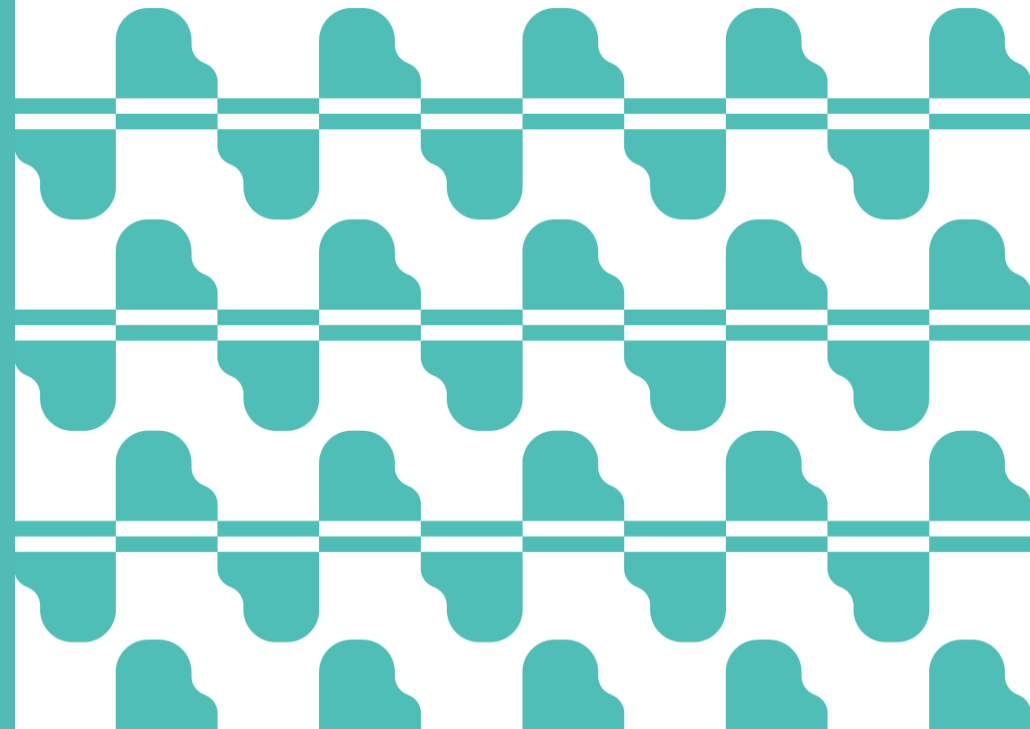


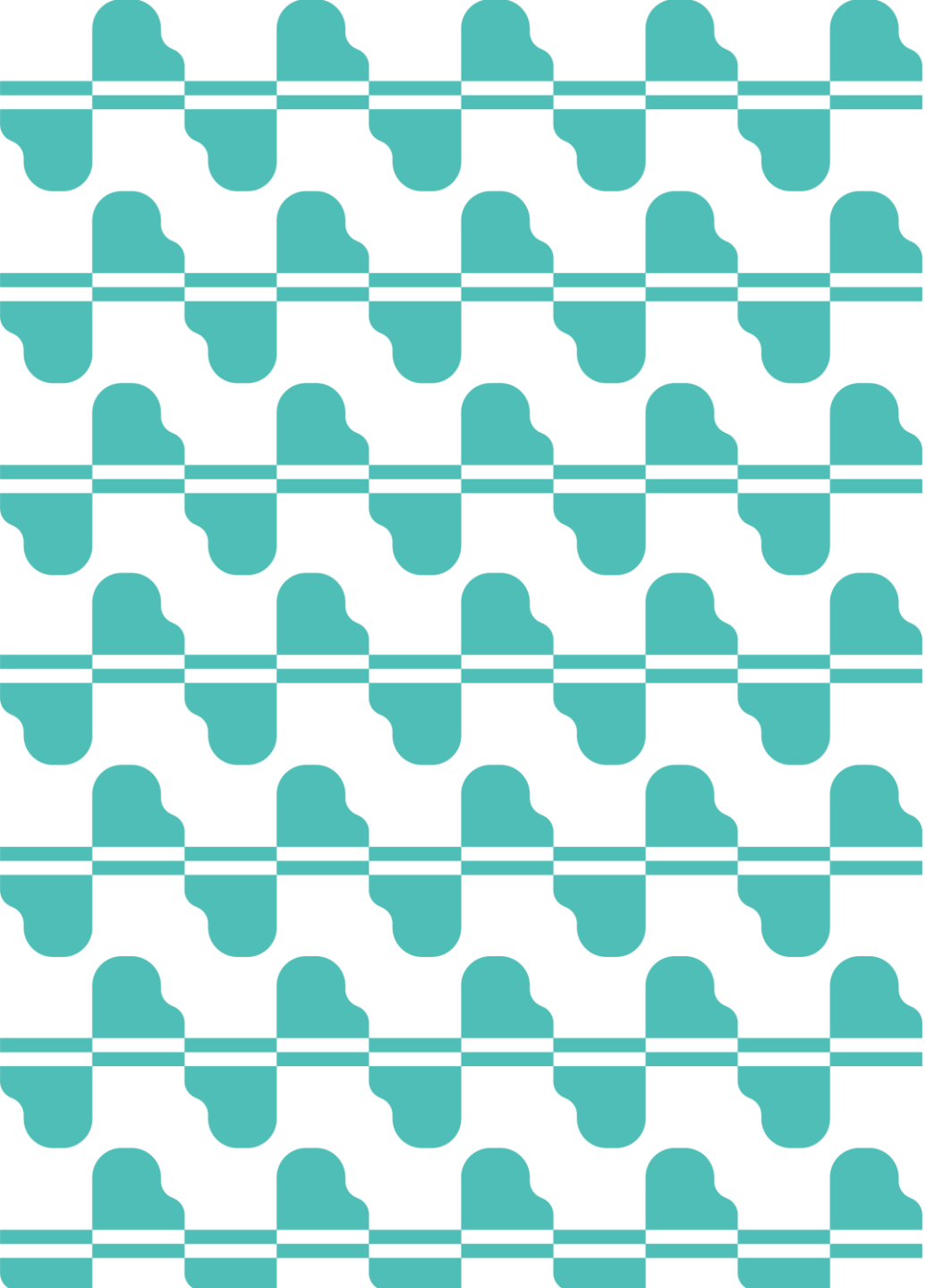
Jäätelökioskien luovuttaminen

Sisäisen tarkastuksen raportti kaupunginhallitukselle

1.9.2025

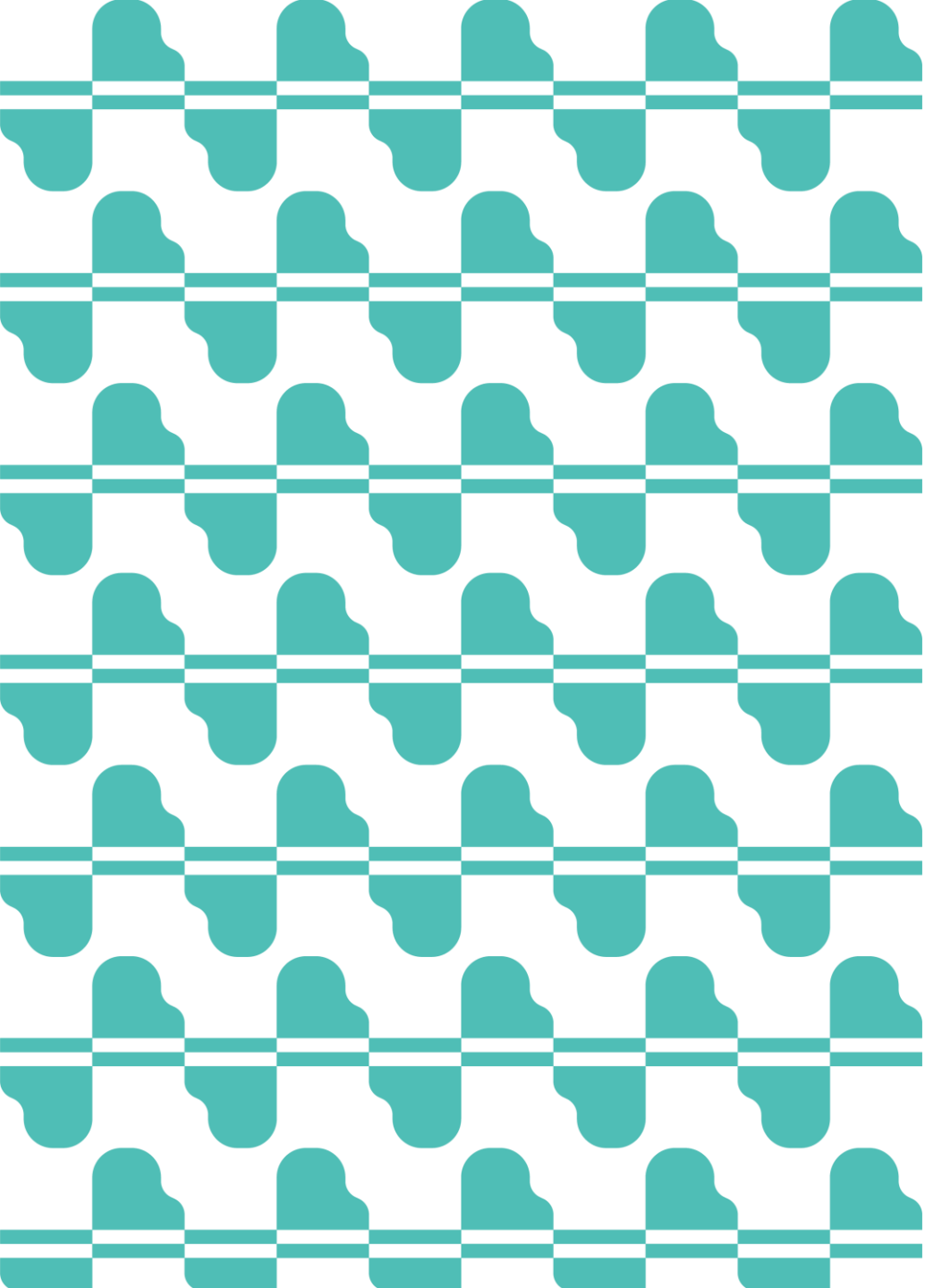
Marikki Pitkänen
Sisäinen tarkastaja





Sisällysluettelo

1. Tarkastuksen tausta, tavoitteet ja kohdentaminen	3
2. Tarkastuksen toteutus	6
3. Tiivistelmä havainnoista, johtopäätökset ja suositukset	8



1. Tarkastuksen tausta, tavoitteet ja kohdentaminen

1. Tarkastuksen tausta, tavoitteet ja kohdentaminen (1/2)

Tarkastuksen tausta

- Sisäinen tarkastus on riippumatonta ja objektiivista arviointi- ja varmistus- sekä konsultointitoimintaa, joka on luotu tuottamaan lisäarvoa organisaatiolle ja parantamaan sen toimintaa.
- Sisäinen tarkastus tarkastaa ja arvioi kaupungin johtamis- ja hallintojärjestelmää, toimintojen lain- ja päätöksenmukaisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä johtamisessa ja päätöksenteossa käytettävän tiedon luotettavuutta ja antaa suosituksia niiden parantamiseksi.
- Tarkastuskohteena oli jäätelökioskipaikkojen luovuttaminen Järvenpään kaupungissa. Tarkastus on kaupunginjohtajan erikseen määräämä tarkastustehtävä eikä se kuulu sisäisen tarkastuksen vuoden 2025 toimintasuunnitelmaan.
- Vuoden 2025 Rantapuiston kioskipaikat olivat suunniteltu kilpailutettavaksi, mutta lopulta tätä ei toteutettu. Rantapuiston pohjoispäähän arvottiin toimija, jolle myönnettiin lupa jäätelökioskin pitämiselle kesäkaudelle 2025.

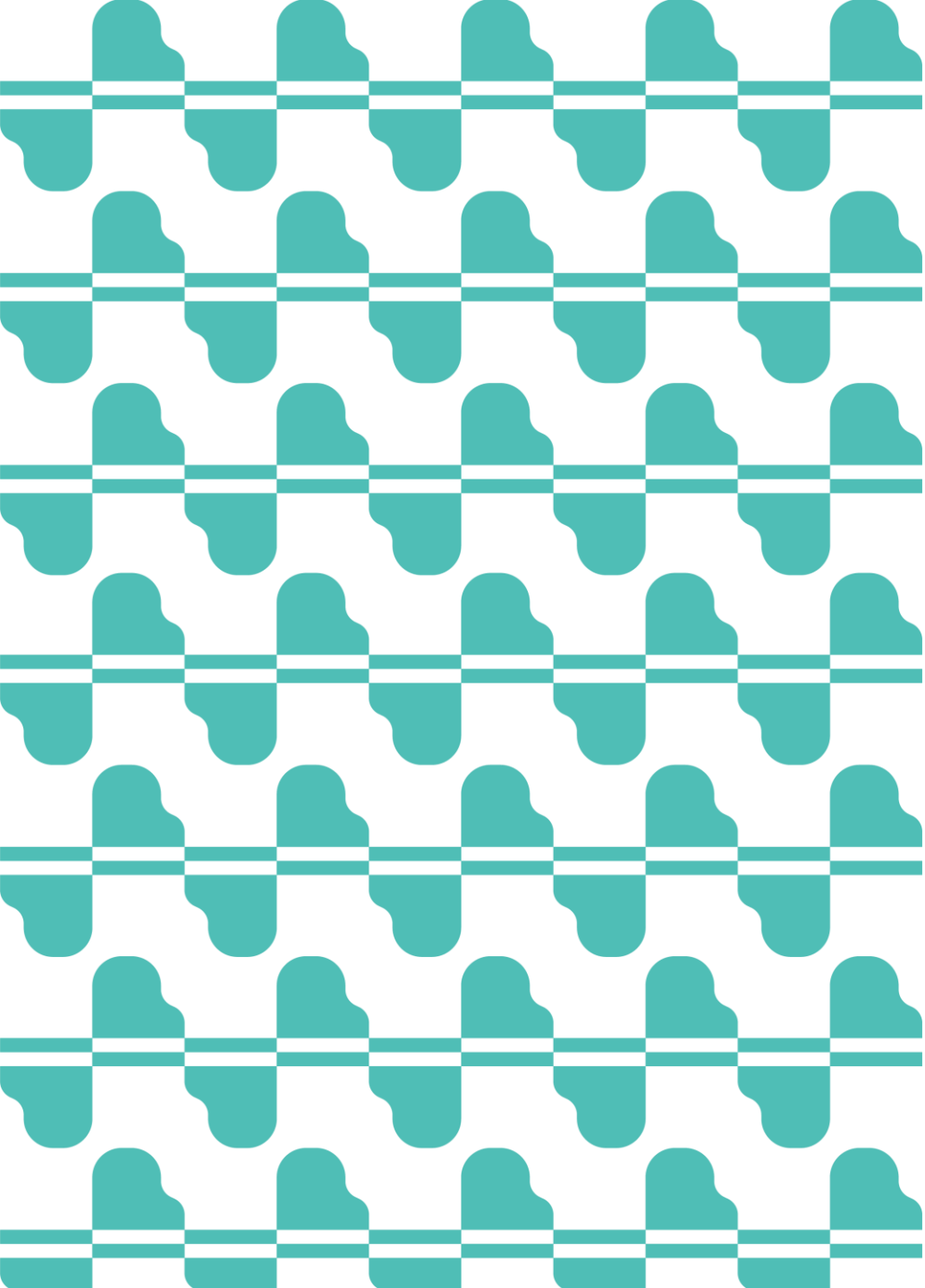
Tarkastuksen tavoite

- Tarkastuksen tavoitteena oli
 - selvittää Rantapuiston pohjoispuolen jäätelökioskipaikan luovuttamisen päätöksentekoprosessi,
 - arvioida yleisesti kaupungin kioskipaikkojen luovuttamisen käytänteitä,
 - arvioida keinoja, miten kaupungilla pyritään varmistamaan virkatyön neutraalisuus tilanteissa, joihin liittyy esim. virkahenkilöiden painostamista tai laajaa negatiivista julkisuutta,
 - esittää ja arvioida vaihtoehtoisia toimintatapoja kioskipaikkojen luovuttamiselle,
 - antaa konkreettisia kehitysehdotuksia jäätelökioskipaikkojen luovuttamiseen liittyvien prosessien edelleen kehittämiseksi.

1. Tarkastuksen tausta, tavoitteet ja kohdentaminen (2/2)

Tarkastuksen kohdentaminen

- Tarkastuksessa kartoitettiin ja arvioitiin Järvenpään kaupungin alueella olevien jäätelökioskipaikkojen luovuttamiseen liittyviä käytänteitä sekä Rantapuiston jäätelökioskipaikkaan liittyvää päätöksentekoa mm. seuraavista näkökulmista:
 - Organisointi: roolit, vastuut ja valtuudet
 - Toimintamallit, ohjeet ja periaatteet
 - Päätöksenteon dokumentointi
 - Yhteistyö kaupungin sisäisten toimijoiden (esim. lakipalvelut) sekä ulkoisten sidosryhmien kanssa
 - Ulkoinen ja sisäinen viestintä
 - Sisäinen valvonta ja riskienhallinta
 - Seuranta ja raportointi



2. Tarkastuksen toteutus, aikataulu ja raportointi

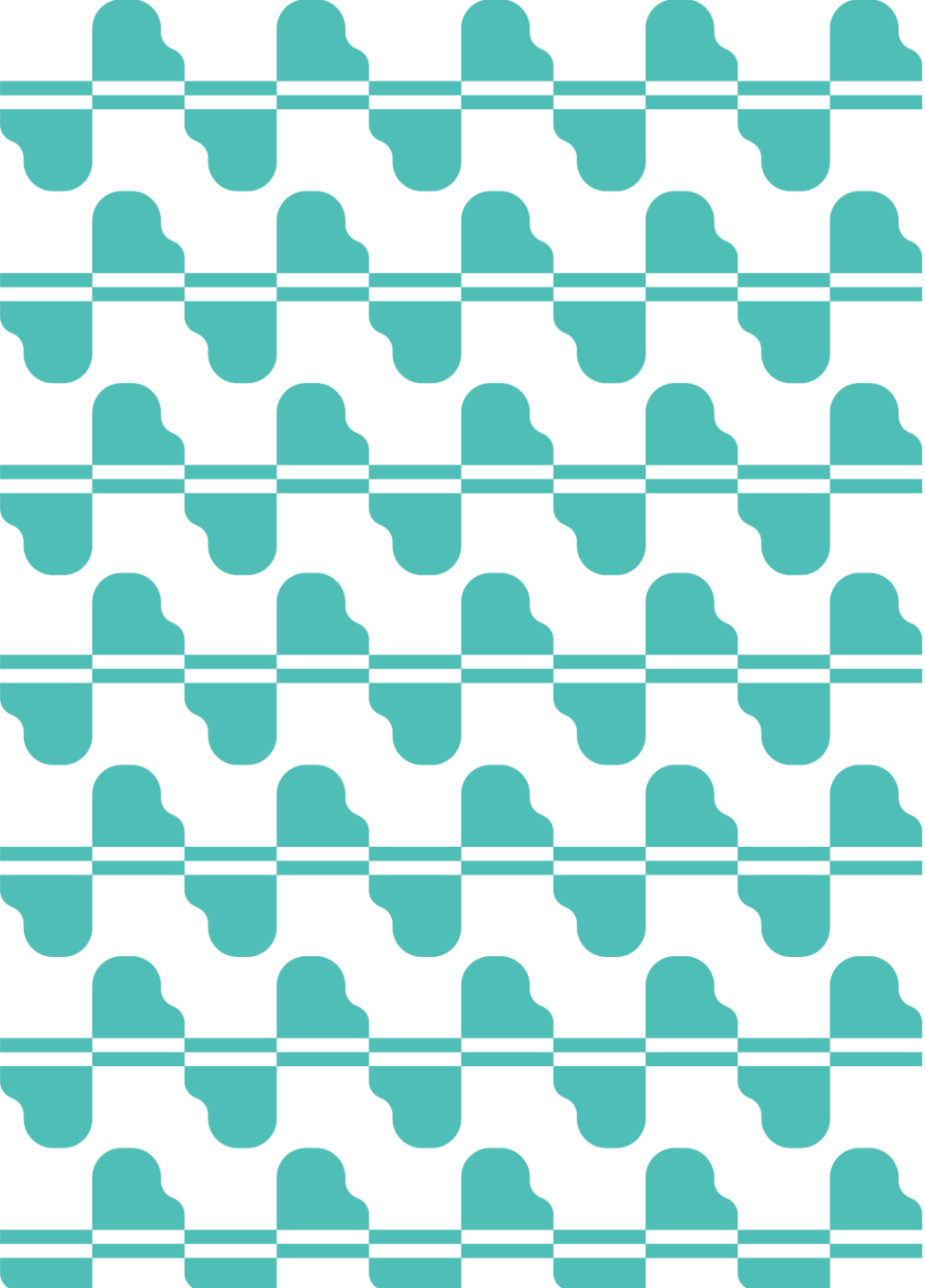
2. Tarkastuksen toteutus, aikataulu ja raportointi

Tarkastuksen toteutus ja aikataulu

- Tarkastuksen kenttätyö koostui aloituspalaverista (27.3.2025), tunnistettujen avainhenkilöiden haastatteluista sekä olemassa olevan dokumentaation läpikäynnistä.
- Tarkastuksen toteutti sisäinen tarkastaja Marikki Pitkänen.
- Tarkastuksen loppupalaverissa (2.6.2025) esiteltiin raporttiluonnos sekä laadittiin raportissa esitettyjen suositusten perusteella johdon toimenpidesuunnitelma. Kokoukseen osallistuivat tarkastuskohteen johto sekä kaupunginjohtaja.

Raportointi ja seuranta

- Kenttätyössä pohjalta sisäinen tarkastaja laati tarkastusraportin, jossa esitetään tarkastuksessa tehdyt keskeiset havainnot ja niihin liittyvät suositukset.
- Lopulliseen tarkastusraporttiin sisällytetään tarkastuskohteen laatima toimenpidesuunnitelma. Tarkastusraportit tai otteet niistä jaetaan kaupunginjohtajalle, kaupunginhallituksen puheenjohtajalle, tarkastuskohteen johdolle ja tilintarkastajalle sisäisen tarkastuksen ohjeen mukaisesti.
- Sisäinen tarkastus suosittelee raportin tai sen otteiden esittelemistä kaupunginhallitukselle.
- Tarkastuskohteen johto vastaa tarkastusraporttiin kirjatun toimenpidesuunnitelman toteuttamisesta. Sisäinen tarkastaja seuraa toimenpidesuunnitelman toteutumista ja raportoi toimenpidesuunnitelman toteutumisesta kaupunginjohtajalle kaksi kertaa vuodessa.



3. Tiivistelmä havainnoista, johtopäätökset ja suositukset

3.1 Tiivistelmä tarkastuksessa tehdyistä havainnoista

Havainto

Tarkastuksen keskeisenä havaintona on, että kaupungin ulkoisessa viestinnässä kioskipaikkaa hakeneille toimijoille ja myös 27.2.2025 kaupunginhallitukseen toimitetussa materiaalissa on viestitty kaupungin myöntämistä kioskipaikoista. Tehdystä viestinnästä on voinut saada käsityksen, että kaupungilla olisi merkittyjä tai tiettyjä kioskitoiminnalle määriteltyjä paikkoja Rantapuiston alueella, joihin lupaa haettaisiin. Kaupungilla ei ole ollut tällaisia paikkoja Rantapuiston alueella viime vuosina. Lupaa kioskin pitämiseksi on haettu Lupapiste-palvelussa, jossa hakija on itse määrittänyt, mille alueelle hakee käyttö lupaa esim. kioskin pitämiseksi. Tämän jälkeen kaupunki on arvioinut, myöntääkö se luvan haettavalle toiminnalle kyseiselle paikalle. Käytännössä Rantapuistoon on muodostunut kaksi paikkaa, joissa on ollut useina vuosina peräkkäin jäätelökioski kesäisin. Kuitenkaan tämä ei ole estänyt sitä, että lupaa esim. jäätelökioskin pitämiseksi olisi voinut hakea myös muille alueille Rantapuiston alueella.

Kaupungilla ei ole määritetty kirjallisia periaatteita yleisten alueiden väliaikaisesta käytöstä, mutta kaupungilla on muodostunut vakiintuneet käytänteet kyseiseen prosessiin. Kirjallisia periaatteita tai ohjetta ei ole myöskään tehty siitä, montako lupaa kioskin pitämiseksi Rantapuistoon voidaan myöntää, miten toimijat kyseiselle alueelle valitaan tai millaisia toimijoita kaupunki kyseiselle alueelle tavoittelee. Rantapuiston pohjoisosa, minne tässä tarkastuksessa mainitut kioskihakemukset kohdistuvat, on asemakaavassa määritetty puistoksi, mikä asettaa rajoituksia alueen käytölle. Asemakaavan lisäksi myös alueen infrastruktuuri asettaa reunaehdoja alueelle sijoitettavalle kioskitoiminnalle. Aiempina vuosina edellä mainituille vakiintuneille jäätelökioskipaikoille on hakeutunut vain yksi toimija, minkä takia lupa on voitu myöntää ainoalle hakijalle.

Materiaalien pohjalta todettiin, että jäätelökioskipaikkojen kilpailuttaminen viivästyi mm. kilpailuttamisesta vastanneiden kaupungin työntekijöiden välisen roolien ja vastuiden epäselvyyden takia. Lisäksi kilpailutuksesta luopumiseen vaikutti Kaupunkikehityksen palvelualueen toimintasäännön muutos, mikä kavensi ylläpidon rakennuttajapäällikön toimivaltuuksia huomattavasti. Aikatauluviiveen vuoksi kilpailutusta ei olisi ehditty viedä kaupunkikehityslautakuntaan siten, että valitulle toimijalle olisi jäänyt riittävästi aikaa ennen vuoden 2025 kioskikauden alkua.

Rantapuiston pohjoispäähän samalle alueelle saapui neljä hakemusta, minkä takia kyseisen paikan toimija päädyttiin valitsemaan arvalla tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi. Arvontatilaisuudesta laadittiin pöytäkirja, johon arvonnän perustelut, tulos ja jatkotoimenpiteet on dokumentoitu asianmukaisesti. Arvonnän tuloksista tiedotettiin arvontaan osallistujia arvontatilaisuuden jälkeen.

Tarkastuksessa ei havaittu, että kaupunki olisi toiminut puolueellisesti Rantapuiston kioskinpitäjien valinnassa kaudelle 2025. Kuitenkin prosessissa on havaittu kehittämistarpeita.

Kaupunki on tulkinut yleisten alueiden käytön lupien myöntämisen olevan tosiasiallista hallintotoimintaa. Mikäli laintulkintaa muutetaan, voi tulkinnanmuutos edellyttää myös muiden vastaavien toimintaprosessien arviointia yhdenmukaisten toimintaprosessien varmistamiseksi.

3.2 Havaintojen perusteella annettavat suositukset (1/3)

Havainto	Suositus	Johdon toimenpide-suunnitelma
1. Yleisten alueiden käytön lupien myöntämisen periaatteet Tarkastushetkellä (huhtikuu 2025) kaupungilla ei ole määritetty kirjallisia periaatteita yleisen alueiden väliaikaisesta käytöstä, missä olisi kuvattu esim. millä perusteella luvat alueen käytölle myönnetään tai millaisille toimijoille lupia voidaan myöntää. Kaupungilla ei myöskään ole määritetty erityisesti Rantapuiston alueen kioskitoiminnalle periaatteita kuten sitä, montako lupaa kioskitoiminnalle Rantapuiston alueelle voidaan hyväksyä tai millaisia kioskitoimijoita alueelle halutaan. 2. Ulkoiset nettisivut Kaupungin intranet-sivuilla on tietoa ja ohje yleisten alueiden lupien hakemiselle. Sivustoon ei ole merkitty yhteystietoja, kehen ottaa yhteyttä epäselvissä tilanteissa tai sitä, että yleisten alueiden luvat koskevat myös jäätelökioskipaikkoja. 3. Kilpailutuksen valmistelu Kaupunkitekniikan ja yritys- ja elinkeinopalveluiden vastuualueilla oli epäselvyyttä kilpailutuksen valmistelun rooleista ja vastuista. Kilpailutusta valmisteltiin vuoden 2024 aikana eri palaverissa, mutta kokouksista ei ole laadittu muistioita. Kilpailutuksen valmistelusta ja toteutuksesta ei sovittu tavoiteaikataulua. 4. Sisäinen viestintä Kaupunkitekniikan ja yritys- ja elinkeinopalveluiden keskinäinen viestintä on ollut puutteellista, minkä seurauksena kaupungin tekemä viestintä kaupungin ulkopuolisille toimijoille on voinut näyttäytyä ajoittain sekavana.	1. Yleisten alueiden käytön lupien myöntämisen periaatteet 1.1 Suositellaan, että kaupungilla määritellään kirjallisesti periaatteet yleisten alueiden väliaikaiselle käytölle. 1.2 Suositellaan, että kaupungilla määritellään Rantapuiston alueella tapahtuvan väliaikaiselle käytölle periaatteet. 2. Ulkoiset nettisivut 2.1 Suositellaan, että kaupungin ulkoisia nettisivuille päivitetään suosituksessa 1. esitettyjen periaatteiden mukaiseksi ja että sivuille lisätään yhteystiedot. 3. Kilpailutuksen valmistelu 3.1 Suositellaan, että lähtökohtaisesti kaikista kaupungilla järjestettävistä kokouksista laaditaan muistiot, ja niihin merkitään selkeästi sovitut asiat sekä vastuhenkilö toteuttaville tehtäville. 3.2 Suositellaan, että erilaisissa projekteissa tai hankkeissa varataan riittävästi aikaa suunnittelulle ja toteutukselle sekä määritellään tavoiteaikataulu. 4. Sisäinen viestintä 4.1 Suositellaan, että kaupungissa varmistetaan, että kaupungin sisäinen viestintä eri yksiköiden välillä on riittävää.	1.1 Toteutetaan suosituksen mukaisesti. Vastuushenkilö: Janne Arponen Aikataulu: Joulukuu 2025 1.2 Toteutetaan suosituksen mukaisesti. Vastuushenkilö: Janne Arponen Aikataulu: Joulukuu 2025 2.1 Toteutetaan suosituksen mukaisesti. Vastuushenkilö: Janne Arponen Aikataulu: Joulukuu 2025 3.1 Toteutetaan suosituksen mukaisesti. Vastuushenkilö: Janne Arponen Aikataulu: Joulukuu 2025 3.2 Toteutetaan suosituksen mukaisesti. Vastuushenkilö: Janne Arponen Aikataulu: Jatkuvaa toimintaa. 4.1 Toteutetaan suosituksen mukaisesti. Vastuushenkilö: Janne Arponen Aikataulu: Jatkuvaa toimintaa.

3.2 Havaintojen perusteella annettavat suositukset (2/3)

Havainto	Suositus	Johdon toimenpide-suunnitelma
5. Ulkoinen viestintä Kaupunki on ulkoisessa viestinnässään viitannut Rantapuiston jäätelökioskipaikkoihin, vaikka alueella ei ole tällaisia erikseen määriteltyjä kioskipaikkoja, vaan alueelle voi hakea vapaasti lupaa kioskin pitämiselle. Kaikille Rantapuistosta kioskitoiminnalle lupaa hakeneille ei tiedotettu kioskipaikkojen valintatavan muutoksesta kilpailutuksesta arvonnaksi. 6. Rantapuiston alueen kioskitoiminnan kehittäminen Rantapuiston alueelle on myönnetty vuosittain luvat jäätelökioskin pitämiselle yhdeksi kaudeksi kerrallaan. Kaupungin oli tarkoitus järjestää kilpailutus, jossa olisi valittu Rantapuistoon useammalle vuodelle jäätelökioskin pitäjät syksyllä 2024, mutta kilpailutusta ei lopulta toteutettu. Rantapuiston pohjoispäässä useana vuonna toiminut jäätelökioskin pitäjä on tehnyt sähköliittymän Rantapuiston pohjoispäähän. Kaupunkikehityksen palvelualueella ei ollut tietoa kyseisestä liittymästä ennen kevättä 2025	5. Ulkoinen viestintä 5.1 Suositellaan, että kaupungilla kiinnitetään huomiota ulkoiseen viestintään siten, että viestintä on mahdollisimman selkeää ja tarkkaa. 5.2 Suositellaan, että kaupungilla viestitään tarvittaville ulkopuolisille tahoille merkittävistä muutoksista. 6. Rantapuiston alueen kioskitoiminnan kehittäminen 6.1 Suositellaan, että kaupungilla arvioidaan mahdollisuutta myöntää luvat jäätelökioskin pitämiselle Rantapuiston alueelle useammaksi vuodeksi esim. kilpailuttamalla. Lisäksi suositellaan, että mahdollisen kilpailuttamisen yhteydessä otetaan huomioon suosituksen 1.2 mukaiset periaatteet. 6.2 Suositellaan, että kaupungilla selvitetään Rantapuiston pohjoispäässä sijaitsevan sähköliittymän lunastamista kaupungille.	5.1 Tarkennetaan ohjeita kaupungin nettisivuille. Viestintä hakijoiden kanssa keskitetään Lupapiste-palveluun. Muu ulkoinen viestintä suunnitellaan yhdessä kaupungin viestintäpalveluiden kanssa. Vastuuhenkilö: Janne Arponen Aikataulu: Joulukuu 2025 5.2 Toteutetaan suosituksen mukaisesti. Vastuuhenkilö: Janne Arponen Aikataulu: Jatkuvaa toimintaa 6.1 Toteutetaan suosituksen mukaisesti. Vastuuhenkilö: Janne Arponen Aikataulu: Joulukuu 2025 6.2 Toteutetaan suosituksen mukaisesti. Vastuuhenkilö: Janne Arponen Aikataulu: Joulukuu 2025

3.2 Havaintojen perusteella annettavat suositukset (3/3)

Havainto	Suositus	Johdon toimenpide-suunnitelma
7. Yleisten alueiden käytön luvan myöntämisen laintulkinta Kaupunki on tulkinut yleisten alueiden väliaikaisen käyttöluvan myöntämisen olevan tosiasiallista hallintotoimintaa. Hallinto-oikeuteen jätettiin kunnallisvalitus koskien jäätelökioskipaikkojen luovuttamista vuonna 2025. Kunnallisvalituksessa esitetään, että jäätelökioskipaikkojen myöntämisessä on kyse hallintopäätöksestä. Hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen kaupungin tulee arvioida käyttöluvan myöntämisen perusteet. Kaupungin lisäksi Sykettä ja Sinfoniaa ry myöntää kaupungin yleisten alueiden käytölle lupia mm. torimyyntipaikkoja. Kaupungilla on myös muita prosesseja, mihin liittyvä päätöksenteko on tulkittu kaupungilla tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi. 8. Virkahenkilöiden neutraalisuuden varmistaminen Kaupungilla on laadittu erilaisia ohjeita työsuojelunäkökulmasta. Ohjeissa ei ole erikseen kirjattu siitä, miten työntekijän tulisi toimia, mikäli kokisi painostamista. Infran ylläpito ja huoltopalvelut- yksikössä, missä yleisten alueiden käytön luvat myönnetään ei ole erityisesti varauduttu tilanteisiin, joissa sen työntekijät kohtaisivat uhkailua tai epäasiallista käyttäytymistä asiakkaalta tai ulkopuoliselta taholta.	7. Yleisten alueiden käytön lupien myöntämisen laintulkinta 7.1 Suositellaan, että kaupunki arvioi hallinto-oikeuden päätöksen merkityksen yleisten alueiden käytön lupien prosessiin. 7.2 Suositellaan, että mikäli kaupunki tulkitsee yleisten alueiden käyttöluvan myöntämisen hallintopäätökseksi, kaupungilla arvioidaan sen vaikutusta Sykettä ja Sinfonia ry:n kanssa tehtyyn yhteistyösopimukseen. 7.3 Suositellaan, että mikäli kaupunki tulkitsee yleisten alueiden lupien myöntämisen hallintopäätökseksi, arvioidaan myös muiden kaupungin tosiasiallisena hallintotoimintana tulkittujen prosessien laintulkintaa. 8. Virkahenkilöiden neutraalisuuden varmistaminen 8.1 Suositellaan, että kaupungilla arvioidaan tarvetta huomioida ja varautua virkahenkilöiden kokemaan painostamisyrityksiin esim. kouluttamalla tai lisäämällä siitä tietoa työsuojelun ohjeisiin. 8.2 Suositellaan, että Infran ylläpito ja huoltopalvelut- yksikössä arvioidaan tarvetta varautua asiakkailta tai muilta ulkopuolisilta taholta suuntautuvaan epäasialliseen käyttäytymiseen esim. laatimalla toimintasuunnitelma.	7.1 Toteutetaan suosituksen mukaisesti. Vastuuhenkilö: Janne Arponen Aikataulu: Joulukuu 2025 7.2 Toteutetaan suosituksen mukaisesti. Vastuuhenkilöt: Janne Arponen, Kristiina Soots Aikataulu: Joulukuu 2025 7.3 Toteutetaan suosituksen mukaisesti. Vastuuhenkilö: Sari Forsström Aikataulu: Joulukuu 2025 8.1 Arvioitu, ettei ohjeistuksia tarvitse tarkentaa vaan voimassa olevat ohjeistukset kattavat myös painostamiseen liittyvän epäasiallisen käyttäytymisen. Jatkotoimenpiteille ei nähdä tässä vaiheessa tarvetta. Vastuuhenkilö: Henri Nordenswan Aikataulu: Arvio tehty kesäkuussa 2025 8.2 Toteutetaan suosituksen mukaisesti. Vastuuhenkilöt: Aija Schukov Aikataulu: Joulukuu 2025



Järvenpää

Marikki Pitkänen

Sisäinen tarkastaja

+358 40 318 2306