeskus Kaaressa. Kannelmäen keskiosiin,

missä on muun muassa leikkipuisto, paikallistui varsinkin naisen merkitsemien kohtaamispaikkojen tihentymä. Vuosaaressa puolestaan kohtaamispaikkoja merkittiin eniten Vuosaaren metroaseman ja Aurinkolahden rannan ympäristöön.

Kuvio 4.11. Tärkeitä kohtaamispaikat sukupuolen mukaan Kaarelassa

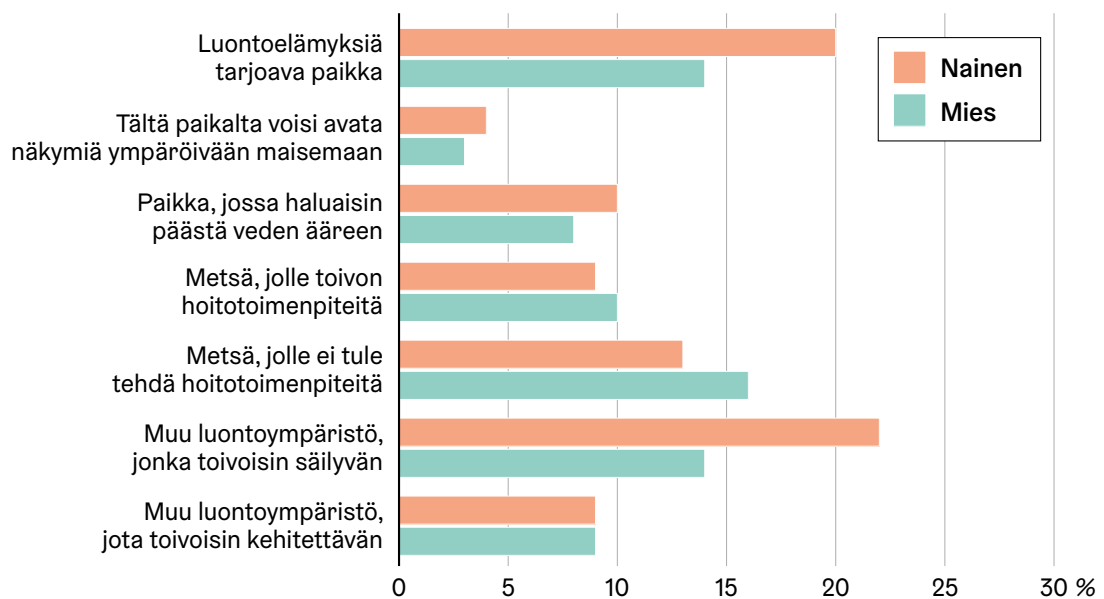


Kuvio 4.12. Tärkeitä kohtaamispaikat sukupuolen mukaan Vuosaaressa

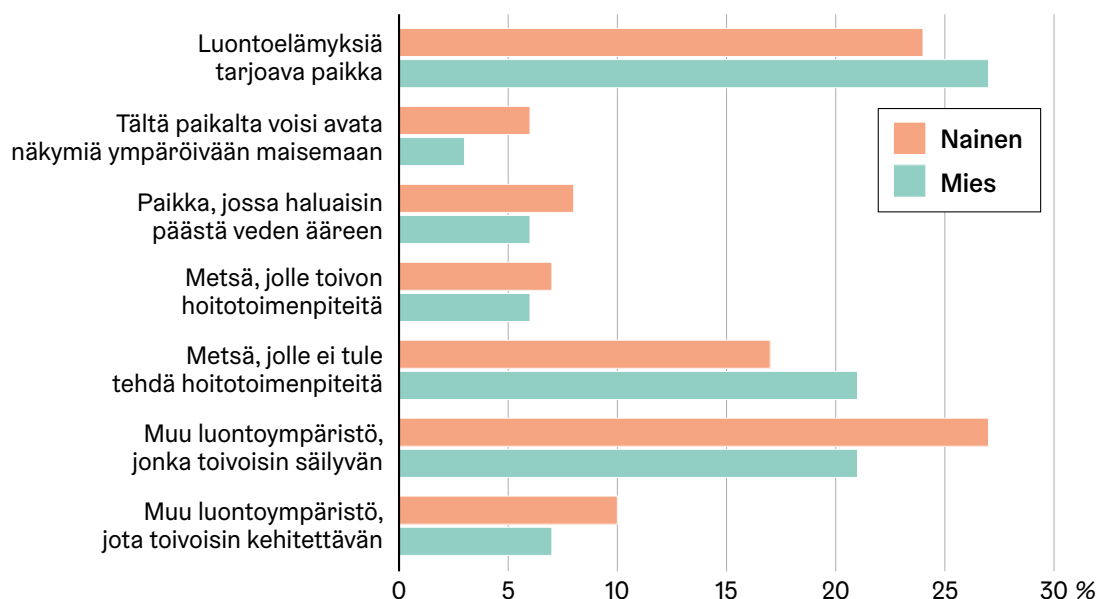


Toinen lomakkeen paikannustehtävä koski erilaisia luontoympäristön paikannuksia, esimerkkejä näistä olivat luontoelämyksiä tarjoavat paikat, säilytettävät metsät ja muut luontokohteet sekä metsät, joita toivottiin hoidettavan enemmän. Luontoympäristön paikannuksia teki molemmilla alueilla selvästi pienempi osuus vastaajista kuin tärkeiden paikkojen paikannuksia. Naisten ja miesten vastausprofillit olivat melko saman tyyppisiä kummallakin alueella (kuviot 4.13 ja 4.14). Sekä Kaarelassa että Vuosaaressa säilytettäviä ”muita luontoympäristöjä” merkitsivät naiset useammin kuin miehet, Kaarelassa myös luontoelämyksien paikkoja. Muissa paikannuksissa ei ollut merkittävää eroa miesten ja naisten välillä. Kun luontoelämyksiä tarjoavat paikat sijoitettiin kartalle, osoittautui että ne sijoittuivat varsin yhtenevästi suosituimman ulkoilualueen paikannusten kanssa (ks. edelliset kaksi kuviota).

Kuvio 4.13. Luonnonympäristö -paikannuksia tehneiden vastaajien osuus kaikista vastaajista Kaarelassa sukupuolen mukaan, prosenttia vastaajista



Kuvio 4.14. Luonnonympäristö -paikannuksia tehneiden vastaajien osuus kaikista vastaajista Vuosaaressa sukupuolen mukaan, prosenttia vastaajista

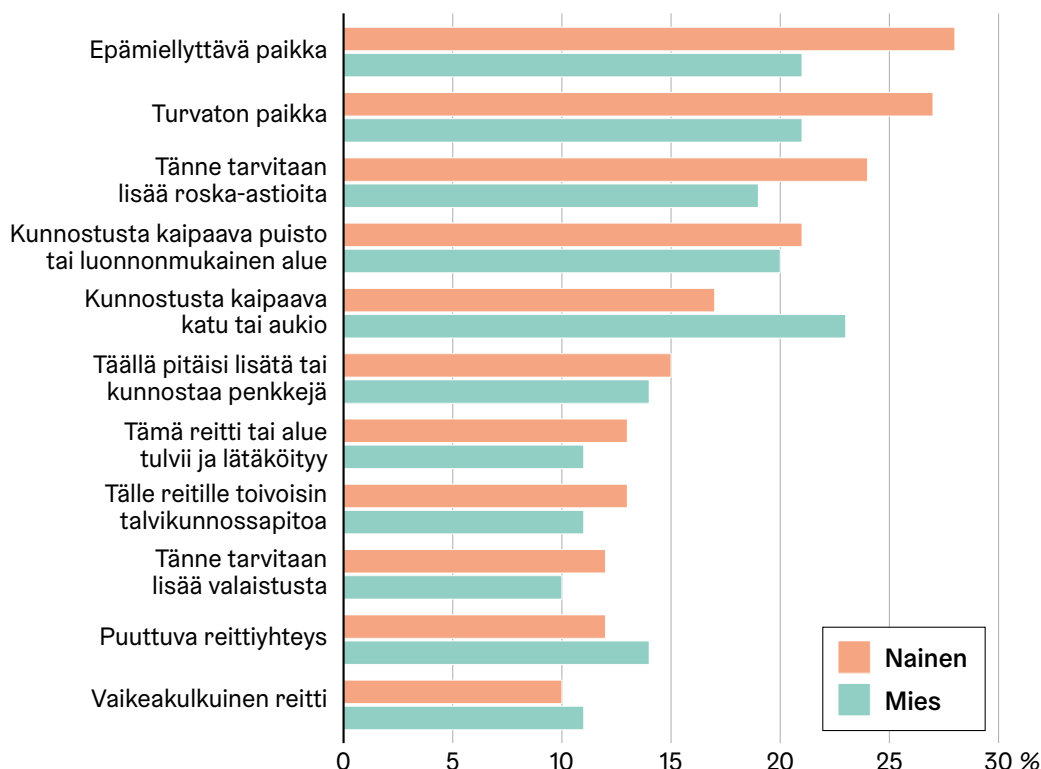


Kolmanneksi kyselylomakkeessa pyydettiin vastaajia paikantamaan kartalle erityyppisiä ongelmia ja korjattavia epäkohtia, kuten kunnostusta vaativia paikkoja, huonoja reittejä sekä epämiellyttäviä ja turvattomia paikkoja. Vastaajalle annettiin valmis luettelo, jossa oli aluesuunnittelupalvelun vastuulla olevia asioita. Korjattavia epäkohtia paikansi selvästi pienempi osuus vastaajista kuin tärkeitä paikkoja

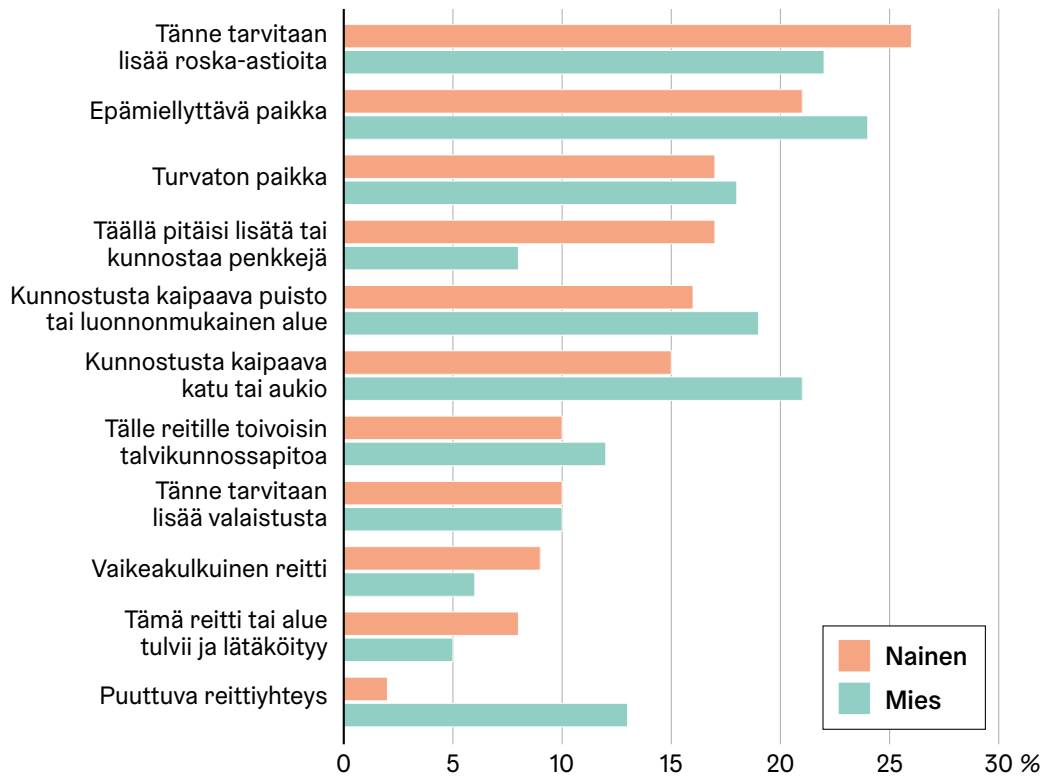
Kaarelassa naiset paikansivat keskimäärin 3,0 ja miehet 2,4 ongelmapaikkaa. Naisista 27–28 prosenttia merkitsi turvattomia ja epämiellyttäviä paikkoja, miehistä hieman harvempi (21 prosenttia). Roska-astioiden lisäystarpeita merkitsi naisista joka neljäs ja miehistä joka viides. Miehet puolestaan merkitsivät useammin (23 prosenttia) kunnostusta kaipaavia katuja tai aukioita kuin naiset (17 prosenttia). (kuvio 4.15)

Vuosaaressa vastaajat paikansivat ongelmapaikkoja keskimäärin 2,2. Miesten ja naisten välillä ei ollut tässä eroa. Näitä paikannuksia tehtiin siis Vuosaaressa vähemmän kuin Kaarelassa. Epämiellyttäviä paikkoja paikansi runsas viidennes ja turvattomia paikkoja vajaa viidennes. Toisin kuin Kaarelassa miehillä ja naisilla ei ollut näissä merkitsevää eroa. Naiset paikansivat miehiä yleisemmin penkkien lisäys- ja kunnostustarpeita. Miehet puolestaan merkitsivät useammin kunnostusta kaipaavia katuja tai aukioita sekä puuttuvia reittiyhteyksiä kuin naiset. (kuvio 4.16)

Kuvio 4.15. Korjattavien asioiden paikannuksia tehneiden osuus kaikista vastaajista Kaarelassa sukupuolen mukaan, prosenttia vastaajista



Kuvio 4.16. Korjattavien asioiden paikannuksia tehneiden vastaajien osuus kaikista vastaajista Vuosaarella sukupuolen mukaan, prosenttia vastaajista



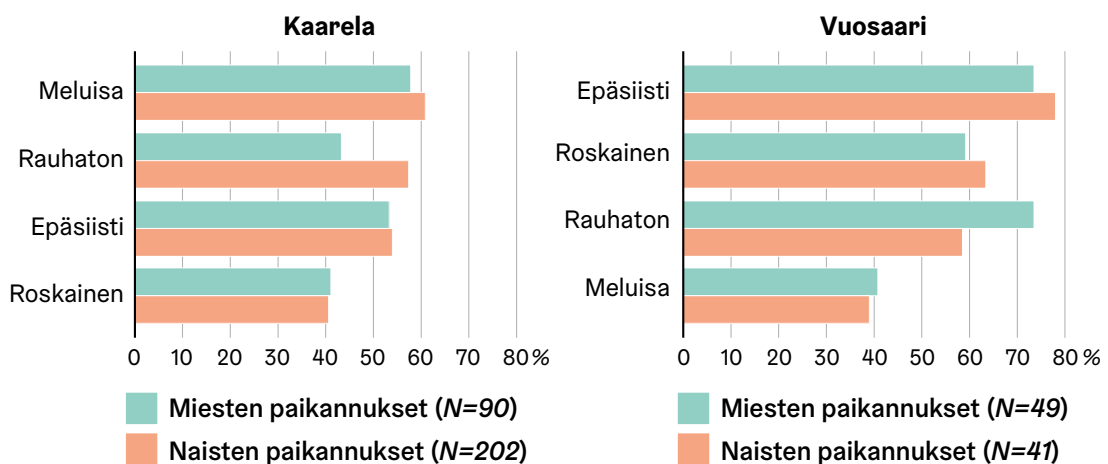
Jokaisen epämiellyttävä paikka -paikannuksen kohdalla esitettiin vastaajalle jatkokysymys: miksi paikka on epämiellyttävä, annettiin tähän valmiita vaihtoehtoja ja mahdollisuus valita useampi vaihtoehto. (kuvio 4.17)

Kaarelassa kaikkia kysyttyjä syitä – meluisa, rauhaton, epäsiisti, roskainen – valittiin melko paljon. Miesten ja naisten vastausprofiili ei paljon eronnut. Naiset valitsivat kuitenkin hieman miehiä enemmän kohtaa ”rauhaton”.

Vuosaarella kolmea syytä – rauhaton, epäsiisti, roskainen – valittiin enemmistössä paikannuksia. Myös ”meluisa” mainittiin neljässä kymmenestä paikannuksesta. Miesten ja naisten vastausprofiili ei juuri eronnut. Toisin kuin Kaarelassa miehet vastasivat näihin vähän yleisemmin kuin naiset.

Kuvio 4.17. Paikan epämiellyttävyyden syyt sukupuolen mukaan Kaarelassa ja Vuosaarella, prosenttia

Vastaukset jatkokysymykseen, miksi paikka on epämiellyttävä?



Myös jokaisen turvattomuus-paikannuksen jälkeen esitettiin vastaajalle jatkokysymys: miksi paikka on turvaton ja annettiin tähän valmiita vaihtoehtoja, joita saattoi valita useita. (kuvio 4.18)

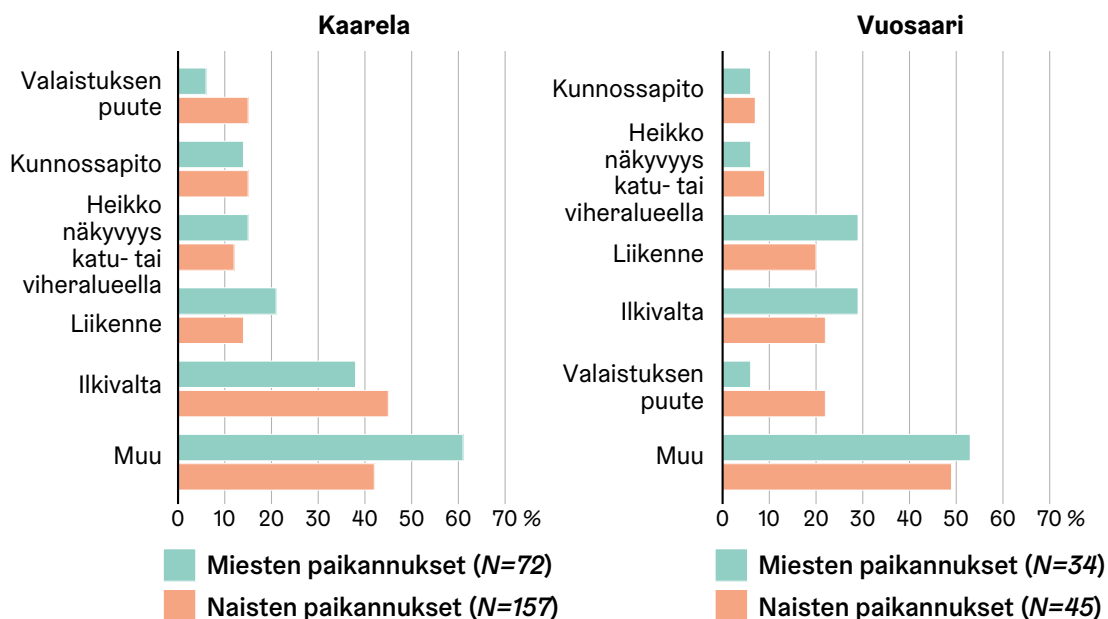
Kaarelassa turvattomuuden syistä valittiin eniten kohtia ”ilkivalta” ja ”muu”. Miesten ja naisten vastausprofiilit olivat melko samanlaisia. Naiset valitsivat miehiä hieman enemmän kohtia ”valaistuksen puute” ja ”ilkivalta”, miehet puolestaan kohtia ”liikenne” ja ”muu”. ”Kunnossapito” ja ”Heikko näkyvyys” eivät olleet kovin yleisiä syitä kummallakaan sukupuolella (12–15 prosenttia turvattomuuspaikannuksia tehneistä). ”Muu”-kohtaa saattoi täsmentää avovastauksella. Sekä naisten että miesten vastauksissa korostuivat samat, sosiaalisesta epäjärjestyksestä kertovat asiat: ”juopot”, ”huumeidenkäyttäjät”, ”epämääräistä porukkaa” yms.

Vuosaassa turvattomuuden syistä valittiin eniten kohtaa ”muu”. Tätä saattoi täsmentää avovastauksella. Sekä naisten että miesten vastauksissa korostuivat samat sosiaalisen epäjärjestyksen merkit kuin Kaarelan vastauksissakin: ”juopot”, ”narkomaanit”, ”jengit” yms. Myös kohtia ”liikenne” ja ”ilkivalta” valitsivat jonkin verran sekä miehet että naiset, naiset myös kohtaa ”valaistuksen puute”. ”Kunnossapito” ja ”heikko näkyvyys” eivät esiintyneet syinä juuri ollenkaan.

Kummallakin alueella korostui siis turvattomuuden syynä sosiaalinen epäjärjestys. Myös ilkivalta voidaan laskea osaksi sosiaalisen epäjärjestyksen merkkejä.

Kuvio 4.18. Paikan turvattomuuden syyt sukupuolen mukaan Kaarelassa ja Vuosaassa, prosenttia

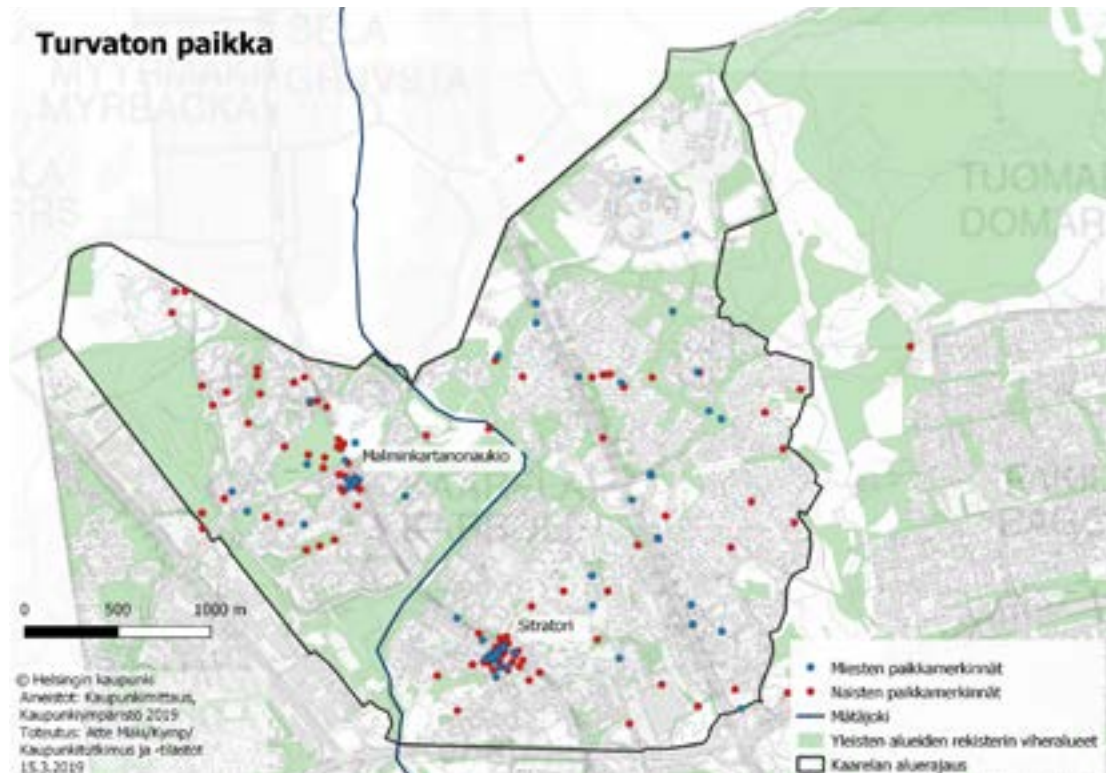
Vastaukset jatkokysymykseen, miksi paikka on turvaton?



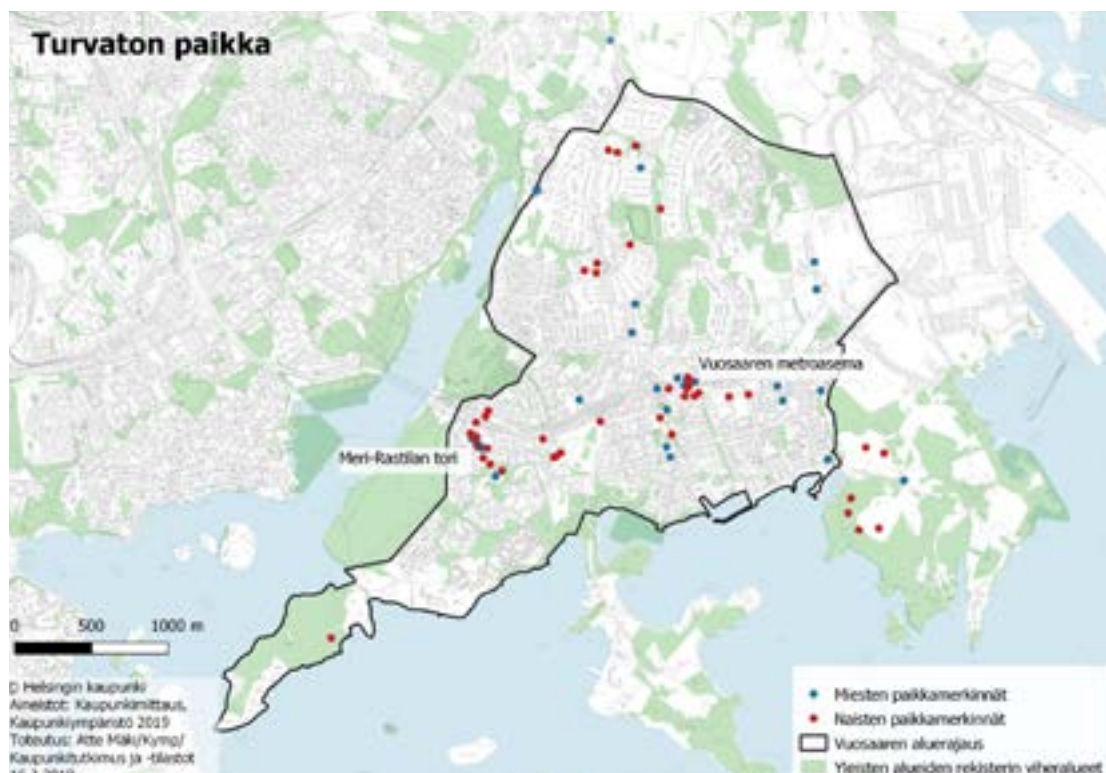
Entä sijoittuivatko naisten ja miesten turvattomuuspaikannukset samoihin paikkoihin vai oliko eroja paikannusten jakautumisessa alueelle? Kuvioista 4.19 ja 4.20 ilmenee, että naisten ja miesten turvattomuus-paikannukset keskittyivät paljolti samoille alueille sekä Kaarelassa että Vuosaassa. Metro- ja juna-asemien lähiseudut ovat selkeimpiä keskittymiä molemmilla alueilla. Lisäksi kummallakin alueella on hajanaisia paikannuksia ympäri aluetta. Raideliikenteen asemat on aiemmissakin tutkimuksissa todettu tyypillisiksi turvattomuuden paikoiksi, koska ne ovat läpikulkupaikkoja, joissa sosiaalinen kontrolli on vähäistä (Väliniemi-Laurson & Rönneberg 2019; Väliniemi-Laurson & Ylönen 2018). Niiden lähellä sijaitsee yleensä kaupallisia keskittymiä, joissa on myös alkoholin myyntipaikkoja

(pubit, ruokakaupat, Alkot ym.). Tällä lienee myös oma osuutensa turvallisuuden syntymisessä. Raideliikenteen asemat ovat myös paikkoja, joita ei voi välttää, jos junaa/metroa tarvitsee ja sitä haluaa käyttää. Siten niiden turvallisuus on ehkä vielä suurempi ongelma kuin jonkin syrjäisemmän paikan, jota pystyy halutessaan helposti välttämäänkin.

Kuvio 4.19. Turvattomiksi koetut paikat Kaarelassa sukupuolen mukaan

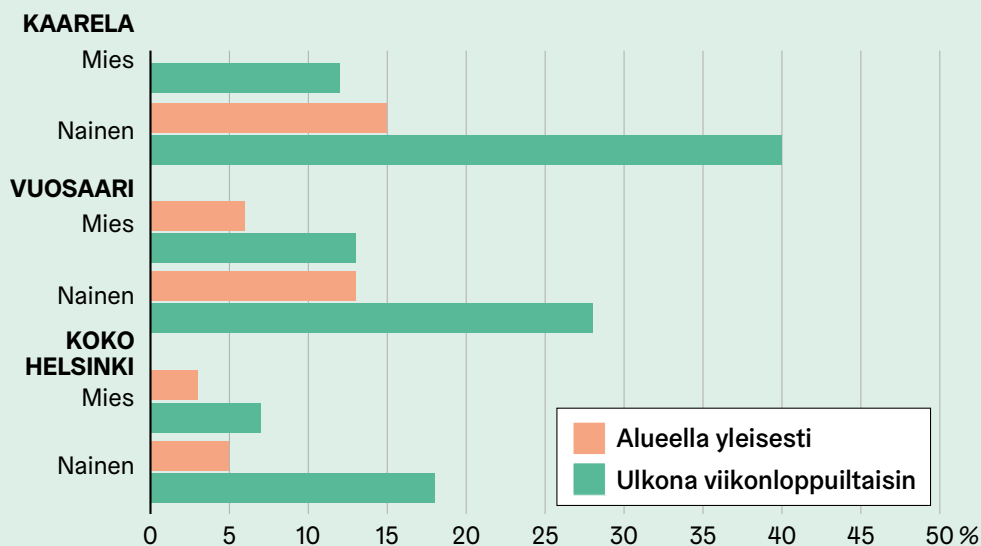


Kuvio 4.20. Turvattomiksi koetut paikat Vuosaaressa sukupuolen mukaan



Lisätietoa naisten ja miesten turvallisuuskokemuksista Helsingin eri asuinalueilla tarjoaa **Helsingin turvallisuuskysely 2018**. Siitä saa erikseen miesten ja naisten vastausjakauksia peruspiireittäin, joskin lukumäärät jäävät varsin pieniksi. Aluesuunnitelmakyselyjen vastauksia voi peilata näihin turvallisuuskyselyn tuloksiin. Seuraavissa kuviossa on esitetty vastaukset kysymyksiin, jotka koskivat turvallisuudentunnetta ensinnäkin omalla asuinalueella yleisesti ja toiseksi kävellessä ulkona viikonloppuiltaisin. Mukana ovat vain vastaajat, jotka ottivat kantaa näihin (Sekä Kaarelassa että Vuosaaressa näihin vastanneita miehiä oli 50 hengen luokkaa ja naisia 60 hengen luokkaa). Kuviossa 4.21 on esitetty niiden vastaajien osuus, jotka kokivat olonsa ”turvattomaksi” tai ”melko turvattomaksi”.

Kuvio 4.21. Turvattomuuden kokeminen Kaarelassa, Vuosaaressa ja koko Helsingissä sukupuolen mukaan, prosenttia. Lähde: Helsingin turvallisuuskysely 2018



Naiset kokivat koko Helsingin tasolla miehiä yleisemmin turvattomuutta viikonloppuiltaisin: koko kaupungissa naisista koki olonsa vähintään ”melko” turvattomaksi 18 prosenttia, kun miehistä osuus jäi 7 prosenttiin. Naisistakin siis kuitenkin suuri enemmistö (82 prosenttia) ei kokenut turvattomuutta. Vuosaarella turvattomuutta koettiin yleisemmin kuin Helsingissä keskimäärin. Siellä naiset kokivat turvattomuutta etenkin viikonloppuiltaisin (28 %), miehistä vastaava osuus oli 13 prosenttia. Kaarelassa naiset kokivat vielä yleisemmin turvattomuutta viikonloppuiltaina (40 prosenttia) kuin Vuosaarella, miehet puolestaan yhtä yleisesti kuin Vuosaarella. Myös kysyttäessä turvallisuudentunnetta alueella keskimäärin naiset kokivat turvattomuutta Vuosaarella ja Kaarelassa yleisemmin kuin koko Helsingissä ja yleisemmin kuin näillä alueilla asuvat miehet.

Mielipiteet alueesta

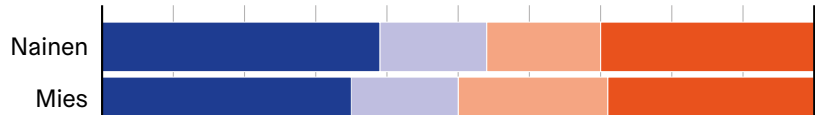
Kyselyllä kartoitettiin myös asukkaiden kokemuksia alueensa tarjoamista toimintamahdollisuuksista lapsille, nuorille ja vanhuksille. Tätä kysyttiin mielipideväättämän muodossa (kuviot 4.22 ja 4.23). Näihin väittämiin vastasi vain noin joka kolmas sekä miehistä että naisista kummallakin alueella. Onkin selvää, että jos esimerkiksi talouteen ei kuulu lapsia tai nuoria, näihin kysymyksiin oli hankala ottaa kantaa.²⁰

Kaarelassa lasten ulkoilumahdollisuudet arvioitiin myönteisimmin ja nuorten kielteisimmin. Silti vain noin puolet arvioi lasten ulkoilumahdollisuudet myönteisesti. Nuorten ja vanhusten toimintamahdollisuuksille antoi myönteisen arvion selvä vähemmistö. Miehet arvioivat vanhusten ja nuorten toimintamahdollisuudet myönteisemmin kuin naiset. Kuitenkin myös miehistä enemmistö kallistui kielteiselle kannalle.

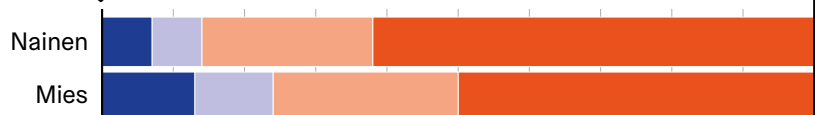
Vuosaaressa lasten ulkoilumahdollisuudet arvioi enemmistö sekä naisista että miehistä myönteisesti. Nuorten toimintamahdollisuudet arvioitiin kielteisemmin: naisista vain 15 prosenttia ja miehistä noin 30 prosenttia antoi myönteisen arvion. Vanhusten toimintamahdollisuuksissa vastaukset olivat samansuuntaisia: naisista runsas viidennes ja miehistä joka kolmas antoi myönteisen arvion. Nuorten ja vanhusten toimintamahdollisuuksien arvioinnissa toistui siis sama piirre kuin Kaarelassa: naiset arvioivat ne kielteisemmin kuin miehet.

Kuvio 4.22. Mielipiteet ikäryhmien toimintamahdollisuuksista Kaarelassa sukupuolen mukaan, prosenttia

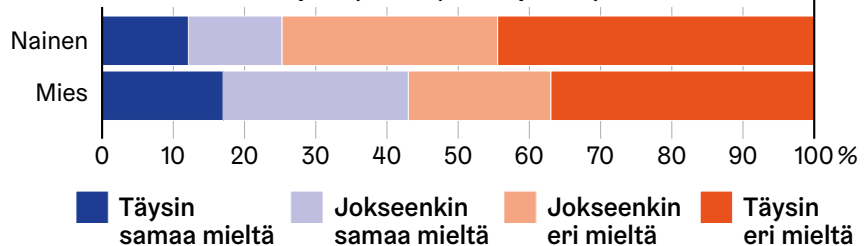
Lapsille on riittävästi ulkoilumahdollisuuksia



Nuorille on riittävästi ulkoilu- ja toimintamahdollisuuksia



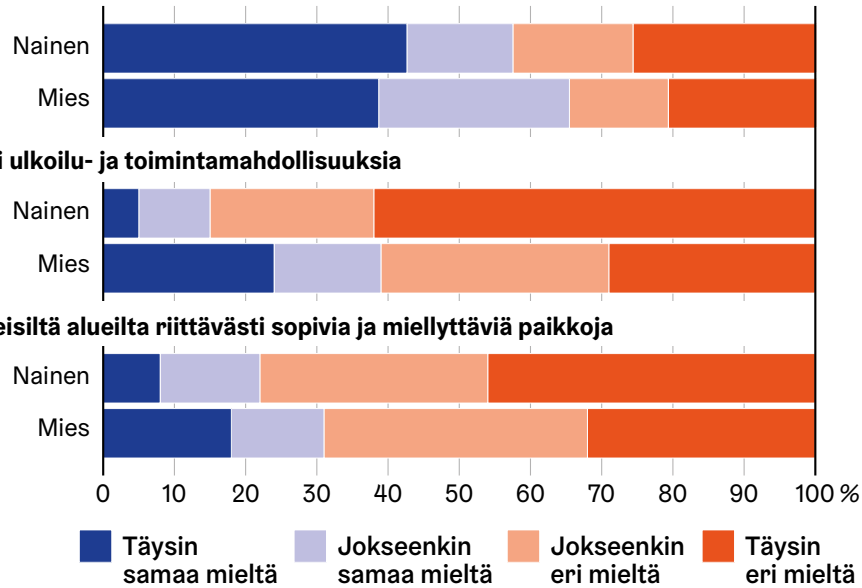
Vanhuksille löytyy yleisiltä alueilta riittävästi sopivia ja miellyttäviä paikkoja



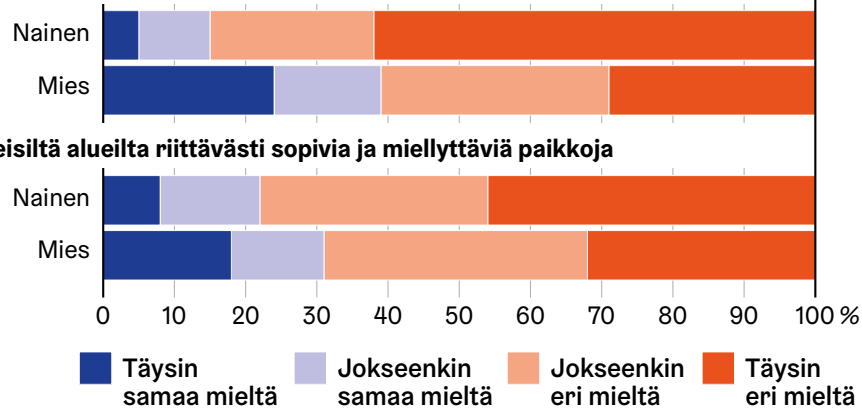
20 Nettilomakkeessa näissä väittämissä oli liukuva asteikko ääripäinä "täysin samaa mieltä" ja "täysin eri mieltä". Kuvioita varten asteikko on luokiteltu tasaväliperiaatteella neljään luokkaan ja sijoitettu vastaajat näihin luokkiin.

Kuvio 4.23. Mielenpitoet ikäryhmien toimintamahdollisuuksista Vuosaaressa sukupuolen mukaan, prosenttia

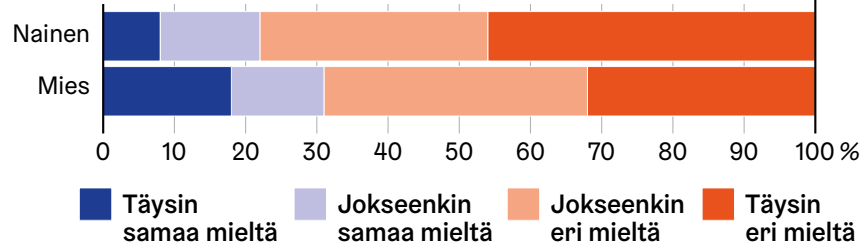
Lapsille on riittävästi ulkoilumahdollisuuksia



Nuorille on riittävästi ulkoilu- ja toimintamahdollisuuksia



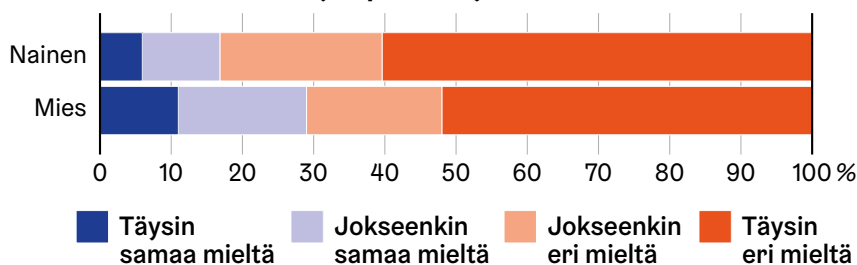
Vanhuksille löytyy yleisiltä alueilta riittävästi sopivia ja miellyttäviä paikkoja



Alueen ulkoilureitistöä koskeva väittämä oli muotoiltu kielteiseen suuntaan: ”reitistö on yksipuolinen ja riittämätön.”²¹ **Kaarelassa** tähän väittämään vastasi sekä naisista että miehistä 42 prosenttia. Ulkoilureitistö arvioitiin yleensä myönteisesti, selvä enemmistö oli siis eri mieltä väittämän kanssa (kuvio 4.24). Naiset kallistuivat myönteisen arvion kannalle vielä hieman yleisemmin (84 prosenttia) kuin miehet (71 prosenttia). **Vuosaaressa** kysymykseen vastasi naisista 36 prosenttia ja miehistä 40 prosenttia. Yleisesti ottaen ulkoilureitistö arvioitiin myönteisesti, siis oltiin eri mieltä väittämän kanssa: yli 80 prosenttia otti myönteisen kannan (kuvio 4.25). Miesten ja naisten vastauksissa ei ollut tilastollisesti merkitseviä eroja.

Kuvio 4.24. Mielenpito Kaarelan ulkoilureitistöstä sukupuolen mukaan, prosenttia

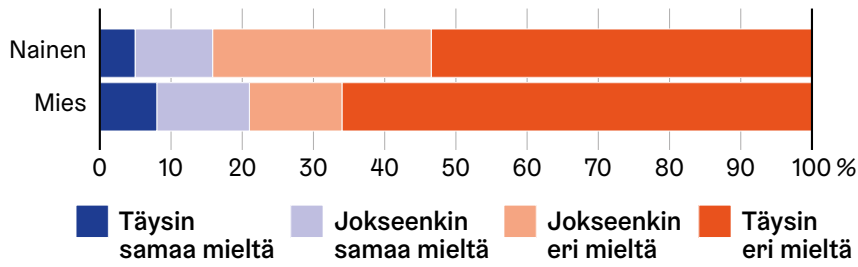
"Alueen ulkoilureitistö on yksipuolinen ja riittämätön"



21 Tähänkin väittämään vastattiin lomakkeessa liukuvalla asteikolla, mutta luokittelimme sen tasaväliperiaatteella neljään luokkaan.

Kuvio 4.25. Mieli pide Vuosaaren ulkoilureitistöstä sukupuolen mukaan, prosenttia

"Alueen ulkoilureitistö on yksipuolinen ja riittämätön"



4.2.4 Yhteenveto asukaskyselyjen tuloksista

Aluesuunnitelman asukaskyselyihin vastasi kohdealueilla vain pieni osa alueen aikuisväestöstä, mikä on tavallista tällä tavoin toteutetuissa nettikyselyissä. Vaikka kyselylinkki jaettiin postitse joka kotiin, Kaarelassa vastausprosentti oli 3,4 ja Vuosaaressa vain 1,1. Naiset vastasivat kyselyihin aktiivisemmin kuin miehet. Kaarelassa tämä ero oli huomattava mutta Vuosaaressa vain lievä. Naiset ovat vastanneet miehiä aktiivisemmin myös muilla alueilla toteutettuihin aluesuunnitelmakyselyihin. Esimerkiksi Oulunkylässä vastaajista 64 prosenttia oli naisia. Naisten jonkinasteinen yliedustus aluesuunnitelmakyselyn vastaajissa lieenee melko pysyvä piirre, vaikka yliedustuksen aste näyttäisi vaihtelevan alueittain. Myös Kaarelan asukastilaisuuksissa naisia oli yhteenlaskettuna enemmistö. Vuosaaren asukastilaisuuksien sukupuolijakaumasta ei ollut saatavissa tietoja.

Ikä selitti vastaamisaktiivisuutta vielä selvemmin kuin sukupuoli. Heikoiten vastasivat molemmilla alueilla alle 30-vuotiaat naiset ja miehet. Piirrettä selittänee se, että nuoret muuttavat tiheämmin, joten kiinnostus tähänhetkiseen asuinalueeseen voi olla vähäisempää kuin pysyvämmillä asukkailla. Silti aluesuunnitelman laadinnan tueksi olisi hyvä saada mahdollisimman edustavasti myös nuoren sukupolven ääntä.

Kyselyn eri kohdissa olivat miesten ja naisten vastaukset yleensä varsin samansuuntaisia, mutta joitakin sellaisia vastauseroja löytyi, jotka toistuivat molemmilla alueilla. Ensinnäkin kunnostusta kaipaavia katuja ja aukioita miehet merkitsivät enemmän kuin naiset. Naiset merkitsivät puolestaan miehiä useammin säilytettäviä luonnonympäristöjä (muuta kuin metsät). Miehet arvioivat nuorten ja vanhusten toimintamahdollisuudet hieman myönteisemmin kuin naiset molemmilla alueilla.

Ennakkohypoteesina oli, että koska naisten on havaittu aiemmissa tutkimuksissa kokevan miehiä yleisemmin turvattomuutta, tämä heijastuisi myös turvattomien paikkojen paikannusten määrään. Kaarelassa tämä pitikin paikkansa: naiset paikansivat miehiä enemmän turvattomia ja epämiellyttäviä paikkoja. Vuosaaressa tällaista eroa ei kuitenkaan ollut. Naisten ja miesten turvattomuuspaikannukset keskittyivät paljolti samoihin paikkoihin: molemmilla alueilla näitä olivat juna/metroasemien lähistöt. Näillä ilmenee turvattomuuden kokemusta aiheuttavia sosiaalisen epäjärjestyksen merkkejä, jotka sekä naiset että miehet kokevat epämiellyttäviksi. Valaistuksen puute esiintyi naisten vastauksissa turvattomuuden syynä hieman useammin kuin miesten vastauksissa. Vuonna 2018 tehdyn Helsingin turvallisuuskyselyn mukaan turvattomuuden tunne liittyy erityisesti viikonloppuiltoihin ja turvattomuuden kokeminen muina aikoina on vähäisempää. Kaarelassa ja Vuosaaressa turvattomuutta viikonloppuiltoina koettiin yleisemmin kuin Helsingissä keskimäärin ja naiset kokivat sitä yleisemmin kuin miehet (Helsingin turvallisuustutkimus 2018, ks. tietolaatikko edeltä).

Johtopäätöksenä kyselyjen analyysistä on, että miehet ja naiset suosivat vapaa-ajan vietossa ja ulkoilussa pitkälti saman tyyppisiä ympäristöjä ja toisaalta kokivat epämiellyttäviksi ja turvattomiksi saman tyyppiset paikat. Vaikka turvattomuuden kokeminen oli

naisilla yleisempää, sekä naisilla että miehillä korostuivat turvattomuuden syynä samat sosiaaliseen epäjärjestykseen liittyvä ympäristön piirteet.

Aluesuunnitelmien tiedonkeruuta täydennettiin asukastilaisuuksilla. Kaarelassa niitä pidettiin kaksi marras-joulukuussa 2018. Ensimmäisessä oli noin 80 asukasta ja sukupuolijakauma suunnilleen tasainen. Toiseen osallistui 26 asukasta, joista naisia 17 ja miehiä 9. Vuosaaressakin pidettiin asukastilaisuuksia, mutta niistä ei ole vastaavia osallistujatietoja.

4.3 Aluesuunnitelmaluonnokset – miten asukaskyselyiden tulokset näkyvät suunnitelmissa?

Aluesuunnitelmasta tuotetaan luonnos, joka sisältää muun muassa alueelliset tavoitteet viheralueiden ja katu ympäristön kehittämiseen, aluekortit ja hanke-ehdotukset. Aluesuunnitelmaluonnos Vuosaaren osalta valmistui keväällä 2019, joten sitä on mahdollista verrata asukaskyselyyn ja tarkastella, miten asukaskyselyn tulokset näkyvät suunnitelmaluonnoksessa, vaikkakin suunnitelmaluonnos on joiltakin osin vielä keskeneräinen²². Aluesuunnitelmaluonnoksesta puuttuivat tarkasteluvaiheessa muun muassa aluekortit, jotka sisältävät tarkempaa tietoa esimerkiksi toimenpidetarpeista.

Aluesuunnitelmaluonnos on jaettu neljään päälukuun ja on sisällöltään suurimmaksi osaksi kuvaileva. Luvut 1 (Johdanto), 2 (Vuosaaren aluesuunnitelman lähtökohdat ja menetelmät) ja 3 (Yleisten alueiden tarvekartoitus ja suunnitelmat) kuvailevat nykyistä tilannetta, erilaisia strategioita ja suunnitelmia koskien Vuosaarta sekä käynnissä olevia hankkeita. Varsinaisia toimenpiteitä listataan vain luvussa neljä, jossa käsitellään hanke-esityksiä. Kuvailevissa osioissa asukaskysely ei juurikaan näy, sillä ne perustuvat muuhun aineistoon. Muu aineisto sisältää esimerkiksi Helsingin kaupunkistrategian, merellisen strategian, Helsingin yleiskaavan ja Viher- ja virkistysalueiden strategisen kehityskuvan.

Aluesuunnitelmaluonnoksen luvussa 2.3 ”Vuorovaikutuksen tulokset” mainitaan, että aluesuunnitelmaa varten on kerätty palautetta ja ehdotuksia kyselyn ja asukastilaisuuksien kautta. Osiossa myös todetaan yleisellä tasolla, mihin asioihin asukaspalaute pääosin liittyi, ja että asukasosallistumisen tulokset ohjaavat esimerkiksi ylläpitosuositusten laatimista. Kuvailu ei sisällä tarkempia tietoja esimerkiksi kyselyn vastaajista tai analysointia edustavuudesta. Aluesuunnitelmaluonnoksen mukaan itse suunnitelmaan tulee liitteeksi vuorovaikutusraportti, mutta sen sisällöstä ei ole tarkempaa tietoa. Suunnitelmaluonnoksen luvussa 3.4, joka käsittelee toimenpidetarpeita, nostetaan esille myös asukaskyselyt. Luvussa mainitaan kahdessa kohtaa, että asukaskyselyssä esille tulleet toimenpidetarpeet on otettu huomioon, tarkempaa esittelyä asukaskyselyssä esille tulleista tarpeista ei kuitenkaan ole. Lisäksi mainitaan, että asukaskyselyssä esille tulleita pieniä toimenpiteitä on jo suurelta osin toteutettu alueella.

Aluesuunnitelmaluonnoksen luvussa neljä, joka käsittelee hanke-esityksiä, mainitaan myös, että hanke-esityksissä on otettu huomioon asukaskyselyt ja aluesuunnitelman asukastilaisuudet. Samalla todetaan, että monia asiakaspalautteiden kehittämisehdotuksia on sisällytetty jo olemassa oleviin hankkeisiin, joten nämä muissa hankkeissa toteutetut kehitysehdotukset eivät näy aluesuunnitelmaluonnoksen hanke-ehdotuksissa. Niiden kehittämisehdotusten jäljittäminen ja analyysi, jotka on sisällytetty jo olemassa oleviin hankkeisiin, ei tässä tutkimuksessa ole mahdollista. Aluesuunnitelmaluonnoksessa esitellään neljä hankeohjelmaa ja jokaisessa hanke-ehdotuksessa on kuvailtu myös asukaspalaute, joka kytkeytyy kyseiseen hankkeeseen.

²² Tietoa Vuosaaren aluesuunnitteluprosessista saa osoitteesta <https://www.hel.fi/helsinki/fi/asuminen-ja-ymparisto/kaavoitus/kehittamissuunnitelmat/vuosaaren-aluesuunnitelma>. Sivustolla on myös materiaaleja liittyen prosessiin.

Hanke-ehdotuksissa asukaskyselyt ovat osa suunnittelua ja aluesuunnitelmaluonnoksessa mainitaan, että hankkeet perustuvat monelta osin niihin tarpeisiin, joista kaupunkilaiset ovat laittaneet palautetta ja joita asukkaat toivat esille asukaskyselyssä ja asukastilaisuuksissa. Osa tarpeista on tullut kaupungin työntekijöiden ja aluesuunnitelman laatijoiden maastokäyntien havainnoista. Suunnitelmaluonnoksesta ei kuitenkaan käy ilmi, kenen näkemyksiä eri tarpeista on painotettu, ei myöskään ole tietoa niistä asukaskyselyiden ehdotuksista, joita ei syystä tai toisesta toteuteta. Ei olekaan mahdollista tarkkaan selvittää asukaskyselyn ehdotusten ja näkemysten sisällyttämistä aluesuunnitelmaluonnokseen. Sukupuoli ei näy aluesuunnitelmaluonnoksessa, eikä esimerkiksi hanke-ehdotuksia ole analysoitu tai arvioitu sukupuolinäkökulmasta tai yleisesti eri käyttäjäryhmien näkökulmasta. Asukaskyselystä on saatavilla tietoa sukupuolittain, mutta tämä tieto ei heijastu aluesuunnitelmaluonnoksessa.

Kaarelan aluesuunnitelma luonnos valmistuu vasta loppuvuodesta 2019, joten se ei ehdi mukaan tähän tarkasteluun.

4.4 Johtopäätöksiä aluesuunnittelupalvelusta ja sukupuolten tasa-arvosta

Tässä sukupuolivaikutusten arvioinnissa on tarkasteltu aluesuunnittelupalvelua ja erityisesti sen taustatietona käytettävän asukaskyselyn sukupuolivaikutuksia. Tarkastelukohteenä oli kaksi helsinkiläistä aluetta, joissa aluesuunnitelman uusiminen oli parhaillaan menossa eli Vuosaari ja Kaarela. Aluesuunnitteluprosessi alkaa asukaskyselyllä, jolla pyritään selvittämään asukkaiden ja alueen muiden käyttäjien kokemuksia, näkemyksiä ja toiveita. Asukaskyselyllä haetaan alueen asukailta ja muilta käyttäjiltä ennen kaikkea palautetta ja ideoita suunnittelun tueksi – sillä ei tavoitella tilastollisesti edustavaa otosta alueen asukkaista. Asukaskyselyn lisäksi järjestetään asukastilaisuuksia, joita tutkittavilla alueilla järjestettiin kaksi kummallakin. Keskeisiä kysymyksiä tässä tarkastelussa on ollut, miten sukupuoli näkyy kyselyssä ja onko sukupuolten välillä eroja. Tutkimuksessa on tarkasteltu myös, miten kerättyä tietoa käytetään. Aluesuunnitteluprosessi on pääosin samanlainen eri alueilla, mutta prosessissa, sen eri vaiheissa, itse aluesuunnitelmissa ja sen lisäksi tehtävissä selvityksissä ja raporteissa on myös eroja alueiden välillä johtuen muun muassa siitä, että alueet itsessään ovat erilaisia.

Tutkimuksen päätulokset voidaan jakaa kahteen ryhmään. Ensimmäinen liittyy asukaskyselyn tuloksiin ja niistä nouseviin näkökulmiin. Tähän kuuluvat asukaskyselyssä esille tulleet mielipiteet alueesta, kyselyyn vastaamisen aktiivisuus ja siihen kytkeytyvä osallistava suunnittelu sekä miten asukaskysely toteutetaan ja miten sitä käytetään.

Toinen näkökulma liittyy aluesuunnittelupalvelun sukupuolivaikutusten arviointiin ja siihen, miten aluesuunnittelupalvelussa otetaan ja voidaan ottaa sukupuolinäkökulma huomioon ja miten sukupuolivaikutusten arviointia aluesuunnittelupalvelussa olisi mahdollista kehittää. Tähän voidaan hakea kansainvälisiä esimerkkejä siitä, miten sukupuolinäkökulma integroidaan kaupunkisuunnitteluun ja miten sitä voitaisiin hyödyntää aluesuunnittelupalvelussa. On myös mahdollista hakea esimerkkiä kaupunkiympäristön toimialalla jo tehtävistä sosiaalisten vaikutusten arvioinneista ja pohtia, miten sukupuoli voitaisiin sisällyttää niihin.

Asukaskyselyn tulokset

Sukupuoli ja näkemykset alueesta

Tarkasteltaessa asukaskyselyn tuloksia, voidaan todeta, että tämän tutkimuksen mukaan miesten ja naisten suosikkipaikat sekä turvattomat paikat ovat hyvin pitkälle samoja, eikä suuria eroja sukupuolen mukaan löytynyt. Eroja ei juurikaan löytynyt kohtaamispaikkojen, ulkoilureittien tai maisemapaikkojen osalta. Myös syyt ongelmallisiksi koettujen paikkojen kohdalla olivat hyvin samansuuntaisia sekä miehillä että naisilla. Tämä on positiivinen merkki siitä, että tutkittujen alueiden rakenne ja tilankäyttö eivät ole voimakkaasti sukupuolittuneita ainakaan tämän selvityksen perusteella. Koska asukaskyselyissä ei tarkasteltu sitä, miten turvalliseksi tai turvattomaksi vastaajat tunsivat olonsa omalla alueellaan, mukaan otettiin lyhyt tarkastelu myös Helsingin turvallisuuskyselystä ja sen mukaan naiset tuntevat olonsa turvattomammiksi kuin miehet, etenkin viikonloppuiltaisin. Tämä tuokin esiin sen, että vaikka turvattomuuden fyysiset sijainnit ovat miehille ja naisille hyvin pitkälle samoja, turvattomuuden tunteen kokemisessa on eroja.

Turvattomuuden tunteeseen liittyy voimakkaasti aiempien tutkimusten mukaan sukupuolittuneita ilmiöitä kuten väkivallan pelko. Puhutaan sukupuolittuneesta väkivallasta, mikä tarkoittaa, että miehet ja naiset kokevat väkivallan eri tavoilla: he kohtaavat erilaista väkivaltaa, eri paikoissa ja eri ihmisten tahoilta. Miehet kohtaavat eniten väkivaltaa julkisilla paikoilla ja tekijänä on useimmin toinen mies, kun taas naiset kohtaavat väkivaltaa kotona ja työssä ja tekijänä on tuttu tai läheinen ihminen (ks. Keskinen 2010). Turvattomuuden tunne, väkivallan riski ja sukupuoli risteävät ristiriitaisilla tavoilla. Nuorilla ja etenkin nuorilla miehillä on suurempi riski joutua väkivallan kohteeksi julkisilla paikoilla kuin esimerkiksi vanhemmilla ihmisillä, mutta vanhemmat ikäluokat ja etenkin vanhemmat naiset kokevat enemmän turvattomuuden tunnetta (ks. esim. Danielsson & Näsi 2018; Piispa & Heiskanen 2017 ja Nikunen, Koskela & Schakir 2013, luku1).

Yksi tunnettu käsite on ”pelon maantiede”, joka on Suomessa noussut tunnetuksi etenkin Anja Kaurasen (nyk. Snellman) saman nimisestä kirjasta, mutta jota tutkijapiireissä on tehnyt tunnetuksi maantieteilijä Hille Koskela (ks. Asikainen & Koskela 1992). Pelon maantieteen yksi näkökulma liittyy jo mainittuun naisten tuntemaan turvattomuuteen. Tämä sukupuolittunut turvattomuuden tai pelon tunne vaikuttaa myös käyttäytymiseen. Pelottavia paikkoja vältetään, tiettyjä reittejä ei käytetä esimerkiksi pimeällä tai vältetään liikkumista kokonaan (ks. esim. Koskela 1999)²³. Vaikka todennäköisyys tai riski kohdata väkivaltaa ja pelko siitä eivät kohtaa, on kuitenkin tosiasia, että naiset tuntevat enemmän turvattomuutta julkisilla paikoilla, etenkin iltaisin. Koska turvallisuuden tunne on yksi elämänlaatuun vaikuttavista tekijöistä, myös tätä näkökulmaa on hyvä pohtia aluesuunnittelupalvelun yhteydessä.

Turvattomuuden tunne on yksi esimerkki siitä, miten miehet ja naiset hahmottavat asuinympäristöään eri tavalla. Näitä sukupuolittuneita käytäntöjä on aiempien tutkimusten mukaan useita muitakin. Johtuen miesten ja naisten erilaisista sosiaalisista rooleista, myös heidän kaupunkitilan käyttönsä ja siihen liittyvät kokemukset ovat erilaisia. Naiset käyttävät enemmän joukkoliikennettä, miehet yksityisautoilevat enemmän, naiset hoitavat enemmän lapsia eli he liikkuvat enemmän kaupungilla lasten kanssa ja viettävät miehiä enemmän aikaa esimerkiksi leikkipuistoissa (ks. esim. HSL 2019, Sosiaali- ja terveysministeriö 2017). Nämä ovat vain eräitä esimerkkejä siitä, miten kaupunkitilan käytössä

23 Kuten Koskela (1999, 303) huomauttaa, naisten pelkoa tai sen puutetta liittyen väkivaltaan voidaan käyttää myös eräänlaisena tasa-arvoisen yhteiskunnan mittarina: mitä parempi sukupuolten välinen tasa-arvo, sitä vähemmän naiset pelkäävät julkisilla paikoilla ja sitä vähemmän heidän liikkuminen julkisilla paikoilla on rajoitettua. Tällaisessa ajattelussa, pelon tunne liittyy myös sukupuolten välisiin valtasuhteisiin.

ja hahmottamisessa on eroja sukupuolten välillä. Asukaskyselyssä ei tullut esille merkittäviä eroja esimerkiksi ulkoilureittien sijainnissa, vaikkakin naiset merkitsivät miehiä useammin esimerkiksi Kaarelassa leikkipuistoja ulkoilupaikaksi. Kyselyllä ei kuitenkaan saada tietoa esimerkiksi siitä, kuinka usein reittejä käytetään, liikutaanko lasten kanssa tai tullaanko tapaamispakoiille ja ulkoilupaikoille kävellen, julkisilla kulkuneuvoilla vai omalla autolla. Lasten tai ostosten kanssa liikkumisen sujuvuus, helposti saavutettavat leikkipuistot ja julkisen liikenteen saavutettavuus ovat vain eräitä seikkoja, jotka tästä näkökulmasta nousevat tärkeiksi seikoiksi.

Aluesuunnittelu ja osallistuminen

Vaikka asukaskyselyn tuloksissa ei ollutkaan suuria eroja sukupuolten välillä, tutkimuksessa nousi esille eroja vastaamisaktiivisuudessa. Eniten kyselyihin vastasivat 50–64-vuotiaat. Kaarelassa yliedustettuna olivat etenkin 30–64-vuotiaat naiset, Vuosaaressa 50–64-vuotiaat naiset. Nuoret ja varsinkin nuoret miehet olivat aliedustettuina asukaskyselyissä. Koska aluesuunnittelua tehdään koko väestölle, olisi tärkeää edistää erilaisia keinoja tietojen keräämiseen ja eri ihmisryhmien osallistamiseen. Edustavuuteen liittyvät ongelmat herättävät kysymyksen saadaanko kaikkien käyttäjien tarpeista riittävästi tietoa. Vaikka asukaskyselyn tavoitteena ei olekaan olla tilastollisesti edustava, olisi tärkeää analysoida ketkä kyselyyn vastaavat ja kenen ääni suunnitteluprosessissa kuuluu. Esimerkiksi Vuosaaressa vain yksi prosentti alueen asukkaista vastasi kyselyyn. Olisi tärkeää varmistaa, että myös sellaisten ryhmien tarpeet, jotka eivät vastaa kyselyyn otetaan huomioon, esimerkiksi juuri nuoret ja etenkin nuoret miehet. Lisäksi asukaskysely ja erilaiset kommentointimahdollisuudet ovat yhä enenevässä määrin internetissä, mikä voi syrjäyttää joitakin ryhmiä. Puhutaankin digisyrjäytymisestä ja aluesuunnitteluprosessissakin olisi hyvä pohtia, miten sellaisten ryhmien ääni saadaan kuuluviin, jotka eivät käytä internetiä syystä tai toisesta. Esimerkiksi valtiovarainministeriön Digi arkeen -neuvottelukunnan vuosikertomuksesta (Valtiovarainministeriö 2019, erityisesti luku 4) löytyy käytännönläheisiä ajatuksia siitä, mitä digisyrjäytyminen tarkoittaa ja miten sitä voitaisiin ehkäistä.

Osallistuva kaupunkisuunnittelu on viime vuosina noussut yhä tärkeämmäksi ja siitä on myös tehty tutkimusta. Usein erilaisissa selvityksissä ja tutkimuksissa nousee esille osallistuvan suunnittelun haastavuus. Esimerkiksi Leena Luhtakallion ja Maria Mustrannan (2017) tutkimus ”Demokratia suomalaisessa lähiössä” osoittaa kuinka lähiöiden asukkaat ovat usein toiminnan kohteita ja vaikka virkamiehet luovat erilaisia osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia, vain pieni ja valikoitu joukko on aktiivisia. Ongelmana on myös asukkaiden tarpeiden ja kaupungin ja virkamiesten suunnitelmien ja prosessien kohtaamattomuus. Esimerkiksi Sirkku Wallinin (2019) tutkimus osoittaa, että asukkaiden mahdollisuudet vaikuttaa kaupunkisuunnitteluprosessissa ovat rajalliset, vaikka osallistumismahdollisuuksia tarjotaan. Wallinin tutkimuksessa tuodaan esille, että monimutkainen kaupunkikehitys vaatii erilaisia osallistamismenetelmiä ja tiedonkeruuta. Osallistamisen haastavuus liittyy myös Luhtakallion ja Mustrannan tutkimuksessa esille tulleisiin arkipäiväisiin tarpeisiin, ja siihen kuinka vaikeaa näiden tarpeiden sovittaminen kaupungin suunnittelu- ja toteutusprosesseihin joskus näyttää olevan (ks. esim. Luhtakallion & Mustranta 2017, 28–42). Asukasosallistuminen ja siihen liittyvät haasteet ovatkin tärkeitä asioita pohdittavaksi myös aluesuunnittelun osalta. Jos tarkoituksena on aidosti kerätä tietoa ja aloitteita alueen asukkailta, on tärkeää miettiä erilaisia aktivoinnin ja tiedonkeräämisen keinoja.

Aluesuunnittelua on mahdollista lähestyä myös käyttäjäryhmien näkökulmasta, jolloin tietoa käyttäjistä kerätään myös muuten kuin kyselyillä. Esimerkki käyttäjäryhmien käytöstä kaupunkisuunnittelun tukena löytyy Wienistä, jossa kaupunkisuunnittelussa suku-

puolinäkökulman valtavirtaistamista on tehty jo vuosia. Eräässä projektissa analysoitiin Wienin yhden tunnetuimman ostoskadun käyttöä ja hankkeessa tunnistettiin yhdeksän eri ryhmää, jotka ovat oleellisia julkisen tilan käytölle, mutta usein aliedustettuja päätöksenteossa suhteessa heidän tarpeisiin. Näitä käyttäjäryhmiä olivat paikalliset asukkaat, muista kaupunginosista vierailevat ihmiset, turistit, marginalisoidut ryhmät (kodittomat, kerjäläiset jne.), lapset, nuoret, nuoret aikuiset, keski-ikäiset ja iäkkäät. Ryhmistä tehtiin käyttäjäprofiilit, joita käytettiin suunnittelun tukena. (Urban Development Vienna, Municipal Department 18 (MA 18) – Urban Development and Planning 2013, 76.)

Myös Helsingissä olisi mahdollista kehittää erilaisia käyttäjäprofileja Wienin esimerkin tapaan. Esimerkiksi lasten kanssa liikkuvat aikuiset, työmatkalaiset, nuoret tai marginalisoituneet voisivat olla tässä tutkimuksessa tarkastelluilla alueilla relevantteja käyttäjäryhmiä. Kuten Wienin esimerkki osoittaa, kaupunkitilan käyttäjiä voidaan analysoida hyvin tarkallakin tasolla. Helsingin kontekstissa on hyvä miettiä, millainen taso on toimiva ja hyödyllinen, mutta on selvää, että aluesuunnitelmaa tehdessä olisi tältä osin mahdollista tehdä kokonaisvaltaisempaa sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista.

Asukaskyselyn hyödyntäminen ja toteutus

Asukaskyselyn osalta ei ole aivan selvää, miten eri tarpeita priorisoidaan. Tarkastelun perusteella asukaskyselyä käytetään aluesuunnitelman tekemisessä, mutta kuvaus itse aluesuunnitelmaluonnoksen tuottamisesta on hyvin yleisellä tasolla. On selvää, että aluesuunnitelmaan vaikuttaa asukaskyselyn lisäksi monet muutkin asiat, kuten erilaiset strategiat, suunnitelmat ja sitoumukset liittyen luonnonympäristöön ja liikkumiseen, kaavoitus ja niin edelleen. Eräs jatkotutkimuksen kohde onkin suunnitteluprosessien tarkempi analyysi esimerkiksi siitä, miten eri toimenpiteet ja näkökulmat priorisoidaan ja mitkä ovat aluesuunnittelmaprosessissa mukana olevien osapuolien roolit.

Asukaskyselyn näkökulmien edustavuuden lisäksi on hyvä pohtia itse kyselyn toteuttamista. Kyselyssä tiedusteltiin kyselyn onnistumisesta liukuvalla asteikolla, jossa molemmat ääripäät olivat kielteisiä arvioita: ”liian suppea ja yksinkertainen” vs. ”liian laaja ja monimutkainen”. Tuloksin kannalta olisi selkeämpää, jos näitä kahta asiaa kysyttäisiin kahdella eri kysymyksellä. Tällöin kyselyyn tyytyväisten osuus saataisiin luotettavammin esiin. Kysymykseen lienee vastanneet vain ne, jotka eivät olleet tyytyväisiä. Kaarelassa heitä oli kaikkiaan 21 prosenttia ja Vuosaaressa 14 prosenttia. Kaarelassa 79 prosenttia ja Vuosaaressa 86 prosenttia ei vastannut kysymykseen. Tämä tuloksen voinee tulkita niin, että suuri enemmistö ei nähnyt kyselyssä kumpaakaan kysytyistä ongelmista.

Myös muiden kysymysten muotoiluja olisi hyvä miettiä, samoin kuin kysymysten määrää. Nykyisessä kyselyssä osa kysymyksistä näyttää vastaajalle samantapaisina. Kyselyssä kysyttiin esimerkiksi ”tärkeistä viheralueista”, ”hienoista maisemista tai näkymistä”, ”virkistäytymisen paikoista” ja ”alueista, joissa ulkoilen eniten”. Vastaajan näkökulmasta ei aina ole selvää, mikä ero näillä paikoilla on. Samalla voisi pohtia, olisiko mahdollista vähentää kysymyksiä tai muotoilla niitä vastaajan näkökulmasta selvemmin erottuviksi. Tämä voisi parantaa kyselyn hyödynnettävyyttä. Tämän lisäksi turvallisuuteen ja turvatomien paikkojen syihin liittyvät kysymykset tuottavat nyt suuren ryhmän ”Muu”. Kyselyn hyödynnettävyyden näkökulmasta ryhmä ”Muu” on ongelmallinen ja olisi hyvä, jos tätä analysoidaisiin ja yleisimpiä vaihtoehtoja lisättäisiin valintoihin.

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen aluesuunnittelussa

Toinen näkökulma aluesuunnittelupalvelun sukupuolivaikutusten arvioinnissa on tarkastella, miten hyvin sukupuolinäkökulma on mukana koko aluesuunnitteluprosessissa aina lähtötiedoista toteuttamiseen saakka. Helsingin kaupunkistrategian mukainen sukupuol-

linäkökulman läpileikkaavuus tarkoittaa, että sukupuolinäkökulman tulisi olla valtavirtaisesti koko prosessiin ja sukupuoli tulisi olla luontevana osana koko suunnitteluprosessia. Asukaskyselyn tarkastelu osoittaa, että miesten ja naisten välillä ei ole eroja siinä, miten he kokivat asuinalueensa. Toisaalta sukupuoli ei myöskään ollut tarkastelunäkökulma asukaskyselylomakkeessa, kyselyn analyysissä, aluesuunnitelmaluonnoksessa tai aluesuunnitteluprosessissa laajemmin. Vaikka eroja ei asukaskyselyssä ollutkaan havaittavissa, valtavirtaistamisen kannalta olisi erittäin tärkeää, että sukupuolinäkökulma olisi mukana koko analyysi- ja suunnitteluprosessissa. Näin varmistetaan, että tasa-arvo kulkee mukana yhtenä suunnitteluperiaatteena eikä eroja pääse syntymään.

Kansainvälisiä esimerkkejä sukupuolitietoisesta kaupunkisuunnittelusta

Yleisesti voidaan sanoa, että tasa-arvoisen ja toimivan kaupungin suunnittelussa on tärkeä huomioida eri ihmisryhmiä. Kansainvälisesti feminististä kaupunkitutkimusta tai sukupuolentutkimuksellista kaupunkitutkimusta on tehty jo 1970-luvun loppupuolelta ja 1980-luvun alkupuolelta saakka (ks. esim. McDowell 1982 ja Fainstain & Servon 2005). Suomessa käytännön tason keskustelua feministisestä kaupunkisuunnittelusta on herätelty vasta viime vuosina²⁴, joten tasa-arvonäkökulma ei ole systemaattinen osa kaupunkisuunnittelua. Esimerkkejä sukupuolitietoisesta kaupunkisuunnittelusta löytyy kuitenkin kansainvälisesti. Suomessa ja kansainvälisesti huomiota on saanut ruotsalainen Husbyn lähiö, jonka remonttia suunniteltiin feministisen kaupunkisuunnittelun periaatteiden mukaisesti (ks. esim. Silfverberg 2015). Husbyssa asukkailla kysyttiin heidän tarpeistaan asuinalueen kehittämiseksi ja esille tuli muun muassa tarve saada enemmän naisille suunnattuja julkisia oleskelutiloja ja naisten turvalliseen liikkumiseen liittyviä seikkoja. Suunnitelmissa on parantaa valaistusta ja reititystä sekä siirtää metroaseman viereinen miesten käyttämä kahvila pois siten, että se ei toimi naisten liikkumisen kontrollin paikkana.

Yksi esikuva sukupuolten tasa-arvon huomioon ottavan kaupunkisuunnittelun osalta on jo edellä mainittu Wien (ks. Hunt 2019). Wienissä sukupuolinäkökulma on ollut mukana kaupunkisuunnittelussa paljon kauemmin kuin Ruotsissa²⁵, ensimmäiset askeleet sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen kaupunkisuunnittelussa otettiin Wienissä jo 1990-luvulla. Wienissä sukupuolinäkökulma pyritään ottamaan huomioon kokonaisvaltaisesti kaikilla suunnittelun tasoilla niin maankäytössä, kaavoituksessa, asuntosuunnittelussa kuin muussa kaupunkisuunnittelussa²⁶. Esimerkiksi suunnittelukilpailuissa suunnittelua koskevat kriteerit sisältävät sukupuolitietoisia seikkoja kuten sen, että asuintalot ovat kävelyetäisyyden päässä keskeisistä infrastruktuureista (esim. julkinen liikenne tai puistot), talojen korkeuden tai esteettömät kulkureitit esimerkiksi lasten kanssa liikkumiseen. Tämä on esimerkki siitä, että jo suunnitteluvaiheessa mietitään eri käyttäjäryhmiä ja miten suunniteltavaa tilaa käytetään. Toinen esimerkki on paikallisemman tason

24 Esimerkiksi FEMMA Helsinki -kollektiivi pyrkii tuomaan feminististä näkökulmaa kaupunkisuunnitteluun. Ks. <https://www.facebook.com/femmaplanning/>. Helsingin kaupunki järjesti lokakuussa 2018 keskustelutilaisuuden otsikolla ”Kaikkien keskusta ja kantakaupunki”, jossa käsiteltiin myös feminististä kaupunkisuunnittelua. Tilaisuus oli osa Keskustaverstas-tapahtumaa, jossa keskusteltiin Helsingin keskustan kehittämisestä. Naisnäkökulmaa mm. yhdyskuntasuunnitteluun on herätelty jo 1990-luvun alkupuolella esimerkiksi ”Naiset suunnittelussa” -seminaarissa, joka järjestettiin vuonna 1992, mutta sukupuolinäkökulma kaupunki- tai yhdyskuntasuunnittelussa ei ole vakiintunut Suomessa.

25 Myös Ruotsissa sukupuolinäkökulmaa kaupunkisuunnittelussa on kehitetty. Esimerkiksi Boverketin (2017) raportista löytyy tietoa kehityshankkeesta, jossa kehitettiin tasa-arvoisia julkisia tiloja kaupungeissa ja taajamissa. Raportissa on lukuisia esimerkkejä erilaisista sukupuolten tasa-arvoa edistävästä yksittäisistä projekteista. Boverket (2010 ja 2011) on myös julkaissut oppaan turvallisuus- ja sukupuolinäkökulman integroimisesta suunnitteluun. Opas on ruotsiksi ja englanniksi.

26 Tietoa Wienin sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisesta löytyy Wienin kaupungin internetsivuilta osoitteesta <https://www.wien.gv.at/menschen/gendermainstreaming/>, sivuilla on myös esimerkkejä, miten valtavirtaistaminen toimii kaupunkisuunnittelussa. Wienin kaupungin sivuilla on tietoa myös englanniksi osoitteesta <https://www.wien.gv.at/english/administration/gendermainstreaming/>.

suunnittelusta: aukioita suunnitellessa tai remontoitaessa voidaan ottaa huomioon useita seikkoja, jotka tekevät tilan käytöstä tasa-arvoisempaa. Esimerkkejä kriteereistä ovat aukion kulkureitit ja niiden esteettömyys, aukion käytettävyys ja se, että mikään ryhmä ei voi monopolisoida tilan käyttöä, mahdolliset leikkipaikat ja niiden välineistö sekä pelkoa aiheuttavien reittien tai tilojen minimoiminen.

Wienin kaupungin kattava opas sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen kaupunkisuunnittelussa on saatavilla englanniksi (ks. Urban Development Vienna, Municipal Department 18 (MA 18) – Urban Development and Planning 2013). Oppaassa käsitellään kattavasti ja monipuolisesti sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista kaupunkisuunnittelussa niin kaavoituksen, maankäytön kuin esimerkiksi julkisten tilojen ja asuntorakentamisen näkökulmasta. Opas sisältää myös käytännön esimerkkejä. Se tarjoaa mahdollisesti sovellettavia menetelmiä myös Helsingin kaupungille, mukaan lukien aluesuunnittelupalveluun. Toinen esimerkki kaupungista, joka valtavirtaistaa sukupuolinäkökulmaa kaupunkisuunnitteluun on Berliini. Myös Berliinin sukupuolitietoisen kaupunkisuunnittelun periaatteista on julkaistu opas englanniksi (ks. Women’s Advisory Committee of the Senate Department for Urban Development 2011).

Sukupuolinäkökulman integroimisen kehittäminen Helsingissä

Kun kaupunkisuunnittelua tehdään tasa-arvon ja esteettömyyden näkökulmasta, tehdään kaikille toimivampaa kaupunkia. Esimerkiksi esteettömyydestä hyötyvät useat ihmisryhmät, kuten pienten lasten kanssa liikkuvat tai ihmiset, joilla on väliaikainen liikkumista haittaava vamma; hyvin valaistut kulkuväylät taas lisäävät kaikkien liikenneturvallisuutta. Turvallisuuteen, esteettömyyteen ja kaupunkitilan käyttöön liittyvät kysymykset ovat monitahoisia, joten yhteistyö yli toimialarajojen on tässä tapauksessa suositeltavaa. Muun muassa sosiaali- ja terveystalvuluilla ja esimerkiksi nuorisopalveluilla on tietoa ja osaamista liittyen niille kuuluvien palveluiden verkoston toimivuuteen ja sijainteihin. Olisikin tärkeää, että tieto eri toimialojen välillä ja toimialan sisäisten osastojen kesken kulkisi, jotta kaupungilla olisi mahdollisuuksia puuttua esille tuleviin ongelmiin. Erilaisten ihmisryhmien palveleminen on kaupungin tehtävä ja yhteistyöllä eri toimialojen kesken voidaan parantaa kaupunkitilan ja palvelujen toimivuutta kaikille kaupunkilaisille.

Yksi keino tarkastella kaupunkisuunnittelua laajemmasta näkökulmasta on sosiaalisten vaikutusten arviointi. Maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL) edellyttää, että kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvitettävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen sosiaaliset vaikutukset. Sosiaalisten vaikutusten arviointiin ei ole olemassa yhtä, vakiintunutta tai lain määrittelemää menetelmää tai tapaa. Helsingissä on kehitetty kaavasunnittelun sosiaalisten vaikutusten arviointimittaristoa. Sosiaalisia vaikutuksia arvioitaessa tarkastellaan alueen sosiaalista luonnetta (väestöä, asuinympäristöä, yhteisöllisyyttä ja alueen imagoa), arjen sujuvuutta (esimerkiksi liikenneyhteyksiä, palvelurakennetta ja virkistyskäyttöä) sekä hyvinvoinnin edistämistä (esimerkiksi turvallisuutta ja terveyttä). Yleinen tavoite kaupunkisuunnittelussa on sosiaalisesti kestävä rakenne. Sosiaalisten vaikutusten arviointia tehdään Helsingin kaupungilla pääasiassa kaavasunnittelun yhteydessä, mutta vastaavanlainen sosiaalisten vaikutusten arviointi toisi vahvempaa tietopohjaa myös aluesuunnitteluprosessiin.

Helsingin kaupungin palvelujen ja toiminnan tasa-arvosuunnitelmassa vuosille 2019–2021 kaupunkiympäristön toimiala on sitoutunut sosiaalisten vaikutusten arvioinnin kehittämiseen siten, että sukupuolinäkökulma olisi osana sosiaalisten vaikutusten arviointia. Tämä onkin yksi tapa systemaattisesti edistää sukupuolinäkökulman integrointia suunnitteluun. Koska toimialalla tehdään jo sosiaalisten vaikutusten arviointia ja näistä on jokin verran kokemusta, olisi hyvä jakaa näitä kokemuksia toimialan sisällä ja pohtia myös miten sosiaalisten vaikutusten arviointia ja sukupuolivaikutusten arviointia voitai-

siin kehittää aluesuunnittelupalvelussa. Tärkeä näkökulma niin sosiaalisten vaikutusten arviointiin laajemmin kuin sukupuolivaikutusten arviointiin on, että tähän tarvitaan osaa-
mista eli resursseja sekä yhteistyötä yli toimialarajojen. Kuten Päivänen ym. (2005, 16)
kirjoittavat sosiaalisten vaikutusten arviointioppaassa: ”Vain yhteistyöllä saadaan riittä-
vän monipuolisia näkemyksiä siitä, miten fyysinen ja toiminnallinen ympäristö vaikuttaa
ihmisten elämään. Juuri tämänkaltainen ymmärrys on tärkeää arvioinnissa, sillä se auttaa
jäsentämään vuoropuhelua eri osallisten kannalta ja arvioimaan asioita monipuolisesti.”

Tässä tutkimuksessa tehty arviointi aluesuunnittelupalvelun asukaskyselyn sukupuolivaikutuksista osoittaa, että paikallisella tasolla ei juurikaan näyttäisi olevan eroja mies-
ten ja naisten välillä sen suhteen, miten he kokevat ympäristönsä, mikä on positiivinen
löydös. Vuorovaikutukseen osallistuvien analyysi on tästä huolimatta tärkeää, jotta voi-
daan varmistaa, että kaikki näkökulmat tulevat huomioiduksi. Asukaskysely on vain yksi
tulokulma aluesuunnittelupalveluun ja yksi vaihe itse suunnittelussa, joten palvelun osalta
tarvitaan lisätietoa sukupuolivaikutuksista paitsi suunnittelun myös toteutuksen osalta.
Helsingissäkin kaupunkiympäristön toimia-alalla on tehty yksittäisiä tasa-arvoon liitty-
viä projekteja ja sukupuolivaikutusten arviointeja, mutta tämäkin tutkimus osoittaa, että
sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen ja sukupuolivaikutusten arviointeihin tarvit-
taisiin systemaattisuutta. Kuten kansainväliset esimerkit ja erilaiset kaupunkisuunnitte-
lun sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen oppaat osoittavat, tasa-arvonäkökulman
tehokas valtavirtaistaminen edellyttää, että se on mukana kaikissa vaiheissa suunnitte-
lusta toteutukseen ja seurantaan.

5 Omaishoidon tuki (sosiaali- ja terveystoimiala)

Sosiaali- ja terveystoimialan tutkimuksessa tarkasteltiin omaishoidon tukea. Omaishoidon tuki on lakisääteinen sosiaalipalvelu, jossa vanhuksen, vammaisen tai sairaan henkilön hoito ja huolenpito järjestetään kotiloissa omaisen tai muun hoidettavalle läheisen henkilön avulla. Omaishoidon tuki muodostuu asiakkaalle eli hoidettavalle annettavista palveluista sekä omaishoitajalle annettavasta hoitopalkkiosta ja vapaasta sekä muista omaishoitoa tukevista palveluista. Helsingin kaupunki maksaa omaishoidon tukea noin 4 000 henkilölle vuodessa, ja valtaosa omaishoitajista on naisia. Arviointi aloitettiin keräämällä olemassa olevaa omaishoitoon liittyvää tietoa, muun muassa omaishoitajien sukupuoli- ja ikäjakaumaa, sekä sitä keitä hoidettavat ovat. Aineistona oli myös vuonna 2018 omaishoitajille suunnatun kyselyn tulokset, jotka käsittelivät esimerkiksi omaishoitajien jaksamista ja heille tarjottavia palveluja.

5.1 Omaishoidon tuen kuvaus

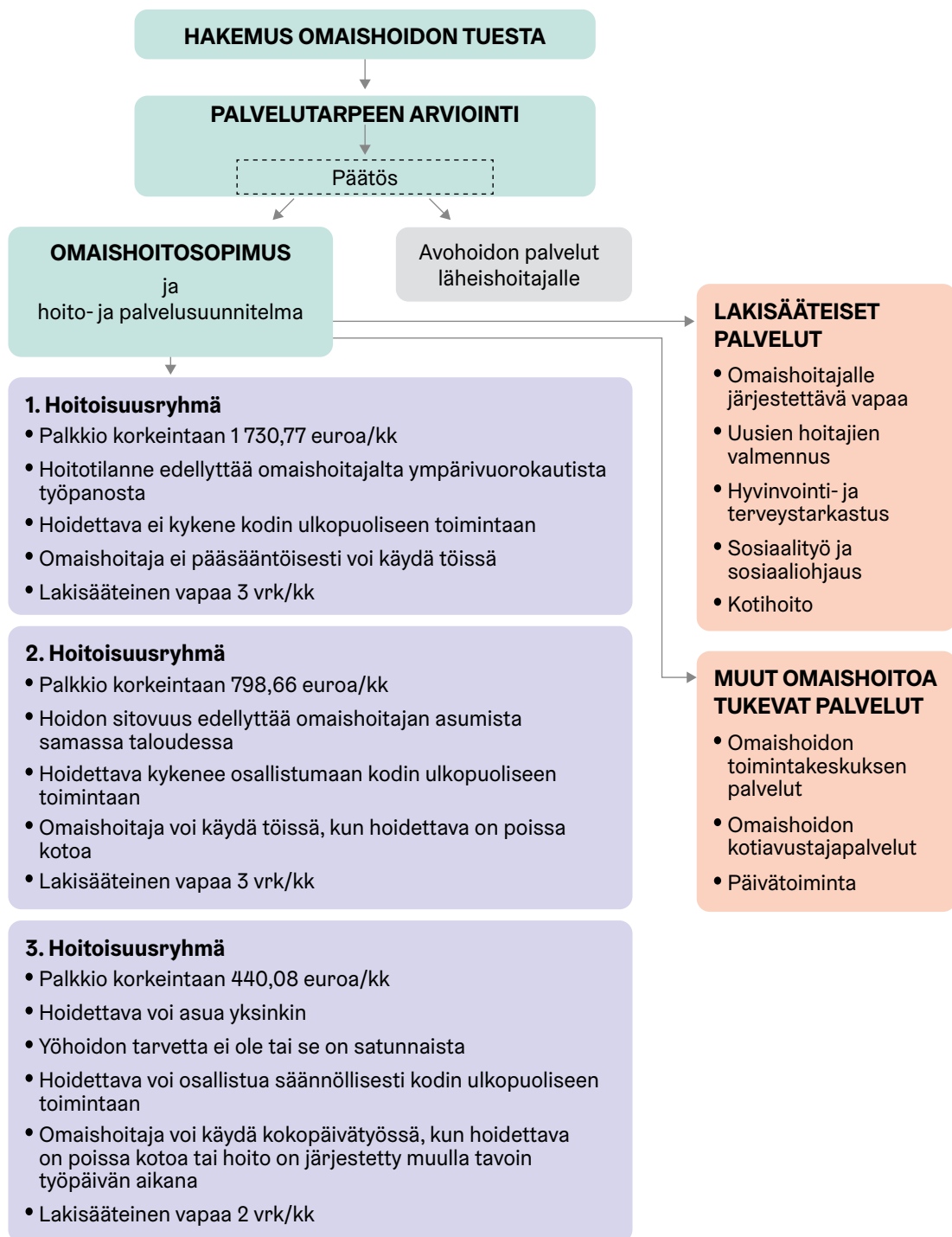
Omaishoidon tuki on lakisääteinen sosiaalipalvelu, jossa vanhuksen, vammaisen tai sairaan henkilön hoito ja huolenpito järjestetään kotiloissa omaisen tai muun hoidettavalle läheisen henkilön avulla. Hoidettavat ovat kaikenikäisiä eli omaishoidon tuella hoidetaan niin ikääntyneitä kuin pieniä lapsia. Kunta järjestää palvelun siihen varaamiensa määrärahojen puitteissa. Omaishoidon tuki muodostuu hoitopalkkiosta, hoidettavalle annettavista palveluista ja muista omaishoitoa tukevista palveluista. Omaishoitajalle kuuluvat lisäksi lakisääteiset vapaat, joita on hoidon sitovuuden mukaan 2 tai 3 vuorokautta kuu- kautta kohden.

Omaishoidon tukea haetaan ensisijaisesti kirjallisesti hakulomakkeella, johon liitetään lääkärinlausunto, josta selviää hoidettavan terveydentila ja toimintakyky. Laissa omaishoidon tuesta (937/2015) säädetään tuen myöntämisen edellytyksistä (3 §), mutta päätöksen omaishoidon tuen myöntämisestä tekee kunta omien yksityiskohtaisempien omaishoidon myöntämisperusteidensa mukaisesti. (Kuva 5.1)

Omaishoidon tuki perustuu kunnan hoidettavalle henkilölle tekemään päätökseen, jonka pohjalta tehdään omaishoitajan ja kunnan välinen omaishoitosopimus. Lisäksi omaishoidon tuesta laaditaan hoito- ja palvelusuunnitelma, joka on aina sopimuksen liitteenä. Hoito- ja palvelusuunnitelmaan kirjataan:

1. omaishoitajan antaman hoidon määrä ja sisältö
2. muiden hoidettavalle tarpeellisten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen määrä ja sisältö
3. omaishoitajan hoitotehtävää tukevien palvelujen määrä ja sisältö
4. miten hoidettavan hoito järjestetään hoitajan vapaan, terveydenhoitoon liittyvien käyntien tai muun poissaolon aikana

Kuva 5.1. Omaishoidon tuki Helsingissä



Omaishoidon tukeen kuuluu aina hoitopalkkio. Hoitopalkkio on veronalaista tuloa. Palkkion suuruus määräytyy hoidon sitovuuden ja vaativuuden mukaan. Laissa omaishoidon tuesta (937/2015) säädetään palkkioiden vähimmäismääristä. Omaishoidon tuen hoitopalkkion vähimmäismäärä on 1.1.2019 lukien 399,91 euroa kuukaudessa. (STM, Kuntainfo 30.11.2018) Kunnat päättävät itsenäisesti lain säätämässä rajoissa palkkioluokkien määrästä ja suuruudesta. Helsingissä omaishoidon tuen palkkioille on kolme hoitoisuusryhmää. Vaativimman hoidon ryhmässä (1. hoitoisuusryhmä) palkkio on enimmillään 1730,77 euroa kuukaudessa. Hoitoisuusryhmän arviointia varten on Helsingin kaupungilla olemassa yksityiskohtainen lista myöntämisperusteista (ks. <https://www.hel.fi/static/sote/omaishoito/tiedotteet/omaishoidon-tuki-171107.pdf>).

Laki velvoittaa kunnat järjestämään tarvittavia palveluita niin hoidettavalle eli omaishoidon asiakkaalle kuin omaishoitajalle. Helsingissä nämä palvelut pitävät sisällään muun muassa hoidettavien päivätoimintaa, omaishoidon toimintakeskusten palveluita, omaishoidon kotiapustajapalvelun, sähköisen hyvinvointi- ja terveystarkastuksen ja uusien omaishoitajien valmennuksen.

Omaishoidon tuki on Helsingissä hallinnollisesti jaettu kahteen palvelusektoriin eli palvelualueeseen: perhe- ja sosiaalipalveluihin sekä sairaala-, kuntoutus- ja hoivapalveluihin. Yli 65-vuotiaita ja niitä, alle 65-vuotiaita, joilla on diagnosoitu muistisairaus, hoitavat omaishoitajat kuuluvat sairaala-, kuntoutus- ja hoivapalvelujen eli ikääntyneiden palveluiden piiriin. Alle 18-vuotiaiden hoidettavien asiat hoidetaan Helsingin kaupungin perhekeskuksissa ja 18–64-vuotiaiden omaishoitoperheiden asiat terveys- ja hyvinvointikeskuksissa tai alueellisissa vammaistyön yksiköissä.

5.2 Omaishoitoa tukevat palvelut

Laki velvoittaa kunnat järjestämään omaishoidon asiakkaille ja omaishoitajille muun muassa lakisääteisiin vapaisiin liittyviä palveluita, uusien omaishoitajien valmennusta sekä omaishoitajien hyvinvointi- ja terveystarkastukset. Kunta järjestää omaishoitoon liittyen myös muita palveluita. Helsingissä esimerkiksi ikääntyneille omaishoitajille ja heidän hoidettavilleen tarjoavat palveluita kaupungin omaishoidon toimintakeskukset. Seuraavassa on esitelty lyhyestä omaishoidon tukeen liittyviä Helsingin kaupungin järjestämiä palveluita. Näiden lisäksi omaishoitajat ja heidän hoidettavansa voivat käyttää muita kaupungin palveluita tai vaikkapa yksityisten tai kolmannen sektorin toimijoiden tarjoamia palveluita.

5.2.1 Lakisääteiset palvelut

Lakisääteiset vapaat ja palvelut niiden toteuttamiseksi

Lain mukaan (Laki omaishoidon tuesta 2.12.2005/937) jokaisella omaishoitosopimuksen tehneellä omaishoitajalla on oikeus pitää vapaata vähintään kaksi vuorokautta kalenterikuukautta kohti niinä kuukausina, jolloin maksetaan omaishoidon tukea. Omaishoitajalla on kuitenkin oikeus vähintään kolmeen vapaavuorokauteen kuukaudessa, jos hän on yhtäjaksoisesti tai vähäisin keskeytyksin sidottu hoitoon ympärivuorokautisesti tai jatkuvasti päivittäin. Helsingin sosiaali- ja terveystoimialalla lakisääteiset vapaat toteutetaan perheen valinnan mukaan kodin ulkopuolisena lyhytaikaishoitona, osavuorokautisena hoitona, sijaisomaishoitona, päivätoimintana tai kotiin ostettavana palveluna palvelusetelillä, sekä alle 65-vuotiaille annettavana tunti- ja vuorokautisen korvauksena. Tunti- ja vuorokautisen korvauksessa perhe itse valitsee haluamansa hoitajan, jonka tekemistä hoitotunneista kaupunki maksaa sovitun tuntiperusteisen korvauksen. Palvelut järjestetään omana toimintana, ostopalveluna tai palvelusetelillä. Palveluseteliä käytettäessä perhe itse valitsee palvelutuottajan. Sijaisomaishoitajan tai tunti- ja vuorokautisen korvauksen osalta perhe hankkii itse hoitajan.

Uusien omaishoitajien valmennus

Omaishoitajan valmennuksen tavoitteena on tukea ja kehittää omaishoitajaksi ryhtyvän henkilön valmiuksia omaishoitajana toimimisessa. Valmennuksessa voidaan käsitellä esimerkiksi omaishoitajan asemaan ja hyvinvointiin sekä kunnan ja omaishoitajan yhteistyöhön liittyviä kysymyksiä sekä toisaalta avustamisen ja hoivatyön perusteisiin liittyviä kysymyksiä. Valmennuksella voidaan edistää hoidon laatua ja varmistaa, että omaishoitaja

jat toteuttavat hoidettavien toimintakykyä ylläpitäviä ja edistäviä toimintatapoja. Kunnan velvollisuus järjestää valmennusta koskee omaishoitotosopimuksen tehneitä omaishoitajia, ja on ensisijaisesti suunnattu uusille omaishoitajille. Valmennusta järjestetään tiiviimpänä kurssimuotoisena toimintana (yli 65-vuotiaat) tai useampina yksittäisinä tiettyyn teemaan keskittyvinä valmennuspäivinä (alle 65-vuotiaat).

Omaishoitajien hyvinvointi- ja terveystarkastus

Kunnan on tarvittaessa järjestettävä omaishoitajalle hyvinvointi- ja terveystarkastuksia. Hyvinvointi- ja terveystarkastus on yksi keino huolehtia, ettei omaishoitaja uuvu tehtäväsään, vaan tarvittava lisätuki tavoittaa hänet ajoissa. Tarkastukset ovat omaishoitajalle vapaaehtoisia. Helsingissä omaishoitajille tarjotaan ensisijaisesti mahdollisuus sähköiseen hyvinvointi- ja terveystarkastukseen. Jos sähköinen hyvinvointi- ja terveystarkastus ei sovellu omaishoitajalle, hänet ohjataan ottamaan yhteyttä terveysasemalle.

Sähköinen hyvinvointi- ja terveystarkastus -ohjelma on Kustannus Oy Duodecimin ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen kehittämä tietokoneohjelma (ks. <https://star.duodecim.fi>), joka arvioi elintapoja ja henkistä hyvinvointia. Ohjelma on tarkoitettu myös muiden kuin omaishoitajien käyttöön ja on Helsingin lisäksi käytössä muun muassa muissa pääkaupunkiseudun kunnissa.

Sähköisessä terveys- ja hyvinvointitarkastuksessa on yhteensä noin 40 ihmisen ominaisuuksiin, elämän asenteeseen ja elämäntapoihin liittyvää kysymystä, joihin liittyvien tekijöiden on todettu vaikuttavan elinikään. Tarkastuksen jälkeen tietokoneohjelma tuottaa vastausten perusteella raportin, jossa muun muassa nostetaan esiin mahdolliset terveysriskit. Omaishoitajille raportissa kerrotaan myös saatavilla olevista tukipalveluista. Tarkastuksen jälkeen omaishoitaja voi halutessaan osallistua sähköisiin valmennusohjelmiin, jotka liittyvät muun muassa painonhallintaan, terveelliseen ravintoon, alkoholin käytön vähentämiseen, stressin hallintaan ja ristiriitojen ratkaisuun parisuhteessa.

Sosiaalityö ja sosiaaliohjaus

Omaishoidon tuen 65 vuotta täyttäneille asiakkaille nimetään aina omatyöntekijä, jonka rooliin kuuluu mm. neuvonta ja ohjaus palvelujen ja tukitoimien hakemiseen liittyvissä asioissa. Omatyöntekijä huolehtii siitä, että palvelut järjestetään palvelutarpeen arvioinnin mukaisesti ja hän seuraa ja arvioi hoito- ja palvelusuunnitelmaan kirjattujen tavoitteiden saavuttamista.

Omatyöntekijä nimetään joko asiakasohjauksesta tai gerontologisesta sosiaalityöstä riippuen asiakasperheen tuen tarpeesta. Asiakasohjauksesta nimettävä omatyöntekijä voi olla ammattinimikkeeltään sairaanhoitaja/terveydenhoitaja tai sosiaaliohjaaja riippuen siitä tarvitseeko asiakas enemmän terveydenhuollon vai sosiaalihuollon asiantuntemusta.

Omatyöntekijäksi tarvitaan sosiaalityöntekijä tai sosiaaliohjaaja gerontologisesta sosiaalityöstä erityisesti niissä tapauksissa, joissa perhe tarvitsee pitkäjänteistä suunnitelmallista työskentelyä arjen sujumiseksi. Omaishoitaja voi olla uupunut, mutta palveluita ei haluta vastaanottaa eikä lakisääteisiäkään vapaita käytetä tai omaishoidettavalla voi olla käytösoireita, jotka tekevät hoitotyöstä erityisen haastavaa. Omaishoitaja tarvitsee omatyöntekijältä motivointia ja kannustusta pitää huolta omasta jaksamisestaan.

Alle 65-vuotiaiden omatyöntekijä on omaishoidon tuen osalta omaishoidon tuen sosiaaliohjaaja. Sosiaalityöntekijä tekee tarvittaessa vammaispalvelulain tai kehitysvammalain mukaiset päätökset. Erityisen tuen tarpeessa olevalla asiakkaalla pitää lain mukaan olla omatyöntekijänä aina sosiaalityöntekijä.

Kotihoito

Kotihoidon palvelut tukevat kotona asuvaa asiakasta niissä päivittäisissä toiminnoissa, joista asiakas ei suoriudu itse. Tällaisia toimintoja ovat syöminen, peseytyminen, pukeutuminen, sängystä ja tuolista siirtyminen, kävely ja WC-käynnit. Kotihoito sisältää myös terveyden- ja sairaanhoidon kotiin (myös esimerkiksi lääkkeiden antaminen), mikäli sen järjestäminen muilla tavoin ei ole järkevää. Kotihoitopalveluun voidaan sisällyttää asiakkaan tilanteen mukaan erillisenä tukipalveluna esimerkiksi ateria-, kauppa-, siivous- ja saunapalvelua sekä pyykinhuoltoa. Asiakkaalle voidaan järjestää myös turvapuhelin, jonka avulla apua saa tarvittaessa ympärivuorokautisesti. Kotihoidon tukipalveluna turvapuhelinpalvelu on tulosidonnainen. Kotihoitoa myönnetään palvelutarpeen arvioinnin perusteella ja se ei ole sidoksissa hoitoisuusryhmään.

Kotihoidon asiakkaalle tehdään yksilöllinen palvelu- ja hoitosuunnitelma, jossa sovitetaan yhdessä asiakkaan ja hänen omaisensa/läheisensä kanssa kotihoidon antamista palveluista. Suunnitelmassa selvitetään myös mahdollisuudet yksityisten palvelujen käyttöön sekä omaisten ja läheisten auttamismahdollisuudet. Palvelu- ja hoitosuunnitelmaa arvioidaan säännöllisin väliajoin ja/tai tarpeen mukaan. Lisäksi asiakkaan kanssa tehdään liikkumissopimus, joka on suunnitelma asiakkaan omien voimavarojen ylläpitämiseksi ja parantamiseksi. Kotihoidon moniammatillinen tiimi avustaa tarvittaessa myös muiden palvelujen järjestämisessä (esim. päivätoiminta, lyhytaikaishoito). Kotihoidosta perittävä kuukausimaksu määräytyy palvelujen määrän, asiakkaan talouden bruttotulojen sekä perheen koon mukaan. Myös kotihoidon tukipalveluista kuten kauppa- ja siivouspalvelusta peritään maksu.

Alle 18-vuotiaiden lasten kotihoidosta vastaa lapsiperheiden kotipalvelu.

5.2.2 Muut omaishoitoa tukevat palvelut

Omaishoidon toimintakeskukset

Helsingissä on neljä omaishoidon toimintakeskusta, jotka palvelevat ikääntyneitä omaishoitajia ja heidän perheitään. Keskukset sijaitsevat eri puolilla kaupunkia: Töölössä, Herttoniemessä, Malmilla ja Haagassa. Keskukset järjestävät virkistystoimintaa, vertaistukiryhmiä, kokoontumispaikkoja, retkiä ja palveluohjausta. Virkistystoiminta sisältää esimerkiksi liikuntaa, käsitöitä tai muuta harrastustoimintaa. Uudet omaishoitajat voivat tulla keskustelemaan sosiaaliohjaajan kanssa omaishoitajuudesta ja siihen kuuluvista asioista. Lisäksi osa kaupungin palvelukeskuksista järjestää toimintaa omaishoitoperheille.

Omaishoidon kotiaavustajapalvelu ikääntyneille

Helsingin kaupunki tarjoaa omaishoidon piirissä oleville kotiaavustajapalvelua, joka on harkinnanvarainen tuki sitovaa omaishoitoa tekeväälle omaishoitajalle. Tarve kotiaavustajapalvelulle arvioidaan palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä. Palvelulla pyritään tarjoamaan ikääntyneen omaishoidettavan hoitajalle aikaa omien asioiden hoitamiseen ja virkistytymiseen. Palvelu on asiakkaalle maksutonta. Omaishoidon kotiaavustaja menee asiakkaan kotiin ja huolehtii omaishoidettavasta hoitajan poissaolon aikana, esimerkiksi avustamalla ruokailussa, wc-käynneissä, ulkoilussa ja pitämällä hänelle seuraa. Kotiaavustajalla ei ole välttämättä sosiaali- ja terveysalan koulutusta, mutta hänet on perehdytetty huolenpitotehtäviin. Kotiaavustajat eivät huolehdi lääkkeiden antamisesta. Lääkityksen hoitamiseksi omaishoitajaa kehoitetaan ottamaan yhteyttä kotihoitoon tai muulla tavoin järjestämään lääkkeiden anto.

Kotiaivustajapalvelu kohdistetaan pääsääntöisesti sopimuksen tehneille omaishoitoperheille, joissa hoidettava tarvitsee runsaasti apua päivittäisissä toiminnoissa ja hoito on sitovaa. Lisäksi näissä perheissä oma läheisverkosto on usein suppea tai läheiset asuvat kaukana. Harkinnanvaraisesti palvelu voidaan myöntää myös muille omaishoitoperheille. Näissä tapauksissa hoito on vaativaa ja sitovaa ja perheen on arvioitu hyötyvän kotiaivustajapalvelusta. Muita syitä voivat olla raskas siirtymävaihe tai omaishoitajan heikentynyt terveys ja toimintakyky niin, ettei omaishoidon sopimusta voida tehdä. Palvelua on mahdollista saada enintään 8 tuntia kuukaudessa ja sitä toteutetaan kulloisenkin työntekijäresurssin mukaan. Myös iltakäynnit ovat mahdollisia. Ikääntyneiden palveluissa on palkattuna 14 kotiaivustajaa.

Päivätoiminta

Päivätoiminta on ennaltaehkäisevää ja kuntoutumista edistävää toimintaa, jolla edistetään ikääntyneiden henkilöiden toimintakykyä, henkistä vireyttä ja sosiaalisia suhteita. Päivätoiminta tarjoaa yksilöllisen hoito- ja palvelusuunnitelman mukaista toimintakykyä parantavaa ja ylläpitävää toimintaa mm. liikuntaa sekä sosiaalista kanssakäymistä. Päivätoimintaan sisältyy edestakainen ryhmäkuljetus, mikä helpottaa palvelun käyttöä. Päivätoimintaa voi käyttää myös lakisääteisenä palveluna.

5.3 Tilastoja omaishoitajista

Tässä luvussa esitellään Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimen omaishoitajia koskevia tilastotietoja sukupuolten välisten erojen näkökulmasta. Luvun lähteenä ovat sosiaali- ja terveystoimen (Sote) tilastot. Koska suurin osa sosiaali- ja terveystoimialan tietojärjestelmiin kertyvästä omaishoidon tuen tiedosta koskee hoidettavia eikä omaishoitajia, ei omaishoitajista tai edellä kuvatuista omaishoittoa tukevista palveluista ole saatavilla kovin kattavaa systemaattista tilastotietoa. Tästä syystä tarkastelu rajoittuu seuraaviin tietoihin:

- Omaishoidon hoitajat ikäryhmän (alle 65-vuotiaat, 65–74-vuotiaat, 75–84-vuotiaat, 85+) ja sukupuolen mukaan vuoden lopussa
- omaishoidon hoitajat ikäryhmän ja hoitoisuusryhmän (jatkuva ympärivuorokautinen hoito, jatkuva lähes ympärivuorokautinen hoito, jatkuva osavuorokautinen hoito) mukaan.

Vuonna 2018 oli Helsingissä tilastojen mukaan kaikkiaan 3 851 sopimuksen tehnyttä omaishoitajaa, joista 2 848 naista ja 1 003 miestä. Prosenttiosuuksina naisia oli 74 prosenttia ja miehiä 26 prosenttia.

Omaishoidon määrä on pitkän aikavälin trendinä kasvanut huomattavasti. Vuonna 1995 omaishoidon asiakkaina oli noin 1 200 henkeä. Vuoteen 2015 määrä oli kasvanut lähes 4 000 henkeen. Siitä eteenpäin määrä on vakiintunut suunnilleen tälle tasolle. Omaishoitajien määrästä sukupuolen mukaan ei ole saatavissa pitkää aikasarjaa. Tilastoista voidaan kuitenkin vertailla vuosien 2010 ja 2018 tilannetta. Omaishoitajien määrä kasvoi tällä kahdeksan vuoden aikavälillä 3 385 hengestä 3 869 henkeen eli 14 prosenttia. Miesten ja naisten osuudet eivät muuttuneet juuri lainkaan, miesten osuus oli vuonna 2010 27 prosenttia ja vuonna 2018 26 prosenttia.

Kuviossa 5.2 on esitetty omaishoitajien sukupuolijakauma ikäluokittain. Tilaston ikäluokitus erottelee tarkemmin ainoastaan ikäjakauman vanhemman pään omaishoitajia, kun taas kaikki alle 65-vuotiaat on niputettu yhdeksi luokaksi. Yli puolet omaishoitajista (54 prosenttia, 2 065 henkeä) oli alle 65-vuotiaita. Alle 65-vuotiaista omaishoitajista

81 prosenttia oli naisia. Miesten osuus kasvaa siirryttäessä vanhempiin ikäluokkiin ja yli 84-vuotiaista omaishoitajista puolet oli miehiä ja puolet naisia. Tämän vanhimman ikäluokan omaishoitajia oli lukumääräisesti varsin vähän, vajaat kolmesataa henkeä eli 7 prosenttia kaikista omaishoitajista.

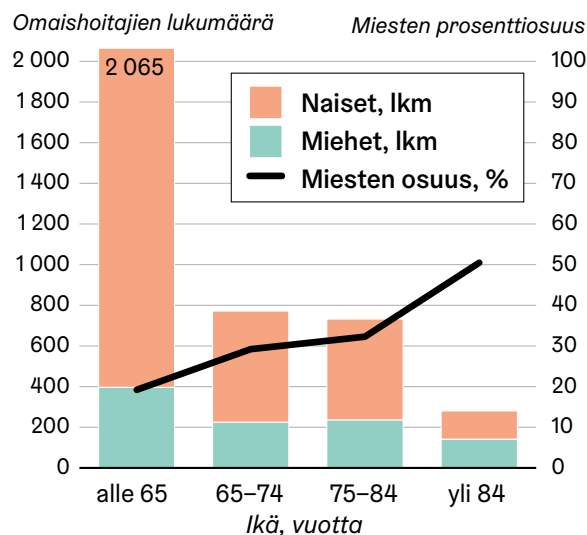
Omaishoitajia toimii kahdella kaupungin palvelujen sektorilla eli palvelukokonaisuudessa jakautuen niihin karkein luvuin puoliksi.

1. Perhe- ja sosiaalipalvelujen omaishoitajat (1 826 henkeä, 47 prosenttia omaishoitajista), joilla hoidettavat ovat kehitysvammaisia ja muita vammaisia. Heissä oli lähes 1 500 naista ja noin 340 miestä.
2. Ikääntyneiden palvelujen omaishoitajat (2 058 henkeä, 53 prosenttia omaishoitajista), joiden hoidettavat ovat vanhuksia. Heissä oli vajaat 1 400 naista ja vajaat 700 miestä

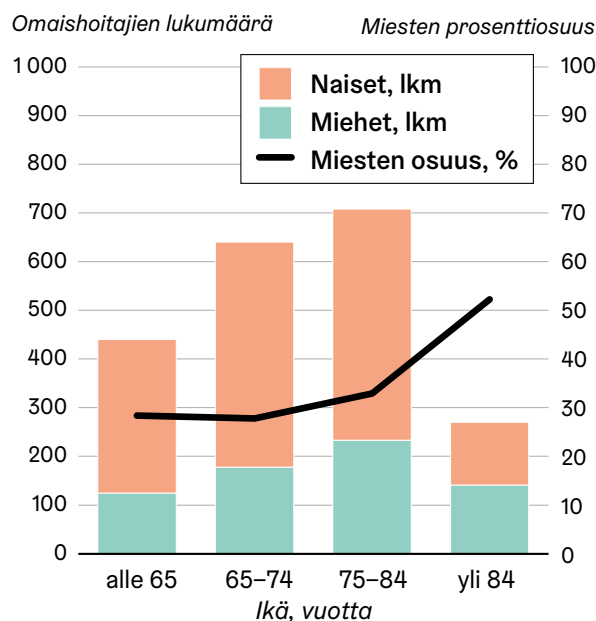
Perhe- ja sosiaalipalvelujen omaishoitajista naisia on suurempi enemmistö (81 prosenttia) kuin ikääntyneiden palvelujen omaishoitajista (67 prosenttia). Perhe- ja sosiaalipalvelujen omaishoitajat olivat yleensä alle 65-vuotiaita. Vain noin joka kymmenes oli tätä vanhempi.

Ikääntyneiden palvelujen omaishoitajat puolestaan painottuivat ikäluokkiin 65–84 vuotta (kuvio 5.3). Vain noin viidennes oli tätä nuorempia. Miesten osuus kasvaa iän myötä korkeimman iän luokissa. Alle 75-vuotiaista omaishoitajista miehiä oli alle 30 prosenttia, mutta yli 84-vuotiaista hieman yli puolet. Omaishoitajana on useimmiten puoliso, mikä selittää hoitajien ikärakennetta.

Kuvio 5.2. Omaishoitajien määrä Helsingissä iän ja sukupuolen mukaan 2018 sekä miesten prosenttiosuus ikäluokittain. Lähde: Soten tilastot

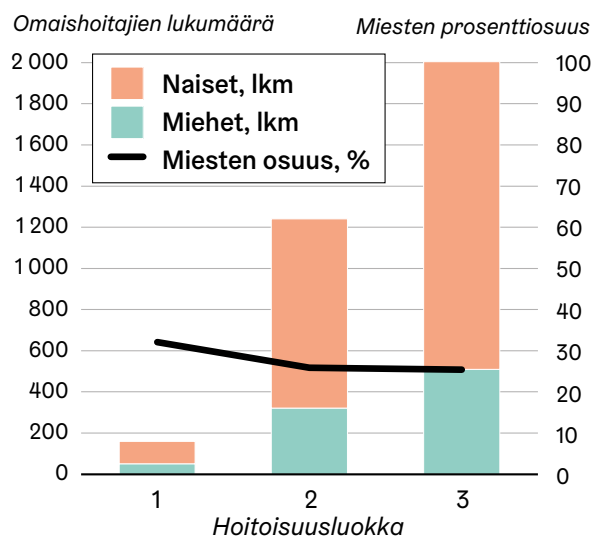


Kuvio 5.3. Ikääntyneiden palvelujen omaishoitajat iän ja sukupuolen mukaan 2018 sekä miesten prosenttiosuus ikäluokittain. Lähde: Soten tilastot



Kuten palveluprosessin kuvauksen yhteydessä on kuvattu, omaishoidon asiakkaat jaetaan kolmeen hoitoisuusluokkaan sen mukaan, kuinka vaativaa ja sitovaa hoito on. Omaishoitajien lukumäärä on sitä pienempi, mitä vaativampi on hoitoisuusluokka: vuonna 2018 1. luokkaan kuului vain 159, 2. luokkaan 1 240 sekä 3. luokkaan 2 005 omaishoitajaa (kuvio 5.4). Miesten ja naisten osuudet eivät kovinkaan paljon vaihtelee hoitoisuusluokittain. Vaativimman hoidon luokassa (1.) on hieman suurempi osuus miehiä (noin joka kolmas) kuin muissa luokissa (noin joka neljäs). Vaativimman hoitoisuusluokan (luokka 1) osalta omaishoitajien lukumäärä on varsin pieni (159 henkilöä), joten satunnaisuus vaikuttaa osuuteen jonkin verran.

Kuvio 5.4. Omaishoitajat eri hoitoisuusluokissa sukupuolen mukaan. Lähde: Soten tilastot



Yhteenvetona tilastotarkastelusta voidaan todeta, että Helsingin omaishoitajissa on selvä naisenemmistö: 74 prosenttia naisia ja 26 prosenttia miehiä. Vammais- ja kehitysvammaispalvelujen omaishoitajien suuri enemmistö on naisia. Ikääntyneiden palveluissa ja kauma on hieman tasaisempi, mutta naisia on sielläkin selvä enemmistö. Hoitoisuusluokittain miesten ja naisten osuudet eivät paljon vaihteile. Aikasarjatietoa on saatavilla vain puutteellisesti, mutta vuosien 2010 ja 2018 vertailu osoittaa, että miesten ja naisten osuudet ovat pysyneet varsin vakioina siitä huolimatta, että omaishoitajien määrä on kasvanut.

5.4 Kyselyaineistot omaisten hoitamisesta ja auttamisesta

5.4.1 Omaishoitajakysely

Omaishoitajien kokemuksia jaksamisesta ja muusta elämäntilanteesta kartoitettiin Helsingin kaupungin omaishoitajille loppuvuodesta 2018 tehdyllä kyselyllä, jonka toteutti Kantar TNS Oy²⁷. Kysely suunnattiin kaikille kaupungin kanssa sopimuksen tehneille omaishoitajille. Kyselyyn vastasi 1 211 naista ja 499 miestä, yhteensä siis 1 710 henkeä.

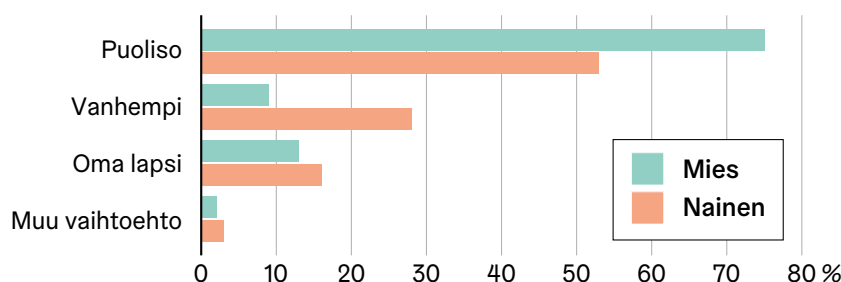
Kyselyn vastausosuus oli noin 60 prosenttia. Alle 18-vuotiaita hoitavien vastausosuus oli 39 prosenttia, 18–64-vuotiaita hoitavien 57 prosenttia ja vähintään 65-vuotiaita hoitavien 73 prosenttia. Iäkkäitä hoitavat omaishoitajat vastasivat siis aktiivisemmin kuin muut. Vaikka hoitajan iän suhteen ei ole mahdollista tehdä tarkkaa katoanalyysia, voi pitää ilmeisenä, että vastaajakunta painottui jonkin verran iäkkäisiin omaishoitajiin verrattuna koko kohdejoukkoon. Analyysissa ei ollut mahdollista käyttää iän suhteen painokertoimia, koska koko kohdejoukosta tätä tietoa ei ollut.

Vastaajista oli naisia 71 prosenttia ja miehiä 29 prosenttia. Tilastojen mukaan kaikista helsinkiläisistä omaishoitajista oli 74 prosenttia naisia ja 26 prosenttia miehiä (tieto vuodelta 2017). Vastaajien sukupuolijakauma oli siis varsin sama kuin mitä tilastoista voidaan havaita. Miehet näyttävät vastanneen kyselyyn vielä hieman aktiivisemmin kuin naiset.

Vastanneet naiset olivat toimineet sopimuksen tehneinä omaishoitajina keskimäärin hieman pitempään (5,8 vuotta) kuin miehet (5,0 vuotta). Mediaani asettui naisilla neljään ja miehillä kolmeen vuoteen.

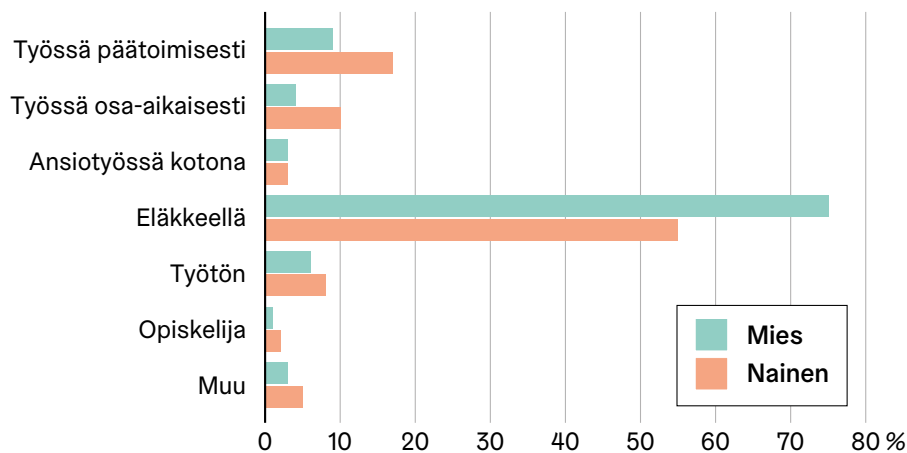
Tavallisimmin hoidettava oli puoliso: 75 prosentilla miehistä ja 53 prosentilla naisista (kuvio 5.5). Hoidettavan vanhempia oli 28 prosenttia naisista ja 9 prosenttia miehistä sekä hoidettavan lapsia 16 prosenttia naisista ja 13 prosenttia miehistä. Muut vaihtoehdot olivat erittäin harvinaisia.

Kuvio 5.5. Vastaajan suhde hoidettavaan ”Olen hänelle...”
Lähde: Helsingin omaishoitajakysely 2018



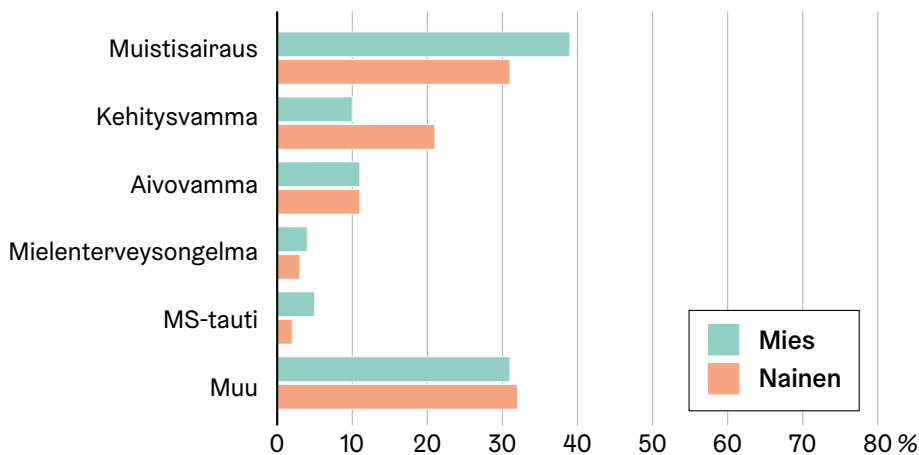
²⁷ Kyselyn tuloksia on esitelty raportissa Hyry 2019.

Kuvio 5.6. Vastaajan pääasiallinen toiminta, prosenttia.
Lähde: Helsingin omaishoitajakysely 2018



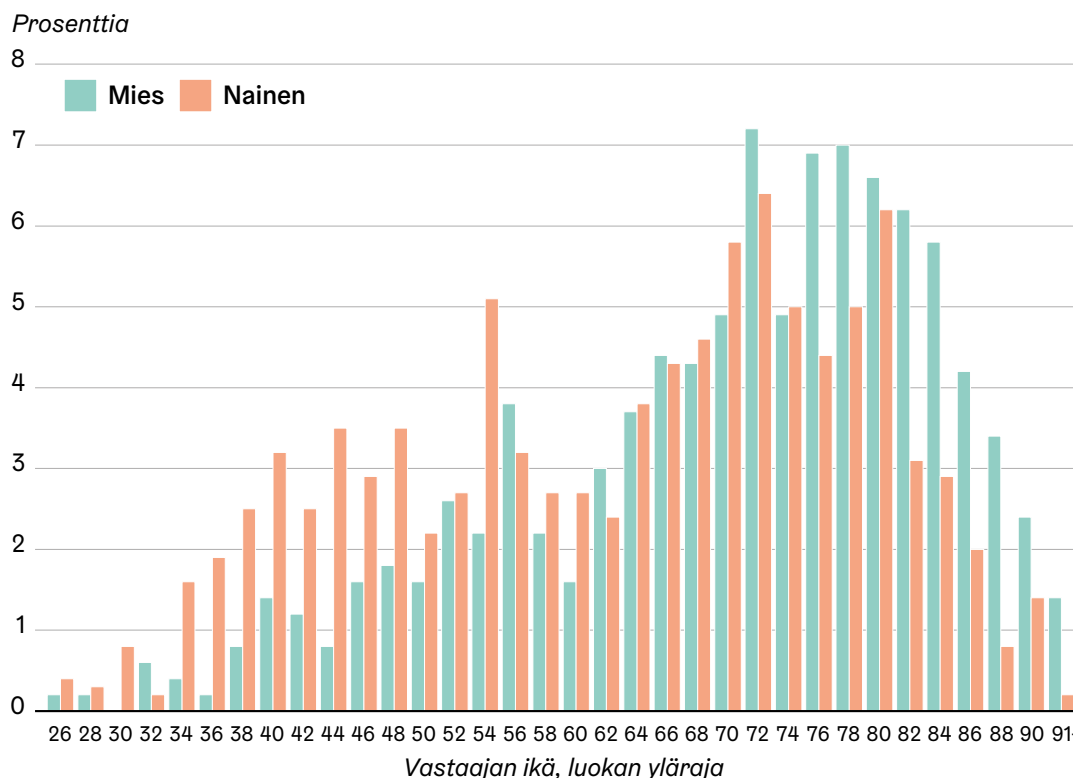
Eläkkeellä oli vastanneista miehistä 75 prosenttia ja naisista 55 prosenttia (kuvio 5.6). Naisista puolestaan oli päätoimisesti tai osa-aikaisesta töissä useampi (27 prosenttia) kuin miehistä (13 prosenttia).

Kuvio 5.7. Hoidettavan hoitotarpeen syy omaishoitajan sukupuolen mukaan, prosenttia. Lähde: Helsingin omaishoitajakysely 2018



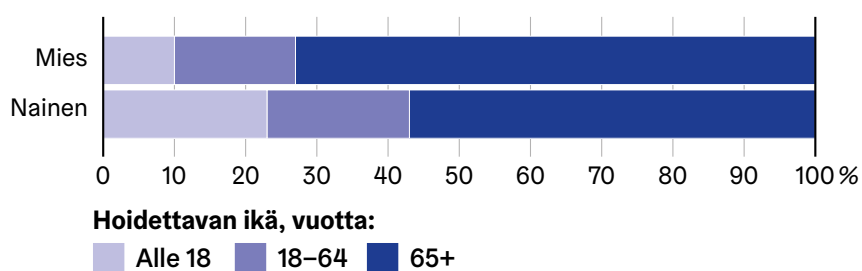
Lomakkeessa kysyttiin hoidon tarpeen syytä ja annettiin tähän valmiita vaihtoehtoja (kuvio 5.7). Muistisairaus oli tavallisin hoidon tarpeen syy, miesvastaajien hoidettavilla vielä yleisempi kuin naisvastaajien hoidettavilla. Kehitysvamma oli puolestaan naisvastaajien hoidettavilla tavallisempi syy kuin miesvastaajien hoidettavilla. 10 prosentilla hoidettavista oli hoidon tarpeen syynä aivovamma ja muutamalla prosentilla mielenterveysongelma tai MS-tauti. Joka kolmas vastasi vaihtoehdon ”muu”. Näissä neljässä vastausvaihtoehdossa ei ollut merkitsevää eroa miesten ja naisten välillä.

Kuvio 5.8. Vastaajat iän (2-vuotislukokat) ja sukupuolen mukaan, prosenttia.
Lähde: Helsingin omaishoitajakysely 2018



Ikäryhmistä miesvastaajat kasautuivat selkeästi vanhempiin ikäryhmiin, jakauman huippu on noin 65–86 vuotiaissa (kuvio 5.8). Naisvastaajien ikäjakauma oli jonkin verran tasaisempi, mutta jakauman huippu oli heilläkin iäkkäissä, noin 65–82-vuotiaissa. Mediaani-ikä miehillä oli 72 vuotta ja naisilla 66 vuotta.

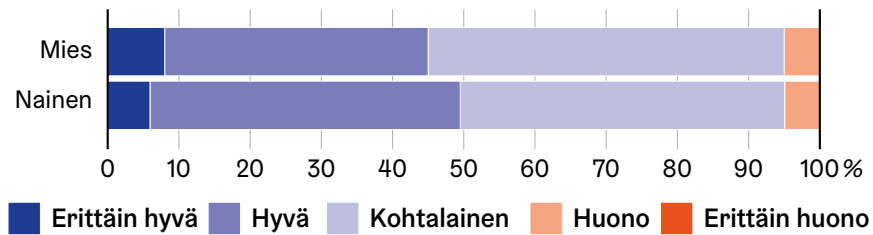
Kuvio 5.9. Vastaajat sukupuolen ja hoidettavan iän mukaan, prosenttia.
Lähde: Helsingin omaishoitajakysely 2018



Vastaajilta kysyttiin myös hoidettavan ikää (kuvio 5.9). Miesvastaajilla painottui vahvasti vanhin luokka (65+ -vuotiaat), kuten jo tilastoista kävi selville. Naisvastaajilla jakauma oli tasaisempi: alaikäisiä hoidettavia oli noin joka neljännellä, 18–64-vuotiaita joka viidennellä ja vähintään 65-vuotiaita hieman yli puolella. Naisomaishoitajilla oli siis selvästi useammin alaikäinen lapsi hoidettavanaan.

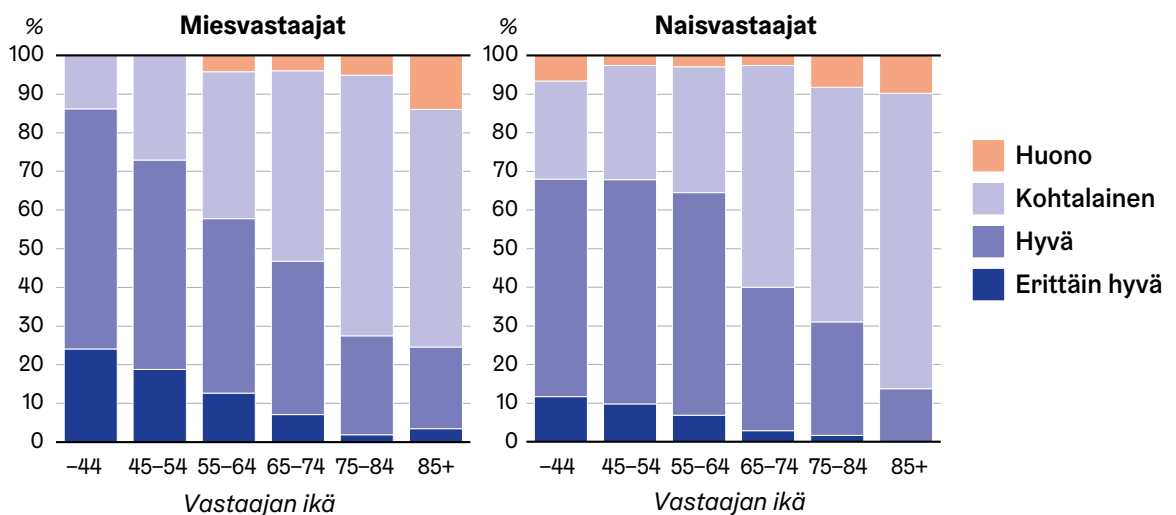
Kyselyssä tiedusteltiin, millaiseksi omaishoitajat kokivat oman terveytensä (kuvio 5.10). Osoittautui, että suurin osa heistä kokee terveydentilansa vähintäänkin kohtalaiseksi.

Kuvio 5.10. Vastaajien oma kokemus terveydentilastaan sukupuolen mukaan, prosenttia. Lähde: Helsingin omaishoitajakysely 2018



Miehistä 45 prosenttia ja naisista 50 prosenttia koki terveydentilansa hyväksi tai erittäin hyväksi. Loput kokivat terveytensä enimmäkseen kohtalaiseksi ja vain 5 prosenttia koki sen huonoksi. Näinkin positiiviseen tilanteeseen vaikuttaa tietenkin se, että omaishoitajana toimiminen ja pärjääminen edellyttää, että oma terveys on vähintäänkin kohtalaisessa kunnossa.

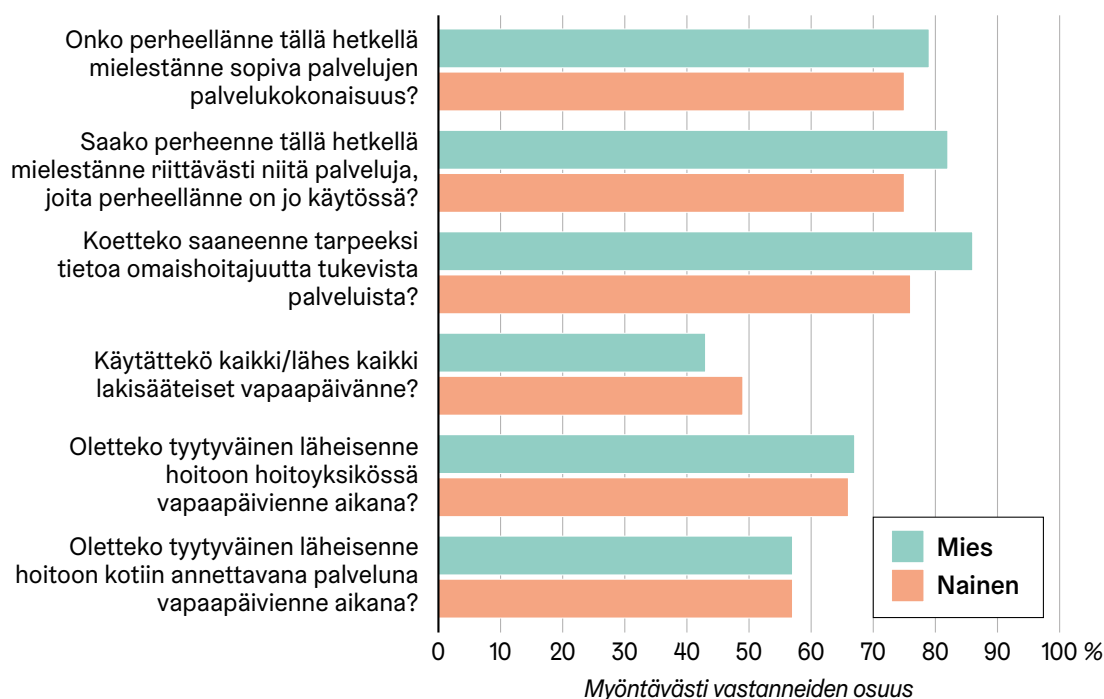
Kuvio 5.11. Mies- ja naisvastaajien kokemus omasta terveydentilastaan iän mukaan, prosenttia. Lähde: Helsingin omaishoitajakysely 2018



Kun ikäryhmiä tarkasteltiin erikseen, miesten ja naisten välillä ei ollut johdonmukaista eroa, vaan erisuuntaisia, enimmäkseen pienehköjä eroja eri ikäluokissa (kuvio 5.11). Suurin ero muodostui nuorimmassa ikäluokassa (alle 45 vuotta), jossa terveydentilansa "erittäin hyväksi" tai "hyväksi" kokeneita oli miehistä 86 prosenttia mutta naisista vain 68 prosenttia. Sekä miehillä että naisilla painottui nuoremmissa ikäluokissa vaihtoehto "hyvä", vanhemmissa ikäluokissa taas vaihtoehto "kohtalainen". Vaihtoehdon "huono" osuus ei kohoa korkeaksi vanhimmassakaan ikäluokassa.

Omaishoitajilta tiedusteltiin mielipiteitä heidän tuekseen tarjottavista palveluista (kuvio 5.2). Näihin palveluihin oltiin suhteellisen tyytyväisiä, mutta lakisäättöisiä vapaapäiviä jää paljon pitämättä.

Kuvio 5.12. Omaishoitajien mielipiteitä nykyistä palveluista sukupuolen mukaan, prosenttia. Lähde: Helsingin omaishoitajakysely 2018

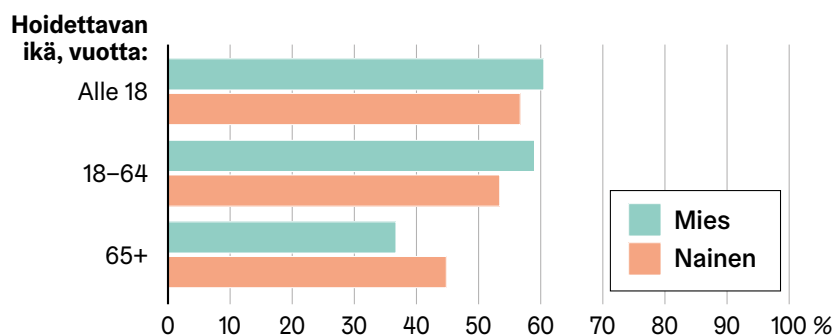


Nykyiseen palvelukokonaisuuteen oli tyytyväisiä lähes neljä viidestä vastaajasta. Miehillä ja naisilla ei ollut tässä juuri eroa. Samaa luokkaa oli tyytyväisyys palvelujen riittävyyteen ja tiedonsaantiin. Naisista tyytyväisiä oli kolme neljästä, miehistä 82–86 prosenttia. Tyytymättömyyttä esiintyi siis enemmän naisten keskuudessa, joskin selvä enemmistö heistäkin oli tyytyväisiä.

Tyytyväisyys hoitoon vapaapäivien aikana ei saanut aivan yhtä hyvää arviota: kaksi kolmesta oli tyytyväisiä hoitoon hoitoyksikössä ja 57 prosenttia hoitoon kotona. Miesten ja naisten vastauksissa ei ollut näissä kohdissa suurta eroa.

Naisista joka toinen käyttää kaikki lakisääteiset vapaapäivät, miehistä vielä harvempi (43 prosenttia). Tarkempi analyysi näytti, että etenkin vähintään 65-vuotiaita hoitavat omaishoitajat ja heistä varsinkin miehet jättävät usein vapaapäivät pitämättä (kuvio 5.13). Yli 65-vuotiaita hoitavista miehistä vain 37 prosenttia käyttää lähes kaikki lakisääteiset vapaapäivät.

Kuvio 5.13. Niiden osuus, jotka pitävät ainakin lähes kaikki lakisääteiset vapaapäivät, hoidettavan iän ja omaishoitajan sukupuolen mukaan, prosenttia. Lähde: Helsingin omaishoitajakysely 2018



Vaikka vapaapäivien pitäminen on omaishoitajien lakisääteinen oikeus, alle puolet kyselyyn vastanneista omaishoitajista oli pitänyt vapaapäiviä. Tähän liittyvä avokysymys kertoi syistä, miksi vapaapäiviä ei käytetä. Tavallisia syitä kaikenikäisten hoidettavien ryhmissä oli, että ”ei ole ollut tarvetta, vielä jaksan” ja ”perheenjäsenet auttavat”. Alaikäisten hoidettavien kohdalla esiintyi syynä myös ”ei ole löytynyt sopivaa paikkaa hoidettavalle/ei tuuraaajaa”. Ikääntyneiden palvelujen piirissä olevilla puolestaan yleinen syy oli ”hoidettava ei halua vierasta hoitajaa / haluaa olla kotona”.

Lakisääteisen vapaapäivän käyttämättä jättämisen syitä on kartoitettu Helsingissä myös syksyllä 2008 (Paulig ym. 2010). Selvityksessä asiaa ei tarkasteltu sukupuolinäkökulmasta. Selvityksen mukaan sen lisäksi, että osa omaishoitajista ei koe tarvitsevansa palvelua, joukossa on myös heitä, jotka jättävät vapaat käyttämättä joko aiempien huonojen kokemusten vuoksi tai ikävien mielikuvien vuoksi. Selvityksessä nostettiin esiin myös se, että vapaapäivien pitämiseen toivottiin lisää valinnanvapautta.

Helsingin kaupungin tarkastuslautakunnan vuoden 2018 arviointikertomuksessa (Helsingin kaupunki 2018) on kiinnitetty huomio vapaapäivien käyttämättä jättämiseen. Kertomuksessa todetaan lisäksi, että ”lakisääteisen vapaan palvelujen laadussa on parannettavaa, sillä omaishoitajista puolet on tyytymättömiä hoitoyksikössä tapahtuvaan hoitoon omaishoitajan vapaapäivien aikana. Peräti 70 prosenttia oli tyytymättömiä läheisen hoitoon kotiin annettavana palveluna.” (emt. s. 66.)

Nyt tehdyssä selvitetiin myös **omaishoidon kuormittavuutta** niin sanotulla **COPE-indeksillä**. Indeksillä on omaishoidon kuormittavuutta ja omaishoitajien tuen tarvetta mittaava standardoitu kysymyssarja. Sitä on käytetty lähinnä tunnistamaan niitä asiakkaita, joilla tuen tarve on suurin. Kysymyssarja sisältyi Helsingin omaishoitajakyselyn lomakkeeseen. Indeksillä koostuu kaikkiaan 15 kysymyksestä ja siinä on kolme osa-aluetta:

1. Kielteinen vaikutus (7 kysymystä)
2. Myönteinen merkitys (4 kysymystä)
3. Tuen laatu (4 kysymystä).

COPE-indeksin ”kielteinen vaikutus” -osio mittaa, missä määrin omaishoitajat kokevat erilaisia roolistaan johtuvia negatiivisia vaikutuksia. Osio sisälsi kysymyksiä fyysisestä ja psyykkisestä hyvinvoinnista sekä taloudellisista vaikutuksista ja ihmissuhteista. (Kuvio 5.14)

Kuvio 5.14. Vastaukset kielteinen vaikutus -osa-alueen kysymyksiin sukupuolen mukaan. Lähde: Helsingin omaishoitajakysely 2018

Pidättekö omaishoitajana toimista liian vaativana?



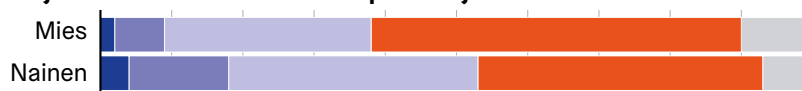
Vaikeuttaako omaishoitajana toimiminen ystävyssuhteitanne?



Vaikuttaako omaishoitajana toimiminen kielteisesti fyysiseen terveydentilaan?



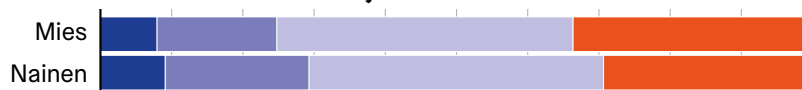
Vaikeuttaako omaishoitajana toimiminen suhteitanne perheenjäseniin?



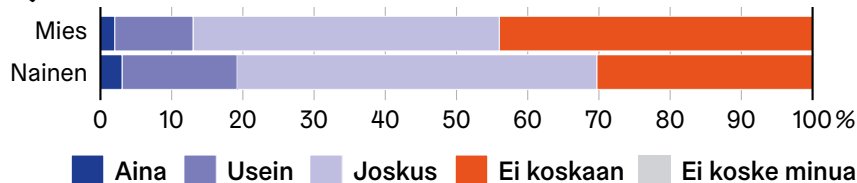
Aiheuttaako omaishoitajana toimiminen taloudellisia vaikeuksia?



Tunnetteko olevanne ansassa roolissanne omaishoitajana?



Vaikuttaako omaishoitajana toimiminen kielteisesti tunne-elämäänne?



Kielteinen vaikutus -kohtiin vastattiin yleensä vaihtoehtoja ”ei koskaan” tai ”joskus”. Naiset kokivat joka kohdassa ainakin hieman yleisemmin kielteisiä vaikutuksia kuin miehet.

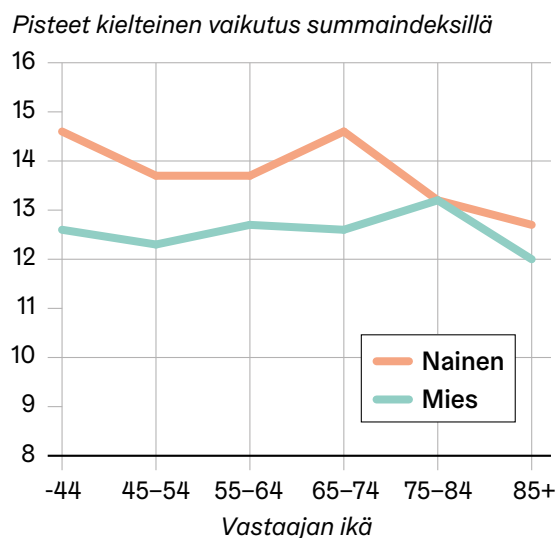
Omaishoitajana toimimista piti liian vaativana vähintään ”usein” miehistä joka viides ja naisista joka neljäs. Samansuuntaiset vastaukset saatiin kysymykseen, vaikuttaako omaishoitajuus kielteisesti fyysiseen terveydentilaan.

Yleisimmin kielteisiä vaikutuksia koettiin ystävyssuhteiden kohdalla: naisista yli 40 prosenttia ja miehistä 30 prosenttia vastasi, että omaishoitajuus vaikeuttaa niitä vähintään ”usein”.

Naisista lähes viidennes vastasi, että omaishoitajuus vaikeuttaa suhteita perheenjäseniin vähintään ”usein”. Miehistä näin vastasi noin joka kymmenes. Samansuuntaisesti vastattiin myös kysymyksiin ”aiheuttaako omaishoitajana toimiminen taloudellisia vaikeuksia” sekä ”vaikuttaako omaishoitajana toimiminen kielteisesti tunne-elämäänne?”

Kysymyssarjasta koostettiin summaindeksi, jonka arvo voi vaihdella välillä 7–28. Mitä korkeamman arvon indeksi saa, sitä enemmän henkilö kokee omaishoitajuudessa kuormittavuutta ja kielteisiä vaikutuksia elämään. Naisten keskiarvo indeksillä oli korkeampi (14,0) kuin miesten (12,7). Naiset siis kokivat miehiä yleisemmin kielteisiä vaikutuksia, mutta naistenkin jakauma indeksillä kasautui selvästi pienempien arvojen suuntaan.

Kuvio 5.15. Kielteinen vaikutus -summaindeksin keskiarvo sukupuolen ja iän mukaan. Lähde: Helsingin omaishoitajakysely 2018

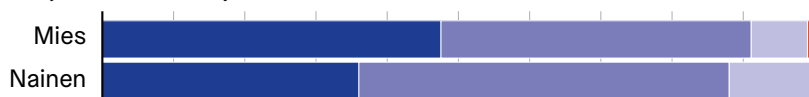


län suhteen ei ilmennyt kovin selvää riippuvuutta (kuvio 5.15). Naisilla kuitenkin vanhimmissa ikäryhmissä indeksin arvo laskee iän myötä eli kaikkein vanhimmat naisvastaajat (75+ v) kokivat kielteisiä vaikutuksia harvemmin kuin muut naisvastaajat.

COPE-indeksin ”myönteinen merkitys” -osa-alueen kysymykset käsittelivät selviytymistä omaishoitajana, suhdetta hoidettavaan ja arvostusta (kuvio 5.16).

Kuvio 5.16. Vastaukset myönteinen merkitys -osa-alueen kysymyksiin sukupuolen mukaan. Lähde: Helsingin omaishoitajakysely 2018

Tunnetteko selviävänne hyvin omaishoitajana?



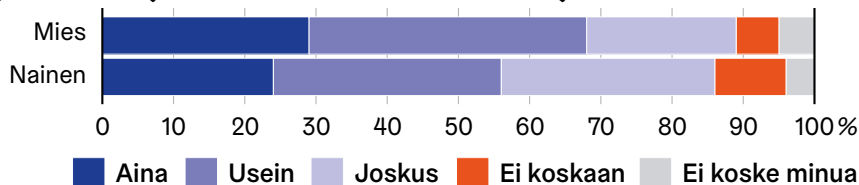
Tuntuuko omaishoitajana toimiminen teistä vaivan arvoiselta?



Onko Teillä hyvä suhde hoitamaanne henkilöön?



Tuntuuko Teistä siltä, että ihmiset yleisesti arvostavat Teitä omaishoitajana?



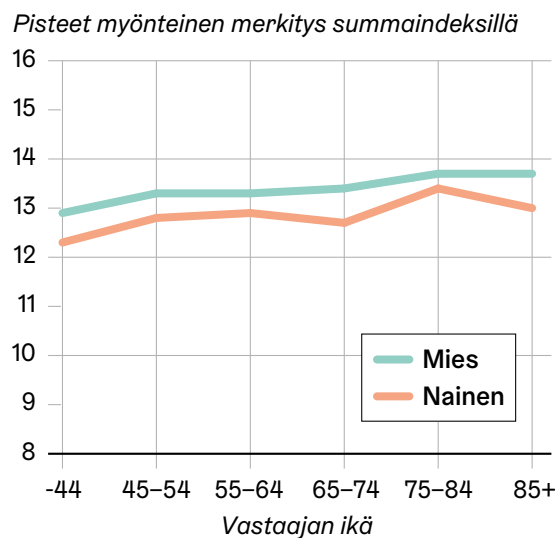
Suuri enemmistö sekä mies- että naisomaishoitajista koki vähintään ”usein” ensinnäkin, että heillä on hyvä suhde hoidettavaan, toiseksi että he selviävät hyvin ja kolmanneksi että työ tuntuu vaivan arvoiselta.

Omaishoitajien arvostusta koskeva kysymys tuotti enemmän hajontaa ja myös eroa sukupuolten välillä. Miehistä selvä enemmistö (lähes 70 prosenttia) katsoi, että he saa-

vat arvostusta omaishoitajina vähintään ”usein”, kun taas naisista näin vastasi niukempi enemmistö (56 prosenttia).

Myönteisen merkityksen summaindeksi saadaan, kun vastaukset näihin neljään osioon lasketaan yhteen. Summaindeksin arvot voivat vaihdella välillä 4–16. Mitä korkeamman pistemäärän summaindeksillä vastaaja saa, sitä enemmän hän kokee myönteistä merkitystä omaishoitajuudessa. Miehet saivat keskimäärin korkeamman indeksin arvon (13,5) kuin naiset (12,8). Kuitenkin myös naisilla jakauma painottuu selkeästi suurempien arvojen päähän. Entä selittikö vastaajan ikä indeksin saamia arvoja?

Kuvio 5.17. Myönteinen merkitys -summaindeksin keskiarvo sukupuolen ja iän mukaan. Lähde: Helsingin omaishoitajakysely 2018



Kuviosta havaitaan aivan lievä kasvava trendi iän myötä sekä miehillä että naisilla (kuvio 5.17). Tosin naisilla riippuvuus iästä on hieman epäsäännöllinen.

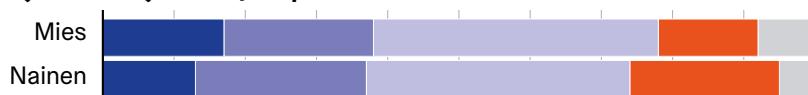
COPE-indeksin ”tuen laatu” -osiossa oli neljä kysymystä, joilla kartoitettiin omaishoitajan tehtävässään muilta saamaa tukea, oli kyse sitten lähipiiriltä saatavasta tuesta tai kaupungin tarjoamista palveluista (kuvio 5.18).

Kuvio 5.18. Vastaukset Tuen laatu -osa-alueen kysymyksiin sukupuolen mukaan.
Lähde: Helsingin omaishoitajakysely 2018

Tunnetteko yleisesti ottaen saavanne hyvin tukea omaishoitajana?



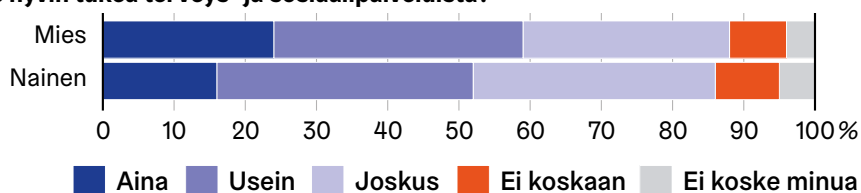
Tunnetteko saavanne hyvin tukea ystäviltä/naapureilta?



Tunnetteko saavanne hyvin tukea perheeltänne?



Tunnetteko saavanne hyvin tukea terveys- ja sosiaalipalveluista?

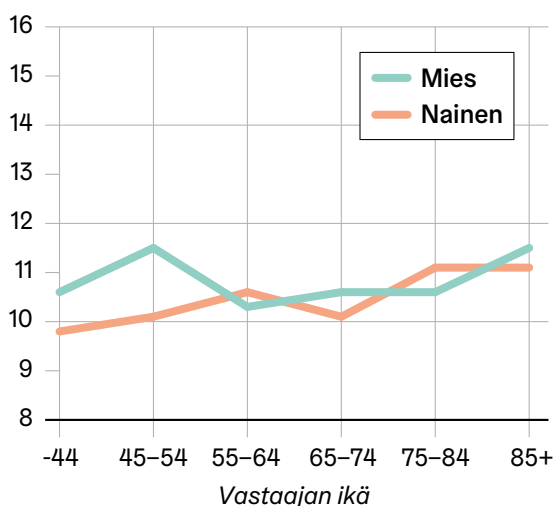


Yleisesti ottaen 64 prosenttia miehistä ja 57 prosenttia naisista koki saavansa tukea omaishoitajana vähintään ”usein”. Perheen merkitys tuen antajana osoittautui suureksi: noin kaksi kolmesta sekä naisista että miehistä koki saavansa tukea perheeltä vähintään ”usein”. Lähes yhtä suureksi arvioitiin terveys- ja sosiaalipalvelujen tuki: 60 prosenttia miehistä ja 52 prosenttia naisista vastasi saavansa tukea vähintään ”usein”. Myös ystäville ja naapureilta saatiin tukea, mutta ei aivan samassa määrin: vajaat 40 prosenttia sekä naisista että miehistä koki saavansa heiltä tukea vähintään ”usein”.

Neljästä kysymyksestä koostettiin summaindeksi, jonka arvo voi vaihdella välillä 4–16. Mitä korkeamman arvon vastaaja indeksillä sai, sitä enemmän hän koki saavansa tukea. Miehet saivat tuen laatu -indeksillä vähän korkeamman keskiarvon (10,7) kuin naiset (10,4). Suurin osa vastaajista, sekä miehistä että naisista, sijoittui asteikon keskivaiheille.

Kuvio 5.19. Tuen laatu -summaindeksin keskiarvo iän ja sukupuolen mukaan.
Lähde: Helsingin omaishoitajakysely 2018

Pisteet tuen laatu summaindeksillä



Ikä ei selitä kovinkaan johdonmukaisesti tuen laatu -indeksin arvoja (kuvio 5.19). Naisilla havaitaan kuitenkin lievä nouseva trendi iän myötä.

Analysoimme myös, selittäisikö omaishoitajan työssäkäynti kolmen COPE-summaindeksien arvoja, kun sukupuoli vakioidaan. Tuloksissa ilmeni sukupuolen ja työssäkäynnin yhdysvaikutusta. Miehillä nimittäin työssäkäynti ei selittänyt indeksien arvoja. Sen sijaan naisilla työssäkäynti selitti ”tuen laatu” ja ”myönteinen merkitys” summaindeksejä mutta ei heilläkään ”kielteinen vaikutus” summaindeksiä. ”Myönteinen merkitys” -indeksillä työssäkäyvät naiset saivat hieman alhaisemman keskiarvon (12,6) kuin muut naiset (12,9). Samoin ”tuen laatu” -indeksillä työssäkäyvät naiset saivat alhaisemman keskiarvon (10,1) kuin muut naiset (10,5). Työssäkäyvät naiset kokivat siis vähemmän myönteistä merkitystä omaishoidossa sekä kokivat saavansa huonommin tukea kuin miehet tai ei-työssäkäyvät naiset.

Helsingin omaishoitajakyselystä saatiin tietoa ennen kaikkea siitä, kuinka omaishoitajat kokivat tilanteensa. Omaishoitajat kokivat terveydentilansa yleensä hyväksi tai kohtalaiseksi. Miesomaishoitajat olivat keskimäärin naisomaishoitajia vanhempia: kyselyaineistossa mediaani-ikä miehillä oli 72 vuotta ja naisilla 66 vuotta. Myös tilastot osoittavat, että omaishoitajamiehet painottuvat vanhempiin ikäryhmiin kuin omaishoitajanaiset. Palvelujen riittävyys ja tiedonsaantiin oltiin yleensä tyytyväisiä, miehet vielä hieman useammin kuin naiset. Tyytyväisyys läheisen hoitoon vapaapäivinä ei ollut aivan yhtä hyvää, mutta enemmistö oli siihenkin tyytyväinen. Naisista vain joka toinen käyttää lakisääteiset vapaapäivät, miehistä vielä harvempi. Omaishoitajat kokivat yleisesti, että heillä on hyvä suhde hoidettavaan, he selviävät tehtävästä ja työ tuntuu vaivan arvoiselta. Miehet kokivat näitä myönteisiä merkityksiä vielä hieman yleisemmin kuin naiset. Naisomaishoitajat kokivat miehiä jonkin verran useammin omaishoitajuuden aiheuttavan kielteisiä vaikutuksia elämään. Eniten tukea tehtävään saatiin perheeltä ja terveys- ja sosiaalipalveluista. Myös ystävilä tai naapureilta lähes 40 prosenttia sai tukea vähintään ”usein”. Tuen saannissa miesten ja naisten vastauksilla ei ollut juuri eroa. Etenkin nuorimman ikäryhmän naiset kokivat omaishoidossa keskimääräistä yleisemmin ongelmia ja vastaavasti vähemmän myönteistä merkitystä.

5.4.2 Epävirallinen auttaminen alueellisen terveys- ja hyvinvointikyselyn aineistossa

Tarkastelua täydennettiin analysoimalla terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen keräämän Alueellisen terveys- ja hyvinvointitutkimuksen (ATH) aineistoa. Aineisto täydensi omaishoitajakyselyä sikäli, että siitä saatiin tietoa myös epävirallisesta omaisten hoidosta ja auttamisesta.

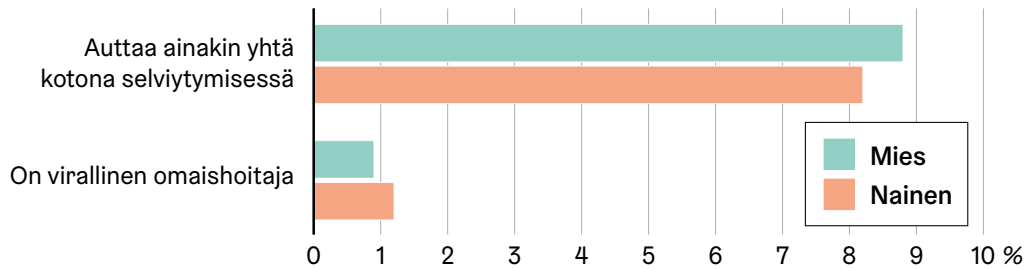
Vuosina 2013–2015 Helsingissä kerättyssä ATH-aineistossa oli 4 850 mies- ja 5 816 naisvastaajaa. Kysely kohdistettiin 20 vuotta täyttäneisiin. Tässä luvussa esitellään helsinkiläisten vastauksia kysymyksiin samassa kotitaloudessa ja eri kotitaloudessa asuvin auttamisesta päivittäisissä toiminnoissa.

Omaisen auttaminen kotona selviytymisessä osoittautui huomattavasti yleisemmäksi kuin virallinen omaishoitajuus. Vastaajille esitettiin kysymys ”Autatteko säännöllisesti jotakuta omassa kotitaloudessanne asuvaa toimintakyvyltään heikentynyttä tai sairasta henkilöä selviytymään kotona?” Miehistä 8,8 prosenttia ja naisista 8,2 prosenttia vastasi tähän myöntävästi (miesten ja naisten välinen ero ei ollut tilastollisesti merkitsevä²⁸). Virallisia omaishoitajia oli vastanneista miehistä 0,9 prosenttia ja naisista 1,2 prosenttia.

28 Miesten ja naisten vastauserojen merkitsevyyttä mitattiin Chi Square riippumattomuustestillä käyttäen merkitsevyystasoa $p=0,05$. Merkitsevät erot on kuvioihin merkitty tähdellä: *

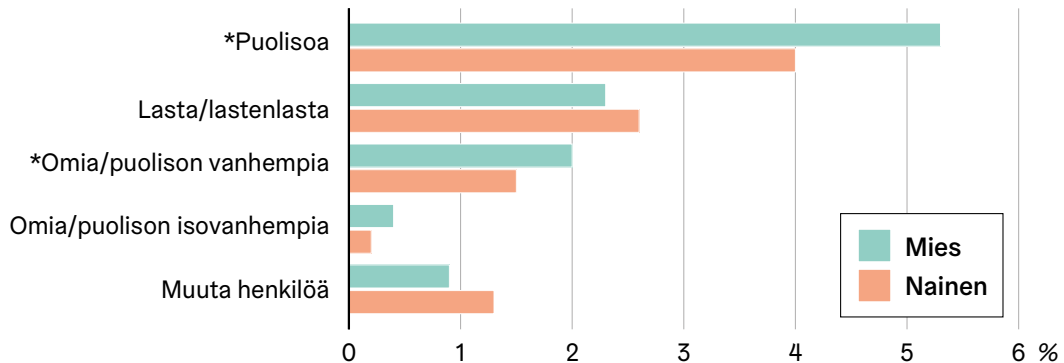
Kuvion 5.20 ylempien palkkien luvuista ei ole vähennetty virallisia omaishoitajia, ne siis ilmaisevat yhteenlasketun ”epävirallisen omaishoidon” ja virallisen omaishoidon yleisyyden.

Kuvio 5.20. Omaisen kotona selviytymisessä auttamisen ja virallisen omaishoitajuuden yleisyys sukupuolen mukaan, prosenttia. Lähde: ATH-kysely



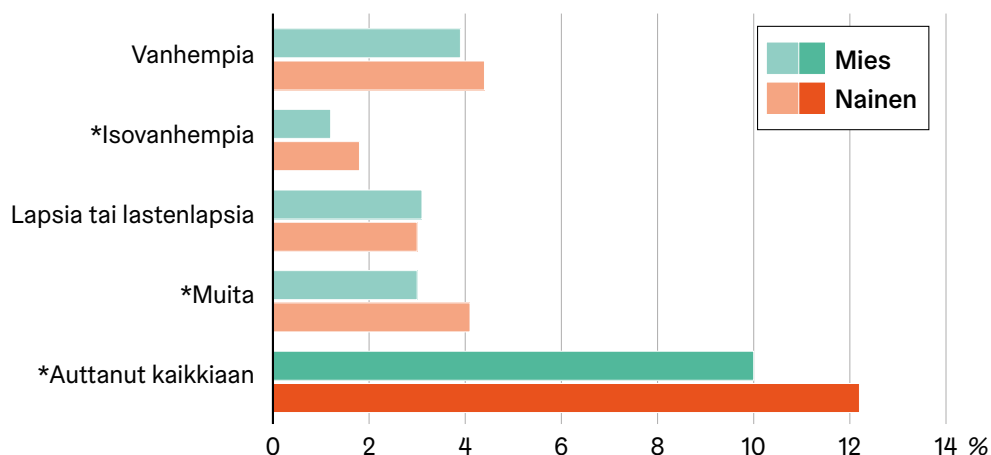
Samoin kuin virallisessa omaishoidossa tavallisin autettava kotona selviytymisessä oli puoliso, jota miehistä 5,3 prosenttia ja naisista 4,0 prosenttia vastasi auttavansa (kuvio 5.21). Seuraavaksi tavallisinta oli omien jälkeläisten ja vanhempien auttaminen.

Kuvio 5.21. Vastaukset omassa kotitaloudessa asuvan auttamista koskevaan kysymykseen sukupuolen mukaan, prosenttia. Lähde: ATH-kysely



ATH-kyselyssä kartoitettiin myös, kuinka yleistä oli toisessa kotitaloudessa asuvien auttaminen päivittäisissä toiminnoissa. Kuviossa 5.22 on esitetty vastauksia tähän. Kysymyksen muotoilusta on huomioitava, että avun antaminen ei ole ollut välttämättä päivittäistä. Edelleen kysyttiin autettavan suhdetta vastaajaan: onko autettava henkilö vanhempi, isovanhempi, jälkeläinen vai joku muu. Toisessa taloudessa asuvaa oli päivittäisissä toiminnoissa (pukeutuminen, peseytyminen, lääkkeiden otto yms) auttanut vuoden aikana noin joka kymmenes vastaaja: naisista 12 prosenttia ja miehistä 10 prosenttia. Useimmin on autettu vanhempia: noin 4 prosenttia sekä naisista että miehistä. Omia jälkeläisiä on auttanut 3 prosenttia sekä miehistä että naisista. Isovanhempia on auttanut runsas 1 prosenttia miehistä ja vajaat 2 prosenttia naisista. ”Muita” on auttanut 3 prosenttia miehistä ja 4 prosenttia naisista.

Kuvio 5.22. Toisessa taloudessa asuvan päivittäisissä toiminnoissa auttamisen yleisyys, vastaukset sukupuolen mukaan, prosenttia.
Lähde: ATH-kysely



ATH-kyselystä saatiin siis tietoa myös epävirallisesta, sekä samassa että toisessa kotitaloudessa asuvien auttamisesta. Tällainen epävirallinen apu oli huomattavasti yleisempää kuin virallinen omaishoitajuus. 8–9 prosenttia vastaajista auttoi samassa taloudessa asuvaa omaista selviämään kotona, kun virallisia omaishoitajia oli prosentin luokkaa. Toisessa taloudessa asuvaa oli vuoden aikana auttanut päivittäisissä toiminnoissa 10–12 prosenttia vastaajista. Toisin kuin virallisessa omaishoidossa epävirallisen avun eri muodoissa ei ollut naisten ja miesten välillä yleisesti ottaen merkittävää eroa. Samansuuntaisia tuloksia on saatu valtakunnallisista ajankäyttötutkimuksista: epävirallista auttamista harjoittavat miehet ja naiset suunnilleen samassa määrin (Tilastokeskus 2009).

5.5 Johtopäätöksiä omaishoidon sukupuolittuneisuudesta

Tässä tutkimuksessa on tarkasteltu omaishoittoa ja sen sukupuolittuneisuutta. Yli 70 prosenttia omaishoitajista on naisia ja tämän arviointihankkeen tavoitteena on ollut purkaa ja selittää tätä sukupuolittuneisuutta tarkastelemalla tilastotietoja omaishoitajista ja omaishoitajakyselyistä saatavaa tietoa. Omaishoitajista ei ole kovin runsaasti tilastotietoa saatavilla, esimerkiksi palvelujen käyttämisen tarkastelu ei ollut mahdollista, koska siitä ei ole saatavilla tietoa. Omaishoitajakyselystä saatiinkin joitakin lisätietoja.

Hoivan sukupuolittuneisuus

Omaishoito on osa laajempaa hoivan käsitettä. Hoiva on käsitteenä verrattain uusi, se vakiintui vasta 1980-luvulla arki- ja tutkimuskieleen (Näre 2012, 92)²⁹, mutta aihepiiriä on käsitelty ja tutkittu paljon kauemmin muun muassa sosiaalipolitiikan ja sukupuolentutkimuksen piirissä. Esimerkiksi lasten ja vanhusten hoidon järjestäminen on yksi hyvinvointivaltioiden peruskysymyksiä, joka on kiinnostanut sekä tutkijoita, poliitikoita että virkamiehiä. Historiallisesti hoivaa on järjestetty eri tavoilla: perinteisesti hoiva on kuulunut kodin ja perheen piiriin, mutta modernin, pohjoismaalaisen hyvinvointivaltion kehittymisen myötä 1960-luvulta lähtien hoivaa on siirretty julkiselle sektorille, ja myöhemmin myös takaisin yksityisen piiriin (ks. Kirsi 2004, luku 2.3.2).

²⁹ Hoivan käsitteestä lyhyesti ks. esim. luku 2.2.1 & 2.2.2. teoksessa Kirsi 2004. Ks. myös Hoppania, Karsio, Näre, Olakivi, Sointu, Vahtinen & Zechner 2016, luku 1, jossa käsitellään sekä hoivan että suomalaisen vaivan ja vaivaisuuden käsitteitä.

Hoiva on kautta aikojen ollut voimakkaasti sukupuolittunut. Hoiva on ollut naisten aluetta ja on katsottu, että se kuuluu naisille luonnostaan. Tämän luonnollisuuden purkaminen ja hoivatyön taloudellisen arvon esiin tuominen on ollut yksi sukupuolten tasa-arvoon tähtäävän liikkeen keskeisiä tavoitteita. Hoivasta on tullut myös ammatti, varsinkin Suomessa ja muissa Pohjoismaissa, joissa hyvinvointivaltion kasvu on luonut laajat hoivatyön markkinat. Suomessa nämä hoivatyön työmarkkinat noudattavat hyvin pitkällä sitä perinteistä ajatusta, että hoiva on naisten velvollisuus. Tilastokeskuksen tietojen mukaan vuonna 2018 terveys- ja hoitoalan työntekijöistä 86 prosenttia oli naisia (ks. Tilastokeskus 2019).

Julkisen hoivatyön lisäksi myös yksityinen hoiva, eli perheessä ja muussa lähipiirissä tapahtuva hoivatyö, on voimakkaasti sukupuolittunutta. Viime vuosina on puhuttu paljon, miten isät osallistuvat enemmän lastensa hoitoon ja perheiden kotityöt jakautuvat entistä tasaisemmin. Kuitenkin esimerkiksi monet lapsiin liittyvät velvollisuudet, kuten sairaan lapsen hoito, yhteydenpito päiväkotiin tai läksyistä huolehtiminen ovat edelleen useammin naisten vastuulla (Sosiaali- ja terveysministeriö 2018, 101–104). Myös ajankäyttötutkimukset kertovat, että naiset käyttävät edelleen enemmän aikaa ruuanlaittoon, lastenhoitoon ja siivoukseen³⁰ (Tilastokeskus 2018, 126). Myös erilaiset lastenhoitoon tarkoitetut perhevapaat ovat erittäin sukupuolittuneita. Vuonna 2016 äidit pitivät vanhempainpäivärahapäivistä 90,5 prosenttia ja isät 9,5 prosenttia; lasten kotihoidon tuen saajista naisia on 93 prosenttia (Kela 2019).

Myös omaishoidon osalta sukupuolittuneisuus on voimakasta. Tässä tutkimuksessa tarkastellut helsinkiläisiä omaishoitajia koskevat tilastot osoittavat, että 74 prosenttia on naisia ja 26 prosenttia miehiä. Ikääntyneiden palveluissa jakauma on hieman tasaisempi, naisia on 68 prosenttia. Jakauma vielä tasaantuu vanhemmissa ikäluokissa, mutta esimerkiksi alle 65-vuotiaista omaishoitajista vain 18 prosenttia on miehiä. Lisäksi saatavilla oleva lyhyt aikasarjatieto osoittaa, että miesten osuus ei ole juurikaan muuttunut.

Miesomaishoitajat hoitavat yleisimmin omaa puolisoaan, 75 prosentilla miesomaishoitajista hoidettava on puoliso. Naisilla vastaava luku on 53 prosenttia, loput naisista hoitavat yleensä joko omaa lasta tai omia vanhempiaan. Kun kyse on työikäisistä, miehet ovat selvästi naisia harvemmin omaishoitajia. Myös oman lapsen omaishoito on pääasiallisesti naisten vastuulla, esimerkiksi vuonna 2012 tehdyn kyselyn mukaan 91 prosenttia alaikäisen lasten hoitajista oli naisia³¹ (Kalliomaa-Puha & Tillman 2016, 329), mikä on samalla tasolla esimerkiksi kotihoidon tuen saajien kanssa. Tämän tutkimuksen mukaan Helsingissä perhe- ja sosiaalipalvelujen piirissä olevista omaishoitajista 18 prosenttia on miehiä ja 82 prosenttia naisia eli tämä on samansuuntainen vuoden 2012 valtakunnallisen kyselyn kanssa.

Omaishoitajuus sijoittuu yksityisen ja julkisen hoivan välimaastoon, jossa intiimin ja yksityisen sekä julkisen rajapinnat risteävät ja sekoittuvat. Omaishoitajuus tapahtuu hoidettavan kotona, ja hoitaja ja hoidettava ovat läheisessä suhteessa keskenään. Se, että omaishoitajille maksetaan palkkiota, tarkoittaa kuitenkin, että julkinen valta määrittelee omaishoidon tuen saamiselle tiettyjä reunaehtoja. Sekä laki omaishoidon tuesta että kaupungin säännöt liittyen omaishoitajille maksettavaan korvaukseen määrittelevät, millä ehdoilla ja millaisella korvauksella omaishoitoa tehdään. Erilaiset tukipalvelut tuovat myös ammattimaista hoivaa kotiin, hoivatyön määrää ja laatua arvioidaan palkkioita määriteltessä ja siihen liittyy samoja piirteitä kuin palkalliseen hoivatyöhön, kuten esimerkiksi vapaapäivät.

30 Kuten Heikki ja Kirsi Hiilamo toteavat kirjassaan, hoivan määrittely on joskus vaikeaa. Esimerkiksi siivous tai kotityöt eivät sinänsä ole hoivaa, koska kohteena ei ihminen, mutta jos hoivan tarpeessa oleva ihminen itse ei kykene näitä toimia tekemään, kodin viihtyvyydestä huolehtiminen muuttuu tärkeäksi osaksi hoivaa. (Hiilamo & Hiilamo 2015, 23)

31 Tässä tutkimuksessa emme ole tarkastelleet hoidettavia, vaan omaishoitajia.

Omaishoitajille suunnatut palvelut

Tämän tutkimuksen mukaan suurin osa helsinkiläisistä omaishoitajista on varsin tyytyväisiä omaishoitajille suunnattuihin palveluihin, vaikkakin naiset ovat jonkin verran tyytymättömämpiä palvelujen riittävyyteen ja tiedonsaantiin. 75 prosenttia naisista oli sitä mieltä, että sai tarpeeksi tietoa palveluista, miehillä vastaava luku oli 82 prosenttia. Palvelujen riittävyyteen oli tyytyväisiä 76 prosenttia naisista ja 86 prosenttia miehistä. Kaupungin tehtävänä on tarjota asukkailleen parhaita mahdollisia palveluja, mutta ne voivat samalla uusintaa hyvin perinteisiä sukupuolirooleja. Samalla voimme miettiä, mikä on kaupungin tehtävä sukupuoliroolien murtamisessa ja tarkemmin, mitä kaupunki voisi tehdä esimerkiksi omaishoidon osalta sen sukupuolittuneisuuden lieventämiseksi. Päätökset omaishoitajaksi ryhtymisestä ovat perheen sisäisiä ja niihin liittyy monenlaisia neuvotteluja paitsi hoivavastuun jakautumisesta myös esimerkiksi taloudellisista resursseista ja työurien kehittymisestä ja kehittämisestä. Vaikka kaupungin palvelujen mahdollisuus vaikuttaa esimerkiksi työelämän kehittymiseen on rajallinen, olisi kuitenkin tärkeää pohtia paitsi sukupuolivaikutusten näkökulmasta myös esimerkiksi erilaisten palvelujen kestävyiden kannalta sitä, miten hoivavastuuta jaetaan ja millaisiin toimiin kaupunki kannustaa omaishoidon kohdalla.

Eräs tärkeä näkökulma sukupuolivaikutusten arvioinneissa on kysyä, vastaavatko palvelut eri ihmisryhmien tarpeisiin. Omaishoitajissa vähemmistö on miehiä ja voidaan kysyä, vaikuttaako sekä omaishoitajien että sosiaali- ja terveysalan ammattilaisten naisvaltaisuus niihin palveluihin, joita omaishoitajille tarjotaan. Esimerkiksi viestittäessä erilaisista tuki- ja virkistyspalveluista, olisi tärkeä kiinnittää huomioita, että viestintä tavoittaa myös miehet, ja että sekä viestintä että palveluiden sisältö ovat sellaisia, että myös miehet kokevat palvelut heille suunnatuiksi. Tämä on tullut esille esimerkiksi toimintakeskusten toiminnassa ja siinä millaisia tilaisuuksia ja millaista toimintaa järjestetään. Varsinkin vanhemmat miehet voivat kokea, että kaikki toiminta ei ole heille tarkoitettua, joten asiaan on hyvä kiinnittää huomiota.

Erilaisten tukipalveluiden osalta voidaan myös pohtia, olisiko hyvä olla vain miehille tai vain naisille suunnattuja palveluita. Eri sukupuolilla voi olla heille tyypillisiä tarpeita tukipalveluille ja niitä räätälöimällä voidaan palvella paremmin. Myös ikä on tekijä, joka voi vaikuttaa palvelujen ja tuen tarpeeseen ja sen muotoihin. Lastaan hoitava 35-vuotias omaishoitajanaainen voi tarvita erilaisia palveluita kuin 75-vuotias puolisoaan hoitava mies. Yksi omaishoidon tukipalveluiden tarkoitus on edistää omaishoitajien jaksamista ja tämä tutkimus viittaa siihen, että miehet jaksavat paremmin kuin naiset omaishoitajina.

Etenkin nuorimpien naisomaishoitajien jaksaminen oli huonompaa kuin muiden ikäryhmien. Tässä tutkimuksessa tarkastellun jaksamista mittaavan COPE-indeksin mukaan alle 44-vuotiaat naiset jaksavat omaishoitajista huonoimmin kaikilla indeksin osaluilla. He kokevat eniten negatiivisia vaikutuksia, he kokevat useimmin, että heidän työtään ei aina arvosteta, ja että he eivät saa riittävästi tukea. Tämä kiinnittää huomiota myös sen vuoksi, että alle 44-vuotiailla oma terveys pitäisi vielä olla kunnossa. Vanhemmilla omaishoitajilla myös oma terveys heikkenee, ja sillä voi olla vaikutusta jaksamiseen.

Alle 44-vuotiaiden oman lapsen omaishoitajanaisten elämäntilanne voi olla monessa mielessä haastava. Perheissä on yleensä muitakin lapsia, jotka myös tulisi huomioida. Laura Kalliomaa-Puhan ja Päivi Tilmanin selvityksen mukaan, niissä perheissä, joissa on omaishoidettava lapsi, on seitsemässä perheessä kymmenestä useampi kuin yksi alle 18-vuotias perheenjäsen. Tämän lisäksi 62 prosenttia lasten omaishoitajista oli töissä, joko kokopäiväisesti, osa-aikaisesti tai yrittäjänä³². (Kalliomaa-Puha & Tilman 2016, 327–

³² Toisaalta työssä käynti voi myös parantaa omaishoitajan hyvinvointia. Kalliomaa-Puhan ja Tilmanin mukaan 69 prosenttia työssä käyvistä omaishoitajista koki terveydentilansa hyväksi, kun vastaava luku muilla oli 57 prosenttia (Kalliomaa-Puha & Tilman 2016, 345).

328.) Nämä tulokset ovat valtakunnallisia, mutta on oletettavaa, että myös Helsingissä lasten omaishoitajien tilanne on samansuuntainen. On selvää, että tällaisessa elämäntilanteessa olevien omaishoitajien palvelutarpeet ovat osaksi erilaisia verrattuna esimerkiksi eläkkeellä olevaan puolisonsa omaishoitajaan. Kuten Kalliomaa-Puha ja Tillman (2016, 340) toteavat, myös kunnat ovat tietoisia palvelujen kohtaamattomuudesta ja palveluiden monipuolistaminen ja yksilöllisten tarpeiden huomioiminen ovat kehittämiskohteita omaishoitajille suunnattujen palveluiden osalta. Myös tämän tutkimuksen tulokset viittaavat siihen, että monipuoliset ja yksilöllisiin tarpeisiin vastaavat palvelut ovat asia, johon on hyvä kiinnittää huomiota.

Tämän lisäksi on tärkeää myös huomioida, että omaishoitajuudella on pitkäaikaisia vaikutuksia esimerkiksi eläkekertymän kautta, etenkin nuorempien omaishoitajien kohdalla. Omaishoidon tuesta kertyy eläkettä, mutta koska tulotaso on alhaisempi kuin palkkatöissä, jää myös eläkekertymä alhaisemmaksi. Koska valtaosa nuoremmista omaishoitajista on naisia, on tämä myös ongelmallista sukupuolten tasa-arvon kannalta. Vaikutukset voivat heijastua vuosikymmenten päähän esimerkiksi naisten köyhyytensä eläkeiässä.

Omaishoitajuus ja sille annetut merkitykset

Omaishoitajien jaksamiseen liittyy muitakin sukupuolittuneita ilmiöitä. Yksi näkökulma on omaishoitajien saama arvostus. Tässä selvityksessä todettiin, että miehet kokevat enemmän arvostusta omaishoitajina. Esimerkiksi COPE-indeksin omaishoitajuuden myönteistä merkitystä mittaava luku, joka myös sisältää arvostuksen, oli miehillä korkeampi kuin naisilla. Arvostuksen voidaan olettaa parantavan jaksamista. Koska hoivatyö katsotaan jottenkin ”luonnollisesti” kuuluvan naisille, naiset eivät ehkä saa yhtä paljon arvostusta työstään tai heillä ei ole yhtä paljon valinnanvaraa omaishoitajaksi ryhtymisessä ja tämä voi heikentää heidän jaksamistaan. Tapio Kirsin (2004) tutkimus dementoituneita puolisoita hoitaneista miehistä ja naisista tarkastelee, miten omaishoitajat jäsentävät ja tulkitsevat omaa tilannettaan ja omaishoitajuuttaan. Kirsin tutkimuksen mukaan naisten riittämättömyyden tunteet liittyivät sosiaalisiin normeihin naisista hoivaajina. Verrattessaan itseään näihin normeihin, naiset kokivat itsensä vajaiksi naisina ja hoivaajina. Miesomaishoitajilla ei sen sijaan ole vastaavia kulttuurisia normeja, joita heidän odotetaan toteuttavan tai joihin he itse itseään vertaavat. Kuten Kirsi toteaa, miehillä ei ole vastaavaa kytköstä hoitamisen ja sukupuoli-identiteetin välillä, joten he syyllistävät vähemmän itseään. (Kirsi 2004, 72–74.)

Samoin voidaan pohtia, onko miehillä ollut enemmän valinnanvaraa omaishoitajaksi ryhtyessä tai ovatko ne miehet, jotka päättävät alkaa omaishoitajiksi siihen paremmin soveltuvia, mikä myös voisi edistää jaksamista. Omaishoitajaksi ryhtymisen motiivit ja päätösprosessit ovat monisyisiä, mutta on olemassa tutkimustuloksia, joiden mukaan miehet perustelevat ryhtymistään omaishoitajiksi vähemmän velvollisuudella kuin naiset. Miesten perustelut ryhtyä puolisonsa omaishoitajaksi liittyivät enemmän vastavuoroisuuteen ja haluun hyvittää aiemmin saatu hoiva ja huolenpito. (Kirsi 2004, 76.) Toisaalta ajatus vastavuoroisuudesta voidaan tulkita myös eräänlaiseksi velvollisuudeksi, eli tältä osalta myös miesten valinnanvapaus voi olla rajoitettua. Vaikka meillä ei ole tarkempaa tietoa tässä tutkimuksessa mukana olleiden perusteluista ryhtyä omaishoitajiksi, on kuitenkin mahdollista, että vastavuoroisuus motivaatiotekijänä voi vaikuttaa omaishoitajana jaksamiseen.

Omaishoitajaksi ryhtymisessä kietoutuvat yhteen jo aiemmin mainittu intiimi ja julkinen. Esimerkiksi oman lapsen omaishoitajuutta ei yleensä käsitteellistetä rationaalisen valinnan kautta, vaan se katsotaan kuuluvaksi siihen huolenpitoon, jota perheissä tehdään ilman rahallista tukeakin (ks. Kalliomaa-Puha & Tillman 2016). Tämä huolenpito on kuitenkin hyvin sukupuolittunutta, eli juuri naiset kokevat, että omaisia hoidetaan koto-

na ja on naisten velvollisuus puolisoina ja äiteinä hoitaa läheisiä. On myös esitetty, että viranomaiset olettavat, että hoivaajan rooli kuuluu automaattisesti naisille (Kalliomaa-Puha & Tillman 2016, 330). Tästä näkökulmasta olisikin tärkeää, että kaupungin toiminta mahdollistaa laajasti hoivavastuun jakamisen sukupuolesta riippumatta.

Onkin tärkeää huomata, että omaishoito on sukupuolittunutta paitsi siltä osin, että pääosa omaishoitajista on naisia, myös niiden merkitysten suhteen, joita omaishoitajat antavat tehtävälleen. Tässä tutkimuksessa ei ollut mahdollista selvittää, miten omaishoitajat itse käsitteellistävät omaishoitajuuttaan ja millaisia eroja sukupuolten välillä tässä on, mutta aiempi tutkimus antaa viitteitä siitä, että miehet ja naiset käsitteellistävät omaishoitajuuttaan eri tavalla ja nämä merkityksenannot ovat myös vuorovaikutuksessa sisäistettyjen sukupuoliroolien kanssa. Naisiin liitetty hoivaamisen ja uskollisuuden ideaali voi olla ristiriidassa fyysisesti ja psyykkisesti raskaan omaishoidon³³ kanssa ja se voi myös osaltaan selittää tässä tutkimuksessa esille tulleita jaksamisen pulmia.

Palvelujen kehittäminen

Kuten tämä lyhyt tarkastelu osoittaa hoivan sukupuolittuneisuus on ilmiö, joka on laajempi kuin Helsingin kaupungin tukema omaishoitajuus. On kuitenkin tärkeää, että kaupungin palveluja mietittäessä kehitellään paitsi parempaa palvelua, myös tapoja, joilla haitallisia sukupuolittuneita käytäntöjä lievennetään. Naisomaishoitajien huonompi jaksaminen viittaa siihen, että tiukat sukupuoliroolit ja -normit heikentävät jaksamista. Pitkällä tähtäimellä tämä ei ole kenenkään etu. Lasten omaishoitajille on tarjolla erilaisia palveluita Helsingin kaupungin perhekeskuksissa. Kaupunki toimii yhteistyössä omaishoitajajärjestöjen kanssa ja järjestöt tarjoavat erilaista tukea omaishoitajaperheille myös perhekeskuksissa. Kaupunki myös tukee järjestöjä erilaisten järjestöavustusten kautta. Myös järjestökentän tuottamissa tukimuodoissa on hyvä huomioida sukupuolisensitiivisyys, jos järjestöt saavat tukea kaupungilta avustusten tai tilojen muodossa.

Osa omaishoitajista käy myös töissä. Vuonna 2018 Helsingissä muutettiin omaishoidon tuen perusteita liittyen työssäkäyntiin. Muutos mahdollisti omaishoitajien laajemman työssäkäynnin ja toi siten joustoa siihen, miten omaishoitajat järjestävät elämänsä. Tämä muutos koski pääasiassa naisia, sillä työikäisistä omaishoitajista valtaosa on naisia. Tässä tutkimuksessa ei tarkasteltu muutoksen vaikutuksia, mutta se on esimerkki siitä, miten omaishoitajille tarjotaan joustavampia mahdollisuuksia hoidon ja työssäkäynnin yhdistämiseen.

Ikääntyvien omaishoitajien jaksamista tuetaan Helsingissä esimerkiksi toimintakeskusten kautta. Toimintakeskuksissa voidaan hyödyntää tarvittaessa positiivisia erikoistoimia. Esimerkiksi omaishoitajamiehillä on osaksi erilaisia tarpeita kuin naisilla ja näiden huomioiminen sekä omaishoitoa tukevassa toiminnassa ja erilaisessa virkistystoiminnassa on tärkeää. Toisaalta on tärkeää, että on myös yhteistoimintaa, johon kaikki voivat osallistua. Toiminnasta viestittäessä on tärkeää kiinnittää huomiota käytettyyn kieleen. Jos toiminta on suunnattu kaikille, on tärkeää, että viestinnällä ei suljeta ulos joitakin ryhmiä. Helsingin kaupungin tasa-arvosuunnitelman mukaisesti kaupunginkanslia kehittää sukupuolisensitiiviseen viestintään liittyviä tukimateriaaleja ja myös sosiaali- ja terveys-toimialalla on hyvä kehittää sukupuolisensitiivisiä viestintätapoja.

Lopuksi on hyvä muistaa, että Helsingin kaupunki paitsi tarjoaa tukea ja palveluita omaishoitajille, on myös työnantaja työssäkäyville omaishoitajille. Onkin tärkeää, että

33 Ks. esimerkiksi Riitta Heikkilän (2008) pro gradu, jossa hän analysoi omaishoidon arkea ja toteaa, että se omaishoito on elämäntilanteena erityisen intensiivinen niin fyysisesti kuin psyykkisesti ja erityisesti puolisoitten välinen hoitosuhde tuo ristiriitaisiakin tunteita (Heikkilä 2008, 49), omaishoitajien arjesta ja kokemuksista on tehty aika runsaasti tutkimusta, ks. Tikkanen 2016.

Helsinki myös työnantajana toimii johdonmukaisesti ja tukee omaishoitajina toimivien työntekijöidensä jaksamista. Tämän vuoksi olisikin hyvä olla yhdenmukainen ohjeistus esimerkiksi liittyen työajan joustoihin.

Kuten tämän tutkimuksen tulokset osoittavat, sukupuolivaikutusten arvioinnilla voidaan saada paljon hyödynnettävää lisätietoa kaupungin palveluiden parantamiseen. Sosiaali- ja terveystoimialalla sukupuolivaikutusten arviointi on pääasiassa osa terveysvaikutusten arviointia. Laadukkaat sukupuolivaikutusten arvioinnin menetelmät tai sukupuolinäkökulma tärkeänä osana laajempia vaikutustenarviointimenetelmiä tarjoaa tietoa parempien palvelujen tuottamiseksi ja sen vuoksi onkin tärkeää, että sosiaali- ja terveystoimialalla sukupuolivaikutusten arviointi on kiinteä osa ennakkoarvioinnin menetelmiä ja jatkuvaa toiminnan arviointia.

6 Liikunnan seuratuki (kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala)

Kulttuurin ja vapaa-ajantoimialalla sukupuolivaikutusten arviointi toteutettiin erillisenä projektina vuonna 2018. Raportti valmistui syksyllä 2018 (Kurki 2018). Tarkastelun kohteena oli liikunnan seuratuksen sukupuolivaikutukset ja siinä selvitettiin helsinkiläisille seuroille myönnettävien resurssien kohdentumista sukupuolen mukaan. Helsingin kaupunki myöntää avustuksia vuosittain noin 350 seuralle, jotka liikuttavat säännöllisesti noin 100 000 ihmisistä. Kaupungin liikuntapalvelu myös ylläpitää ja hallinnoi liikuntatiloja ja -paikkoja, joihin kaikilla helsinkiläisillä seuroilla on mahdollisuus hakea tuettuja käyttövuoroja. Tutkimuksessa tarkasteltiin sekä seura-avustuksia että tuettujen vakiovuorojen jakoa. Lisäksi toteutettiin seuroille suunnattu tasa-arvoaiheinen kysely. Seuraava tiivistelmä kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan arvioinnista on erillinen hankkeen yhteydessä tehty kuvaus tuloksista.

Kuvan arvioinnin tarkemmat tulokset löytyvät osoitteesta https://www.hel.fi/static/liitteet/kulttuurin-ja-vapaa-ajan-toimiala/Julkaisut/Liikunnan_seuratuen_sukupuolivaikutusten_arvioni_2018_A4_interactive.pdf.

Johdanto

Seurat ovat suomalaisen liikuntakulttuurin ydinyksikköjä niin huippu- ja kilpaurheilussa kuin harrasteliikunnassakin. Helsingissä aktiivisesti toimivia seuroja on arviolta noin 800 ja niissä harrastetaan jopa 100 eri liikunta- ja urheilulajia.

Helsingin kaupungin seuratuksijärjestelmän tarkoitus on luoda edellytyksiä kaupungin laajan ja moninaisen seurakentän toiminnolle. Kaupunki myöntää avustuksia vuosittain noin 350 seuralle, jotka liikuttavat säännöllisesti noin 100 000 helsinkiläistä. Kaupungin liikuntapalvelu ylläpitää ja hallinnoi liikuntatiloja ja -paikkoja, joihin kaikilla helsinkiläisillä seuroilla on mahdollisuus hakea subventoituja käyttövuoroja. Muun muassa tilaratkaisuissa, toimintasisällöissä, olosuhteiden kehittämisessä ja tapahtumajärjestelyissä kaupunki ja seurat toimivat kumppaneina.

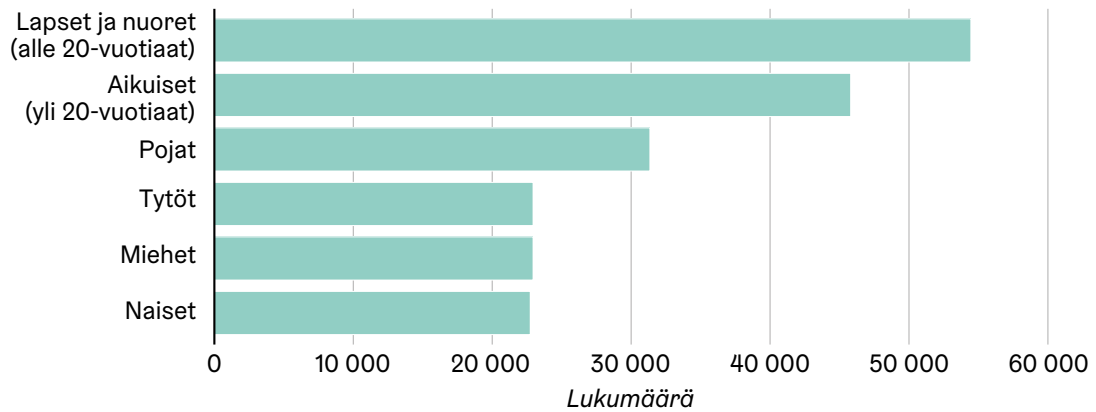
Liikunnan seuratuksen sukupuolivaikutusten arviointi on tutkimusluonteinen selvitystyö sukupuolten tasa-arvon ja seurojen välisen tasapuolisuuden toteutumisesta seura-avustuksissa sekä subventoidun käytön vakiovuorojen jaossa. Tavoitteena on rakentaa sukupuolitietoista tietopohjaa kaupungin liikuntahallinnon päätöksenteolle sekä parantaa seuratuksen kohdentumisen läpinäkyvyyttä seuroille sekä muille asiasta kiinnostuneille.

Helsingissä poikien seuraharrastaminen on tilastotietojen mukaan yleisempää kuin tyttöjen. Kuvion 6.1 havainnollistama ero alle 20-vuotiaiden poika- ja tyttöharrastajien määrissä vaikuttaa kohtuullisen merkittävältä, mutta sen syyt ovat epäselviä. Aikuisissa, yli 20-vuotiaissa, seuraharrastajissa miehiä ja naisia on yhtä paljon. Sukupuolten välillä on eroja muun muassa harrastetuissa lajeissa, liikuntakäyttäytymisessä sekä liikunta-paikkojen käytössä. Naiset ovat vähemmistönä liikunnan ja urheilun päätöksenteossa, johtotehtävissä ja valmentajina. On arvioitu, että Suomessa suurempi osa koko liikunta-sektorin rahoituksesta kohdentuu miehille kuin naisille.

Sukupuolivaikutusten arvioinnin lähtökohtana olikin tarkastella, miten ja missä määrin kaupungin seuratuki palvelee eri sukupuolten erilaista seuraharrastamista. Arviointiai-neisto – tiedot avustettavista seuroista sekä niille myönnettyistä avustuksista ja vakiovuoroista – on kerätty kaupungin tietojärjestelmistä. Kaupungin järjestelmistä kerätyt tiedot eivät kuitenkaan kerro kaikkea, sillä seuratoiminta on vapaata kansalaistoimintaa, jossa loppukädessä seura itse päättää käytössään olevien resurssien kohdentamisesta. Ar-

viennin tietopohjaa laajennettiin ja vahvistettiin toteuttamalla tasa-arvoaiheinen seurakysely. Sen tulokset viestivät siitä, millaisia tulkintoja ja merkityksiä tasa-arvo sekä sen edistäminen saavat seuratoiminnan arjessa ja päätöksenteosta.

Kuvio 6.1. Helsingiläiset aktiiviharrastajat vuonna 2017 avustuksia saaneissa seuroissa



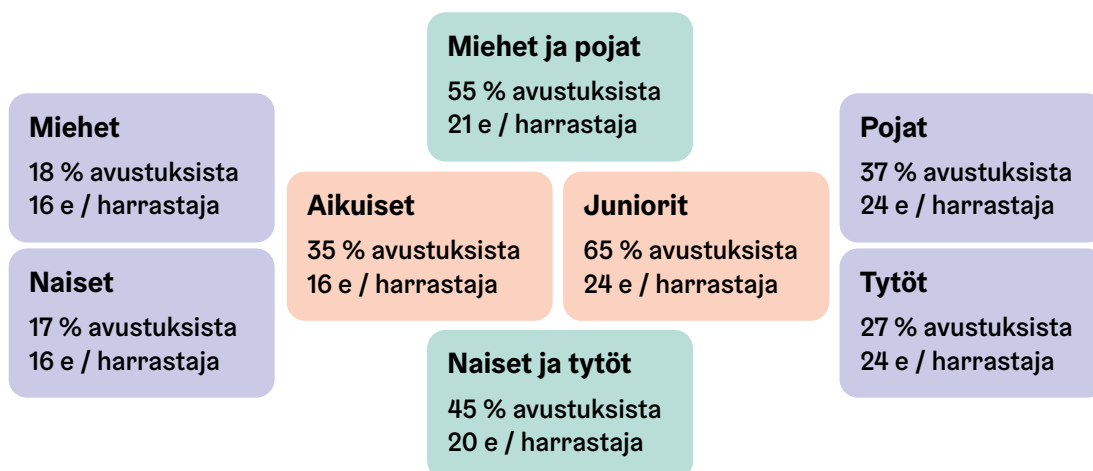
Sukupuolineutraalin jaon toteuma

Seuratuen jaossa sukupuoleen suhtaudutaan neutraalina tekijänä. Sukupuoli ei siis lukeudu avustusten tai vakiovuorojen jakoperusteisiin tai painotuksiin. Sen sijaan painotus on alle 20-vuotiaiden lasten ja nuorten toiminnan tukemisessa. Eri tukimuotojen sukupuolivaikutuksia onkin tarkasteltava ensi sijassa ikäryhmäkohtaisesti, siis miesten ja naisten välillä sekä poikien ja tyttöjen välillä.

Yleisluonteisena toiminta-avustuksena seuroille sekä eläkeläis- ja erityisjärjestöjen liikuntatoimintaan on viime vuosina myönnetty 2 miljoonaa euroa. Tarkasteluvuonna 2017 toiminta-avustusta sai 344 seuraa. Seura päättää itse avustuksen käytöstä.

Arvioinnin perusteella toiminta-avustuksen vuonna 2016 uudistettu laskenta on perusteiltaan selkeä. Harrastajamääriin suhteutettuna toiminta-avustukset kohdentuvat sukupuolittain tasaisesti. Koska avustettujen seurojen harrastajissa on enemmän poikia kuin tyttöjä, absoluuttisesti poikien harrastamisen tukemiseen kohdentuu enemmän resursseja kuin tyttöjen (kuviokuva 6.2). Laskentaperusteet kohtelevat myös lajeiltaan ja harrastamisen muodoiltaan erilaisia seuroja tasapuolisesti ja aiempia laskentaperusteita tasapuolisemmin. Uudistuksen yhteydessä käyttöön otettu jarrutettu laskenta on tähän saakka estänyt tosiasiallisesti tasapuolisen jaon toteutumisen. Jarrun käytölle on kuitenkin tarkoituksenmukainen perustelu: sillä on pyritty siihen, että uudistettu laskenta ei aiheuta äkillisesti kohtuuttoman suuria muutoksia yksittäisten seurojen avustuksiin.

Kuva 6.2. Vuonna 2017 myönnettyjen toiminta-avustusten kohdentuminen absoluuttisesti ja suhteessa harrastajamääriin



Tilankäyttöavustus

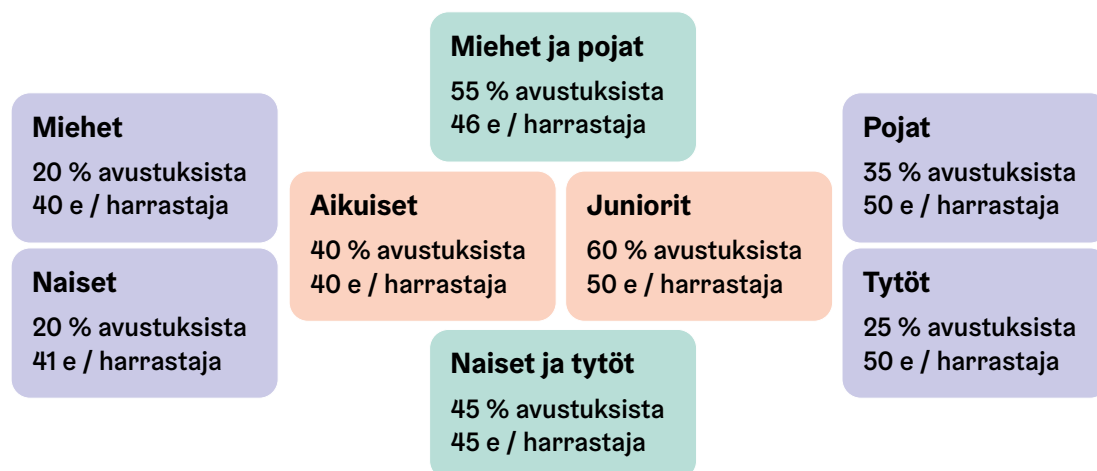
Tilankäyttöavustusta myönnetään muissa kuin liikuntapalvelun hallinnoimissa subventoidun käytön tiloissa harjoittelevien seurojen tilavuokriin. Seuratukijärjestelmässä tilankäyttöavustuksen tehtävä on kompensoida sitä, että subventoidun käytön tiloja ja paikkoja on rajallinen määrä ja ne palvelevat eri lajien ja seurojen toimintaa vaihtelevasti.

Viime vuosina avustusta on myönnetty noin 5,5 miljoonaa euroa. Tästä vähän alle miljoona euroa on jaettu erillisenä clearing-avustuksena jääkiekko- ja taitoluisteluseurojen junioriharrastajien tilavuokriin. Vuonna 2017 tilankäyttöavustusta myönnettiin 275 seuralle ja clearing-avustus kanavoitui Jääkenttäsäätiön kautta yhteensä 16 jääkiekko- ja taitoluisteluseuran junioriharrastajille.

Tilankäyttöavustuksen ei ole tarkoitus kohdentua tasaisesti seurojen tai seuraharrastajien välillä. Päinvastoin mitä enemmän seura harjoittelee muissa kuin subventoidun käytön tiloissa, sitä suurempaa tilankäyttöavustusta se voi hakea. Avustus kattaa kuitenkin vain pienen osan tilavuokrasta ja sen seurakohtainen määrä ja kattavuus riippuvat siitä, kuinka paljon muut seuravastukset hakevat. Käytännössä mitä enemmän seuroissa syntyy tilankäyttöavustuksen perusteiksi hyväksyttyjä vuokratukustannuksia, sitä pienemmän osuuden toteutuvista vuokrista avustus kattaa niin seurakohtaisesti kuin kokonaisuudessaan, mikäli avustukseen osoitettu määräraha pysyy samana.

Arvioinnin perusteella tilankäyttöavustus kohdentuu harrastajamääriin suhteutettuna sukupuolittain tasaisesti. Näin ollen pojille kohdentuu absoluuttisesti enemmän resursseja kuin tytöille (kuvi 6.3). Arvioinnin tuloksesta on pääteltävissä, että helsinkiläiset miehet ja naiset sekä pojat ja tytöt liikkuvat jotakuinkin yhtä paljon muissa kuin liikuntapalvelun subventoidun käytön tiloissa. Sen sijaan lajien sekä seurojen välillä eroja on, mikä kertoo ensisijaisesti merkittävästä vaihtelusta tilojen käytössä ja tarpeessa. Laskentaperusteet kohtelevat seuroja kohtuullisen tasapuolisesti. Tasapuolisen palvelun kannalta jossain määrin ongelmallisena voidaan kuitenkin pitää sitä, että laskentaperusteet huomioivat vain vähäisiltä osin lajien ja seurojen välisiä eroja tilakustannusten tasossa.

Kuva 6.3. Vuonna 2017 myönnettyjen tilankäyttöavustusten kohdentuminen absoluuttisesti ja suhteessa harrastajamääriin



Erillisen clearing-avustuksen myötä jääkiekon ja taitoluistelun junioreille kohdentuu merkittävästi enemmän tilankäyttöavustusta kuin muiden seurojen aktiiviharrastajille. Jääkenttäsäätiön hallinnoiman clearing-järjestelmän sisällä poikaenemmistöiselle jääkiekolle kohdentuu merkittävästi enemmän harjoitustunteja ja siten myös tilankäyttöavustusta kuin tyttöenemmistöiselle taitoluistelulle.

Muiden liikuntaa edistävien yhdistysten avustus

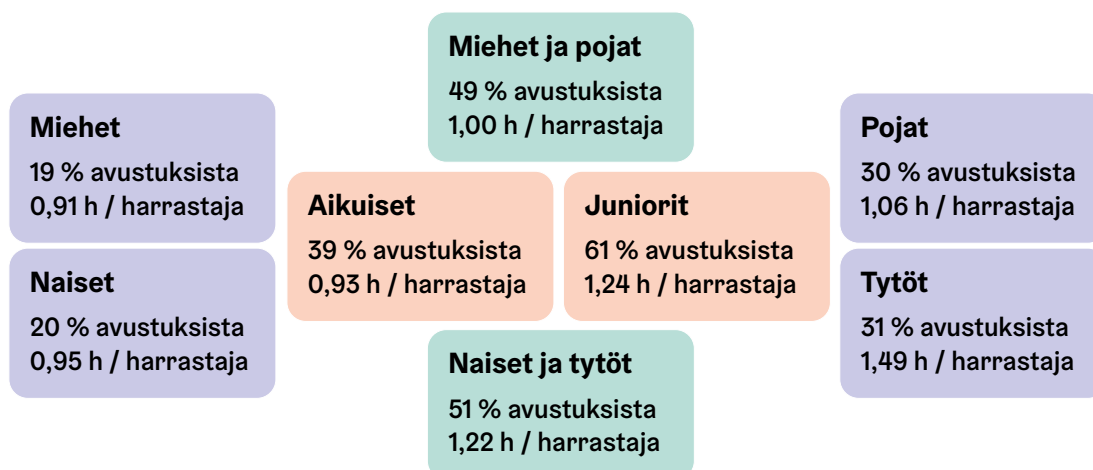
Muiden liikuntaa edistävien yhdistysten avustusta voivat hakea säännöllistä liikuntatoimintaa järjestävät helsinkiläiset yhdistykset, jotka eivät täytä avustuskelpoisuuden ehtoja, eivätkä siksi voi saada toiminta- ja tilankäyttöavustuksia. Vuonna 2017 avustusta myönnettiin 15 yhdistykselle yhteensä 63 900 euroa.

Avustus on harkinnanvarainen, minkä takia ei ole mahdollista arvioida, kuinka tasapuolisesti se kohtelee eri sukupuolia tai yhdistyksiä, joille avustusta myönnetään. Koko seuratukijärjestelmän osalta voidaan todeta, että se kohtelee lajiliittojen ja muiden valtakunnallisten liikunnan ja urheilun keskusjärjestöjen alle organisoituneita seuroja yhdenmukaisemmin perusteiden mukaan kuin muunlaista liikuntatoimintaa järjestäviä yhdistyksiä. Käytännössä tämä saattaa asettaa muuta kuin perinteistä liikuntatoimintaa järjestävät yhdistykset muita liikunta- ja urheiluseuroja huonompaan asemaan.

Subventoidun käytön vakiovuorot

Absoluuttisesti liikuntapalvelun seuroille myöntämät vakiovuorot kohdentuvat sukupuolittain lähes tasan (kuvio 6.4). Merkittäviä eroja ei ole ikäryhmienkään sisällä, vaan junioreissa tytöille ja pojille sekä aikuisissa naisille ja miehille kohdentuu yhtä paljon vuoroja. Koska tyttöjä on seuraharrastajissa vähemmän kuin poikia, harrastajamääriin suhteutettuna tytöille kohdentuu enemmän vuoroja kuin pojille.

Kuvio 6.4. Kauden 2017–2018 vakiovuorojen kohdentuminen absoluuttisesti ja suhteessa harrastajamäärään



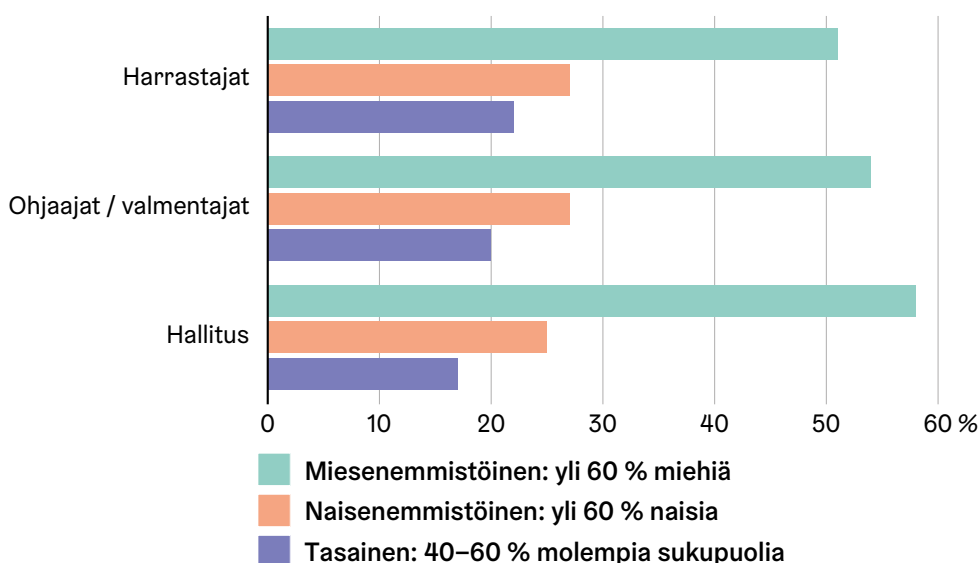
Kun vuorojenjaon kokonaisuutta pilkkotaan osiin, eroja sukupuolten välillä on. Kesäkauden vakiovuoroja kohdentuu enemmän pojille kuin tytöille ja miehille enemmän kuin naisille. Liikuntapalvelun tilojen talvikauden vuoroista suurempi osuus kohdentuu tytöille kuin pojille, mutta aikuisten osalta miehille kohdentuu enemmän vuoroja kuin naisille. Koulujen liikuntasalien vakiovuoroista kohdentuu naisille miehiä suurempi osuus. Juniori-ikäisten osalta kouluvuorojen jakauma näyttäytyy lähes tasaisena.

Lajien ja seurojen välillä on merkittäviä eroja vakiovuorojen määrissä. Erot viestivät siitä, että subventoidun käytön piirissä olevat tilat eivät palvele tasapuolisesti eri lajien harrastamista. Tilannetta selittävät ainakin seuraavat tekijät: (1) Kaupungilla ei ole tarjota olosuhteita tai niitä ei ole riittävästi. (2) Kaupungin tarjoamille olosuhteille ei ole kaikissa lajeissa tarvetta. (3) Tilojen tarve suhteessa harrastajien määrään vaihtelee lajien ja seurojen välillä. (4) On olemassa monia lajikohtaisia poikkeusjärjestelyjä, joilla pyritään varmistamaan eri lajien toiminnalle riittävät olosuhteet.

Moninainen seurakenttä – tyytyväiset seurat

Seurakyselyn tulokset kertovat, että sukupuolijakaumiltaan erilaisten seurojen profiileissa on eroja. Esimerkiksi suurin osa seuroista on harrastajiltaan, ohjaajiltaan ja valmentajiltaan sekä hallitukseltaan miesenemmistöisiä (kuviot 6.5). Samaan aikaan miesenemmistöiset seurakentät ovat kuitenkin muita pienempiä toimintayksiköitä ja painottuvat muita seuroja enemmän aikuisten toimintaan. Sukupuolten välisten erojen tunnistamista voidaan pitää edellytyksenä sille, että seuratukijärjestelmä palvelee jatkossakin tasapuolisesti ja entistä tasapuolisemmin erilaisia seuroja ja niissä harrastavia helsinkiläisiä.

Kuvio 6.5. Avustettujen seurojen harrastajien, ohjaajien/valmentajien ja hallituksen jäsenten sukupuolijakaumat seurakyselyn perusteella (N=128)



Seurat pitävät liikuntapalvelun myöntämiä avustuksia keskimäärin erittäin tärkeinä ja ovat niihin myös hyvin tyytyväisiä. Avustuskokemuksissa ei ole havaittavissa merkittäviä sukupuolten välisiä eroja.

Naisenemmistöiset seurat näyttävät pitävän liikuntapalvelun myöntämiä subventoituja vakiovuoroja merkittävästi tärkeämpinä kuin miesenemmistöiset ja sukupuolijakaumaltaan tasaiset seurat. Tyytyväisyyden kokemuksissa ei kuitenkaan havaittu eroja sukupuolten välillä: sekä miesenemmistöiset, naisenemmistöiset että tasaiset seurat näyttävät olevan keskimäärin varsin tyytyväisiä vakiovuoroihin.

Se, että sukupuolijakaumiltaan erilaisten seurojen välillä on eroja tärkeysarvioissa mutta ei tyytyväisyydessä, vahvistaa ja saattaa jossain määrin myös selittää kaupungin tietojärjestelmistä kerätystä aineistosta tehtyä havaintoa, että suhteessa harrastajamäärään tytöille kohdentuu enemmän vakiovuoroja kuin pojille. Vakiovuorojen tarve vaikuttaa olevan naisenemmistöisissä seuroissa suurempi tai sitä ainakin pidetään suurempana kuin muissa seuroissa.

Eritoten seurakyselyn tulokset vahvistavat käsitystä siitä, että seurat ovat joukko moninaisia yksilöllisiä toimintayksiköitä, jotka yhdessä muodostavat helsinkiläisen seurakentän. Kun tätä seurakenttää tarkastellaan kokonaisuutena, kyselytulokset viittaavat siihen, että erilaiset seurat palvelevat laajasti erilaisia ihmisiä, eivätkä eri sukupuolten tarpeet ja kiinnostukset jää ainakaan kategorisesti seurakentällä huomioimatta. Tämän johtopäätöksen osalta on kuitenkin huomioitava kyselyn rajoitteet: Vastaukset ovat yksittäisten seuraedustajien tekemiä arvioita. Ne eivät siis kerro, miten seuratoiminnan osallistujat toiminnan kokevat, eivätkä varsinkaan tavoita seuratoiminnan ulkopuolella olevia ihmisiä.

Tasainen jako – muutos jatkuu

Arvioinnin keskeisenä viestinä esitetään, että seurojen käyttöön myönnetty julkiset resurssit jakautuvat sukupuolittain varsin tasaisesti. Näin on nimenomaan silloin, kun seurakenttää tarkastellaan moninaisten seurojen muodostamana kokonaisuutena. Nyanssieroja havaitaan silloin, kun seurakukijärjestelmää tai seurakenttää pilkotaan pienempiin kokonaisuuksiin. Keskimäärin seurat näyttävät pitävän tärkeinä kaupungilta saamiaan tukia ja olevan niihin nykyisin myös hyvin tyytyväisiä.

Arvioinnin perusteella vaikuttaa siltä, että seuraturkijärjestelmän vuodesta 2013 saakka valmisteltu ja vuonna 2016 käyttöön otettu perusta on kunnossa. Sukupuolineutraalit käytännöt perustuvat riittävän yksinkertaisiin ja läpinäkyviin kriteereihin, jolloin ne kohtelevat eri sukupuoliä paitsi muodollisesti samalla tavalla myös tosiasiallisesti varsin tasa-arvoisesti. Samalla järjestelmä on edelleen muutoksen tilassa, sillä kaikilta osin uudistuksen eri ulottuvuuksia ei ole viety käytäntöön. Tätä arviointia voikin pitää myös eräänlaisena uudistuksen väliarviointina, joka vahvistaa, että muutoksen suunta on seurojen tasapuolisen palvelun näkökulmasta oikea.

Myös jatkossa on keskeistä seurata avustettujen seurojen harrastajamäärien sekä kaupungin liikuntatilojen käyttäjämäärien kehittymistä sukupuolinäkökulmasta, pohtia mahdollisten vinoumien syitä sekä etsiä ratkaisuja havaittuihin epäkohtiin. Kun näihin asioihin kiinnitetään systemaattisesti huomiota, voidaan puhua sukupuolitietoisesta seuraturkijärjestelmästä.

7 Johtopäätöksiä

Tässä sukupuolivaikutusten arvioinnissa on tarkastelu neljää palvelua Helsingin kaupungin neljällä toimialalla. Arviointihanke pohjaa Helsingin kaupunkistrategian kirjaukseen, jossa todetaan, että ”Sukupuolten tasa-arvo on läpäisevä periaate kaikessa kaupungin toiminnassa. Sen edistämiseksi käynnistetään tutkimuspohjainen hanke, jossa valituille palveluille toteutetaan sukupuolivaikutusten arviointi.” (Helsingin kaupunki 2017, 15). Tutkimus on tehty toimialojen ja kaupunginkanslian kaupunkitutkimus ja tilastot-yksikön sekä kanslian tasa-arvoasiantuntijoiden yhteistyönä. Toimialajohtajat valitsivat tarkasteltavat palvelut ja kultakin toimialalta tutkittavaksi valittiin yksi palvelu. Nämä palvelut ovat toimialoittain seuraavat:

- Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala (Kasko): Erityinen tuki varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa
- Kaupunkiympäristön toimiala (Kymp): Aluesuunnittelupalvelu
- Sosiaali- ja terveystoimiala (Sote): Omaishoidon tuki
- Kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala (Kuva): Liikunnan seuratuki

Seuraavassa on lyhyet tiivistelmät palvelukohtaisista tuloksista sekä johtopäätöksiä sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisesta eri toimialoilla ja Helsingin kaupungilla.

Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala: erityinen tuki

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan arvioinnissa tarkasteltiin erityistä tukea esi- ja perusopetuksessa sekä eri tukimuotoja varhaiskasvatuksessa. Perusopetuksessa erityinen tuki on kolmiportaisen tukijärjestelmän intensiivisin muoto ja muodostuu perusopetuslain mukaan erityisopetuksesta ja oppilaan tarvitsemasta muusta tuesta. Helsingin kaupungin kouluissa erityistä tukea vuoden 2018 lopussa sai noin 5 041 oppilasta. Varhaiskasvatuksessa lapsia tuetaan pedagogisilla ja rakenteellisilla järjestelyillä. Näiden tukimuotojen saajia oli Helsingin kunnallisessa varhaiskasvatuksessa vuoden 2018 lopussa noin 2 610 lasta. Poikien osuus erityistä tukea saavista sekä pedagogisten ja rakenteellisten järjestelyjen piirissä olevista on noin 70 prosenttia, ja tutkimuskysymyksenä oli, miksi poikien osuus on niin suuri.

Hankkeen toteutus aloitettiin kartoittamalla eri tukimuotoihin liittyvää tilastotietoa. Perusopetuksen osalta ensisijaisesti koottiin kokoaikaiseen erityisopetukseen liittyvää tietoa, mutta vertailun vuoksi kerättiin tietoa myös tehostetun tuen piirissä olevien lukumäärästä sukupuolen mukaan. Myös varhaiskasvatuksen osalta kerättiin sukupuolen mukaan jaoteltua tietoa tukea saavista lapsista. Lisäksi hankkeessa on kuvattu tukiprosessi suomenkielisen ja ruotsinkielisen perusopetuksen sekä varhaiskasvatuksen osalta. Tilastotietoa täydentämään tarkasteltiin myös kouluterveyskyselyn tuloksia sekä tehtiin kymmenen teemahaastattelua, joiden avulla kerättiin eri ammattilaisten näkemyksiä tukimuotoihin liittyvistä prosesseista ja tukimuotojen sukupuolittuneisuudesta.

Tarkastelu osoittaa, että erityisen tuen poikavaltaisuuteen ei löydy yhtä selitystä, vaan se on monitahoinen ilmiö, jossa limittyvät sosiaaliset, kulttuuriset ja biologiset seikat. Tutkimuksessa ei tullut esille, että kaupungin tukijärjestelmä vinouttaisi sukupuolijakaumaa. Vaikka yhtä selkeää selittäjää erityisen tuen poikavaltaisuudelle ei löytynytäkään, on olemassa toimenpiteitä, jotka edistävät kaikkien lasten ja nuorten oppimista. Sukupuolisen-sitiivinen kasvatus ja koulutus, yksilöllisten tarpeiden huomioiminen ja erilaisten oppimisen haasteiden laaja-alainen tarkastelu edistävät kaikkien lasten ja nuorten opinpolkua.

Kaupunkiympäristön toimiala: aluesuunnittelupalvelu

Kaupunkiympäristön toimialan arvioinnissa tarkastelun kohteena oli aluesuunnittelupalvelu. Sukupuolivaikutusten arviointi tehtiin palvelulle, jossa vuorovaikutus asukkaiden kanssa on tärkeää. Aluesuunnitteluprosessi alkaa asukkaiden mielipiteiden kartoittamisella, ja asukkailta kerätty palaute muodostaa osan aluesuunnittelun lähtömaterialista. Arviointi keskittyi erityisesti aluesuunnittelupalvelun taustatietona käytettävään asukaskyselyyn.

Aluesuunnitelma laaditaan jo olemassa oleville, Helsingin kaupunkiympäristön hoidossa ja vastuulla oleville yleisille alueille. Aluesuunnitelmissa selvitetään yleisten katu- ja viheralueiden palveluiden, rakenteiden ja varusteiden nykytila, kirjataan niiden parantamistarpeet sekä laaditaan kohteiden kiireellisyysjärjestys. Kaupunki on jaettu noin 30 aluesuunnitelma-alueeseen, joista kullekin tehdään aluesuunnitelma noin 10 vuoden välein. Vuodessa valmistuu noin kolme aluesuunnitelmaa. Tutkimuksessa tarkasteltiin aluesuunnittelupalvelun asiakaskyselyä ja sen tuloksia, erityisesti siitä näkökulmasta, millaisia eroja sukupuolen mukaan asukaskyselyn osallistumisessa ja vastauksissa esiintyi. Alueiksi valittiin Kaarelan ja Vuosaaren alueet, joilla aluesuunnitteluprosessi oli parhaillaan käynnissä. Tutkimuksessa myös kuvattiin aluesuunnitteluprosessi ja verrattiin asukaskyselyn tuloksia aluesuunnitelmaluonnoksiin.

Asukaskyselyssä ei tullut esille suuria eroja miesten ja naisten välillä heidän käsityksissään asuinalueistaan, vaikkakin tarkastelluilla alueilla naiset osallistuivat asukaskyselyyn aktiivisemmin. Asukaskyselyistä ja muista osallistumisen muodoista tarvitaankin lisätietoja ja esille nousi tarve varmistaa eri asukasryhmien mielipiteiden kuuluminen. Tämän lisäksi sukupuolivaikutusten arviointien kehittäminen esimerkiksi osana laajempaa sosiaalisten vaikutusten arviointia tarjoaa oleellista lisätietoa suunnittelun tueksi.

Sosiaali- ja terveystoimiala: omaishoidon tuki

Sosiaali- ja terveystoimialan tutkimuksessa tarkasteltiin omaishoidon tukea. Omaishoidon tuki on lakisääteinen sosiaalipalvelu, jossa vanhuksen, vammaisen tai sairaan henkilön hoito ja huolenpito järjestetään kotioloissa omaisen tai muun hoidettavalle läheisen henkilön avulla. Omaishoidon tuki muodostuu hoidettavalle annettavista palveluista sekä omaishoitajalle annettavasta hoitopalkkiosta ja vapaasta sekä muista omaishoitoa tukevista palveluista. Helsingin kaupunki maksaa omaishoidon tukea noin 4 000 henkilölle vuodessa. Omaishoitajista valtaosa on naisia.

Hoivavastuun tasaisempaa jakautumista naisten ja miesten kesken on pidetty tärkeänä tavoitteena Helsingin kaupungin tasa-arvotyössä, ja asia nostettiin edellisellä valtuustokaudella yhdeksi palvelujen tasa-arvosuunnitelman (2013–2016) painopisteeksi. Tuolloin sosiaali- ja terveystoimialan tasa-arvotyön resurssit kohdistuivat kuitenkin lähisuhdeväkivallan ehkäisemiseen, joka oli myös yksi painopisteistä. Kaupunki on nyt kuluvalle valtuustokaudella muuttanut omaishoidon tuen myöntämisperusteita, ja sosiaali- ja terveyslautakunta on edellyttänyt, että tehtyjen muutosten vaikutukset arvioidaan. Omaishoidon tuen sukupuolivaikutusten arviointi osana tasa-arvohanketta tuottaa hyödyllistä tietoa niin hoivatyön sukupuolittuneisuuden kysymyksiin kuin lautakunnan edellyttämää vaikutustenarviointityötä varten.

Arviointi aloitettiin kartoittamalla olemassa olevaa omaishoitoon liittyvää tietoa, muun muassa omaishoitajien sukupuoli- ja ikäjakaumaa, sekä sitä ketä hoidettavat ovat. Aineistona oli myös vuonna 2018 omaishoitajille suunnatun kyselyn tulokset, jotka käsittelivät esimerkiksi omaishoitajien jaksamista ja heille tarjottavia palveluja.

Hoiva on perinteisesti ollut hyvin sukupuolittunut ilmiö. Myös omaishoiva on pääosin naisten vastuulla, vaikkakin vanhemmissa ikäryhmissä miesten osuus nousee selväs-

ti. Omaishoitajat ovat varsin tyytyväisiä palvelujärjestelmään, vaikka omaishoito voi olla vaativaa sekä taloudellisesti että henkisesti. Tutkimuksessa nousi esille nuorempien omaishoitajien huonompi jaksaminen. He ovat hyvin yleisesti naisia, joiden omaishoidettava on oma lapsi. Heidän palvelutarpeensa on erilainen kuin yli 65-vuotiaiden omaishoitajien tarpeet. Vanhemmissa omaishoitajissa on paljon myös miehiä ja myös tältä osin sukupuolisensitiivisille palveluille on tarvetta.

Kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala: seuratuki

Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalla tarkasteltiin seuratuon sukupuolivaikutuksia. Tutkimuksen tekijänä oli Kaarle Kurki (2018) ja se valmistui syksyllä 2018. Tarkastelun kohteena oli liikunnan seuratuon sukupuolivaikutukset ja siinä selvitettiin helsinkiläisille seuroille myönnettävien resurssien kohdentumista sukupuolen mukaan. Helsingin kaupunki myöntää avustuksia vuosittain noin 350 seuralle, jotka liikuttavat säännöllisesti noin 100 000 ihmisistä. Kaupungin liikuntapalvelu myös ylläpitää ja hallinnoi liikuntatiloja ja -paikkoja, joihin kaikilla helsinkiläisillä seuroilla on mahdollisuus hakea tuettuja käyttövuoroja. Tutkimuksessa tarkasteltiin toiminta- ja seura-avustuksia sekä subventoitujen eli kaupungin omien tilojen vakiovuorojen jakoa. Lisäksi toteutettiin seuroille suunnattu tasa-arvoaiheinen kysely.

Tarkastelu osoittaa, että niin toiminta- ja tila-avustukset kuin kaupungin tilojen vakiovuorotkin jakautuvat varsin tasaisesti ja suuria sukupuolten välisiä eroja ei ole. Myös seuroille tehty tyytyväisyyskysely osoittaa, että seurat ovat tyytyväisiä kaupungin tukijärjestelmään. Vaikka järjestelmä toimii hyvin, on tärkeää, että sukupuolivaikutusten arviointia ja esimerkiksi tiedon keruuta kehitetään. Tutkimuksessa tuli esille myös yksittäisiä kehittämiskohteita kuten liikuntasalien käyttömaksujen yhtenäistäminen ja jääurheilun clearing-järjestelmän kehittäminen.

Johtopäätöksiä sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisesta Helsingin kaupungilla

Kokonaisuudessa tässä hankkeessa tehtydt sukupuolivaikutusten arvioinnit ovat poikkeuksellisen syvällisiä ja perusteellisia. Tämä tutkimus onkin esimerkki siitä, miten syvällistä tietoa on mahdollista saada ja tällaisia arviointeja on hyvä harkita tarpeen mukaan palvelujen tilan ja kehitystarpeiden kartoittamiseksi. Syvällisten menetelmien lisäksi on tarpeen kehittää jatkuvia toimintatapoja ja tiedonkeruuta, joita toimialat voivat tehdä palvelujen laadun seuraamiseksi. Sukupuolitietoisien tiedon keräämisessä on aukkoja, esimerkiksi kaikkia tietoja ei saada sukupuolten mukaan jaoteltuna, joten tiedonkeruun systemaattinen kehittäminen olisi paikallaan.

Tässä tutkimuksessa menetelminä olivat tilastotiedon kartoittaminen, olemassa olevien kyselyaineistojen hyödyntäminen, yhdellä toimialalla teemahaastattelut sekä saadun tiedon kytkeminen laajempaan sukupuolentutkimukselliseen ja tasa-arvotutkimuksen yhteyteen. Jatkotutkimuksissa olisi hyvä pohtia erilaisten menetelmien käyttöä ja soveltuvuutta eri palveluiden tarkasteluun. Tällä kertaa ei esimerkiksi käytetty havainnointimenetelmiä, jotka joidenkin palvelujen kohdalla olisivat hyvinkin relevantteja. Yleisesti voidaan todeta, että tässä käytetyt menetelmät esimerkiksi sukupuolittain kerätystä tiedosta soveltuvat kaikille toimialoille. Toimialoilla olisikin hyvä varmistaa, että kerättävä seurantatieto on sellaista, että sen perusteella voidaan tarkastella myös sukupuolten tasa-arvon edistymistä. Sukupuolivaikutusten arviointia ja siihen liittyvää tiedonkeruuta kehitettäessä on tärkeää pitää mukana myös sukupuolen moninaisuuden näkökulma. Toistaiseksi suurin osa tilastoista on saatavilla vain kahden sukupuolen mukaan, mutta

jatkossa kun kaupungin kyselyissä on mukana myös muita sukupuolivaihtoehtoja, tietoja voidaan hyödyntää myös sukupuolivaikutusten arvioinnissa.

Helsingin kaupungin kaupunkistrategiassa todetaan, että sukupuolten tasa-arvo on läpileikkaava periaate kaupungin toiminnoissa ja tämän hankkeen tavoitteena on tämän periaatteen edistäminen. Jotta läpileikkaavuus toteutuu, vaatii se systemaattista sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista. Tämä tutkimus viittaa siihen, että sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen vaihtelee kaupungin palveluissa suurestikin. Käytännöt sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisessa ja sukupuolivaikutusten arvioinneissa ovat usein eri palvelukokonaisuuksissa vasta alkuvaiheessa. Tietoa ei aina kerätä tai olemassa olevaa tietoa ei hyödynnetä tarpeeksi toimenpiteiden suunnittelussa. Palvelujen kehittämiseksi tarvitaan paitsi tietoa, myös kiinnostusta tarkastella asioita tasa-arvoa edistävästä näkökulmasta. Toimialajohdon sekä palveluiden johdon sitoutuminen sukupuolten tasa-arvon edistämiseen ja halukkuus tiedon hyödyntämiseksi palvelujen suunnittelussa ovat olennaisia, jotta sukupuolivaikutusten arvioinneilla on merkitystä.

Tasa-arvo-osaaminen vaihtelee kaupungissa paljon ja sen vuoksi tarvitaan myös kouluttamista ja tukea jokapäiväiseen sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen. Oli kyse sitten tiedon keräämisestä, palvelujen analysoinnista tai kaupunkilaisten osallistamisesta, sukupuolinäkökulman ja sukupuolten tasa-arvon huomioiminen tekee toiminnasta laadukkaampaa. Tämä ei tarkoita, että kaikkialla pitää olla yhtä paljon miehiä ja naisia, vaan että palvelua tarkastellaan tasa-arvon ja erilaisten tarpeiden näkökulmasta. Kaupunkilaisten osallistamisen tavoitteena on myös vastata paremmin kaupunkilaisten palvelutarpeisiin ja olisikin tärkeää, että myös osallistumista tarkasteltaisiin siitä näkökulmasta, kenen ääni kuuluu ja kenen näkemykset tulevat huomioiduksi.

Sukupuolten tasa-arvo on monitahoinen asia ja epätasa-arvoiset käytännöt kaupungin palveluissa heijastelevat joskus laajemmin sukupuolten epätasa-arvoa ja sukupuolittuneista käytännöistä. Kaupunki on kuitenkin merkittävä toimija, jonka palvelut ovat lähellä sen asukkaita ja se voi omalta osaltaan varmistaa ja edistää tasa-arvoisia palveluja ja toimintoja.

Sammandrag

I denna konsekvensanalys ur ett jämställdhetsperspektiv granskas fyra tjänster vid Helsingfors stads fyra sektorer. Projektet har sin grund i Helsingfors stadsstrategi, där det konstateras att "Jämställdheten mellan könen är en genomgående princip i all stadens verksamhet. För att främja den inleds ett forskningsbaserat projekt inom vilket man genomför en analys av könskonsekvenser för ett antal utvalda tjänster." Undersökningen gjordes i samarbete med stadskansliets enhet stadsforskning och statistik och stadskansliets experter inom jämställdhet. Sektorcheferna valde ut de tjänster som ska granskas och från varje sektor valdes en tjänst. Dessa var som följer:

- Fostrans- och utbildningssektorn: Särskilt stöd inom småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen
- Stadsmiljösektorn: Områdesplaneringstjänsten
- Social- och hälsovårdssektorn: Stöd för närståendevård
- Kultur- och fritidssektorn: Föreningsstöd för motionstjänster

Nedan följer korta resuméer om resultaten per tjänst samt slutsatser om hur genusperspektivet integrerats i de olika sektorerna och hos Helsingfors stad.

Fostrans- och utbildningssektorn: särskilt stöd

Vid fostrans- och utbildningssektorn undersöktes det särskilda stödet i förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen samt olika stödformer i småbarnspedagogiken. Särskilt stöd i den grundläggande utbildningen är den mest intensiva formen av stöd i trestegssystemet och enligt lagen om grundläggande utbildning består det av specialpedagogik och elevens behov av övrigt stöd. I Helsingfors stads skolor fick 5 041 barn särskilt stöd 2018. I småbarnspedagogiken stöttas barnen med pedagogiska och strukturella arrangemang. I Helsingfors kommunala småbarnspedagogik togs den här stödformen emot av 2 610 barn i slutet av 2018. Pojkarna utgör ca 70 procent av dem som omfattas av både de pedagogiska och de strukturella arrangemangen, och forskningsfrågan var varför pojkarnas andel är så stor.

Projektet inleddes genom en kartläggning av statistiken för olika stödformer. Information om specialundervisning på heltid i den grundläggande utbildningen samlades in primärt, men i jämförande syfte samlade man även information om antalet barn enligt kön som omfattades av det effektiviserade stödet. Också inom småbarnspedagogiken samlades uppgifter om barn som fått stöd indelade enligt kön. I projektet beskrivs dessutom stödprocessen i den finsk- och svenskspråkiga grundläggande utbildningen samt småbarnspedagogiken. För att komplettera statistiken undersöktes även resultaten från en skolhälsoenkät samt gjordes tio temaintervjuer med hjälp av vilka man samlade in åsikter från olika proffs om stödformerna, deras processer och könssensitivitet.

Granskningen visar att det inte finns endast en förklaring till varför pojkarna dominerar i det särskilda stödet, utan det är ett mångfacetterat fenomen som beror på sociala, kulturella och biologiska faktorer. Undersökningen visade inte att stadens stödssystem snedvrider könsfördelningen. Fastän man inte hittade en klar förklaring till varför pojkarna dominerar finns det åtgärder som främjar inläringen hos alla barn och unga. Könssensitiv fostran och utbildning, hänsyn till individuella behov och en omfattande granskning av olika utmaningar främjar lärandet hos alla barn och unga.

Stadsmiljösektorn: områdesplanering

I bedömningen av stadsmiljösektorn granskades tjänsten områdesplanering. Jämställdhetsanalysen gjordes av den tjänst där interaktion med invånarna är viktigt. Processen för områdesplanering inleds med en kartläggning av invånarnas åsikter, och responsen från invånarna bildar en del av utgångsmaterialet för områdesplaneringen. Fokus i bedömningen låg särskilt på boendeenkäten som bakgrundsinformation för områdesplaneringen.

En områdesplan utarbetas för befintliga allmänna områden vars skötsel Helsingfors stadsmiljösektor ansvarar för. I områdesplanen undersöks de allmänna gatu- och grönområdena, konstruktionernas och utrustningens nuläge, deras utvecklingsbehov antecknas och objekten ställs i prioritetsordning. Staden är indelad i ca 30 planeringsområden och det görs en områdesplan för varje område ungefär vart tionde år. Omkring tre områdesplaner blir klara varje år. Man undersökte områdesplaneringstjänstens boendeenkät och dess resultat, särskilt med hänsyn till vilka skillnader i enkätsvaren och deltagande det förekom mellan könen. De utvalda områdena var Kårböle och Nordsjö där planeringsprocessen pågick just då. I undersökningen beskrevs också processen för områdesplanering och boendeenkätens resultat jämfördes med utkastet till områdesplaner.

I enkäten förekom inga stora skillnader i hur män och kvinnor uppfattade sitt bostadsområde, även om kvinnorna besvarade enkäten mer aktivt på de granskade områdena. Det behövs mer information om boendeenkäter och andra former av deltagande, och det uppstod ett behov av att garantera att alla invånargrupperns åsikter blir hörda. En utveckling av konsekvensanalyserna ur ett jämställdhetsperspektiv skulle dessutom erbjuda väsentlig information som stöd för planeringen, t.ex. som en del av en större social konsekvensbedömning.

Social- och hälsovårdssektorn: stöd för närståendevård

Vid social- och hälsovårdssektorn granskades stödet till närståendevårdare. Stöd för närståendevård är en lagstadgad socialtjänst där vård av en äldre person, en person med funktionsnedsättning eller en sjuk person ordnas i hemförhållanden med hjälp av en anhörig eller någon annan som står den vårdade nära. Stöder för närståendevård består av tjänster till den som vårdas, vårdarvode och ledighet för vårdaren samt andra tjänster som stöder närståendevården. Helsingfors stad betalar ut stöd åt ca 4 000 närståendevårdare årligen. Största delen av vårdarna är kvinnor.

Det har ansetts att en jämnare fördelning av vårdansvaret mellan män och kvinnor är viktigt i Helsingfors stads arbete för jämställdheten, och detta lyftes fram under den föregående fullmäktigeperioden såsom en prioritering i jämställdhetsplanen för tjänster (2013–2016). Då riktades social- och hälsovårdssektorns jämställdhetsarbete mot att förebygga våld i nära relationer, som också var ett insatsområde. Under den pågående fullmäktigeperioden har staden ändrat grunderna för att bevilja stöd för närståendevård, och social- och hälsovårdsnämnden förutsätter att konsekvenserna av dessa ändringar bedöms. Jämställdhetsanalysen av stödet för närståendevård är en del av jämställdhetsprojektet och resulterar i information om könsbetingelser i vårdarbete samt för den konsekvensbedömning som nämnden förutsätter.

Analysen inleddes genom en kartläggning av befintligt material om närståendevården, bland annat vårdarnas ålders- och könsfördelning samt vilka som vårdades. Materialet bestod även av en enkät till närståendevårdarna 2018 där man tog upp t.ex. närståendevårdarnas ork och vilken service som erbjuds dem.

Vård är i regel ett mycket könsbetingat fenomen. Närståendevården ligger huvudsakligen på kvinnornas ansvar, även om andelen män ökar i de äldre åldersgrupperna.

Närståendevårdarna är mycket nöjda med servicesystemet även om jobbet kan vara tungt, både ekonomiskt och mentalt. I undersökningen kom det fram att de yngre närståendevårdarna har mindre ork. Dessa är ofta kvinnor som vårdar ett eget barn. Deras servicebehov är annorlunda än över 65-åriga närståendevårdares. Bland de äldre närståendevårdarna finns det många män och därför behövs det också mer könssensitiva tjänster bland dessa.

Kultur- och fritidssektorn: Föreningsstöd

I kultur- och fritidssektorn granskades jämställdhetskONSEKVENSerna av föreningsstödet. Undersökningen gjordes av Kaarle Kurki och den blev klar hösten 2018. Granskningsobjekt var jämställdhetskONSEKVENSerna av motionsstöd till föreningar och man utredde hur medel som beviljats föreningar i Helsingfors fördelades enligt kön. Helsingfors stad beviljar årligen bidrag till ca 350 föreningar som erbjuder regelbunden motion åt ca 100 000 personer. Stadens idrottstjänster underhåller även idrottslokaler och -platser som alla Helsingforsföreningar kan ansöka om understödd användning av. Man granskade verksamhets- och föreningsstöd samt fördelningen av subventionerade ordinarie turer i stadens egna lokaler. Dessutom gjordes en enkät för föreningar med temat jämställdhet.

Granskningen visar att både verksamhets- och föreningsstöden och fördelningen av subventionerade ordinarie turer är mycket jämn och inga större skillnader bland könen förekommer. Även en kundnöjdhetenkät som skickats till föreningarna visar att dessa är nöjda med stadens stödsystem. Trots att systemet fungerar bra är det viktigt att utveckla jämställdhetsanalysen och exempelvis insamlingen av information. I undersökningen kom det även fram enstaka utvecklingsobjekt såsom att gymnastiksalarnas användaravgifter borde harmoniseras och idrottens clearingsystem utvecklas.

Slutsatser om att integrera jämställdhetsperspektivet i Helsingfors stad

Som helhet betraktat har jämställdhetsanalyserna i detta projekt varit sällsynt djupgående och grundliga. Denna undersökning är därför ett exempel på hur djup information det är möjligt att få, och dylika bedömningar kan gärna övervägas för att kartlägga utvecklingsbehovet och läget för tjänster. Utöver de djuplodande metoderna är det bra att utveckla de kontinuerliga verksamhetssätten och informationsinsamlingen för att sektorerna ska ha nytta av dem vid uppföljningen av servicekvaliteten. Det finns luckor i insamlingen av könsmedveten information, t.ex. får man inte alla uppgifter fördelade enligt kön, varför det vore på sin plats att systematiskt utveckla datainsamlingen.

Metoderna för den här undersökningen var kartläggning av statistiska data, utnyttjande av befintligt enkätmaterial, temaintervjuer i en sektor samt koppling av den erhållna informationen till en större genusundersökning och jämställdhetsundersökning. För den fortsatta forskningen föreslås att man överväger vilka olika metoder som kan användas och som är lämpliga för undersökning av olika tjänster. Denna gång tillämpades t.ex. inte observationsmetoder, vilka kunde ha varit mycket relevanta för vissa tjänster. Generellt kan man konstatera att de metoder som här användes, t.ex. för att samla in data per kön, lämpar sig för alla sektorer. Det vore bra om sektorerna kunde säkerställa att insamlade data är sådana att man utgående från dem också kan granska hur jämställdheten mellan könen avancerar.

I Helsingfors stadsstrategi konstateras att jämställdhet mellan könen är en genomgående princip i all verksamhet inom staden, och syftet med detta projekt var att främja denna princip. För att jämställdhetsperspektivet ska bli genomgående måste det systematiskt integreras. Den här undersökningen visar på en stor variation i hur stadens

tjänster har strömlinjeformat detta perspektiv. Praxis för att integrera genusaspekten och konsekvensanalyserna ur ett jämställdhetsperspektiv är ofta på ett tidigt stadium i olika servicehelheter. Data samlas inte in eller så utnyttjas befintliga data inte tillräckligt vid planeringen av åtgärder. För att utveckla tjänsterna behövs, förutom information, även ett intresse för att granska saker ur ett jämställdhetsfrämjande perspektiv. För att konsekvensanalyser ur ett jämställdhetsperspektiv ska vara betydelsefulla är det viktigt att sektor- och serviceledningen åtar sig att främja jämställdhet mellan könen och vill utnyttja informationen i serviceplaneringen.

Kunskaperna om jämställdhet varierar mycket i staden och därför behövs även utbildning och stöd för att strömlinjeforma det dagliga genusperspektivet. Oavsett om det handlar om datainsamling, analys av tjänster eller att göra stadsborna mer delaktiga förbättras verksamhetens kvalitet när man tar hänsyn till genusperspektiv och jämställdhet. Det här innebär inte att det måste finnas lika mycket män och kvinnor överallt, utan att tjänsterna ska granskas med hänsyn till jämställdhet mellan män och kvinnor och de olika behoven. Ett av syftena med stadsbornas delaktighet är att deras servicebehov bättre kan mötas, och därför är det viktigt att även delaktigheten granskas med tanke på vems röst som hörs och vems åsikter som beaktas.

Jämställdhet mellan könen är ett flerdimensionellt tema och eventuell orättvis praxis i stadens tjänster avspeglar ibland en mer omfattande ojämställdhet och könsbetingade praktiker. Staden är emellertid en betydande aktör vars tjänster är nära dess invånare och staden kan säkerställa och främja jämställdhet i sin egen service och verksamhet.

Summary

This gender impact assessment includes reviews of four services at the four divisions of the City of Helsinki. The assessment project is based on the entry in the Helsinki City Strategy according to which “Gender equality is a principle permeating the activities of the city. To promote gender equality, a research-based project is to be launched to assess gender impact in a number of selected services.” The study has been conducted as a collaboration between the City Divisions, the Urban Research and Statistics unit and equality experts at the City Executive Office. The Executive Directors selected the reviewed services and one service was selected from each Division. These services per division are the following:

- Education Division: Special support in early childhood education, pre-school education and basic education
- Urban Environment Division: Area planning service
- Social Services and Health Care Division: Support for informal care
- Culture and Leisure Division: Sports association support

Below are short summaries of the results per service and conclusions of the gender mainstreaming in the different Divisions and at the City of Helsinki.

Education Division: special support

The assessment of the Education Division put focus on special support in pre-school education and basic education and different forms of support in early childhood education. In basic education, special support is the most intensive form in the three-step support system and, according to the Basic Education Act, it consists of special-needs education and other support that the pupil needs. At the end of 2018, around 5,041 pupils received special support in the schools of Helsinki. In early childhood education, the children are supported through pedagogic and structural arrangements. At the end of 2018, there were around 2,610 children receiving these support forms in the municipal early childhood education of Helsinki. The share of boys among those who received special support or within pedagogic and structural arrangements was about 70 per cent, and the research question was why the share of boys was so high.

The implementation of the project started with a survey of the statistics available on the different support forms. As for basic education, the primary aim was to compile data about full-time special-needs education, but for the sake of comparison, data was also collected about the number of people within enhanced support according to gender. Data was also collected according to gender for early childhood education concerning children who received support. The project also includes a description of the support process in basic education and early childhood education (Finnish and Swedish). To supplement the statistics, the project also includes a review of the results of the School Health Promotion Survey and ten thematic interviews with views of professionals on the processes connected to the support forms and the gendered support forms.

The analysis shows that there is no single explanation for the overrepresentation of boys in special support, but that it is a diverse phenomenon, which comprises social, cultural and biological reasons. The study did not show that the City’s support system would contribute to a distorted gender ratio. Even though there is no single reason that explains the overrepresentation of boys in special support, there are still measures that advance the learning of all children and young people. Gender-sensitive upbringing-

ing and education, recognising individual needs and a wide-ranging analysis of the different learning challenges advance the learning path for all children and young people.

Urban Environment Division: area planning service

In the assessment of the Urban Environment Division, the subject of the analysis was the area planning service. The gender impact assessment was carried out on a service, where interaction with the residents is important. The area planning process starts with surveying the opinions of the residents, and the feedback collected from the residents forms a part of the original material for the area planning. The assessment focused especially on the resident survey used as background information for the area planning service.

An area plan is drafted for existing public areas, which Helsinki's Urban Environment Division manages and is responsible for. The area plans include reviews of the current state of public street and green area services, constructions and equipment, their needs for improvement and a priority order for the objects. The City has been divided into approximately 30 area planning areas, each for which an area plan is drafted every ten years. About three area plans are completed every year. The study made analyses of the area planning service's customer survey and its results, especially in terms of the differences between the genders that occurred in the participation and answers of the resident survey. The selected areas were those of Kaarela and Vuosaari, where the area planning process is currently underway. The study would also comprehend a description of the area planning process and a comparison of the results of the resident survey with the drafts of the area plans.

No major differences were established in the resident survey between men and women, when it comes to their own perception of their residential areas, even though women had a higher participation rate in the resident survey in the selected areas. More information is needed about the resident surveys and other forms of participation, and there emerged a need to ensure that the opinions of different resident groups are heard. Besides this, the development of the gender impact assessment, for example, as a part of a wider social impact assessment would offer essential further information in support of the planning.

Social Services and Health Care Division: support for informal care

In the Social Services and Health Care Division, the subject of analysis was support for informal care. Support for informal care is a statutory social service, where care and attention is given at home to someone who is elderly, disabled or sick. The care is provided by an informal caregiver, i.e. a relative or other individual who is close to the person being cared for. Informal care compensation consists of services provided for the person being cared for and the care fees, time off and informal care support services given to the informal caregiver. The City of Helsinki pays informal care support to about 4,000 persons per year. A majority of the informal care givers are women.

A more even distribution of the care responsibility between women and men has been deemed an important goal in the City of Helsinki's equality work, and the issue was made into an area of focus in the Equality in Services Plan (2013-2016) during the previous council period. However, the resources for equality work at the Social Services and Health Care Division were at that point directed towards the prevention of intimate partner violence, which was another area of focus. During the current Council period, the City has now changed the granting criteria for informal care support, and the social services and health care committee has required that the effects of the changes are evaluated. The gender impact assessment in informal care support as part of the equality project pro-

duces useful information for both the gendered questions in care work and the impact assessment work required by the committee.

The assessment started with the collection of existing data about informal care, for example, gender and age distribution as well as who the people cared for are. Also part of the material were the results of a 2018 survey to the informal caregivers, which dealt with, for example, how the informal caregivers manage and the services they are offered.

Care has traditionally been a very gendered phenomenon. Informal care is also mainly a responsibility of women, even though the share of men increases clearly in older age groups. Informal caregivers are rather content with the service system, even though the informal care can be demanding both financially and mentally. The results of the study show that the well-being of younger informal caregivers is generally worse. They are usually women, who provide informal care to their own child. Their need for services is different from that of informal caregivers aged over 65. There are a lot of men among the older informal caregivers, which also creates a need for gender sensitive services.

Culture and Leisure Division: support for associations

In the Culture and Leisure Division, the analysis focused on the gender impact of the support for associations. The study was made by Kaarle Kurki and it was completed in autumn 2018. The subject of the study was the gender impact of association support and it focused on the allocation of resources granted to associations in Helsinki according to gender. The City of Helsinki grants support to around 350 associations annually, which offer regular physical activities to around 100,000 persons. The City's sports services also maintain and administrate sports premises and facilities, which all Helsinki-based associations can apply to use with support. The study focused on operational support and association support and on subsidised support, or the distribution of the use of the City's own facilities. Furthermore, there was an equality-themed survey directed to associations.

The study shows that both operational and premises support and the City's own facilities are shared quite evenly and there are no major differences between the genders in this aspect. The satisfaction survey to the associations also shows that the associations are happy with the City's support system. Even though the system works well, it is still important that the gender impact assessment and, for example, the collection of data is developed. The study also pointed to single development objects, such as the unification of the user fees for facilities and the development of the support system for ice sports.

Conclusions concerning the gender mainstreaming at the City of Helsinki

As a whole, the gender impact assessments made in this project have been exceptionally in-depth and thorough. This study is an example of how comprehensive data can be obtained and these kinds of assessments are worth considering according to need in view of understanding and analysing the state of and the need for development of the services. In addition to the in-depth methods, there is a need to develop the continuous methods and collection of data, which the Divisions can utilise in following up the quality of the services. There are gaps in the collection of gender-disaggregated data, which is why systematic development of the collection of data would be desirable.

In this study, the methods used were analysing the availability of statistical data, utilising existing survey materials, thematic interviews in one division and connecting the data available to a broader perspective of gender studies and equality research. In the follow-up research, it would be useful to consider using different kinds of methods and their usability for the studying of different services. For example, this time no observa-

tional methods were used, which in case of some services would have been very relevant. Generally it can be stated that the methods used here for example for the gender-disaggregated data are suitable for all divisions. It would be beneficial to ensure at the divisions that the follow-up data being collected is of such type that it can also be used for examining the developments in gender equality.

In the Helsinki City Strategy, it is stated that gender equality is a principle permeating the activities of the city, and the objective of this project is to promote this principle. Implementing this permeation requires systematic gender mainstreaming. This study points to the fact that gender mainstreaming varies to a great extent in the services of the City. The practices in the gender mainstreaming and the gender impact assessments are often just in the initial phase in different service entities. Data is not always being collected and the existing data is not being utilised enough in the planning of the measures. Developing the services requires data, but also interest to look at the things from an equality-promoting perspective. It is essential that the division management and the management of the services commit to the advancing of gender equality and the willingness to utilise the data in the planning of the services, in order to make the gender impact assessments relevant.

Equality know-how varies a lot at the City, and that is why there is a need for training and support for the everyday gender mainstreaming. Whether it is about collecting data, analysing services or engaging the city resident, studying the gender perspective and the equality between the genders improves the quality of the operations. This does not mean that there has to be an equal number of men and women everywhere, but that the services are examined from the perspective of equality and different needs. The objective of involving city residents is also to better meet the service needs of the citizens and it would thus also be important that the participation is studied in terms of whose voice is heard and whose opinions are being considered.

Gender equality is a multifaceted issue and the possible unequal practices in the services of the City do sometimes reflect inequality between genders and gendered practices in general. However, the City is a substantial actor, whose services are close to its residents and it can do its share to ensure and advance equal services and functions.

Lähteet

- Alasaari, Nea & Katainen, Reija (2016).** Sukupuolten tasa-arvon edistämisestä varhaiskasvatuksessa. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2016:36. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Asikainen, Annamari & Koskela, Hille (1992).** Naisen pelon maatiiteestä maaseudun naisen arkeen – feministisen maantieteen haasteita. *Naistutkimus – Kvinnoforskning* 1/1991, 5–13.
- Bacchi, Carol (2010).** Gender/ing impact assessment: Can it be made to work? Teoksessa Bacchi, Carol & Eveline, Joan (toim.) *Mainstreaming Politics: Gendering Practices and feminist theory*. South Australia: University of Adelaide Press, 17–37
- Bacchi, Carol & Eveline, Joan (toim.) (2010).** *Mainstreaming Politics: Gendering Practices and feminist theory*. South Australia: University of Adelaide Press
- Boverket (2010).** *Vidga vyerna - Planeringsmetoder för trygghet och jämställdhet*. Karlskrona: Boverket. Saatavilla osoitteessa <https://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2010/vidga-vyerna.pdf>
- Boverket (2011).** *Broaden your outlook - Planning methods for security and gender equality*. Karlskrona: Boverket - National Board of Housing, Building and Planning. Saatavilla osoitteessa <https://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2012/broaden-yuor-outlook.pdf>
- Boverket (2017).** *Stöd till utvecklingsprojekt för jämställda offentliga miljöer i städer och tätorter – slutrapport*. Rapport 2017:14. Karlskrona: Boverket. Saatavilla osoitteessa <https://www.boverket.se/contentassets/4b744f2548034f708bf9b134c23fd841/stod-till-utvecklingsprojekt-for-jamstallda-offentliga-miljoer-i-stader-och-tatorter---slutrapport.pdf>
- Council of Europe (2019).** *Gender mainstreaming at the Council of Europe*. <https://www.coe.int/en/web/genderequality/gender-mainstreaming>
- Daly, Mary E (2005).** Gender Mainstreaming in Theory and Practice. *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society*. Volume 12, Number 3, Fall 2005, 433–450
- Danielsson, Petri & Näsi, Matti (2018).** *Suomalaiset väkivallan ja omaisuusrikosten kohteena 2017 – kansallisen rikosuhritutkimuksen tuloksia*. Katsauksia 31/2018. Helsinki: Helsingin yliopisto, Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti
- EIGE (2017).** *Gender Impact Assessment: Gender Mainstreaming Toolkit*. Luxembourg: European Institute for Gender Equality. Saatavilla osoitteessa <https://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/mh0716095enn.pdf>
- EIGE (2019).** Gender mainstreaming. <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming>
- EIGE (2019a).** Gender analysis. <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/methods-tools/gender-analysis>
- EIGE (2019c).** Gender impact assessment. <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/methods-tools/gender-impact>
- EIGE (2019d).** Methods and tools. <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/methods-tools>
- EIGE (2019e).** Gender monitoring. <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/methods-tools/gender-monitoring>

EIGE (2019f). Gender evaluation. <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/methods-tools/gender-evaluation>

EIGE (2019g). Gender audit. <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/methods-tools/gender-audit>

EIGE (2019h). Netherlands. <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/countries/netherlands>

Elomäki, Anna & Ylöstalo, Hanna (2018). Sukupuolitietoinen budjetointi Suomen valtionhallinnossa – nykytila, haasteet ja suositukset kehittämistyölle. Teoksessa Elomäki, Anna & Ylöstalo, Hanna (toim.): *Tasa-arvoa talousarvioon – talousarvion sukupuolivaikutusten arviointi ja sukupuolitietoinen budjetointi*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 58/2018

Erjansola, Jenni (2019). Koulun ilmapiiri kannustaa mielipiteiden esittämiseen – yläkoululaisten ja toisen asteen opiskelijoiden osallistuminen Helsingissä. *Kvartti, kaupunkitiedon verkkolehti*. 11.02.2019. Saatavissa osoitteessa <https://www.kvartti.fi/fi/artikkelit/koulun-ilmapiiri-kannustaa-mielipiteiden-esittamiseen-ylakoululaisten-ja-toisen-asteen>

European Commission (2009). Guidance for assessing Social Impacts within the Commission Impact Assessment system, DG Employment, Social Affairs and Inclusion. http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/key_docs/docs/guidance_for_assessing_social_impacts.pdf

Executive Group for Organisation, Safety and Security (MD-OS) Section for Gender Mainstreaming (2011). Gender Mainstreaming Made Easy: Practical advice for more gender equality in the Vienna City Administration. Vienna: Chief Executive Office – Executive Group for Organisation, Safety and Security, Section for Gender Mainstreaming, City of Vienna.

Fainstein, Susan S. & Servon, Lisa J. (toim.) (2005). *Gender and Planning: A Reader*. New Brunswick: Rutgers University Press

Gyllenberg, David; Marttila, Mikko; Sund, Rejo; Jokiranta-Olkonien, Elina; Sourander, André; Gissler, Mika & Ristikari, Tiina (2018). Temporal changes in the incidence of treated psychiatric and neurodevelopmental disorders during adolescence: an analysis of two national Finnish cohorts. *Lancet Psychiatry*. Vol. 5, March 2018, 227-36

Heikkilä, Riitta (2008). *Omaishoito arjen kehityksissä*. Sosiaalityön pro gradu -tutkielma, Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön laitos, Tampereen yliopisto

Helsingin kaupunki (2017). Maailman toimivin kaupunki - Helsingin kaupunkistrategia 2017–2021. Helsinki: Helsingin kaupunki. Saatavilla osoitteessa <https://www.hel.fi/static/helsinki/kaupunkistrategia/kaupunkistrategia-2017-2021.pdf>

Helsingin kaupunki (2018). Helsingin kaupungin tarkastuslautakunnan arviointikertomus 2018. Helsinki: Helsingin kaupunki, tarkastusvirasto.

Helsingin kaupunki (2019). Päätösten vaikutusten ennakkoarviointi Helsingissä, <https://thl.fi/documents/966696/1449811/Helsinki+2019+P%C3%A4%C3%A4t%C3%B6sten+vaikutusten+ennakkoarviointi+Helsingiss%C3%A4+25.3.2019.pdf/73009825-2916-48e9-926c-dfada8ee7357>

Helsingin kaupunki, kaupunkisuunnitteluvirasto (2014). Helsingin yleiskaava: Yleiskaavan ihmisiin kohdistuvat sosiaaliset ja viihtyisyyteen liittyvät vaikutukset. Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston yleissuunnitteluosaston selvityksiä 2014:16

Helsingin kaupunki, sosiaali- ja terveysvirasto (2016). Terveys- ja hyvinvointivaikutusten ennakkoarviointi Helsingissä. https://www.hel.fi/static/sote/julkaisut/THVA_hyv_28092016.pdf

Hiilamo, Heikki & Hiilamo, Kirsi (2015). *Hoivataistelu. Tekoja lähimmäisen puolesta*. Helsinki: Kirjapaja

- Hoppania, Hanna-Kaisa; Karsio, Olli; Näre, Lena; Olakivi, Antero; Sointu, Liina; Vaittinen, Tiina & Zechner, Minna (2016).** *Hoivan arvoiset. Vaiva yhteiskunnan ytimessä.* Helsinki: Gaudeamus.
- HSL (2019).** Liikkumistutkimus 2018. Kulikutapojen käyttö Helsingin seudulla. Helsinki: HSL. Saatavilla osoitteessa https://www.hsl.fi/sites/default/files/uploads/liikkumistutkimus_2018_kulikutapojen_kaytto_helsingin_seudulla.pdf
- Hunt, Elle (2019).** City with a female face: how modern Vienna was shaped by women. *The Guardian* 16.2019. Saatavilla osoitteessa <https://www.theguardian.com/cities/2019/may/14/city-with-a-female-face-how-modern-vienna-was-shaped-by-women>
- Huuki, Tuija (2010).** *Koulupoikien statustyö väkivallan ja välittämisen valokielassa.* Acta Univ. Oul. E 113, 2010. Oulu: Oulun yliopisto
- Hyry, Jaakko (2019).** Helsingin kaupunki, tutkimus omaishoitajille. Kantar TNS. 22.1.2019. <https://www.hel.fi/static/sote/omaishoito/tiedotteet/oht-kysely-2018.pdf>
- ILO (1998).** Unit 1: A conceptual framework for gender analysis and planning - Some gender planning approaches and strategies: The Harvard Analytical Framework. <https://www.ilo.org/public/english/region/asro/mdtmanila/training/unit1/harvrdfw.htm>
- ILO (2012).** A manual for gender audit facilitators: The ILO participatory gender audit methodology, 2nd Edition. Geneva: International Labour Office. Saatavilla osoitteessa https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/publication/wcms_187411.pdf
- Jakku-Sihvonen, Ritva & Jorma Kuusela (2002).** *Mahdollisuuksien koulutuspolitiikan tasa-arvo.* Arviointi 7/2002. Helsinki: Opetushallitus
- JämStöd (2007).** Gender Mainstreaming Manual. A book of practical methods from the Swedish Gender Mainstreaming Support Committee (JämStöd). Swedish Government Official Reports SOU 2007:15. Stockholm: JämStöd
- Kela (2019).** Perhevapaat jakautuvat epätasaisesti. <https://www.kela.fi/perhevapaat-tietopaketti>.
- Kainulainen, Heini (2017).** Raiskaus – myyttejä ja todellisuutta. Teoksessa Niemi, Johanna; Kainulainen, Heini & Honkatukia, Päivi (toim.) *Sukupuolistunut väkivalta – Oikeudellinen ja sosiaalinen ongelma.* Tampere: Vastapaino, 214–231.
- Kalliomaa-Puha, Laura & Tillman, Päivi (2016).** Äiti on aina äiti - Lasten omaishoitajien arjen haasteet. Teoksessa Haataja, Anita; Airio, Ilpo; Saarikallio-Torp, Miia & Valaste, Maria (toim.) *Laulu 573 566 perheestä – Lapsiperheet ja perhepolitiikka 2000-luvulla.* Helsinki: Kela
- Kanste Outi, Sainio Päivi, Halme Nina, Nurmi-Koikkalainen Päivi (2018).** Erilaisia toimintarajoitteita kokevien nuorten hyvinvointi ja kasvuympäristön turvallisuus. Tutkimuksesta tiiviisti 24, elokuu 2018. Helsinki: Terveysten ja hyvinvoinnin laitos.
- Karlsson, Linnea (2013).** Aktiivisuuden ja tarkkaavuuden häiriö (ADHD). Teoksessa Marttunen, Mauri; Huurre, Taina; Strandholm, Thea; Viialainen, Riitta (toim.) *Nuorten mielenterveyshäiriöt. Opas nuorten parissa työskenteleville aikuisille.* Opas:25 THL/2013. Helsinki: Terveysten ja hyvinvoinninlaitos. Saatavilla osoitteessa http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/110484/THL_OPA025_2013.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Keskinen, Suvi (2010).** Sukupuolistunut väkivalta. Teoksessa Saresma, Tuija; Rossi, Leena-Maija ja Juvonen, Tuula (toim.) *Käsikirja sukupuoleen.* Tampere: Vastapaino
- Kirsi, Tapio (2004).** *Rakasta, kärsi ja kirjoita – Tutkimus dementoitunutta puolisoaan hoitaneiden miesten ja naisten hoitokokemuksesta.* Akateeminen väitöskirja. Tampere: Acta Universitatis Tamperensis

- Koerselman, Kristian & Pekkarinen, Tuomas (2017).** The timing of puberty and gender differences in educational achievement. VATT Working Papers 97. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
- Koskela, Hille (1999).** *Fear, Control & Space. Geographies of Gender, Fear of Violence and Video Surveillance.* Helsingin yliopiston maantieteen laitoksen julkaisuja A 137. Helsinki: Helsingin yliopiston maantieteen laitos.
- Kuntaliitto (2017).** Eurooppalainen tasa-arvon peruskirja – Sitoumus naisten ja miesten tasa-arvon toteuttamiseksi paikallishallinnossa. Helsinki: Suomen kuntaliitto. Saatavilla osoitteessa https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/tasa_arvon_peruskirja_ebook.pdf
- Lahelma, Elina (2009).** Tytöt, pojat ja kysymys koulumenestyksestä. Teoksessa Ojala, Hanna; Palmu, Tarja & Saarinen, Jaana (toim.) *Sukupuoli ja toimijuus koulutuksessa.* Tampere: Osuuskunta Vastapaino. 136-156.
- Lepistö, Sirkku (2010).** Sukupuolinäkökulmia matematiikan oppimiseen ja opettamiseen. Teoksessa Suortamo, Markku; Tainio, Liisa; Ikävalko, Elina; Palmu, Tarja ja Tani, Sirpa (toim.): *Sukupuoli ja tasa-arvo koulussa.* Jyväskylä: PS-kustannus. ss. 41-51.
- Lintuvuori, Meri (2019).** Perusopetuksen oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmän kehitys tilastojen ja normien kuvaamana. Väitöskirja, Helsingin yliopisto. Saatavilla osoitteessa <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/304072/Perusope.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Luhtakallion, Eeva & Mustranta, Maria (2017).** *Demokratia suomalaisessa lähiössä.* Helsinki: Into
- McDowell, Linda (1982).** Towards an understanding of the gender division of urban space. *Environment and Planning D: Society and Space.* 1983, vol. 1, 59-72.
- Meier, Petra & Celis, Karen (2011).** Sowing the Seeds of Its Own Failure: Implementing the Concept of Gender Mainstreaming. *Social Politics.* Vol. 18, No. 4, 469-489.
- Mikola, Sinikka & Sandt, Milla (toim.) (2013).** Käytännön keinoja kuntien tasa-arvotyöhön – Tasa-arvolla laatua ja asiakaslähtöisyyttä palveluihin. Suomen Kuntaliitto
- Mishina, Kaisa; Tiiri, Elina; Lempinen, Lotta; Sillanmäki, Lauri; Kronström, Kim & Sourander, André (2018).** Time trends of Finnish adolescents' mental health and use of alcohol and cigarettes from 1998 to 2014. *European Child & Adolescent Psychiatry.* December 2018, Volume 27, Issue 12, 1633-1643
- MRL (132/1999).** Maankäyttö- ja rakennuslaki.
- Nikunen, Heli; Koskela, Hille & Schakir, Tülay (2013).** Valot varjot vaarat: Tutkimus valaistuksen merkityksestä turvallisuuden tunteeseen puisto- ja ulkoilualueilla. Helsingin kaupungin rakennusviraston julkaisuja 2013:13. Helsinki: Helsingin kaupungin rakennusvirasto.
- Näre, Lena (2012).** Hoivatyön uudet paradoksit. Niin & Näin 1/2012, 92-96
- Pahlen, Bettina von der & Marttunen, Mauri (2013).** Käytöshäiriöt. Teoksessa Marttunen, Mauri; Huurre, Taina; Strandholm, Thea; Viialainen, Riitta (toim.) (2013): Nuorten mielenterveyshäiriöt. Opas nuorten parissa työskenteleville aikuisille. Opas:25 THL/2013. Helsinki: Terveystieteiden tutkimuskeskus. Saatavilla osoitteessa http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/110484/THL_OPA025_2013.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Paulig, Outi; Kaarto, Minna; Kuusisto, Kari & Jäntti, Merja (2010).** Miksi omaishoitajat eivät käytä vapaapäiviään? Raportti asiakaskyselystä lokakuussa 2008. Helsingin kaupungin sosiaalivirasto, Selvityksiä 2010:4.
- Pihlaja, Päivi & Neitola, Marita (2017).** Varhaiserityiskasvatus muuttuvassa varhaiskasvatuksen kentässä. *Kasvatus & Aika* 11(3) 2017, 70-91

- Piispa, Minna & Heiskanen, Markku (2017).** Sukupuoli ja väkivalta tilastoissa – Miksi tarvitaan tietoa väkivallan yleisyydestä?. Teoksessa Niemi, Johanna; Kainulainen, Heini & Honkatukia, Päivi (toim.): *Sukupuolistunut väkivalta – Oikeudellinen ja sosiaalinen ongelma*. Tampere: Vastapaino, 68-86
- Porter, Fenella & Sweetman, Caroline (toim.) (2005).** *Mainstreaming Gender in Development. A Critical Review*. Oxford: Oxfam GB
- Päivänen, Jani; Kohl, Johanna; Manninen, Rikhard; Sairinen, Rauno & Kyttä, Marketta (2005).** Sosiaalisten vaikutusten arviointi kaavoituksessa - Avauksia sisältöön ja menetelmiin. Suomen ympäristö 766. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Pöysä, Sanni; Pesu, Laura; Pulkkinen, Jonna; Lerkkanen, Marja-Kristiina ja Rautopuro, Juhani (2018).** Osa 1 Kirjallisuuskatsaus ja osaamiserot alakoulussa. Teoksessa Pöysä, Sanni & Kupiainen, Sirkka (toim.): *Tytöt ja pojat koulussa: Miten selättää poikien heikko suoriutuminen peruskoulussa?* Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 36/2018. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Riitaoja, Anna-Leena (2013).** Toiseuksien rakentuminen koulussa. Tutkimus opetussuunnitelmista ja kahden helsinkiläisen alakoulun arjesta. Tutkimuksia 346, Helsinki: Helsingin yliopisto, käyttäytymistieteellinen tiedekunta.
- Ristikari, Tiina; Törmäkangas, Liisa; Lappi, Aino; Haapakorva, Pasi; Kiilakoski, Tomi; Merikukka, Marko; Hautakoski, Ari; Pekkarinen, Elina; Gissler, Mika (2016).** *Suomi nuorten kasvuympäristönä. 25 vuoden seuranta vuonna 1987 Suomessa syntyneistä nuorista aikuisista*. Helsinki: Nuorisotutkimusverkosto & Terveiden ja hyvinvoinnin laitos
- Roggeband, Conny & Verloo, Mieke (2006).** Evaluating gender impact assessment in the Netherlands (1994-2004): a political process approach. *Policy & Politics*. vol. 34, no. 4, 616-632.
- Sauer, Arn Thorben (2018).** Equality Governance via Policy Analysis? The Implementation of Gender Impact Assessment in the European Union and Gender-based Analysis in Canada. *Political Science*. No. 68, Bielefeld: transcript Verlag
- Silfverberg, Kalle (2015).** Feministinen suunnittelu ohjaa lähiön remonttia Tukholmassa – tarvittaessa mahdollista Helsingissäkin. Helsingin Sanomat 30.11.2017
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2009).** Sukupuolisilmäläsit käytössä. Käsikirja ministeriöiden tasa-arvotyön tueksi. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2009:13. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö. Saatavilla osoitteessa <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/73345/URN%3aBNB%3afi-fe201504223772.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2018).** Tasa-arvobarometri 2017, Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 8/2018. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö
- Status of Women Canada (2019).** Government of Canada's Approach. <https://cfc-swc.gc.ca/gba-accs/approach-approche-en.html>
- Status of Women Canada (2018).** Demystifying GBA+ https://cfc-swc.gc.ca/gba-accs/course-cours/assets/modules/Demystifying_GBA_job_aid_EN.pdf
- Syrjäläinen, Eija & Kujala, Tiina (2010).** Sukupuolitietoinen tasa-arvokasvatus – vaiettu aihe opettajankoulutuksessa ja koulun arjessa. Teoksessa Suortamo, Markku; Tainio, Liisa; Ikävalko, Elina; Palmu, Tarja ja Tani, Sirpa (toim.): *Sukupuoli ja tasa-arvo koulussa*. Jyväskylä: PS-kustannus, 25-40.
- Säkjäjärvi, Maija; Mustakallio, Sinikka; Haataja, Marja-Leena; Leinonen, Eija; Tanhua, Inkeri; Sevelius, Pia (2011).** Tasa-arvosta laatua ja vaikuttavuutta julkiselle sektorille. Opas kuntien ja valtion alue- ja paikallishallinnon palveluihin ja toimintoihin. Valtavirtaistaminen käytäntöön –hanke

- Teräs, Tiina (2012).** Kasvattajan puhe sukupuolittavana käytäntönä. Teoksessa Ylitapio-Mäntylä, Outi (toim.) (2012): *Villit ja kiltit – tasa-arvoista kasvatusta tytöille ja pojille*. Jyväskylä: PS-kustannus, 103-121
- THL (2019).** Kouluterveyskysely. <https://thl.fi/fi/tutkimus-ja-kehittaminen/tutkimukset-ja-hankkeet/kouluterveyskysely>
- THL (2019a).** Sukupuolten tasa-arvo. <https://thl.fi/fi/web/sukupuolten-tasa-arvo>
- THL (2019b).** Tasa-arvosanasto. <https://thl.fi/fi/web/sukupuolten-tasa-arvo/sukupuoli/sanasto>
- Tikkanen, Ulla (2016).** Omaishoidon arki – tutkimus hoivan sidoksista. Väitöskirja, Sosiaalitieteiden laitos. Valtiotieteellisen tiedekunnan julkaisuja 5 (2016) Yhteiskuntapolitiikka. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Tilastokeskus (2009).** Suomen virallinen tilasto (SVT): Ajankäyttö [verkkojulkaisu]. ISSN=1799-5639. Osallistuminen Ja Vapaaehtoistyö 2009, 2. Vapaaehtoistyöhön osallistuminen, epävirallinen auttaminen ja luottamus. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 15.8.2019]. Saatavilla osoitteessa http://www.stat.fi/til/akay/2009/04/akay_2009_04_2011-09-16_kat_002_fi.html
- Tilastokeskus (2018).** Sukupuolten tasa-arvo Suomessa. Helsinki: Tilastokeskus
- Tilastokeskus (2019).** Työelämän sukupuolen mukainen eriytyminen. <http://www.stat.fi/tup/tasaarvo/tyoelama/index.html#segregaatio>
- Urban Development Vienna, Municipal Department 18 (MA 18) – Urban Development and Planning (2013).** Manual: Gender Mainstreaming in Urban Planning and Urban Development. Vienna: MA 18 Urban Development and Planning. Saatavilla osoitteessa <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/pdf/b008358.pdf>
- Valtiovarainministeriö (2019).** Digitaalinen Suomi – Yhdenvertainen kaikille. Digi arkeen -neuvottelukunnan toimintakertomus. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:23. Helsinki: Valtiovarainministeriö
- Verloo, Mieke (2000).** Making Women Count in the Netherlands. Teoksessa Beveridge, Fiona; Nott, Sue & Stephen, Kylie (toim.): *Making Women Count: Integrating gender into law and policy-making*. Aldershot: Dartmouth Publishing Company Limited, Ashgate Publishing Ltd.
- Verloo, Mieke (1999).** Gender mainstreaming: practice and prospect. Report. EG (99) 13. Council of Europe
- Verloo, Mieke (2001).** Another Velvet Revolution? Gender Mainstreaming and the Politics of Implementation. IWM Working Paper 5/2001, Vienna
- Verloo, Mieke & Roggeband, Connie (1999).** Gender Impact Assessment: The Development of a New Instrument in the Netherlands. Impact Assessment. 14:1, 3–20
- Väliniemi-Laurson, Jenni & Rönneberg, Oskar (2019).** Kaupunki uudistuksen vaikutukset turvallisuuskokemusten paikantamiseen – tapaus Myllypuro. *Kvartti* 1/2019. 03.04.2019.
- Väliniemi-Laurson, Jenni & Ylönen, Liisi. (2018).** Kartan kertomaa – Malminkartanon omaleimaisuus asukaskyselyn valossa. *Kvartti*. 30.01.2018.
- Wallin, Sirkku (2019).** Managing urban complexity- Participatory planning, self-organization and coproduction of urban space. Aalto University publication series, doctoral dissertations 159/2019. Helsinki.
- Women's Advisory Committee for the Senate Department for Urban Development (2011).** Gender Mainstreaming in Urban Development. Berlin Handbook. Berlin: Kulturbuch-Verlag GmbH

- Woodward, Alison E (2001).** Gender mainstreaming in European policy: Innovation or deception?. WZB Discussion Paper, No. FS I 01–103, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin
- Ylitapio-Mäntylä, Outi (2012).** Leikillä ja toiminnalla ei ole sukupuolta. Teoksessa Ylitapio-Mäntylä, Outi (toim.)(2012): *Villit ja kiltit – tasa-arvoista kasvatusta tytöille ja pojille*. Jyväskylä: PS-kustannus, 71–90
- Ylöstalo, Hanna (2013).** Väärinymmärryksiä ja vastustamista – sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen käytännön ongelmia. *Politiikka* 55:4, 223-238

Liitteet

Liite 1. Kasvatuksen ja koulutuksen erityisen tuen asiantuntijoiden teemahaastatteluiden haastattelurunko.

Haastateltavan taustatiedot

- Ammattiryhmä (erityisopettaja, koulupsykologi, kuraattori jne.)
- Sukupuoli
- Kuinka kauan on työskennellyt erityisen tuen parissa?

Esittelyt

- Haastattelijan esittely
- Hankkeen esittely ja tarkoitus
- Haastattelun luottamuksellisuus ja tallentaminen, haastattelujen raportointi osana laajempaa hanketta

Haastattelun teemat ja kysymykset

Kysymykset ensin mahdollisimman avoimena, sitten tarkentavia kysymyksiä. Järjestystä voi vaihdella, jos keskustelu soljuu luontevasti eri järjestyksessä.

Johdanto

- Miten erityisen tuen prosessi toimii?
 - Ketä siinä on mukana?
 - Mitkä ovat haasteet ja mitkä mahdollisuudet?
- Mikä on haastateltavan rooli prosessissa?

Prosessi

- Miten erityistä tukea tarvitsevat tunnistetaan?
 - Kuka tekee aloitteen ja miten?
- Miten erityisen tuen prosessi palvelee lapsia ja nuoria?
 - Kohtaavatko tarpeet ja palvelut? (Painopiste enemmän palveluiden sisällössä/työkaluissa kuin resursseissa). Jos ei, miksi?
 - Keiden tarpeisiin ei vastata? Miksi? Keiden tarpeisiin vastataan? Miksi? (Onko joitain ongelmia, asioita tms. joista ei puhuta tai ei puhuta riittävästi?)

Ammattilaiset

- Mikä on eri ammattilaisten rooli erityisen tuen prosessissa?
 - Onko kaikilla ammattilaisilla sama painoarvo tai vaikutusvalta prosessissa? Jos ei, kenellä on enemmän vaikutusvaltaa? Miksi? Kenellä vähemmän? Miksi?
 - Kenellä on valtuudet tehdä päätöksiä? Ovatko nämä ammattilaiset riittävästi mukana prosessissa?
- Mitä vaaditaan opetus- ja kasvatusalan ammattilaisilta erityisen tuen prosessissa?
- Onko kaikilla tarpeeksi tietoa ja osaamista (lähinnä esim. luokanopettajat, -valvojat tai lastentarhanopettajat, joilla ei ehkä erityistä koulutusta asiaan liittyen)? Jos on puutteita, mihin ne liittyvät?
- Syntyycö prosessissa koskaan konflikteja? Jos kyllä, mistä syystä? Kenen välille? Miten ne ratkaistaan?

Lapset ja nuoret ja sukupuoli

- Millaisia ovat erityisen tuen tarpeet? Millaisilla diagnooseilla tai oppimisen haasteilla erityisen tuen piiriin päädytään?
- Millaiset lapset ja nuoret tarvitsevat erityistä tukea?
- Miten kuvailisit tyypillistä erityistä tukea tarvitsevaa lasta tai nuorta?
- Nouseeko erityisen tuen saajissa tai tarvitsijoissa esille tiettyjä ryhmiä tai tiettyjä erityistarpeita?
- Ketkä tai mitkä tarpeet? Miksi?
- Miten sukupuoli näkyy erityisen tuen prosesseissa ja käytännöissä?
- Miten lapsen tai nuoren sukupuoli vaikuttaa erityisessä tuessa?
- Miten ammattilaisen sukupuoli vaikuttaa erityisessä tuessa?
- Miksi erityisen tuen saajista 70 prosenttia on poikia? (Tämä kysymys lopuksi)

Lopetus

- Onko vielä jotain, mitä haluaa lisätä?
- Kiitokset ja maininta hankkeen jatkosta ja tulosten raportoinnista

Tekijä(t) Patosalmi Mervi & Ahlgren-Leinvuo Hanna & Hirvonen Jukka		
Nimike Sukupuolivaikutusten arviointi Helsingin kaupungin palveluissa Tasa-arvohankkeen tuloksia		
Julkaisija (toimiala tai laitos) Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia, kaupunkitutkimus ja -tilastot	Julkaisuaika 2019	Sivumäärä, liitteet 133
Sarjan nimike Tutkimuksia - Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia, kaupunkitutkimus ja -tilastot		Osanumero 2019:1
ISSN (painettu) 2489-4087 ISSN (verkossa) 2489-4095	ISBN (painettu) 978-952-331-685-0 ISBN (verkossa) 978-952-331-686-7	Kieli suomi, ruotsi, englanti
Tiivistelmä Tässä tutkimuksessa on toteutettu sukupuolivaikutusten arviointi neljälle Helsingin kaupungin palvelulle. Tutkimus on osa laajempaa kaupunkistrategian tasa-arvohanketta, ja se on tehty tarkastelluista palveluista vastaavien toimialojen asiantuntijoiden sekä kaupungin kanslian tutkijoiden ja tasa-arvoasiantuntijoiden yhteistyönä. Tarkastellut palvelut olivat erityinen tuki (kasvatuksen ja koulutuksen toimiala), aluesuunnittelupalvelu (kaupunkiympäristön toimiala), omaishoidon tuki (sosiaali- ja terveystoimiala) ja liikunnan seuratuki (kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala). Kasvatuksen ja koulutuksen toimialalta tarkasteltiin erityistä tukea, jossa 70 prosenttia tuen saajista on poikia. Eri-tyisen tuen 70 % poikavaltaisuuteen ei löytynyt yhtä selitystä. Ilmiössä limittyvät sosiaaliset, kulttuuriset ja biologiset seikat. Kaupungin tarjoama tukijärjestelmä ei näytä vinouttavan sukupuolijakaumaa. Sukupuolisensitiivinen toiminta, yksilöllisten tarpeiden huomioiminen ja erilaisten oppimisen haasteiden laaja-alainen tarkastelu edistävät kaikkien lasten ja nuorten opinpolkua. Kaupunkiympäristön toimialalta tarkasteltiin aluesuunnittelupalvelua ja erityisesti siihen liittyvää asukaskyselyä. Kaupunkiympäristön osalta asukaskyselyssä ei tullut esille suuria eroja miesten ja naisten välillä heidän käsityksissään asuinalueistaan, vaikkakin naiset osallistuivat aktiivisemmin. Osallistumisen muotoihin onkin tarvetta kiinnittää huomiota ja varmistaa eri asukasryhmien mielipiteiden kuuluminen. Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalta tarkasteltiin liikunnan seuratueta. Liikunnan seuratueta osalta toiminta- ja tila-avustukset sekä kaupungin tilojen vakiovuorot jakautuvat varsin tasaisesti ja suuria sukupuolten välisiä eroja ei ole. Myös seurat ovat tyytyväisiä kaupungin tukijärjestelmään. Järjestelmässä on joitakin kehittämiskohteita, mukaan lukien sukupuolivaikutusten arviointi ja tiedon keruu. Sosiaali- ja terveystoimialalta tarkasteltiin omaishoidon tukea. Omaishoiva on pääosin naisten vastuulla, vaikkakin vanhemmissa ikäryhmissä miesten osuus nousee selvästi. Omaishoitajat ovat varsin tyytyväisiä palvelujärjestelmään. Esille nousi kuitenkin nuorempien omaishoitajien huonompi jaksaminen. Onkin tarvetta yksilöllisille palveluille ja sukupuolisensitiiviselle toiminnalle. Tehdyt sukupuolivaikutusten arvioinnit ovat poikkeuksellisen syvällisiä ja perusteellisia. Tutkimus onkin esimerkki sukupuolivaikutusten arviointien kattavista toteuttamismenetelmistä ja tuloksista. Tällaisia arviointeja on hyvä harkita tarpeen mukaan palvelujen tilan ja kehitystarpeiden kartoittamiseksi. Syvällisten menetelmien lisäksi on tarpeen kehittää jatkuvia toimintatapoja ja tiedonkeruuta, joita toimialat voivat tehdä palvelujen laadun seuraamiseksi. Sukupuolivaikutusten arvioinnit ovat tärkeitä kaupungin palvelujen laadun tutkimisessa ja parantamisessa. Arvioinnit mahdollistavat palvelujen paremman kohdentamisen ja laadun sekä resurssien tehokkaamman käytön.		
Asiasanat tasa-arvo, sukupuolivaikutukset, julkiset palvelut, erityinen tuki, erityisopetus, kaupunkisuunnittelu, aluesuunnittelu, liikuntasuunnittelu, liikunnan seuratuki, omaishoito, omaishoidon tuki, sukupuolisensitiivisyys		
Hinta hinnaston mukaan	Jakelu puh. 09 310 36293	

Sukupuolivaikutusten arviointi Helsingin kaupungin palveluissa Tasa-arvohankkeen tuloksia

Sukupuolten tasa-arvo on yksi Helsingin kaupungin perusarvoista. Tasa-arvon edistämiseksi eräs tärkeä näkökulma on tieto erilaisten toimintojen sukupuolivaikutuksista. Tässä julkaisussa raportoidaan kaupungin neljälle palvelulle tehdyt sukupuolivaikutusten arvioinnit. Tutkimushanke perustuu Helsingin kaupunkistrategian mainintaan siitä, että sukupuolten tasa-arvo on läpäisevä periaate kaikessa kaupungin toiminnassa. Tarkastelevat palvelut ovat erityinen tuki (kasvatuksen ja koulutuksen toimiala), aluesuunnittelupalvelu (kaupunkiympäristön toimiala), omaishoidon tuki (sosiaali- ja terveystoimiala) ja liikunnan seuratuki (kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala). Tehdyt sukupuolivaikutusten arvioinnit tarjoavat syvällistä tietoa tarkasteltujen palvelujen sukupuolivaikutuksista. Arvioinnit tuovat pohjaa kaupungin palvelujen laadun arviointiin ja kehittämiseen. Samalla tutkimus tarjoaa työkaluja Helsingin kaupunkistrategian mukaisen sukupuolinäkökulman läpileikkaavuuden edistämiseen. Tutkimus on tehty Helsingin kaupungin toimialojen ja kaupunginkanslian kaupunkitutkimus ja tilastot -yksikön sekä kanslian tasa-arvoasiantuntijoiden yhteistyönä.

**Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia
kaupunkitutkimus ja -tilastot**

Julkaisutilaukset
p. 09 310 36293

Internet
www.hel.fi/kaupunkitieto