



HELSINGFORS STAD

Revisionsnämnden

13.4.2011

UTVÄRDERINGSBERÄTTELSE

2010





Omslag	Helsingfors stads bildbank ("Havis Amanda", Fred Björkstén 2010)
Internet	www.hel.fi/tav
Helsingfors stad, revisionskontoret	Telefon (09) 310 1613 tarkastusvirasto@hel.fi



INNEHÅLL

1 REVISIONSNÄMNDEN	1
2 VERKSAMHETEN	1
2.1 UTVÄRDERINGS- OCH REVISIONSVERKSAMHET	1
2.2 ÖVRIG VERKSAMHET	2
2.3 BEHANDLINGEN AV UTVÄRDERINGSBERÄTTELSEN FÖR 2009	3
2.4 FULLMÄKTIGEENKÄTEN ANGÅENDE DE STORA STÄDERNAS REVISIONSVERKSAMHET	3
3 VERKSAMHETSMÅLEN OCH DE EKONOMISKA MÅLEN	5
3.1 UTFALLET FÖR VERKSAMHETSMÅLEN OCH DE EKONOMISKA MÅLEN	5
3.1.1 UTVÄRDERING AV STADENS STRATEGIPROGRAM 2009–2012	5
3.1.2 GENOMFÖRANDET AV STRATEGIPROGRAMMET 2009–2012 OCH NÄRINGS- OCH SERVICESTRATEGIN 2007. 10	
3.1.3 UTFALLET FÖR DE BINDANDE MÅL SOM STADSFULLMÄKTIGE SATT UPP	11
3.1.4 GRANSKNING AV MÅLEN EFTER STRATEGISKA TEMAOMRÅDEN OCH MÅL	11
3.1.5 GRANSKNING AV MÅLEN EFTER SEKTOR	2
3.1.6 UTVÄRDERING AV UPPFÖLJNINGSSYSTEMEN FÖR DE BINDANDE VERKSAMHETSMÅLEN	17
3.2 HELHETSUTVÄRDERINGAR AV STADENS VERKSAMHET OCH EKONOMI	20
3.2.1 UTVÄRDERING AV STADENS EKONOMI 2010	20
3.2.2 GRÅ EKONOMI – HOT, NACKDELAR OCH BEKÄMPNING I HELSINGFORS	22
3.2.3 HUR STADEN LEVER UPP TILL SINA VÄRDERINGAR OCH ETISKA PRINCIPER	26
3.2.4 SAMARBETE KRING BOENDE OCH MARKANVÄNDNING I HUVUDSTADSREGIONEN	27
3.2.5 STADENS INTERNATIONELLA VERKSAMHET	31
3.2.6 STADENS RELATIONER TILL EUROPEISKA UNIONEN	31
3.2.7 STADSKONCERNENS MILJÖLEDARSKAP	33
3.2.8 STADENS MEDLEMSAVGIFTER	36
3.3 UTVÄRDERING AV STADSKONCERNENS DOTTERSAMMANSLUTNINGAR	36
3.3.1 STADSKONCERNENS ÄGARPOLICY	36
3.3.2 DOTTERSAMMANSLUTNINGARNAS INTERNATIONELLA VERKSAMHET	41
4 ÖVRIG UTVÄRDERING AV FÖRVALTNINGEN OCH EKONOMIN	42
4.1 PSYKIATRISKA TJÄNSTER FÖR BARN OCH UNGA (FÖLJDERNA AV KONCENTRATIONEN TILL HUCS)	42
4.2 SERVICESEDLAR INOM HELSINGFORS MUNHÄLSOVÅRD OCH SERVICEBOENDE	45
4.3 NÄRSTÅENDEVÅRD OCH STÖD FÖR NÄRSTÅENDEVÅRD	49
4.4 BOENDET FÖR PERSONER I BEHOV AV SÄRSKILT STÖD	52
4.5 ARBETSKRAFTSBRIST OCH SYSSELSÄTTNING – MED FOKUS PÅ UNGA OCH INVANDRARE	55
4.6 KONSTFOSTRAN SOM STÖD FÖR BARN OCH UNGAS UPPVÄXT	57
4.7 STYRNINGEN AV IDROTTSVERKETS EKONOMI	59
4.8 BESTÄLLAR-UTFÖRARMODELLEN INOM STADENS BYGGHERREVERKSAMHET	60
4.9 INTERNA HYROR	63
4.10 PRINCIPERNA FÖR UTHYRNING AV HYRESBOSTÄDER	3
4.11 FÖRVALTNINGEN AV STADENS SMÅ FASTIGHETER	67
4.12 STADENS TRANSPORTTJÄNSTER OCH DERAS MILJÖPÅVERKAN	69
4.13 STADENS INTERNA FLYTTNINGSKOSTNADER	71
4.14 UTVÄRDERING AV PALMIAS VERKSAMHET	72



4.15 SAMARBETSAVTALET MED KULTTUURITEHDAS KORJAAMO OY	73
4.16 BEDÖMNING AV EFFEKTEN AV REVISIONSNÄMNDENS REKOMMENDATIONER	75
BILAGOR	78
BILAGA 1. REVISIONSNÄMNDEN 2009–2012, SEKTIONERNAS SAMMANSÄTTNING OCH REVISIONSKONTORETS ANSVARSPERSONER SOM BITRÄTT SEKTIONERNA	78
BILAGA 2. REVISIONSNÄMNDEN 2009–2012, ARBETSFÖRDELNING	79

SAMMANFATTNING

Enligt kommunallagen ska revisionsnämnden bedöma huruvida de mål för verksamheten och ekonomin som fullmäktige satt upp har nåtts. Nämnden har nio ledamöter och är indelad i tre sektioner om 3 ledamöter.

Stadens strategiprogram: Målen i stadens strategiprogram och målen som satts upp i budgeten för förvaltningarna och affärsverken borde vara kopplade till varandra på ett klarare sätt än i dag. Uppföljningen av hur målen i strategiprogrammet uppfylls borde utvecklas.

Måluppfyllelsen: Av de 70 bindande målen för driftsekonomin i budgeten nåddes 56 och av de 98 bindande verksamhetsmålen nåddes 72. De bindande investeringsmålen var 69, och för 17 av dessa överskreds budgetanslagen.

Bokslutet för 2010: Stadens ekonomiska situation var bättre än föregående år. Stadens ekonomi står inför strukturella förändringar, då möjligheterna till intäktsföringar från Helsingfors Energi minskar när affärsverket bolagiseras. Staden ska utnyttja informationen från Helsingfors-Vanda-utredningen så att man inom alla förvaltningsområden försöker hitta effektivare sätt att organisera och erbjuda tjänster.

Grå ekonomi: Till följd av den grå ekonomin går staden varje år miste om uppskattningsvis 67–74 miljoner euro i skatteintäkter. Anvisningen för bekämpning av grå ekonomi borde skärpas och upphandlingskompetensen och kunskapen om bekämpning av grå ekonomi stärkas. Man borde också försöka få till stånd en ändring av de sekretessbestämmelser i fråga om beskattningsuppgifter som upprätthåller den grå ekonomin, bl.a. så att kommunerna får information av skattemyndigheterna om företag som försummat sin skattskyldighet och information om kapital och förmögenhet i samband med beviljande av utkomststöd.

Värderingar och etiska principer: Uppföljningen av hur de etiska principerna efterlevs borde kompletteras med en personal- och intressegruppsenkät och utnyttjande av kundrespons.

Samarbete kring boende och markanvändning: En gemensam ny utvecklingsbild för markanvändningen borde tas fram för huvudstadsregionen. Helsingfors borde bevaka sina intressen gentemot staten för att finansieringsbeslut som gäller spetsprojekt inte ska fattas lösräckt från avsiktsförklaringen. Städerna i huvudstadsregionen borde kräva att även kranskommunerna genomför en bostadspolitik på vilken gemensamt ansvar tillämpas enligt MBT-programmet.

Internationell verksamhet: Mätare som beskriver verkningsfullheten och resultatet borde sättas upp för stadens internationella verksamhet. Samtidigt borde rapporteringen utvecklas.

Miljöledarskap: Man borde sätta upp miljömål för stadskoncernen och följa hur de uppfylls samt beakta koncernbolagen inom stadens miljöledarskap.

Stadskoncernen: Man borde vidareutveckla dottersammanslutningarnas rapportering och bedöma ändamålsenligheten i ägandet av sammanslutningar.

Servicesedlar: När servicesedelns värde bestäms borde klienternas valmöjligheter utredas. Innan servicesedlar tas i bruk är det befogat att skapa elektroniska system för dem som organiserar och utför tjänsterna samt för kunderna.

Psykiatriska tjänster för barn och unga: Socialverket och hälsovårdscentralen borde förtydliga processerna och remissrutinerna inom mentalvårdstjänster och psykiatriska tjänster för barn och unga samt olika aktörers roll och ansvar för vården. En utredning av hur vårdhelheten med HNS kan förtydligas borde föreläggas fullmäktige.

Närståendevård: Närståendevårdarna borde få stöd för att orka med sitt arbete, bl.a. genom att man verkar för att de tar ut sina lediga dagar och genom utveckling av dagverksamheten.

Boende för specialgrupper: Service- och stödboende är ekonomiskt fördelaktigare än institutionsvård. Man borde i den mån det är möjligt övergå från institutionsvård till vårdlösning-
ar av boendetyp.

Arbetskraftsbrist och sysselsättning: För att minska kostnaderna för utslagningslöner det sig att satsa på arbetsmarknadsintegration av invandrare och unga. Helsingfors borde utöva påtryckningar på staten för att få yrkesutbildnings- och högskoleplatser till huvudstadsregionen, detta för att få personal till yrkes där arbetskraftsbrist är att vänta.

Beställar-utförarmodellen inom byggherreverksamheten: En bedömning av måluppfyllelsen i fråga om beställar-utförarmodellen borde inledas under 2012 och arbetet med att göra modellen mer funktionell borde fortsätta.

Interna hyror: Lokalcentralen ska se till att lokalerna utnyttjas optimalt och kostnadseffektivt med avseende på stadens bästa som helhet. Hyresinkomsterna borde användas för underhåll av byggnader för att undvika uppkomsten av reparationsansvar och -skuld.



Principerna för uthyrning av hyresbostäder: Utbudet av hyresbostäder borde ökas och åtgärder borde vidtas för att ordna med rökfria hyresbostäder. Man borde också utreda möjligheterna att skapa ett belöningssystem för enskilda bolag i anslutning till gott boende.

Transporttjänsternas miljöpåverkan: Arbetet med att minska transporttjänsternas miljöpåverkan borde fortsätta och stadens logistik borde utvecklas som en helhet.

Använda förkortningar

AHJO	Projektet för förnyande av den elektroniska dokumenthanteringen
ARA	Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet
EU	Europeiska unionen
Gwh	Gigawattimme
Heke	Helsingfors stads personalcentral
HEKO	Programmet för ekologisk hållbarhet i Helsingfors
Hitas	Ett system för reglering av bostadspriser som utvecklats av Helsingfors stad
HST	Affärsverket Helsingfors stads trafikverk
HSB	Helsingfors stads byggnadskontor
HRT	Samkommunen Helsingforsregionens trafik
HRM	Samkommunen Helsingforsregionens miljötjänster
HNS	Samkommunen Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt
HUCS	Helsingforsregionens universitetscentralsjukhus
OFR	Revisor inom den offentliga förvaltningen och ekonomin
JULKI	Arbets- och näringsministeriets arbetsgrupp för neutralitet
Stn	Stadsstyrelsen
Stge	Stadsfullmäktige
CGR	Av Centralhandelskammaren godkänd revisor
Nmd	Nämnd
MB-programmet	Genomförandeprogrammet för markanvändning och boende
MMSE	(Mini Mental State Examination) screeningtest för kognitiva funktioner
Palmia	Helsingfors stads affärsverk Palmia
HSR	Huvudstadsregionen
RAVA	Mätare för behovet av daglig hjälp
SHM	Social- och hälsovårdsministeriet
Talpa	Affärsverket Ekonomiförvaltningstjänsten
Tieke	Helsingfors stads faktacentral
Mic	Helsingfors stads miljöcentral



1 REVISIONSNÄMNDEN

Stadsfullmäktige tillsatte 14.1.2009 en revisionsnämnd för åren 2009–2012. År 2010 hade nämnden nio ledamöter med personliga ersättare:

Tabell 1. Revisionsnämndens ledamöter och ersättare 2010

Ordinarie ledamöter	Personliga ersättare
Ordf. Hannele Luukkainen, politics licentiat	Juha Meronen, bokhållare
Vice ordf. Antti Vuorela, diplomingenjör	Päivi Seila, psykiatrisk sjukskötare
Salla Korhonen, jurist	Aki Hyödynmaa, kandidat i humanistiska vetenskaper
Satu Kouvalainen, vicehäradschef	Maarit Toveri, ekonomi- och personalchef
Sari Näre, docent i sociologi	Kimmo Pentikäinen, direktör
Jaakko Ojala, politics magister	Tuomo Markelin, ekonomie magister
Nils Torvalds, redaktör	Mia Montonen, politics magister
Olli Viding, lärare	Marikaisa Niskanen, studerande
Tuulikki Vuorinen, magister i hälsovetenskaper	Valter Vesikko, jurist

Revisionsnämnden för perioden 2009–2012 indelades i tre sektioner, vars sammansättning presenteras i bilaga 1 till utvärderingsberättelsen. Sektionerna utvärderade stadens och stadskoncernens för-

valtning och ekonomi enligt den arbetsfördelning som nämnden bestämt. Arbetsfördelningen mellan sektionerna presenteras i bilaga 2.

2 VERKSAMHETEN

2.1 UTVÄRDERINGS- OCH REVISIONSVERKSAMHET

Revisionsnämnden sammanträdde 14 gånger i samband med utvärderings- och revisionsarbetet för 2010. Nämndens tre sektioner sammanträdde sammanlagt 29 gånger i samband med utvärderingen för 2010 och gjorde sammanlagt åtta revisionsbesök vid olika objekt inom stadens förvaltning i enlighet med den överenskomna arbetsfördelningen. Därtill gjorde sektionerna tre utvärderingsbesök vid objekt inom Helsingfors stadskoncern.

Stadsfullmäktige valde 29.4.2009 efter revisionsnämndens beredning Ernst & Young Julkispalvelut Oy till stadens revisor för åren 2009–2012 med OFR, CGR Tiina Lind som ansvarig revisor. Revisorn lämnade tre rapporter över 2010 års revision till revisionsnämnden.

Nämnden har haft en verksamhetsplan som omfattar hela mandatperioden 2009–2012. Därtill gör

nämnden upp en utvärderingsplan för varje år, i vilken de väsentligaste och mest aktuella utvärderingsteman tas med. Under 2010 låg fokus på helhetsutvärderingar av stadens ekonomi och verksamhet, till exempel utvärdering av det nya strategiprogrammet och de etiska principerna, stadens internationella verksamhet, miljöledarskapet, den grå ekonomin och ägarpolitiken. Därtill utvärderades en rad teman från olika förvaltningar.

Under verksamhetsåret genomförde städerna i huvudstadsregionen (Esbo, Helsingfors, Grankulla, Vanda) sin tredje gemensamma utvärdering. Temat var samarbete kring boende och markanvändning. Esbo stads externa revision ledde utvärderingen.

Revisionskontoret biträdde revisionsnämnden och dess tre sektioner vid utvärderingsarbetet. Arbetet utfördes i enlighet med den granskningsplan för 2010 som gjorts upp gemensamt av revisionsnämnden och revisionskontoret. I enlighet med ett avtal med stadsrevisorn har revisionskontoret utfört en del av granskningen av stadens bokföring, förvaltning och bokslut.

Revisionsdirektör, ekonomie magister Pirjo Hakanpää, OFR, var chef för revisionskontoret. Revisionsprocessen leddes av revisionschefen, ekonom Marjo Niska-aro, OFR, medan utvärderingschefen, förvaltningsmagister Timo Terävä ansvarade för utvärderingsprocessen. Från och med 28.1.2010 var Timo Terävä även revisionsnämndens sekreterare.

2.2 ÖVRIG VERKSAMHET

Under 2010 fortsatte revisionsnämnden arbetet med att utveckla sin utvärderingsberättelse på basis av resultaten från den externa kvalitetsauditering av utvärderingsberättelsen som gjordes i slutet av 2009. En fullmäktigeenkät genomfördes i november 2010 i samarbete med Esbo, Tavastehus, Kuopio, Lahtis, Villmanstrand, Uleåborg, Björneborg, Rovaniemi, Tammerfors och Vanda. I förfrågan utreddes fullmäktiges synpunkter på de bindande mål som fullmäktige satt upp, revisionsnämndens verksamhet, utvärderingsberättelsen och i Helsingfors därtill revisionsnämndens rapportering.

Under sin studieresa till Skottland 26–29.9.2010 bekantade sig revisionsnämnden med system och rutiner inom revisionen av lokalförvaltningen i Skottland och resultatutvärderingen. Under resan bekantade sig nämnden bland annat med revisionsväsendet och nämnderna i Edinburgh och Glasgow samt med Audit Scotland. Gruppen träffade professorn i redovisning vid Edinburghs universitet Irvine Lapsley (Institute of Public Sector Accounting Research,

IPSAR), som höll ett föredrag om utvecklingen av det nya offentliga ledarskapet och utvärderingssamhället i Storbritannien.

Revisionsnämnden och -kontoret ordnade 23.11.2010 en gemensam utbildningsdag för revisionsnämnderna i huvudstadsregionen. Under dagen tog man bl.a. upp utredningen av områdets konkurrenskraft, Helsingfors-Vanda-utredningen och utredningen av en regionförvaltning i två steg.

Revisionsnämnden beslutade 8.12.2010 att förelägga fullmäktige ett förslag om ändring av revisionsstadgan för Helsingfors stads förvaltning och ekonomi. Förslaget gällde bl.a. att möjliggöra separat rapportering från nämnden. Vid samma möte beslutade nämnden att godkänna sin separata rapport från 2010 om hot och nackdelar med den grå ekonomin och hur man kan bekämpa dessa samt föreslå att fullmäktige beslutar att anteckna rapporten till protokollet. Vid tidpunkten för godkännandet av utvärderingsberättelsen har nämndens separata



rapport och förslaget om ändring av revisionsstadgan ännu inte tagits upp i fullmäktige.

Revisionsnämnden beslutade 28.2.2011 att anteckna till protokollet de uttalanden som begärts av sakkunniga som är insatta i revisionsnämndens verksamhetsområde. Samtidigt beslutade nämnden att meddela stadsstyrelsen att enligt nämndens syn

är revisionsstadgan för stadens förvaltning och ekonomi ett ärende som gäller revision av förvaltning och ekonomi som det enligt 53 § i kommunallagen ankommer på revisionsnämnden att bereda och fullmäktige att besluta om, och revisionsnämndens förslag ska ligga till grund för behandlingen av ärendet i stadsfullmäktige.

2.3 BEHANDLINGEN AV UTVÄRDERINGSBERÄTTELSEN FÖR 2009

Stadsfullmäktige antecknade utvärderingsberättelsen för 2009 till protokollet 23.6.2010. Stadsstyrelsen bad förvaltningarna utreda vilka åtgärder de har vidtagit med anledning av utvärderingsberättelsen. Stadsfullmäktige antecknade denna utredning till protokollet 8.12.2010.

Frågor som tagits upp i utvärderingsberättelsen för 2009 behandlades vid revisionsnämndens informationsmöte 4.5.2010, som ordnades med hjälp från förvaltningscentralens kommunikation.

2.4 FULLMÄKTIGEENKÄTEN ANGÅENDE DE STORA STÄDERNAS REVISIONSVERKSAMHET

Bakgrund

Helsingfors deltog hösten 2010 i en fullmäktigeenkät som genomfördes av revisionsväsendena i de stora städerna och som gällde stadens mål, revisionsnämndens verksamhet och rapportering. Övriga städer som deltog i enkäten var Esbo, Tavastehus, Kuopio, Lahtis, Villmanstrand, Uleåborg, Björneborg, Rovaniemi, Tammerfors och Vanda. Motsvarande enkät utfördes 2008, men den innehöll ingen avdelning som gällde målen. Professor Lasse Oulasvirta vid Tammerfors universitet ansvarade för planeringen av enkäten och analysen av resultaten.

Syftet med enkäten var att utreda hur revisionsnämnderna har lyckats med sitt uppdrag och hur nämndernas verksamhet och utvärderingsberättelser borde utvecklas. Revisionsnämnden utvärderar sin egen verksamhet på basis av enkätresultaten

och vidtar behövliga förändringar i sina verksamhetssätt. Målet är att revisionsnämndens arbete och utvärderingsberättelsen ännu bättre ska stödja fullmäktiges arbete inom det strategiska ledarskapet.

Enkäten besvarades av 651 personer (47 från Helsingfors) och svarsprocenten var 58,8 (2008 var svarsprocenten 47,2). Svarsprocenten och det totala antalet svar räcker till för att slutsatser ska kunna dras. Enkäten ger omfattande jämförelseinformation för de största städerna.

Enkätresultaten

Tabellen nedan visar ett sammandrag av enkätsvaren. Svaren från stadsfullmäktigeledamöterna i Helsingfors har jämförts med medeltalet av svaren från

alla fullmäktigeledamöter som besvarat enkäten och med medeltalen från 2008 års enkät.

Tabell 2. Fullmäktigeledamöternas enkätsvar i Helsingfors och övriga städer

	Hel- singfors 2008	Helsing- fors 2010	Städerna totalt
Åsikter om målen (medeltalet av påståendena)		3,2	3,4
Jag känner att jag kan påverka beslutsfattandet som gäller sättandet av mål	-	3,3	3,4
Målen styr kommunens verksamhet även i praktiken	-	3,2	3,4
Målen är relaterade till kommunens strategi	-	3,4	3,7
Vid beslutsfattandet är verksamhetsmålen kopplade till anslagen	-	3,4	3,6
De uppsatta målen innehåller tillräckligt många mål som rör service för kommuninvånarna	-	3,1	3,2
Målen är tillräckligt krävande	-	3,1	3,6
Målen är lagom många	-	2,9	3,2
Åsikter om revisionsnämndens verksamhet (medeltalet av påståen-	3,8	3,6	3,6
Revisionsnämnden agerar oberoende av och självständigt i förhållande till den övriga kommunorganisationen	-	3,8	4,0
Revisionsnämnden utvärderar kommunens tjänstemannalednings verksamhet	-	3,4	3,4
Revisionsnämnden utvärderar kommunens redovisningsskyldiga förtroendeorgans (Stn, nmd) verksamhet i tillräcklig omfattning	-	3,4	3,5
Revisionsnämnden utvärderar kommunens olika verksamhetsområden jämlikt	-	3,6	3,6
Åsikter om utvärderingsberättelsen (medeltalet av påståendena)	3,4	3,4	3,5
Revisionsnämndens utvärderingsarbete har producerat väsentlig information om utfallet för verksamhetsmålen och de ekonomiska målen	-	4,0	3,8
Utvärderingsberättelsen baserar sig på fakta	-	4,2	4,1
Utvärderingsberättelsen ökar fullmäktiges möjligheter att utveckla kommunens verksamhet och resultat	-	3,7	3,8
Vid planeringen av den kommande verksamheten beaktas revisionsnämndens observationer och ställningstaganden i tillräcklig omfattning	-	2,7	3,0
Kommuninvånarna får information om utvärderingsberättelsen i tillräcklig omfattning	-	2,4	2,7
Alla påståendefrågor sammanlagt (medeltalet av påståendena)		3,4	3,5

På bedömningsskalan står 1 för helt av annan åsikt, 5 för helt av samma åsikt.

Enligt svaren som gäller målen är de förtroendevalda i Helsingfors klart mer kritiska till sina egna påverkningsmöjligheter och målens kvalitet och tillräcklighet än i de övriga stora städerna. Missnöjet var störst i fråga om antalet mål.

I Helsingfors var man rentav nöjdare med utvärderingsberättelsens innehåll än i de övriga städerna och man ansåg att berättelsen innehåller riktig och väsentlig information. Nästan alla fullmäktigeledamöter som svarade ansåg att revisionsnämnden

borde kunna rapportera till fullmäktige om betydande utvärderingsobservationer omedelbart även mitt under året. Enligt ett öppet svar: "Viktiga frågor ska kunna berättas för fullmäktige genast och inte en gång per år."

I Helsingfors var svarspersonerna något mer kritiska till sin nämnds verksamhet än i de övriga städerna och den kritiska inställningen har ökat sedan 2008. Enligt de förtroendevalda beaktas rekommendationerna i utvärderingsberättelsen inte i tillräcklig omfattning när den kommande verksamheten planeras och i fråga om informationen till kommuninvånarna finns det rum för förbättring.

Slutsatser

Sammantaget ger enkäten vid handen att man i städerna kan vara rätt nöjd med utvärderingen och utvärderingsberättelsen. Revisionsnämnderna har genom sin utvärderingsverksamhet på ett skäligt sätt infriat de förväntningar som ställts på dem, men helt nöjd kan man inte vara. På basis av enkäten kan det konstateras att revisionsnämnden i Helsingfors borde ha möjlighet till separat rapportering på samma sätt som de övriga städerna. Nämnden borde också förbättra informationen till kommuninvånarna. Dessa observationer framkom i enkäterna både 2008 och 2010.

3 VERKSAMHETSMÅLEN OCH DE EKONOMISKA MÅLEN

3.1 UTFALLET FÖR VERKSAMHETSMÅLEN OCH DE EKONOMISKA MÅLEN

Ett bra mål är härlett ur stadens strategier och förvaltningens strategier, beskriver verksamheten väl och styr den tydligt. Ett bra mål påverkar tillgången till service och kommuninvånarnas liv. Därtill borde förvaltningen ha möjlighet att påverka måluppfyllelsen, målet ska vara mätbart och vara kopplat till de tillgängliga resurserna.

Budgeten för 2010 var den första budget som upprättats utifrån strategiprogrammet 2009–2012. Revisionsnämnden gjorde en separat utvärdering av strategiprogrammet.

3.1.1 UTVÄRDERING AV STADENS STRATEGIPROGRAM 2009–2012

Stadsfullmäktige godkände 29.4.2009 ett nytt strategiprogram för åren 2009–2012. Det nya strategiprogrammet skiljer sig från det tidigare genom att man lyft fram ledarskap som ett nytt tema utöver

de tre tidigare strategiska områdena. Därtill har nya fokuseringar tillkommit i de olika temana.

År 2010 var det ännu inte möjligt att göra någon egentlig utvärdering av hur strategin genomförts.



Därför utvärderade revisionsnämnden strategiprogrammet och dess uppbyggnad så att strategiprogrammets temaområden och de strategiska målen granskades i förhållande till de kritiska framgångsfaktorerna och de mål och mätare som bestämts för dem. Därtill utvärderades genomförandet av strategin punkt för punkt med de bindande och mätbara mål som satts upp i budgeten.

De centrala frågorna var om de kritiska framgångsfaktorerna motsvarar det strategiska målet, om målen motsvarar de kritiska framgångsfaktorerna och om mätarna motsvarar målen. Därtill utvärderades genomförandet av strategin på ett allmänt plan utifrån det material som presenterades vid fullmäktiges strategiseminarium 3-4.2.2011.

Strategiprogrammets uppbyggnad

Strategiprogrammet är indelat i fyra strategiska områden, nämligen:

1. välfärd och tjänster,
2. konkurrenskraft,
3. stadsstruktur och boende samt
4. ledarskap.

Välfärd och tjänster omfattar bl.a. utveckling av användarcentrerade tjänster med större delaktighet för invånaren, minskade skillnader i hälsa och välbefinnande mellan invånarna och utbildning som anpassas till arbetslivet.

Konkurrenskraft omfattar en vision om en mångfasetterad och internationell stad som deltar i skyddet av Östersjön, skapar konkurrenskraft bl.a. genom utveckling av användarcentrerade innovationer och erbjuder företag en grund för skapande av tjänster och kompetenskluster med målet att öka antalet arbetstillfällen.

Stadsstruktur och boende omfattar bl.a. att bostadsproduktionen får den planerade volymen, att livskraften i Helsingfors centrum stärks, att stadsstrukturen kompletteras och att energi sparas bl.a. genom fokus på spårtrafiken och höjd servicenivå i kollektivtrafiken.

Ledarskap omfattar upprätthållande av personalens förändringsberedskap och kompetens, balans i ekonomin och stadens fördel som helhet (koncern-tänkande och ägarpolitik).

De strategiska områdena innehåller sammanlagt 11 strategiska mål, för vilka en rad kritiska framgångsfaktorer har slagits fast. För nästan alla kritiska framgångsfaktorer har ett mål satts upp och ett bedömningskriterium eller en mätare för målluppfyllelsen bestämts. Sammanlagt har 302 åtgärder föreslagits för genomförande av målen. Diagram 1 beskriver strategiprogrammets uppbyggnad genom verkliga exempel.

Diagram 1. Strategiprogrammets uppbyggnad och bindande budgetmål inom temaområdena konkurrenskraft samt välfärd och tjänster

Konkurrenskraft	STRATEGISKT TEMAOMRÅDE	Välfärd och tjänster
Ett mångfasetterat och tryggt Helsingfors med internationell konkurrenskraft	STRATEGISKT MÅL	Skillnaderna i hälsa och välbefinnande mellan invånarna minskar
En lockande, fungerande och rolig stad	KRITISK FRAMGÅNGSAKTÖR	Välbefinnandet hos barn och ungdomar förbättras
Helsingfors blir bättre känt	MÅL	Barn och ungdomar börjar må bättre och behovet av barnskydd minskar
Antalet personer som gör arbets- och semesterresor till Helsingfors, antalet jobb i turist- och konferensbranschen	BEDÖMNINGS- KRITERIUM/ MÄTARE	Andelen barn och ungdomar i åldern 0–17 år som placerats utanför hemmet börjar minska
- Centrum görs attraktivare genom att fotgängarcentrum utvidgas - Turistservicen med anknytning till havet stärks, likaså Helsingfors som hemmahamn för kryssningsturism	ÅTGÄRD	- Barn och ungdomar erbjuds lättillgänglig hjälp och tidigt stöd i sin omvärld
- HSB: De tio centralaste områdena i Helsingfors städas på vardagsmorgnar före kl. 8.00 - Idrottsverket: planerar ut fiskyngel inom ramen för fiskerihushållningsavgiften (t.ex. ca 50 000 havsöringsyngel)	BINDANDE VERKSAMHETSMÅL I BUDGETEN	- Ungdomscentralen: Antal besök 1 150 000 Antal medlemskort 10 000

Temaområdet välfärd och tjänster

Temaområdet välfärd och tjänster består av tre strategiska mål och totalt 12 kritiska framgångsfaktorer. För 11 av dem har mål och därtill hörande bedömningskriterier/mätare satts upp. Hela 100 åtgärder har föreslagits för att målen ska nås. Budgeten innehåller 49 bindande verksamhetsmål med anknytning till temat.

Enligt utvärderingen beskriver de kritiska framgångsfaktorerna jämte mål och mätare rätt väl det strategiska målet inom temaområdet. Alla bindande mål kan dock inte anses uppfylla eller ge uppföljande information om uppfyllelsen av detta strategiska mål. Mätaren/bedömningskriteriet som bestämts för målet beskriver inte måluppfyllelsen för alla kritiska framgångsfaktorer del. Till vissa delar är mätarna och de bindande budgetmålen inte i linje med varandra.

Temaområdet konkurrenskraft

I det strategiska området ingår två strategiska mål och sammanlagt sju kritiska framgångsfaktorer. För sex av dem har mål och därtill hörande bedömningskriterier/mätare satts upp. Sammanlagt har 47 åtgärder föreslagits för genomförande av målen. Budgeten innehåller 10 bindande verksamhetsmål med anknytning till temat.

De kritiska framgångsfaktorerna beskriver rätt väl det strategiska delområdet i perspektiv av konkurrenskraft och internationell verksamhet, men mångfasetterat och tryggt är ord som bara nämns. Med tanke på uppföljningen av hur det strategiska målet nås är det problematiskt att det inte för alla framgångsfaktorer har satts upp något egentligt mål eller någon mätare som beskriver måluppfyllelsen. Budgeten innehåller inte heller bindande mål som stöder alla framgångsfaktorer, eller också är kopplingen mellan dem oklar.

Temaområdet stadsstruktur och boende

I det strategiska området ingår tre strategiska mål och sammanlagt åtta kritiska framgångsfaktorer. Mål och därtill hörande bedömningskriterier/mätare har satts upp för dem alla. Totalt har 95 åtgärder föreslagits för genomförande av målen. Budgeten innehåller 19 bindande verksamhetsmål under temat.

De kritiska framgångsfaktorerna beskriver det strategiska temaområdet väl, även om utvecklingen av gamla bostadsområden och möjligheterna att bo i centrum inte direkt kommer till synes i målen eller mätarna. Det är svårt att bedöma hur det strategiska målet nås, eftersom mätarna inte helt beskriver måluppfyllelsen i fråga om alla framgångsfaktorer, eftersom det inte har funnits information att tillgå om måluppfyllelsen och eftersom kopplingen mellan vissa bindande budgetmål och framgångsfaktorn är oklar. Det behövs klara och tillförlitliga mätare för uppföljning och utvärdering av målen.

Temaområdet ledarskap

I det strategiska området ingår tre strategiska mål och sammanlagt nio kritiska framgångsfaktorer. Mål och därtill hörande bedömningskriterier/mätare har satts upp för dem alla. Sammanlagt har 60 åtgärder föreslagits för genomförande av målen. Budgeten innehåller 20 bindande verksamhetsmål.

De kritiska framgångsfaktorerna stöder det strategiska området rätt väl. Däremot stöder målen och mätarna för de kritiska framgångsfaktorerna inte till alla delar varandra, t.ex. i fråga om mätning av verkningsfullheten. De valda mätarna beskriver inte heller alltid måluppfyllelsen till alla delar, eller också är mätarna inte tillräckligt täckande.

Strategiprogrammet är omfattande men svårt att operationalisera

Som ett sammandrag av utvärderingen kan konstateras att strategiprogrammet lyfter fram de centrala utmaningarna för staden på ett djuplodande och ingående sätt. Mål och åtgärder för att nå målen har tagits med i större utsträckning än tidigare. De kritiska framgångsfaktorerna och målen som satts upp för dem motsvarar de strategiska målen väl, även om en del av framgångsfaktorerna vad innehållet beträffar skulle kunna räknas in under fler än en strategisk framgångsfaktor.

En brist i strategiprogrammet är att de strategiska målen och kritiska framgångsfaktorerna bara delvis operationaliseras till mål och mätare. Uppsättningen av mål som styr stadens verksamhet är flerskiktad, eftersom det dels finns mål som satts upp i strategiprogrammet och dels mål som satts upp i budgeten. Genomförandet av strategiprogrammet följs upp i skenet av de mätare som satts upp för det och genom uppföljning av de projekt som startats för genomförandet. Parallellt med detta följs genomförandet av de bindande målen under budgetåret. Målen verkar dock inte alltid till alla delar ha en fast koppling till varandra. Kopplingen mellan

strategiprogrammet och budgeten är fortfarande bristfällig och processerna är åtskilda från varandra.

I budgeten har mål inte satts upp för samtliga kritiska framgångsfaktorer som genomför strategin och därmed fungerar budgeten inte till alla delar som styrverktyg för strategin.

Problem med uppföljningen

I strategin handlar det om mål som omspanner minst en fullmäktigeperiod. I strategiprogrammet har det emellertid inte för alla framgångsfaktorer

satts upp något egentligt mål eller någon egentlig mätare över huvud taget, och därför är det även i ett senare skede svårt att bedöma genomförandet.

I strategiprogrammet har det för framgångsfaktorerna satts upp en lång rad åtgärder vars genomförande förblir höljt i dunkel. Orsaken är framför allt att de valda mätarna beskriver måluppfyllelsen rätt begränsat i förhållande till det enorma antalet åtgärder som man planerat att genomföra. Uppföljningen av strategiprogrammet som föreläggs fullmäktige borde inte bara beskriva mätarna utan även hur åtgärder som hänför sig till de kritiska framgångsfaktorerna har genomförts.

Revisionsnämnden konstaterar att

- målen i stadens strategiprogram och målen som satts upp i budgeten för förvaltningarna och affärsverken ska vara kopplade till varandra på ett klarare sätt än i dag.
- uppnåendet av målen i strategiprogrammet borde följas på ett mera täckande och tillförlitligt sätt.

3.1.2 GENOMFÖRANDET AV STRATEGIPROGRAMMET 2009–2012 OCH NÄRINGSLIVSSTRATEGIN 2007

Följande fyra kritiska framgångsfaktorer i det strategiprogram 2009–2012 som stadsfullmäktige godkänt har varit utgångspunkt för utvärderingen:

- förutsättningar skapas för ett ökande antal jobb
- arbetskraftstillgången förbättras
- förutsättningar skapas för tillväxt i tjänstebranscher, kompetenskluster och företag
- staden är en föregångare i fråga om användarcentrerade innovationer

Näringslivsstrategin 2007 överensstämmer med målen för strategiprogrammet med undantag för bedömningskriterierna och mätarna. De utförda åtgärder

har antecknats i uppföljningsrapporten för Helsingfors näringslivsstrategi för november 2010 och i lägesöversikten vid stadsfullmäktiges strategiseminarium i februari 2011. Man har börjat omsätta de här fyra kritiska framgångsfaktorerna i praktiken på många olika sätt.

Bedömningskriterier och mätare

Bedömningskriterierna och mätarna för strategiprogrammet har inte antecknats i näringslivsstrategin.

De fyra framgångsfaktorer som utvärderas mäts med sammanlagt åtta olika mätare. Vissa är klart

mätbara och utfallet tillgängligt, det gäller t.ex. antalet arbetsplatser, detaljplaner som möjliggör verksamhetslokaler, överlåtna tomter för verksamhets- och kontorslokaler och influten samfundsskatt. Andra är inte entydigt mätbara, t.ex. näringslivsstrukturens mångsidighet och införandet av nya serviceformer som är mer verkningsfulla och produktiva.

Planering av markanvändningen och tomtutbud

I Helsingfors pågår omfattande utvecklingsplaner för markområden bl.a. för att utnyttja de områden som frigörs då hamnarna flyttar bort. Helsingfors näringslivstjänster har uttryckligen haft som mål för ett servicevägsprojekt att underlätta små och medelstora företags etablering i staden, bl.a. genom att förbättra informationen om lediga verksamhetslokaler och tomter. Den här verksamheten borde fortsätta till gagn för företagare från Helsingfors och andra delar av landet samt från utlandet, både sådana som redan är verksamma och sådana som planerar verksamhet. För det andra borde målet vara att det finns beredskap att snabbt och smidigt svara på tomt- och lokalbehov som företagare uttrycker.

Enligt utfallet för strategiprogrammet 2009–2012 har våningsytan för överlåtna tomter för verksamhets- och kontorslokaler ökat med 19 procent från år 2009 medan våningsytan för detaljplanerat byggande av verksamhetslokaler har minskat med 25 procent.

Utredning av framtida arbetskraftsbehov

I syfte att förbättra tillgången till arbetskraft fortsatte utredningen av det framtida arbetskraftsbehovet tillsammans med representanter för näringslivet genom att man kom överens med anordnare av yrkesutbildning i huvudstadsregionen om ett regionalt prognostiseringssamarbete. Målet är bl.a. att få in näringslivets perspektiv vid planeringen av utbildning, ta fram mer information för utbildningsanordnarna för att utbildningen bättre ska motsvara arbetslivet, öka de lokala företagens medvetenhet om läroanstalternas utbud och stödja den regionala intressebevakningen gentemot statsförvaltningen i fråga om yrkesutbildning. Utöver yrkes- och läroavtalsutbildningen är det befogat att även med högskolorna utreda hur utbildningen motsvarar arbetslivet.

Revisionsnämnden konstaterar att

- både strategiprogrammet och näringslivsstrategin borde ha klara bedömningskriterier och mätare som kan följas.
- det borde göras upp ett strategiskt program som styr planläggningen i fråga om tomtutbud och markanvändning.
- det är befogat att även med högskolorna utreda hur utbildningen motsvarar arbetslivet.



3.1.3 UTFALLET FÖR DE BINDANDE MÅL SOM STADSFULLMÄKTIGE SATT UPP

Stadsfullmäktige hade satt upp 70 bindande verksamhetsmål och av dem nåddes 56. Sammanlagt hade 98 bindande verksamhetsmål godkänts, varav 72 nåddes. De bindande investeringsmålen var 69 och av dem höll sig 52 inom budgeten.

Utfallet för de bindande verksamhetsmålen och ekonomiska målen som fullmäktige satt upp i budgeten har nedan bedömts utifrån målen för strategiprogrammets temaområden och efter sektor. Granskningen fokuserar på verksamhetsmålen i budgeten och målen i driftsekonomidelen. Målet har nåtts om anslaget i budgeten inte har överskridits eller om verksamhetsbidraget har nåtts.

Ett bindande mål i budgeten kan ändras på beslut av stadsfullmäktige. I fråga om de ekonomiska målen har anslagsöverföring, överskridningsrätt eller ändring av verksamhetsbidraget beviljats för nästan alla ouppnådda mål, antingen under eller efter bud-

getåret. Stadsfullmäktige godkände 2.3.2011 avvikelser från totalt 24 bindande verksamhetsmål. Målen (2 st.) för MetropoliLab hade ännu inte nåtts då affärsverket bolagiserades i början av juni 2010. Att målen inte nåddes behandlades inte i fullmäktige.

En annan sak som utvärderades var hur uppföljningssystemen för förvaltningarnas bindande verksamhetsmål fungerar. I fråga om detta utredde man hur förvaltningarna har dokumenterat insamlingen av uppgifter om måluppfyllelsen och bedömde uppgifternas tillförlitlighet.

De siffror för måluppfyllelsen som angetts i stadens bokslut har varit riktiga. Förklaringarna till väsentliga avvikelser från de bindande målen har likaså varit riktiga och tillräckliga.

3.1.4 GRANSKNING AV MÅLEN EFTER STRATEGISKA TEMAOMRÅDEN OCH MÅL

Välfärd och tjänster

området välfärd och tjänster. Tabellen nedan visar måluppfyllelsen:

Fullmäktige hade satt upp sammanlagt 98 bindande verksamhetsmål, varav över hälften gällde strategi-

Tabell 3. Måluppfyllelsen inom strategiområdet välfärd och tjänster

VÄLFÄRD OCH TJÄNSTER	Antal mål i budgeten	Uppnådda	Utfall %
1 Användarcentrerade tjänster med större delaktighet och eget ansvar för invånaren			
1.1 En ny servicekultur skapas	5	4	80
1.2 Fler alternativ ges genom en servicestrategi	3	2	67
1.3 Invånarnas behov tillgodoses genom ett servicenät i stadsrummet och på webben	4	2	50
1.4 Pluralism och invandrare	-	-	-
1.5 Större jämställdhet och likabehandling	-	-	-
1.6 De elektroniska tjänsterna, interaktionen och delaktigheten stärks	1	1	100
2 Skillnaderna i hälsa och välbefinnande mellan invånarna minskas			



2.1 Hälsofrämjandet effektiviseras	11	11	100
2.2 Välbefinnandet hos barn och ungdomar förbättras	2	2	100
2.3 Staden arbetar för att de äldre invånarna ska bevara sin funktionsförmåga	3	2	67
2.4 Utslagning förebyggs	6	4	67
3 Välbefinnandet och sysselsättningen ökas genom lärande och kunskande			
3.1 Bildningen och kulturen stärks som grund för välbefinnande och konkurrenskraft	13	10	77
3.2 Utbildningstjänsterna anpassas efter behoven hos invånarna och inom arbets- och näringslivet	1	0	0
Mål sammanlagt	49	38	78

Elva av målen inom strategiområdet välfärd och tjänster nåddes inte.

Av målen var ca 10 procent verksamhetsmål som hänförde sig till strategiområdet konkurrenskraft.

Konkurrenskraft

Tabell 4. Måluppfyllelsen inom strategiområdet konkurrenskraft

KONKURRENSKRAFT	Antal mål i budgeten	Uppnådda	Utfall %
4 Ett mångfasetterat och tryggt Helsingfors med internationell konkurrenskraft			
4.1 En lockande, fungerande och rolig stad	7	6	86
4.2 Staden satsar på skydd av Östersjön	-	-	-
4.3 Staden är en föregångare i fråga om användarcentrerade innovationer	-	-	-
4.4 Ett internationaliserat Helsingfors	-	-	-
5 Ett Helsingfors med mångsidig näringslivsstruktur och nya arbetstillfällen			
5.1 Förutsättningar skapas för ett ökande antal jobb	3	2	67
5.2 Arbetskraftstillgången förbättras	-	-	-
5.3 Förutsättningar skapas för tillväxt i tjänstebranscher, kompetenskluster och företag	-	-	-
Mål sammanlagt	10	8	80

Två av de tio målen nåddes inte. Dessa gällde en lockande, rolig stad och skapande av förutsättningar för ett ökande antal jobb.

Stadsstruktur och boende

De bindande verksamhetsmålen som hänförde sig till stadsstruktur och boende var 19 och utgjorde ca 19 procent av samtliga mål.

Tabell 5. Måluppfyllelsen inom strategiområdet stadsstruktur och boende

STADSSTRUKTUR OCH BOENDE	Antal mål i budgeten	Uppnådda	Utfall %
6 Bostadsvolymen, boendekvaliteten och en stadsmiljö präglad av mångsidighet tryggas			
6.1 Staden ser till att bostadsproduktionen får den planerade volymen och beskaftenheten	7	3	43
6.2 Intressanta, vackra och fungerande urbana bostadsområden och miljöer byggs ut	2	1	50
6.3 Livskraften i Helsingfors centrum stärks			
7 Stadsstrukturen kompletteras för att staden ska kunna möta klimatförändringen			
7.1 Stadsstrukturen kompletteras med fokus på spårtrafiknätet	1	1	100
7.2 Stadsstrukturen utvecklas så att energi sparas	1	1	100
7.3 Kompletteringsbyggande främjas			
8 Trafiksystemet utvecklas så att hållbara trafikformer främjas			
8.1 Trafiksystemet utvecklas huvudsakligen med fokus på spårtrafiken. Servicenivån i kollektivtrafiken höjs och möjligheterna till gång- och cykeltrafik ökas	6	2	33
8.2 Staden ser till att helsingforsarnas intressen och de regionala intressena sammanjämkas	2	0	0
Mål sammanlagt	19	8	42

Elva av de nitton målen nåddes inte, vilket är över hälften. De uppnådda målen gällde särskilt boende och kollektivtrafik.

Ledarskap

Inom temaområdet ledarskap var de bindande verksamhetsmålen 21, vilket utgjorde ca 20 procent av samtliga mål.

Tabell 6. Måluppfyllelsen inom strategiområdet ledarskap

LEDARSKAP	Antal mål i budgeten	Uppnådda	Utfall %
9 Förändringsbenägenheten ökas genom att ledarskapet och personalkompetensen utvecklas			
9.1 Gemensamma mål blir lättare att nå och verksamheten utvecklas genom ett gott ledarskap, bättre personalkompetens och större påverkansmöjligheter för personalen	6	5	83
9.2 Personaltillgången, kompetensen, belöningssystemet och arbetshälsan stärks	3	2	67
10 Vikt fästs vid den ekonomiska balansen, och tjänsteproduktionen blir mer verkningsfull			
10.1 Omkostnaderna anpassas efter de disponibla inkomsterna	5	5	100
10.2 Tjänsterna blir mer verkningsfulla	5	5	100
10.3 Organisationen utvecklas så att tjänsterna blir bättre			
10.4 Verksamhetslokalerna används effektivt	1	1	100



11 Dottersammanslutningarna leds med fokus på det allmänna bästa och tjänster för invånarna			
11.1 Hela stadskoncernens bästa tryggas			
11.2 Koncernstyrningen effektiviseras och blir klarare			
11.3 Ägarpolicyyn blir klarare			
Mål sammanlagt	20	18	90

Bara två av målen nåddes inte, vilket innebär att måluppfyllelsen inom området ledarskap var rätt bra.

3.1.5 GRANSKNING AV MÅLEN EFTER SEKTOR

I tabellerna nedan presenteras sektorvis antalet verksamhetsmål och ekonomiska mål i budgetens driftsekonomidel samt antalet uppnådda mål.

Stadsdirektörsroteln

Tabell 7. Måluppfyllelsen inom stadsdirektörsroteln

STADSDIREKTÖRSROTELN	Antal mål i budgeten	Uppnådda	Utfall %
Verksamhetsmål	13	12	92
Ekonomiska mål	21	18	86

Följande verksamhetsmål nåddes inte:

1. Talpa: Elektroniskt anmäld frånvaro/alla frånvaroanmälningar minst 35 procent (utfallet var 16 procent).

Följande ekonomiska mål nåddes inte:

2. Dispositionsmedel, till stadsstyrelsens disposition – driftsutgifterna överskreds med 710 000 euro.

3. Kommunalbeskattning, till ekonomi- och planeringscentralens disposition – driftsutgifterna överskreds med 599 000 euro.
4. Centraliserad IT-verksamhet, till ekonomi- och planeringscentralens disposition – driftsutgifterna överskreds med 263 000 euro.

De affärsverk som i budgeten hör till stadsdirektörsroteln är Helsingfors Energi, Helsingfors Hamn och Helsingfors stads ekonomiförvaltningstjänst. Det bindande ekonomiska målet i budgetens resultaträkningsdel var avkastningen på grundkapitalet, som för alla utföll enligt budgeten.



Byggnads- och miljöväsendet

Tabell 8. Måluppfyllelsen inom byggnads- och miljöväsendet

BYGGNADS- OCH MILJÖVÄSENDET	Antal mål i budgeten	Uppnådda	Utfall %
Verksamhetsmål	26	17	65
Ekonomiska mål	8	6	75

Följande verksamhetsmål nåddes inte:

5. Partitorget, kundtillfredsställelsen 3,4 (utfall 3,2).
6. Anskaffningscentralens system för konkurrensutsättning av upphandlingar genomfördes inte.
7. Byggnadskontoret: de viktigaste gatorna och gång- och cykelbanorna för arbetsresor plogas och halkan bekämpas före kl. 7.
8. Stara: grävningsarbeten i allmänna områden utförs inom den tid som anges i tillståndsvillkoren – målet nåddes till 98,6 procent.
9. Räddningsverket: 28 000 kommuninvånare får säkerhetsundervisning. Antalet var ca 400 mindre.
10. HST: målet för spårvägstrafikens tillförlitlighet nåddes nästan.
11. HST: målet för metrotrafikens tillförlitlighet nåddes inte.
12. Målet för affärsverket Metropolilabs analyser hann inte nås före bolagiseringen.
13. Kundtillfredsställelsen för affärsverket Metropolilab hann inte mätas före bolagiseringen.

Följande ekonomiska mål nåddes inte:

14. HSB: underhåll av gator och grönområden samt allmän förvaltning – driftsutgifterna överskreds med 3 042 000 euro.
15. Samkommunen Helsingforsregionens trafik, betalningsandelar, till stadsstyrelsens disposition – driftsutgifterna överskreds med 5 750 000 euro.

Enligt byggnadskontorets prestationsmätare är parkeringsövervakningen effektiv. Eftersom utgifterna täcks med inkomsterna är det möjligt att utöka antalet övervakare kostnadseffektivt för att bl.a. få en bättre övervakning i olika områden.

De affärsverk som i budgeten hör till byggnads- och miljöväsendet är affärsverket HST, Helsingfors stads servicecentral (Palmia) och Metropolilab. Det bindande ekonomiska målet i budgetens resultaträkningsdel var för affärsverkens del avkastningen på grundkapitalet, som inte utföll enligt budgeten för affärsverket HST och affärsverket Metropolilab.

Social- och hälsovårdsväsendet

Social- och hälsovårdsväsendets utgifter överskreds med ca 100 miljoner euro.

Tabell 9. Måluppfyllelsen inom social- och hälsovårdsväsendet

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSVÄSENDET	Antal mål i budgeten	Uppnådda	Utfall %
Verksamhetsmål	20	17	85
Ekonomiska mål	5	2	40

Följande verksamhetsmål nåddes inte vid socialverket:

16. Inom barndagvården flyttas tyngdpunkten från köpta tjänster till stöd för privat vård så att 6 procent av barnen under skolåldern omfattas av stödet för privat vård (utfall 5,5).
17. Boendeplatserna för utvecklingsstörda ökar med 40 (utfall 11).
18. Andelen personer som omfattas av stödet för närståendevård stiger så att den i slutet av året är 3,6 procent av över 75-åringarna (utfall 2,5).

Följande ekonomiska mål nåddes inte:

19. Socialverkets driftsutgifter överskreds med 61 miljoner euro.
20. Utgifterna för utkomststöd överskreds med 8 miljoner euro.
21. Hälsovårdscentralens anslag för Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt (HNS) överskreds med 30,7 miljoner euro.

Ett bindande mål i resultaträkningsdelen var därtill avkastningen på HNS grundkapital, som nåddes.

Bildnings- och personalväsendet

I budgeten hade flest bindande mål satts upp för bildnings- och personalväsendet.

Tabell 10. Måluppfyllelsen inom bildnings- och personalväsendet

BILDNINGS- OCH PERSONALVÄSENDET	Antal mål i budgeten	Uppnådda	Utfall %
Verksamhetsmål	27	21	78
Ekonomiska mål	30	24	80

Följande verksamhetsmål nåddes inte:

22. Utbildningsverket: inlärningsresultaten inom den grundläggande utbildningen är goda. Utfallet kunde inte kontrolleras, eftersom utbildningsstyrelsen inte ordnade nationella prov det aktuella året.
23. Utbildningsverket: antalet studerande som avlägger examen inom utbildningen på andra stadiet ökar och den tid detta tar blir kortare. Må-

let nåddes inte inom yrkesutbildningen och inte heller inom läroavtalsutbildningen.

24. Stadsbiblioteket: antal besök sammanlagt 13 400 000 (utfall 13 252 000).
25. Konstmuseets mål för antalet besökare underskreds med över 57 000.
26. Ungdomsväsendet: unga som nås individuellt och i gruppverksamhet minst 19 000 (utfall 16 659).
27. Personalcentralen: de produktionsfärdiga elektroniska blanketterna för personaladministra-



tionen används av 35 procent av stadens alla anställda (utfall 22).

Följande ekonomiska mål nåddes inte:

28. Utbildningsverkets driftsutgifter för undervisnings- och utbildningstjänster överskreds med 663 000 euro.

29. Stadsbibliotekets driftsutgifter överskreds med 623 000 euro.

30. Kulturcentralens driftsutgifter överskreds med 285 000 euro.

31. Ungdomsväsendets driftsutgifter överskreds med 174 000 euro.

32. Personalcentralen: driftsutgifterna för sysselsättning överskreds med 2 484 000 euro.

33. Personalcentralen: det ursprungliga bindande ekonomiska målet för personalbiljetter nåddes inte.

Ett bindande mål i resultaträkningsdelen var därtill avkastningen på affärsverket Oiva Akatemias grundkapital, som nåddes.

Stadsplanerings- och fastighetsväsendet

Alla ekonomiska mål för driftsekonomin nåddes inom sektorn.

Tabell 11. Måluppfyllelsen inom stadsplanerings- och fastighetsväsendet

STADSPLANERINGS- OCH FASTIGHETSVÄSENDET	Antal mål i budgeten	Uppnådda	Utfall %
Verksamhetsmål	12	5	42
Ekonomiska mål	6	6	100

Följande verksamhetsmål nåddes inte:

34. Stadsplaneringskontoret: detaljplaner för 450 000 m² vy (ca 5 000 bostäder) utarbetas främst i områden som betjänas av spårtrafik (utfall 415 000 m² vy).

35. Stadsplaneringskontoret: Kollektivtrafikens andel i morgontrafiken mot centrum > 72,5 procent (utfall 72,1).

36. Stadsplaneringskontoret: andelen förflyttningar/resor som helsingforsarna företar till fots, på cykel och med allmänna kommunikationsmedel ökar med en procentenhet (utfall -2,4).

37. Stadsplaneringskontoret: kollektivtrafikens andel av den tvärgående trafiken är 19 procent (utfall 18,7).

38. Fastighetskontoret: den överlåtna byggrätten för bostäder är 160 000 m² vy (utfall 140 800 m² vy).

39. Bostadsproduktionsbyrån: bostadsproduktion i stadens egen regi 1 164 (utfall 799).

40. Bostadsproduktionsbyrån: 1 404 bostäder byggs om (utfall 1 045).

Slutsatser beträffande måluppfyllelsen inom sektorerna

Stadsplanerings- och fastighetsväsendet var den sektor där måluppfyllelsen var sämst. En del av målen nåddes inte på grund av försenade projektstarter inom bostadsbyggande och ombyggnad, andra nåddes inte därför att man inte lyckades höja kollektivtrafikens transportandel. Bostadsproduktionsbyrån lyckades påbörja fler bostäder än föregående år, men nådde inte målen i MB-programmet.

Sättandet av mål varierar mycket vid olika förvaltningar. Vissa förvaltningar sätter upp prestations-

mål eller tidsfrister i samband med sin service, och dessa kan t.o.m. vara relativt enkla och rutinmässiga att nå. Andra sätter upp utmaningar för sig själva t.ex. med hjälp av utvecklingsprojekt. I vissa fall påverkas måluppfyllelsen mer av yttre förhållanden än av den egna verksamheten.

Stadsfullmäktige beviljade överskridningsrätt för investeringarna (Stge 10.11.2010, 31.1.2011 och 3.2.2011). För investeringsutgifter utan affärsverken fanns när budgetändringarna och överskridningsrätterna medräknas sammanlagt 905,1 miljoner euro till förfogande, varav 727,1 miljoner euro användes. Utfallet var därmed 80,3 procent.

3.1.6 UTVÄRDERING AV UPPFÖLJNINGSSYSTEMEN FÖR DE BINDANDE VERKSAMHETSMÅLEN

Målet för utvärderingen av uppföljningssystemen för de bindande verksamhetsmålen var att försäkra sig om att uppgifterna om utfallet är tillförlitliga.

Enligt anvisningen om dokumentering av uppgifter om utfallet för verksamhetsmålen ska varje förvaltning och affärsverk lämna en beskrivning av dokumentationen av utfallet för de bindande verksamhetsmålen som en del av bokslutsmaterialet.

Dokumentationen av uppföljningssystemen och utfallet för de bindande verksamhetsmålen har utvecklats positivt. Dokumentationen var välskött med undantag för några få smärre brister. Ett exempel på detta var bedömningen av vårdbehovet på hälsostationerna inom hälsovården. Bedömning-

en grundar sig på överläkarnas uppskattning och kan därmed vara behäftad med fel. Likaså verkar stadsplaneringskontorets mätning av kollektivtrafikens transportandelar vara en krävande fråga. En del av idrottsverkets mål är också svåra att verifiera. Även om verket förvaltar vissa områden kan skötseln av områdena inte mätas. För personalcentralens del förekom brister i dokumentationen av målet och kulturcentralen saknar fortfarande en mätare av produktiviteten.

Revisionsnämnden konstaterar att

- de bindande målen för stadens förvaltningar borde täcka de strategiska målen i högre grad än vad som nu är fallet.
- byggnadskontoret borde effektivisera parkeringsövervakningen bland annat genom att utöka antalet övervakare.



- kulturcentralen borde ha ett sätt att mäta produktiviteten som täcker alla organisationsnivåer i enlighet med anvisningarna för budgetarbetet 2010–2012 (Stn 6.4.2009).
- personalcentralen och idrottsverket borde följa anvisningen om dokumentation av utfallet för de bindande verksamhetsmålen.
- staden borde följa hur bostadsproduktionsbyrån i framtiden lyckas genomföra de produktionsmål som MB-programmet förutsätter.

3.2 HELHETSUTVÄRDERINGAR AV STADENS VERKSAMHET OCH EKONOMI

3.2.1 UTVÄRDERING AV STADENS EKONOMI 2010

Allmänt

Enligt Statistikcentralens förhandsuppgifter om boksluten (9.2.2011) var kommunernas ekonomiska ställning bättre än väntat 2010. Orsaken var den goda skatteintäktsutvecklingen och att verksamhetsbidraget var bättre än tidigare år.

Helsingfors stads ekonomi har huvudsakligen utvecklats bra efter mitten av 2000-talet, när affärsverkens resultat beaktas. Fortfarande finns det betydande hotbilder för stadens ekonomi, bland annat bolagiseringen av Helsingfors Energi och eventuella skattereformer som den kommande regeringen inför.

År 2009 började Helsingfors stads ekonomi försämrars på grund av svag skatteintäktsutveckling och ökade driftsutgifter och situationen var sämre än man räknat med i budgeten, t.o.m. i den grad att stadens årsbidrag var negativt utan affärsverken. År 2010 förbättrades läget så att årsbidraget blev positivt. I samband med upprättandet av budget för 2010 instruerades förvaltningarna att ta med åtgärder som förbättrar produktiviteten och resultatet i sina resultatbudgetar.

Organisatoriska förändringar som påverkar ekonomins volym 2010 var överlåtelsen av affärsverket

Helsingfors Vattens funktioner till samkommunen Helsingforsregionens miljötjänster (HRM), överföringen av personalen inom trafikplanering och biljettkontroll från affärsverket HST till samkommunen Helsingforsregionens trafik (HRT) som inledde sin verksamhet 1.1.2010, samt bolagiseringen av affärsverket Metropolilab. HRM-affären var bokföringsmässig till sin betydelse, även om den återspeglar sig i räkenskapsperiodens resultat.

Inkomsternas tillräcklighet

Skatteintäkterna var 167,4 miljoner euro större än budgeterat. Skattesatsen har varit 17,5 ända sedan 2003, men i budgeten för 2011 höjdes den med en procentenhet. En enprocentig höjning av skattesatsen inbringar ca 117 miljoner euro.

År 2010 överskreds verksamhetsutgifterna mest inom byggnads- och miljöväsendet, 66,9 miljoner euro och inom social- och hälsovårdsväsendet, 103,5 miljoner euro. Utgiftsökningen beror på att anslagen för HST, socialverket, utkomststödet, Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt (HNS) och byggnadskontoret (HSB) överskreds och att verksamhetsvolymen ökade vid Byggtjänsten Stara och lokalcentralen.



Tillsammans med affärsverken var årsbidraget 388 miljoner euro, vilket är 238 miljoner euro bättre än budgeterat. Utan affärsverken var årsbidraget 67,2 miljoner euro.

Tabell 12. Årsbidragets utveckling 2005–2010, miljoner euro (inkl. affärsverken)

NYCKELTAL	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Årsbidrag, mn euro	329,3	470,7	544,8	539,8	315,3	388
Årsbidrag, % av avskrivningarna	110,8	158,8	182,4	181,3	94,5	114,6
Årsbidrag, euro/invånare	587	834	958	942	541	659

Sedan 2001 har stadens ekonomi varit beroende av Helsingfors Energis resultat och de extra intäktsföringarna från affärsverket har ökat år för år. Vid sitt möte 15.2.2011 beslutade Helsingfors Energis direktion att föreslå att 200 miljoner euro av de ackumu-

lerade vinstmedlen i Helsingfors Energis balansräkning läggs till eget kapital i Helsingfors stads balansräkning. Under 2000-talet har sammanlagt närmare 1,4 miljarder euro intäktsförts.

Tabell 13. Helsingfors Energis extra intäktsföringar till staden, miljoner euro (disponibla året därpå)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	TOT
Extra intäktsföring	50	110	100	100	150	200	250	200	200	1 360

Finansiering

Årsbidraget täckte 114,6 procent av avskrivningarna och 44,4 procent av nettoinvesteringarna. Utan affärsverken täckte årsbidraget bara 29,0 procent av avskrivningarna och bara 15,0 procent av nettoinvesteringarna. Den interna finansieringen av nettoinvesteringar var sämre än tidigare år. Trots det förbättrade årsbidraget blev det nödvändigt att ta upp

281 miljoner euro netto i lån och lånebeståndet ökade snabbare än året innan.

Försämringen av finansieringens nyckeltal som pågått i flera år är ett allvarligt problem och man måste få stopp på den här utvecklingen.

Tabell 14. Utvecklingen för finansieringens nyckeltal 2005–2010

NYCKELTAL	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Intern finansiering av investeringar, %	80,2	84	85,3	77,9	50,8	44,8
Intern finansiering av kapitalutgifter, %	63	55,9	70	74	45,1	23,8
Låneskötselbidrag*	4,4	5,8	4,5	5,9	4,3	4,7
Likviditet, kassadagar	57	63	67	55	53	45

*Låneskötselbidraget anger den interna finansieringens tillräcklighet för betalning av räntor och amorteringar på främmande kapital. Kommunens låneskötselförmåga anses vara god om nyckeltalet är över 2.

Uppgifterna i balansräkningen

Balansomslutningen var 899 miljoner euro större än föregående år, och försäljningen av vattenverks-

funktionerna utgjorde sammanlagt ca 500 miljoner euro därav. Den ökade skuldsättningen syns dels i en absolut ökning av skuldbeloppet, dels i försämrad soliditet och ökad relativ skuldsättning.

Tabell 15. Balansräkningens nyckeltal 2005–2010

NYCKELTAL	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Soliditetsgrad, %	75,7	76,6	76,9	77,5	75,5	75,1
Relativ skuldsättning, %	38,3	34,1	35,3	33,4	31,1	42,8
Lånebestånd 31.12, mn euro	739	680	718	659	890	1171
Lån, euro/invånare	1318	1205	1263	1150	1527	1 989
Lånefordringar 31.12, mn euro	754	976	1021	999	980	1 648

Koncernens ekonomi

I koncernbokslutet har 118 dottersammanslutningar sammanställts, dvs. alla som upprättade bokslut. Koncernens lånebestånd är mer än tre gånger större än stadens egen skuld. På tio år har lånebeståndet mer än 2,5-faldigats. Å andra sidan räcker årsbidraget på koncernnivå bra till för avskrivningarna, det är bättre än nyckeltalet på stadsnivå och även bättre än de senaste åren.

Slutsatser

Den ekonomiska nedgången gjorde att den kommunala ekonomin visade underskott år 2009. Även om läget förbättrades 2010, måste man förhålla sig med en viss reservation till de ökade inkomsterna. Finansministeriet tillsatte hösten 2008 en utvecklingsarbetsgrupp för att utreda en reform av beskattningen i Finland. Enligt förslaget ska inkomstskatterna sänkas och kommunernas andel av samfundsskatten slopas. Enligt Pellervo ekonomisk forskning blir städerna med de största intäkterna från samfundsskatt de största förlorarna. T.ex. skul-

le skatteintäkterna i Helsingfors, Esbo, Uleåborg, Borgå och Karleby minska med nästan 10 procent (Holm & Huotari 2011, Kunnat verouudistuksen maksajina?).

Under 2000-talet har Helsingfors Energi gjort extra intäktsföringar till staden ur sitt goda resultat utanför budgethushållningen. Deras storlek har t.o.m. motsvarat intäkterna från 2–3 skatteprocent. År 2010 beslutade man att intäktsföra 200 miljoner euro. Denna möjlighet kommer att minska efter bolagiseringen.

År 2010 gjorde Helsingfors och Vanda egna kalkyler över en eventuell samgång mellan städerna. Enligt utredningen är kostnaderna för basservice i Vanda klart lägre än i Helsingfors även med beaktande av branschvisa behovsstandardiseringar. Enligt arbetsgruppen som utvärderade den kommunala ekonomin skulle en sammanslagen stad med Vandas kostnadsnivå och en skattesats på 18,5 medföra en driftsekonomi som klart är i balans och där årsbidraget är större än avskrivningarna. Kostnaderna för Helsingfors omfattande serviceproduktion är rätt höga, medan man i Vanda har lyckats anpassa kostnaderna till en svag ekonomi. Enligt de produktivitsutredningar som förvaltningarna och affärsverken lämnat i samband med bokslutet för 2010 är

produktivtetsarbetet bara i sin linda vid en del av förvaltningarna.

Revisionsnämnden konstaterar att

- stadens ekonomi står inför strukturella reformer, då möjligheterna till intäktsföringar från Helsingfors Energi minskar och om även kommunernas skattebas kommer att krympas.
- staden borde använda informationen från Helsingfors-Vanda-utredningen för att inom alla förvaltningsområden försöka hitta effektivare sätt att organisera och erbjuda tjänster, exempelvis genom lägre hierarkier.

3.2.2 GRÅ EKONOMI – HOT, NACKDELAR OCH BEKÄMPNING I HELSINGFORS

I samband med behandlingen av godkännandet av bokslutet för 2009 antog stadsfullmäktige 23.6.2010 fullmäktigeledamot Outi Ojalas hemställningskläm, enligt vilken stadsfullmäktige förutsätter att revisionsnämnden i sin granskning utreder de olägenheter och hot som den grå ekonomin innebär för Helsingfors stadskoncern.

Revisionsnämnden beredde ärendet som en separat utvärdering genom att ändra sin arbetsplan och beslutade 8.12.2010 att skicka en separat rapport på remiss till stadsstyrelsen. I nämndens beslut antecknades att uttalandet ska vidarebefordras till stadsfullmäktige för behandling tillsammans med den separata rapporten vid fullmäktiges sammanträde i januari 2011.

Då utvärderingen godkändes hade revisionsnämndens separata rapport inte ännu förelagts fullmäktige för behandling. Enligt stadsdirektörens svar till revisionsnämnden 16.2.2011 är det han som har hindrat den separata rapporten från att föreläggas fullmäktige.

Utvärderingens bakgrund

Valet av tema fick stöd av den undersökning av grå ekonomi i Finland som beställdes av riksdagens revisionsutskott och publicerades 2010. Enligt undersökningen har den grå ekonomin i Finland blivit betydligt mer internationell under 2000-talet (Hirvonen & Lith & Walden, 2010, Suomen kansainvälistyvä harmaa talous).

Syftet med utvärderingen var att ta reda på hur omfattande problem den grå ekonomin är för Helsingfors stad och vilken dess finansiella betydelse är, samt diskutera nackdelar, hot och bekämpningsmetoder.

Som material för utvärderingen användes dels skriftligt material, dels en förfrågan som riktades till dottersammanslutningarnas revisorer och Helsingforspolisens. Som sakkunniga intervjuades Helsingfors stadskamrer Seppo Olli, skattestyrelsens generaldirektör Mirjami Laitinen, projektchefen för Projektet för utveckling av myndighetssamarbete Virke Janne Marttinen samt Markku Hirvonen, som ansvarade för utarbetandet av undersökningen av den grå ekonomin i Finland.

Den grå ekonomin i Finland

Enligt riksdagens revisionsutskotts undersökning av den grå ekonomin förekommer grå ekonomi mest inom byggbranschen och fenomen som representerar den är vanligen utländsk arbetskraft som är anställd av ett utländskt företag, arbetstillståndsfrågor, verksamhet utanför övervakningen av näringsförbud, penningtvätt, svarta löner, dolda företagsinkomster, kvittohandel, företag med kort livscykel eller s.k. dubbelfakturering (Hirvonen & al. 2010).

Den grå ekonomin bedöms vara av stor betydelse. T.ex. var de uteblivna momsintäkterna från byggbranschen drygt 260 miljoner euro år 2008. De obeskattade lönerna för utländsk arbetskraft beräknas i byggbranschen uppgå till åtminstone 400 miljoner euro och i restaurangbranschen till 270 miljoner euro. Vid s.k. vanliga företag blir naturaförmåner, lönetillägg och kostnadsersättningar obeskattade till ett värde av ca 500 miljoner euro per år. Av hushållens hyresintäkter förblir årligen ca 670 miljoner euro oanmälda till skattemyndigheterna. Därtill är omfattande skatteförluster förknippade med Finlands handel med Ryssland, handeln inom EU och internationell placeringsverksamhet (Hirvonen & al. 2010).

Enligt en beräkningsmetod som baserar sig på skatTEGRANSKNINGSRESULTAT skulle den grå ekonomin i Finland år 2008 ha uppgått till totalt drygt 12 miljarder euro, vilket är 6,9 procent av bruttonationalprodukten. Beräkningsmetoden är behäftad med felmöjligheter.

Metoder för bekämpning av grå ekonomi

Att bekämpa den grå ekonomin är mycket problematiskt, även om program har utarbetats för bekämpning av ekonomisk brottslighet och lagstiftningen har förbättrats. En central orsak är att lagstiftningen inte har tillräckliga möjligheter att kontrollera den allt mer internationella verksamheten.

All grå ekonomi kan inte upptäckas genom skattegranskning.

Statsrådet fattade 9.2.2006 ett principbeslut om att minska ekonomisk brottslighet och grå ekonomi. För närvarande pågår det femte programmet för bekämpning av grå ekonomi och det sjätte är under beredning.

Vid skatteförvaltningen inrättades en permanent enhet för utredning av grå ekonomi 1.1.2011. Enheten sprider bl.a. information om bekämpning av grå ekonomi och gör fenomenutredningar och utarbetar s.k. fullgöranderapporter till olika myndigheter om sammanslutningar och andra företag. Värt att notera är att lagen dock inte definierar en kommun som en myndighet.

En bekämpningsmetod som infördes 1.4.2011 är omvänd momsskyldighet inom byggbranschen, vilket innebär att det är köparen och inte säljaren av en byggtjänst som redovisar momsen till staten. Lagen om beskattningsförfarande och mervärdesskatte lagen har ändrats så att skattemyndigheten kan granska bankernas kunduppgifter med hjälp av s.k. jämförelseuppgiftsgranskningar. Med hjälp av dessa kan man bl.a. undersöka penningströmmar till utlandet.

Lagen om beställaransvar ändrades 1.1.2011 så att försummelseavgifterna höjdes. Även i övrigt finns det ett stort tryck på att ändra lagen om beställaransvar. Målet är att effektivisera lagens roll vid övervakningen.

Den grå ekonomin i Helsingfors

Skatteintäktsförluster och utgifter för utkomststöd

Kapitalinkomster som inte influerar till staten återspeglar sig på stadsnivå via andelen av samfundsskatten. En grov uppskattning är att Helsingfors årligen går miste om 67–74 miljoner euro per år i intäkter från kapitalinkomstskatt och i inkomstskatt.

De uteblivna skatteintäkterna motsvarar minst 0,5–1 procent av Helsingfors skatteintäkter.

S.k. inkomstlösa hushåll beviljades år 2009 ca 41 miljoner euro i utkomststöd och hushåll med förvärvsinkomster i medeltal ca 7,7 miljoner euro per år. En del inkomstlösa hushåll är sannolikt sådana som även har svarta förvärvsinkomster, men det är inte möjligt att uppskatta antalet.

Socialväsendet har i princip möjlighet att få information om en klients förmögenhet från skatteförvaltningen genom en separat begäran om uppgifter. På grund av det stora antalet klienter är det dock i praktiken omöjligt att begära uppgifter för att kontrollera förmögenheten.

Grå ekonomi inom stadens inköp

År 2009 gjorde Helsingfors stad anskaffningar för ca 1,6 miljarder euro. Inköpen gjordes från ca 10 000 producenter. Grå ekonomi förekommer särskilt i samband med investeringar och köp av varor och tjänster, men det finns inga uppskattningar av omfattningen.

Man misstänker att grå ekonomi är vanligast förekommande inom byggandet. År 2009 var värdet av byggandet i Helsingfors 340,9 miljoner euro, varav största delen utgörs av köp från leverantörer utanför staden. Grå ekonomi kan även förekomma vid användning av transporttjänster, städtjänster och konsulttjänster i adb-branschen samt privata socialtjänster. Problemen hänför sig vanligen till köp av sådana tjänster där entreprenader eller arbete har kunnat utkontrakteras till underleverantörer som anlitar utländsk arbetskraft.

Ur stadens synvinkel har den grå ekonomin stora konkurrensnackdelar för små företag som bedriver laglig verksamhet. Framför allt om konkurrensutsättningen avgörs efter det lägsta priset kan företag som använder svart arbetskraft pressa priset så lågt

att företag som bedriver laglig verksamhet inte klarar sig i konkurrensen.

Metoder för bekämpning av grå ekonomi

Ansvar för bekämpningen av den grå ekonomin har inte specifikt ålagts någon särskild instans i staden. Ekonomi- och planeringscentralens finansförvaltning har genom åren åtagit sig uppgiften att samordna bekämpningen av den grå ekonomin.

Bekämpningen av grå ekonomi på stadsnivå handlar närmast om att följa lagstiftning och anvisningar samt göra kontroller. Kärnfrågorna är knutna till upphandling. De viktigaste bestämmelserna som ska följas vid upphandling är

- Lag om offentlig upphandling (348/2007)
- Upphandlingsförordningen, dvs. Statsrådets förordning om offentlig upphandling (614/2007)
- Lagen om beställaransvar, dvs. Lag om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitande av utomstående arbetskraft (1233/2006)
- Anvisningar för bekämpning av den grå ekonomin i stadens upphandlingsverksamhet 17.11.2008

I enlighet med lagen om beställaransvar förutsätter staden att avtalsparterna under avtalsförhållandet var 12:e månad tillställer upphandlingsenheten intyg över betalda skatter, tecknande av pensionsförsäkringar och betalning av pensionsförsäkringsavgifter.

Enligt uppgift från dottersammanslutningarnas revisorer varierar efterlevnaden av bekämpningsanvisningarna vid olika förvaltningar, affärsverk och concernsammanslutningar. Nivån på upphandlingskompetensen varierar också. På basis av granskningarna kan det dock konstateras att anvisningen för bekämpning av grå ekonomi efterlevs väl, åtminstone när det gäller stadens konkurrensutsatta projekt.

Samarbete med myndigheter

Helsingfors stad samarbetar med skattemyndigheten. Skattemyndigheten går fall för fall igenom köpinformation som staden lämnar. Skattemyndigheten korskör sina egna uppgifter med de uppgifter som staden lämnat och ger staden s.k. skatteförvaltningsrespons på basis av sållning. Skatteförvaltningsresponsen visar hur många företag som fastnat i sållet för respektive falltyp, men ger inte företagens namn.

Vid ekonomi- och planeringscentralens finansförvaltning görs en sammanställning av skatteförvaltningsresponsen. I sammanställningen ingår även de uppgifter om efterlevnad av lagen om beställaransvar som lämnats av ansvarsområdet för arbetarskyddet vid Regionförvaltningsverket i Södra Finland.

Problem vid bekämpningen av grå ekonomi

Den respons som staden får från skatteförvaltningen är i och för sig bra, men problemet är att skattemyndigheten bara berättar hur många företag det upptäckta problemet gäller, inte vilka företag. Stadsdirektören har tagit upp saken med skattestyrelsens generaldirektör under 2010, men på grund av sekretessbestämmelserna för beskatt-

ningsuppgifter har det inte gått att göra något åt saken.

Vid utdelningen av utkomststöd är socialverket tvunget att lita på den förmögenhetsutredning klienten lämnar, eftersom verket inte har möjlighet att kontrollera i skattemyndighetens uppdaterade register att uppgifterna om kapital eller förmögenhet är riktiga.

Upphandlingsväsendets kompetens och fungerande upphandlingsprocesser, dvs. förebyggande av grå ekonomi, är stadens viktigaste bekämpningsmetod. Ett problem är att stadens upphandlingsväsende är mycket splittrat. Överlag lyckas personer som ägnar sig åt upphandlingsverksamhet på heltid bra med att bekämpa grå ekonomi, men andra som gör upphandlingar har inte nödvändigtvis den kompetens, de möjligheter eller de resurser som behövs för att uppmärksamma frågor som gäller grå ekonomi.

Ur polisens synvinkel vore det bra om staden utbildade sin personal så att den känner igen aktörer inom grå ekonomi. Staden kan även själv göra gränsrader som hänför sig till efterlevnad av lagen om beställaransvar och till konkurrensutsättning.

Revisionsnämnden konstaterar att

- stadsstyrelsen borde bestämma vem som har ansvaret för att samordna bekämpningen av grå ekonomi inom staden.
- anvisningen för bekämpning av grå ekonomi borde skärpas så att intyg över betalda skatter och pensionsförsäkringsavgifter och tecknande av pensionsförsäkring krävs av avtalsparterna under avtalsperioden oftare än var 12:e månad.
- förvaltningarna vid konkurrensutsättningen av upphandlingar i högre grad än tidigare även borde använda andra kriterier än priset när de jämför anbud.
- upphandlingskompetensen och kunskapen om problemet med grå ekonomi och bekämpning av

den borde stärkas ytterligare genom att koncentrera anskaffningarna och utbilda personalen. Utbildningssamarbetet med polisen och andra myndigheter borde fortsätta.

- Helsingfors tillsammans med andra stora städer borde arbeta för en ändring av de sekretessbestämmelser i fråga om beskattningsuppgifterna som upprätthåller den grå ekonomin, så att kommunerna får de företagsspecifika uppgifter som behövs från skattemyndigheten och så att socialverket får elektronisk förbindelse till direktförfrågan om beskattningsuppgifter för att få uppdaterad information om klienternas kapital och förmögenhet med tanke på beviljande av utkomststöd.

3.2.3 HUR STADEN LEVER UPP TILL SINA VÄRDERINGAR OCH ETISKA PRINCIPER

Bakgrundsinformation

I stadens strategiprogram ingår förutom en vision även centrala värderingar och ur dem härledda gemensamma etiska principer för staden.

För staden är gott rykte en viktig princip som styr verksamheten. Staden betonar i all sin verksamhet hederlighet, rättvisa, likabehandling och öppenhet.

Våren 2010 gjorde ekonomi- och planeringscentralen en förfrågan till verkscheferna och verkställande direktörerna vid stadens förvaltningar och affärsverk samt avdelningscheferna och koncernens dottersammanslutningar om förverkligandet av de etiska principerna. Genom förfrågan ville man utreda hur de etiska principerna beaktas inom verksamheten vid de enheter som hör till stadskoncernen.

Vid bedömningen granskades de åtgärder som vidtagits för att leva upp till stadens värderingar och

etiska principer och förankra dem i hela organisationen. Målet var att utreda åtgärdernas tillräcklighet och art.

Stadens värderingar och etiska principer

Helsingfors stads värderingar är:

- invånarcentrering
- ekologisk inriktning
- rättvisa
- resurshushållning
- trygghet
- företagervänlighet

Stadens etiska principer har grupperats i en tabell på basis av de ovannämnda värderingarna. Av värderingarna var punkten företagervänlighet inte klart urskiljbar i stadens etiska principer:

Tabell 16. Hur de etiska principerna baserar sig på stadens värderingar

	VÄRDERINGAR				
	INVÅNARCEN- TRERING	EKOLOGISK IN- RIKTNING	RÄTTVISA	RESURSHUS- HÅLLNING	TRYGGHET
ETISKA PRINCIPER	Likabehandling	Kampen mot kli- matförändringen	Gott rykte	Upphandlingspo- licy	Integritetsskydd
	Öppenhet	Skydd av miljön	Likabehandling	Bekämpning av grå ekonomi	Stabil, trygg och sund omgivning
	Tillförlitliga tjäns- ter	Upphandlingspo- licy	Hederlighet	Effektiva, eko- nomiskt trygga och tillförlitliga tjänster	
			Respekt för indi- viden. Jämlikhet		

På olika ställen hade man räknat upp moraliska, icke-acceptabla tillvägagångssätt som närmast gäller personalen:

- ge och ta emot mutor
- personlig fördel vid beslutsfattandet
- missbruk och ohederliga handlingar
- styra avtalspartner i strid mot stadens egna principer
- fördröja information till kommuninvånare

Som arbetsgivare har staden förbundit sig att ordna en trygg och sund arbetsmiljö för sina anställda, där alla anställda behandlas som individer och kan arbeta på bästa möjliga sätt. De anställda garanteras en jämlik och heterogen arbetsmiljö där alla behandlas lika och ingen som helst diskriminering förekommer.

Ledningen åläggs att se till att de anställda blir informerade om de etiska principerna och att principerna följs.

Resultaten av förfrågan till ledningen

I förfrågan om Helsingfors stads etiska principer var svarsprocenten 43. Förfrågan skickades till verks-

cheferna/verkställande direktörerna vid förvaltningarna och affärsverken och till avdelningscheferna (sammanlagt 177 personer).

Samma förfrågan skickades till koncernens dottersammanslutningar och där var svarsprocenten 48. Förfrågan skickades till dottersammanslutningarnas verkställande direktörer, verksamhetsledare eller motsvarande (sammanlagt 81 personer). Frågorna besvarades anonymt.

Svarsprocenten i de nämnda förfrågningarna är inte särskilt hög. Det är möjligt att de enheter som inte svarade är just de där de etiska principerna som fullmäktige godkänt inte har förankrats eller följts.

I förfrågan utreddes ledningens uppfattningar om hur man lever upp till värderingarna och de etiska principerna. Frågorna besvarades ur ledningens perspektiv och därför kommer övriga intressenters perspektiv inte alls fram. I fortsättningen borde man även utreda de anställdas och övriga intressenters (t.ex. serviceproducenternas) uppfattningar om stadens etiska principer och hur de efterlevs. Genomförandet av förfrågan och analysen av svaren är bara det första steget i en uppföljning av hur de etiska principerna efterlevs. I framtiden borde även

de anställdas, kundernas och eventuellt även andra intressenters synpunkter utredas.

Enligt de erhållna svaren har stadens förvaltningar och affärsverk levt upp till de etiska principerna bättre än koncernens dottersammanslutningar. I alla ja/nej-svarsalternativ (12 st.) fick förvaltningarna och affärsverken positivare resultat än dottersammanslutningarna. T.ex. uppgav 95 procent av förvaltningarna och affärsverken att de har rutiner för sammanställning och behandling av kundrespons, medan motsvarande siffra för dottersammanslutningarna var 82. Av förvaltningarna och affärsverken uppgav även 95 procent att de har definierat åtgärder som främjar ekologisk inriktning, medan siffran för dottersammanslutningarna var 56. Närmare 80 procent av förvaltningarna och affärsverken hade en uppdaterad jämlikhetsplan, mot knappt 40 procent av dottersammanslutningarna.

Enligt stadens revisionssamfunds observationer förekommer farliga arbetskombinationer vid många förvaltningar. På frågan om man i organisationen har bedömt de farliga arbetskombinationerna svarade sex procent nekande vid stadens förvaltningar och affärsverk. Motsvarande siffra för dottersammanslutningarna var tio.

Förvaltningarna gör kundenkäter bland helsingforsborna och samlar in kundrespons i syfte att förbättra servicen till kommuninvånarna. Kundenkäterna borde utnyttjas även vid uppföljningen och utvärderingen av hur de etiska principerna efterlevs.

Vid revisionsverkets förfrågan till några stora städer (Esbo, Vanda, Tammerfors, Uleåborg och Lahtis) kom det fram att Helsingfors var den enda av dessa som i den av fullmäktige godkända budgeten hade slagit fast allmänna etiska principer för hela staden.

Revisionsnämnden konstaterar att

- staden borde komplettera utredningen av hur de etiska principerna förverkligas genom en förfrågan bland anställda och intressenter och samtidigt utnyttja kundrespons.
- stadskoncernens dottersammanslutningar aktivare borde leva upp till de etiska principerna och även övervaka att de efterlevs.
- förvaltningarna och stadskoncernens dottersammanslutningar vid efterlevnaden av de etiska principerna särskilt borde uppmärksamma bekämpning av den grå ekonomin samt upptäckande av farliga arbetskombinationer.

3.2.4 SAMARBETE KRING BOENDE OCH MARKANVÄNDNING I HUVUDSTADSREGIONEN

Centrala mål för boende och markanvändning

Delegationen för huvudstadsregionen godkände i november 2004 en gemensam vision för huvudstadsregionen, där ett strategiskt mål är att utveckla

stadsstrukturen och boendet. För att uppfylla målet har man utarbetat gemensamma strategiska riktlinjer för markanvändningen och bostadspolitikerna i regionen.

Lagen om en kommun- och servicestrukturreform trädde i kraft i februari 2007 och ålade kommunerna i huvudstadsregionen att göra upp en gemensam stadsregionplan. Helsingforsregionens samarbetsmöte hade redan i november 2006 beslutat att göra upp en plan som omfattar hela Helsingforsregionen. För regionen uppgjordes ett gemensamt genomförandeprogram för markanvändning, boende och trafik (MBT 2017). I programmet har man bl.a. kommit överens om utvecklingsprojekt eller s.k. spetsprojekt (13 st.) som genomförs regionalt.

I januari 2008 antog staten och kommunerna i Helsingforsregionen en gemensam avsiktsförklaring om att öka utbudet av bostäder och tomter. I avsiktsförklaringen fastslås statens stödåtgärder för genomförande av målen för bostadsproduktionen och mål för kommunerna:

- mål för bostadsproduktionen
- mål för hyresbostadsproduktionen
- mål för skapande av förutsättningar för bostadsbyggande (planläggning).

Därtill skulle uppmärksamhet ägnas åt:

- skapande av förutsättningar för genomförande av boende till ett skäligt pris
- stöd till bostadsområdenas livskraft, förebyggande av segregering och tryggande av tillgängligheten.

Hösten 2008 inleddes genomförandet av ett riksfattande program för att minska långtidsbostadslösheten. Staten antog gemensamma avsiktsförklaringar med de stora städerna som gällde fram till utgången av 2011.

Genom en ändring av markanvändnings- och bygglagen som trädde i kraft 1.1.2009 fogades till lagen en förpliktande bestämmelse om en gemensam generalplan för städerna i huvudstadsregionen.

Syftet med utvärderingen

Som tema för den gemensamma utvärderingen 2010 valde styrgruppen för gemensam utvärdering i huvudstadsregionen genomförandet av målen och åtgärderna i MBT 2017 samt avtalen som hänför sig till bostadsproduktion, tomtutbud och minskande av bostadslösheten.

Syftet var att bedöma om samarbetet i huvudstadsregionen har avancerat i enlighet med de uppsatta målen och avsiktsförklaringarna och städernas strategiska mål och planer. Som objekt valde man boende och markanvändning, medan trafiken inte togs med i bedömningen.

Som utvärderingsmaterial användes förutom samarbetsdokument och mötespromemorior även intervjuer med och e-postförfrågningar till respektive stads sakkunniga inom markanvändning och boende, utvärderingsrapporter om samarbetet i huvudstadsregionen samt statistisk information av olika slag.

Målfyllnaden för bostadsproduktionen

I MBT 2017 är målet för bostadsproduktionen att städerna i huvudstadsregionen årligen skapar planläggningsmässiga och kommunaltekniska förutsättningar för byggande av sammanlagt i medeltal 9560 bostäder. Städerna stannade långt från sina mål åren 2008 och 2009, eftersom antalet påbörjade bostäder var bara 56,8 procent av det uppsatta målet, trots att man till stor del redan hade skapat förutsättningar för genomförande av bostadsproduktion.

Byggandet började återhämta sig mot slutet av 2009, men inte heller 2010 nåddes målen för bostadsproduktionen i Helsingfors, Esbo och Vanda. Målet för antalet påbörjade bostäder nåddes till 96,5 procent i huvudstadsregionen. Den ekonomiska nedgången under de senaste åren har konstaterats.

rats vara den största orsaken till att målen inte nåtts.

Målen för bostadsproduktionen i Helsingfors har satts på grundval av en behovsbaserad vision, och resurserna har ännu inte räckt till för att förverkliga visionen. Därför verkar produktionsutfallet ständigt för lågt jämfört med de övriga kommunernas mera realistiskt satta mål.

Måluppfyllelsen för hyresbostadsproduktionen

I MBT 2017 och i avsiktsförklaringen är det kvantitativa målet för hyresbostadsproduktionen i städerna i huvudstadsregionen att byggandet av 1 912 hyresbostäder påbörjas årligen. År 2008 var hyresbostadsproduktionen i huvudstadsregionen obetydlig i förhållande till målen, eftersom bara 973 hyresbostäder påbörjades. Från och med 2009 blev byggandet av hyresbostäder livligare i huvudstadsregionen. Med tanke på genomförandet av MBT-programmet är det av betydelse att kranskommunerna kring huvudstadsregionen nästan inte alls har producerat hyresbostäder de senaste åren.

Övrigt boende till skäligt pris

Målet för produktionen av bostäder till skäligt pris är enligt MBT 2017 att överlåta tomter och skapa förutsättningar för förverkligande av dels statligt subventionerad hyresbostadsproduktion, dels även annan produktion av bostäder till skäligt pris. Man försöker förverkliga boende till skäligt pris i städerna genom att öka bostadsutbudet för att få ner prisnivån, erbjuda tomter till skäligt pris för hyresbostadsproduktion och påverka byggkostnaderna.

De egna modeller som Helsingfors (Hitas) och Vanda utvecklat har främjat boende till skäligt pris i huvudstadsregionen. Esbo, Helsingfors och Vanda har numera ett gemensamt ansökningsområde och en gemensam kö för bostadsrättsbostäder. Vid fördelningen av hyresbostäder tillämpas enhetliga principer.

Trots åtgärderna har boende till skäligt pris inte förverkligats i huvudstadsregionen, eftersom hyrorna för såväl statssubventionerade som fritt finansierade hyresbostäder och bostadspriserna fortfarande är förhållandevis höga jämfört med övriga delar av landet.

Segregering och tillgänglighetsmål

Enligt MBT 2017 är målet att förbättra bostadsområdenas kvalitetsnivå för att motsvara nuvarande och framtida efterfrågan, med förebyggande av segregation. I Helsingfors, Esbo och Vanda har man försökt minska segregationen med hjälp av program och projekt som stödjer förörternas livskraft, uppsnygning av boendemiljön i gamla bostadsområden och kompletteringsbyggande.

Helsingfors har startat ett projekt som kallas förörternas renässans. Inom ramen för projektet bedrivs ett nära samarbete även med miljöministeriet och stadens förortsprojekt. Det senaste projektet i Helsingfors är Vetoa ja voimaa Mellunkylään 2009–2011, som genomförs av tjänstemän och aktörer på lokalplanet och har som mål att skapa en närdemokratimodell av ny typ i Mellungsby. Därtill gjorde Helsingfors år 2010 upp ett åtgärdsprogram för att befolkningen som talar ett annat språk ska fördela sig jämnare över olika stadsdelar.

Andra eftersträlvade åtgärder enligt MBT 2017 är att förbättra tillgängligheten och öka anslagen för understöd för hissar. Förbättrande av tillgängligheten har beaktats vid städernas projektering och främjas genom understöd från staten och via städernas egna program och mål (projektet Helsingfors för alla, tillgänglighetsombudsmän, understöd för hissar och hissombudsmän)

Minskande av långtidsbostadslöshet

Målet för programmet för minskande av långtidsbostadslöshet 2008–2011 är att halvera långtidsbostadslösheten fram till 2011 genom att bygga sam-

manlagt 1 000 nya bostäder och stödboendeplatser för långtidsbostadslösa i huvudstadsregionen. Efter de första årens svårigheter har genomförandet av minskningsprogrammet lyckats bra. I Helsingfors går det till 2012 innan målet är nått. Det upplevdes att samarbetet i fråga om minskande av långtidsbostadslösheten är relativt obetydligt i huvudstadsregionen.

Samarbete kring markanvändningen och spetsprojekt

Enligt stadens gemensamma syn anses det för närvarande inte nödvändigt att bereda en gemensam generalplan. Man anser att det är ändamålsenligt att inleda planläggningen först när den anhängiga

landskapsplanen är fastställd och de regionala utgångspunkterna preciserade.

Spetsprojekten är omfattande och långsiktiga projekt som har avancerat bra i mycket varierande takt. Flera av dem är fortfarande i förplaneringsfasen. Projekten har beaktats i alternativen för städernas markanvändningsplaner. Samarbetet inom dem tar mycket tid och därför borde systemet förenklas. I Kungstriangeln bedrivs praktiskt projekteringsarbete i området Kungseken. De spetsprojekt som avancerat bäst är Västmetron och Västerledens utvecklingszon samt förlängningen av stadsstrukturen till Sibbo då generalplanesamarbetet mellan Helsingfors, Vanda och Sibbo startade.

Revisionsnämnden konstaterar att

- Helsingfors och huvudstadsregionens gemensamma bästa förutsätter att man skapar en gemensam ny utvecklingsbild för markanvändningen.
- Helsingfors borde vara aktivt vid en enhetlig identifiering och bekämpning av segregeringsproblemet inom MBT-programmet.
- Helsingfors borde tillsammans med de övriga städerna i huvudstadsregionen bevaka sina intressen gentemot staten för att finansieringsbeslut som gäller spetsprojekt inte ska fattas lösryckt från avsiktsförklaringen.
- Städerna i huvudstadsregionen borde gemensamt kräva att även kranskommunerna genomför en bostadspolitik på vilken gemensamt ansvar tillämpas enligt MBT-programmet.

3.2.5 STADENS INTERNATIONELLA VERKSAMHET

Föremål för utvärderingen var Helsingfors strategi för internationell verksamhet som stadsfullmäktige godkände i februari 2008 och Helsingfors strategiprogram för åren 2009–2012. Därtill utfrågades 15 förvaltningar om deras internationella verksamhet.

Verksamhetsmål och mätare

En kritisk framgångsfaktor i Helsingfors strategiprogram 2009–2012 är "ett internationaliserat Helsingfors". Som mål har man satt ett externt och internt internationaliserat Helsingfors. Mätaren är att de utländska investeringarna ökar och antalet utländska arbetstagare och studerande stiger. Jämförelse-

tal för åren 2005–2008 fanns tillgängliga vid strategiseminarier i februari 2011. Enligt dessa ökade procentandelen utländska företag av alla företag när man ser till antalet anställda, och likaså procentandelen utländska universitetsstudenter av alla studenter vid universiteten i huvudstadsregionen. Däremot sjönk procentandelen utländska företag av alla företag när man ser till omsättningen. Uppgifter om antalet utländska arbetstagare fanns inte att tillgå.

Enligt de kortsiktiga målen för strategin för internationell verksamhet 2008 är Helsingfors ett centrum i världsklass för affärsverksamhet, ett europeiskt kompetenscentrum, ett logistiskt centrum vid Östersjön och en mångkulturell metropol. För uppföljningen av genomförandet av strategin skulle mätare tas fram för utvärdering av verksamhetsprocesserna och verksamhetens effekter. Ännu har inga mätare bestämts.

Verksamhetsrapportering

Enligt strategin för internationell verksamhet meddelar förvaltningarna om de centrala åtgärderna inom sin internationella verksamhet i samband med uppgörandet av budgeten och rapporterar om verksamhetsresultaten i sina verksamhetsberättelser. Många förvaltningar uppger att just verksamhetsberättelsen är en av rapporteringskanalerna för den internationella verksamheten. Verksamhetsberättelsen ska tillställas stadsstyrelsen före utgången av mars månad därpåföljande år. Anvisningarna för uppgörande av verksamhetsberättelse innehåller emellertid inget avsnitt om internationell verksamhet. Förutom i verksamhetsberättelsen rapporterar förvaltningarna om sin internationella verksamhet även på annat sätt, exempelvis genom reserapporter och projektredovisningar till Europeiska unionen.

Revisionsnämnden konstaterar att

- stadsstyrelsen borde ta fram förslag till mätare som visar den internationella verksamhetens effekter och beskriver resultatet och förelägga dem för fullmäktige att besluta om. Mätarna ska i så hög grad som möjligt visa det aktuella läget.
- man i anvisningarna för verksamhetsberättelse borde precisera förvaltningarnas skyldighet att rapportera om den internationella verksamheten och utveckla rapporteringen så att praxis, erfarenheter och kontakter i fråga om internationell verksamhet även blir tillgängliga för andra förvaltningar.

3.2.6 STADENS RELATIONER TILL EUROPEISKA UNIONEN

Syftet med utvärderingen var att utreda Helsingfors stads verksamhet i Europeiska unionen. Centrala frågor var stadens mål, satsningar, fördelar, intressebevakning och resultatuppföljning som hänför sig till Europeiska unionen samt organiseringen av verksamheten. Som stöd för utvärderingen ombads

även alla förvaltningar ge sina kommentarer om saken.

Mål

Enligt anvisningarna om hur budgeten ska iakttas ska EU-finansierade projekt överensstämja med

Helsingfors strategiprogram och förverkliga någon av de fyra huvudpunkterna i programmet, det vill säga välfärd och tjänster, konkurrenskraft, stadsstruktur och boende samt ledarskap. Vidare ska projekt som finansieras ur internationella EU-program stödja genomförandet av Helsingfors strategi för internationell verksamhet 2008. I förhållande till Europeiska unionen lyfter strategin för internationell verksamhet fram integrationen kring Östersjön och europeisk genomslagskraft.

De EU-projekt som förvaltningarna förelagt stadsdirektören för godkännande under 2010 års första hälft stöder i huvudsak Helsingfors strategiprogram och är härledda ur det, även om förvaltningarna inte alltid direkt motiverar dem med målen för strategiprogrammet.

Projekt

Förvaltningarna uppgav att de pågående EU-projekten var 94 och Helsingfors sammanlagda budgeterade andelar för dem ca 3,7 miljoner euro. I summan ingår inte totalbudgeten för fem EU-projekt om 1,2–5 miljoner euro respektive. Projekten var av mycket varierande slag och omfattning i fråga om såväl verksamheten som finansieringen. Projekten gällde bl.a. odlarstöd, uppmuntrande av äldre personer att bli aktiva aktörer, förbättrande av det östra havsområdets tillgänglighet och bästa vinterunderhållspraxis för att minska gatudamm.

Enligt huvudregeln borde anslagen för EU-finansierade projekt ingå i respektive förvaltnings egen budget. Därtill finns anslag för EU-projekt på budgetmomentet allmän förvaltning, till stadsdirektörens disposition. År 2010 fanns två miljoner euro i centraliserade anslag och de reserverades för finansiering av projekt för vilka förvaltningarna av tidtabellsskäl inte har kunnat förbereda sig eller för vilka EU:s finansieringsbeslut ännu inte har kommit eller för vilka Helsingfors vill åta sig finansieringen med tanke på nyttan av projektet. Förvaltningarna ansåg att arrangemanget var behövligt.

De totala inkomsterna och utgifterna för EU-projekt framgår inte direkt av förvaltningarnas bokföring, eftersom utgifterna bokförs på de s.k. standardutgiftsslagen medan inkomsterna bokförs på kontot understöd och bidrag. På det sistnämnda kontot bokförs även andra understöd och bidrag än de som kommer från EU. Bokföringssystemen i staden skiljer sig också delvis från varandra och först i bokslutet sammanställs affärsverken "på ett grovt plan". Enligt anvisningarna ska ett särskilt projektnummer eller motsvarande öppnas för varje projekt. Över EU-projekt som Helsingfors stad godkänt uppgjordes senast 2007 en lägesöversikt som baserade sig på uppgifter i EU-projektregistret. Med dess hjälp var det möjligt att följa stadens EU-projektverksamhet både som helhet och projektvis även i fråga om inkomster och utgifter.

I svaren från några förvaltningar önskade man att ansökningsfasen för projekt skulle försnabbas. Utbildning och information önska också, framför allt när en ny finansieringsprogramperiod börjar.

Fördelar och uppföljning

Fördelarna med EU-verksamheten hänför sig dels till europeisk intressebevakning och nätverksuppbyggnad, dels till EU-projekt som stödjer strategiprogrammet och strategin för internationell verksamhet samt därav följande god praxis. Förvaltningarna borde rapportera om projektresultaten i enlighet med stadsstyrelsens anvisningar. Det är motiverat att precisera anvisningarna om hur rapporteringen om EU-projekt ska ske, för att även andra förvaltningar ska ha nytta av resultaten.

Utöver det sättandet av strategiska mål är det på sin plats att redan i förväg bedöma de eventuella konsekvenserna av ett EU-projekt och dess genomslagskraft innan projektansökan görs, för att man ska kunna försäkra sig om att projektet behövs.

Samordning och anvisningar

Styrgruppen för internationell verksamhet ansvarar för genomförandet och uppföljningen av Helsingfors strategi för internationell verksamhet. Gruppen samordnar strategiska partnerskapsprojekt som inbegriper flera förvaltningar samt nätverk vars verksamhet omfattar flera förvaltningars verksamhetsfält. Gruppen ansvarar också för samordningen av EU-intressebevakningen. Gruppen har emellertid inte utsett någon särskild sakkunnigmedlem med uppgift att samordna EU-intressebevakningen och projektberedningen.

I september 2000 utarbetades en guide för EU-projekt inom Helsingfors ekonomiförvaltning. Guiden är mångsidig och detaljerad, men över tio år gammal. Där hänvisas bl.a. till den dåvarande strategin för internationell verksamhet och programperioden 2000–2006.

Revisionsnämnden konstaterar att

- förvaltningarna borde utvärdera sina EU-projekts resultat och genomslagskraft redan i planeringsskedet. Utvärderingarna borde även vara tillgängliga för andra förvaltningar.
- man i ansökningsmotiveringarna borde uppge vilken punkt i strategiprogrammet eller strategin för internationell verksamhet projektet främjar eller är kopplat till.
- det ska råda klarhet om utgifterna och inkomsterna för EU-projekt på stadsnivå, inte bara i fråga om centralförvaltningens budgetanslag. Det är också motiverat att fortsättningsvis göra upp en statistisk översikt över pågående EU-projekt.
- styrgruppen borde utse en medlem som ansvarar för samordningen av EU-intressebevakningen och projektberedningen.
- EU-projektguiden borde uppdateras.

3.2.7 STADSKONCERNENS MILJÖLEDARSKAP

Helsingfors stadskoncern består av Helsingfors stad och de dottersammanslutningar i vilka staden har bestämmande inflytande. Stadskoncernen leds och utvecklas som en helhet bestående av staden och dess dottersammanslutningar och på ett totalekonomiskt sätt. Vid utgången av 2010 var antalet dottersammanslutningar som staden direkt ägde och hade bestämmande inflytande i sammanlagt 107:

60 aktiebolag, 11 stiftelser, 12 bostadsaktiebolag och 24 fastighetsaktiebolag.

I lagen om kommunernas miljövårdsförvaltning stadgas om kommunernas miljövårdsförvaltning och om skötseln av myndighetsuppgifter. Kommunen ska inom sitt område övervaka och främja miljövården så att det genom skydd, vård och utveck-

ling av naturen och annan miljö blir möjligt att trygga en hälsosam, trivsamt och stimulerande samt naturekonomiskt hållbar livsmiljö för kommunens invånare.

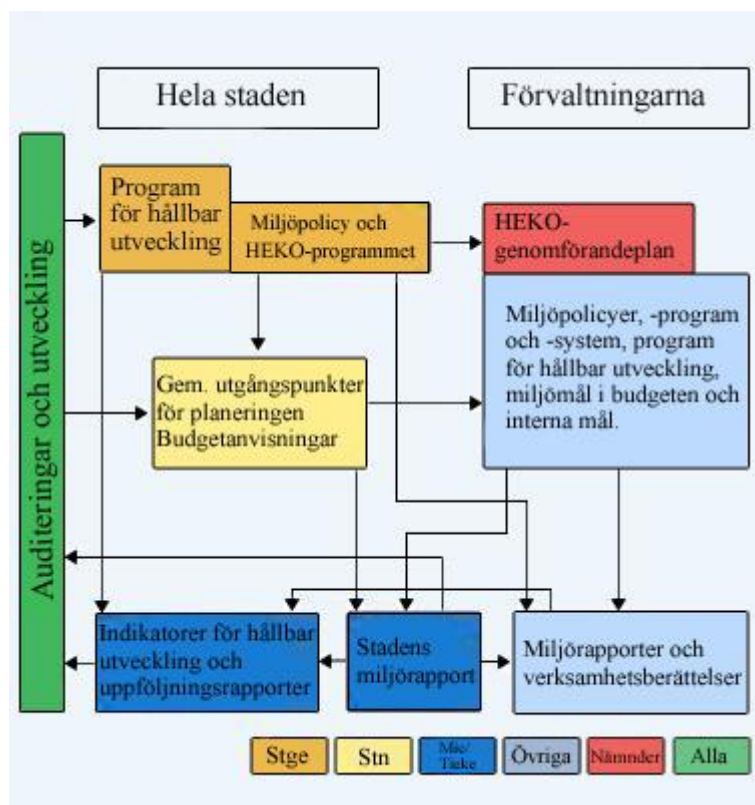
Miljöledarskap

Enligt lagen är det kommunstyrelsen som leder den allmänna planeringen av miljövärden och åtgärder i syfte att beakta miljövärden i kommunens verksamhet. I instruktionen för stadsstyrelsen nämns inga uppgifter som rör miljövärden. Stadsstyrelsen utfärdar allmänna anvisningar om miljöfrågor i de av stadsstyrelsen godkända anvisningarna för uppgörande av budget och om hur budgeten ska iakt-

tas. Stadsstyrelsen har godkänt en klimatstrategi för huvudstadsregionen fram till 2030. Stadsstyrelsens koncernsektion behandlar dottersammanslutningsrapporterna och lägesöversikten för de hyresbostäder som staden äger. Stadsfullmäktige behandlar miljörapporten.

För Helsingfors stads miljöledarskap har följande diagram gjorts upp. Diagrammet gäller enbart "Möderhelsingfors" och koncernsammanslutningarna har inte beaktats:

Diagram 2. Helsingfors stads miljöledarskap



Miljömål

Enligt kommunallagen ska fullmäktige fatta beslut om de centrala målen för kommunens och kom-

munkoncernens verksamhet. I budgeten för 2010 har fyra av Helsingfors förvaltningar sammanlagt sju bindande verksamhetsmål som hänför sig till miljön. Därtill berättar en rad förvaltningar och affärsverk i

sin motiveringstext till budgeten om icke-bindande mål som hänför sig till miljön. I budgeten finns inga miljömål för koncernen.

Miljömålen i Helsingfors strategiprogram 2009–2012 som stadsfullmäktige godkänt rör "Moderhelsingfors". En del av målen kan även tolkas som regionala miljömål. Däremot finns det inga miljömål för stadskoncernen.

Stadsfullmäktige godkände 2002 ett handlingsprogram för hållbar utveckling och 2005 en miljöpolicy för staden, där fem strategiska mål för ekologisk hållbarhet i stadens verksamhet läggs fram. I programmet uppmanas nämnderna och direktionerna samt förvaltningarna att i tillämpliga delar genomföra dessa mål och utveckla mätare som lämpar sig för deras verksamhet, med vars hjälp man för varje enskilt verksamhetsområde kan följa hur principen om hållbar utveckling uppfylls. Enligt miljöpolicyen ska förvaltningarna och affärsverken effektivisera sitt miljöledarskap. Inget av de två dokumenten beaktar koncernsammanslutningar. Den nya miljöpolicyen torde bli klar under 2011.

Miljörapportering

Förvaltningarnas och affärsverkens verksamhetsberättelser som tillställs stadsstyrelsen för kännedom före utgången av mars året därpå ska innehålla en separat avdelning om miljön. I den rapporteras om utfallet för de miljörelaterade verksamhetsmålen som rör förvaltningens verksamhetsområde, specificeras miljökostnaderna och utreds genomförandet av handlingsprogrammet för hållbar utveckling i fråga om miljöfrågor.

I september 2010 antecknade stadsfullmäktige Helsingfors stads miljörapport för 2009 till protokollet. Rapporten ger en bild av miljöns tillstånd i Helsingfors överlag och av miljöledarskapet vid Helsingfors förvaltningar och affärsverk.

Stadsstyrelsens koncernsektion antecknar dottersammanslutningsrapporter till protokollet 2–4 gånger per år. Enligt koncernstyrningsprinciperna följer staden dottersammanslutningarnas verksamhet och resultat på basis av uppföljningsrapporter som utarbetas regelbundet. För utarbetandet av rapporterna tillfrågas dottersammanslutningarna också om hanteringen av miljöfrågor, t.ex. metoder för hantering av miljöfrågor och uppföljande information om miljöfrågor. I rapporten i september 2010 besvarade drygt 60 procent av dottersammanslutningarna avdelningen om miljöfrågor. De vanligaste svaren gällde energi- och vattenförbrukningen samt avfallshanteringen. Tre dottersammanslutningar hade ett miljöprogram, två hade en egen miljöpolicy, en hade en miljöhandbok, två hade kvalitetssystemet ISO-14001 medan en meddelade att det var ett Green Office. Tio berättade om andra miljörelaterade verksamhetsrutiner.

I slutet av maj 2010 antecknade stadsstyrelsens koncernsektion till protokollet en lägesöversikt över hyresbostäder som staden äger. Rapporten innehåller synnerligen detaljerad information per fastighetsbolag för 2009. I inledningsdelen finns kursiverade hänvisningar till fastighetsbolagens allmänna mål, t.ex. utvecklingen för energi- och vattenförbrukningen i aravafastighetsbolag. Målet är att inom hanteringen av fastigheternas energiförbrukning genomföra åtgärder som optimerar de enskilda fastigheternas förbrukning till rätt nivå.

Mandatperioden för miljörapporteringens sakkunniggrupp förlängdes för tredje gången för åren 2010–2014. Den första arbetsgruppen tillsattes 2001. Arbetet har resulterat i att miljörapporter för staden utarbetats för åren 2005–2008 på basis av förvaltningarnas miljöutredningar. Som exempel på frågor som skulle kunna förbättras i miljörapporteringen anförs i motiveringen bl.a. de små förvaltningarnas rapporteringsrutiner, lokalförvaltningens möjligheter att producera information på förvaltningsnivå och framtagandet av nyckeltal för enskilda förvaltningar.



Miljöledarskapet för hela stadskoncernen ingår inte i uppdraget för sakkunniggruppen för miljörapportering.

Revisionsnämnden konstaterar att

- Miljömål borde sättas upp för Helsingfors stadskoncern och utfallet följas.
- även koncernbolagen borde beaktas inom Helsingfors stads miljöledarskap.

3.2.8 STADENS MEDLEMSAVGIFTER

Bakgrund

Stadsfullmäktige beslutar om medlemsavgifter i samband med budgeten. Stadsfullmäktige har uppmanat stadsstyrelsen att bättre än i dag driva stadens intressen i organisationer där medlems- och liknande avgifter som Helsingfors betalar utgör en betydande del av inkomsterna. När förvaltningarna och affärsverken gör upp sina förslag till budget borde de bedöma medlemskapets ändamålsenlighet och fördelar jämfört med de förpliktelser som medlemskapet medför.

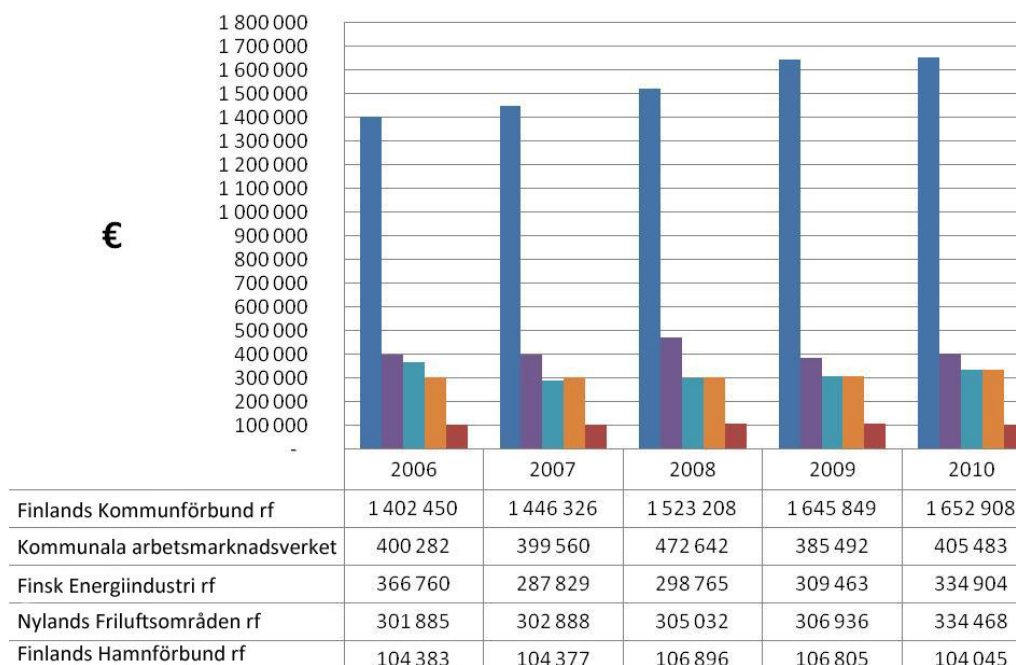
Budgeten för 2009 innehöll 3 494 400 euro i medlemsavgifter. För år 2010 var de budgeterade med-

lemsavgifterna 3 423 800 euro och för 2011 sammanlagt 3 407 405 euro. Enligt budgeten för 2010 betalar Helsingfors stad medlemsavgifter till ca 120 föreningar eller motsvarande.

De största medlemsavgifternas utveckling 2006–2010

När man ser till eurobeloppet betalar Helsingfors stad de största medlemsavgifterna till Finlands Kommunförbund rf, Kommunala arbetsmarknadsverket, Nylands friluftsområden rf, Finsk Energiindustri rf och Finlands Hamnförbund rf. Nedan visas utvecklingen för de här medlemsavgifterna åren 2006–2010.

Diagram 3. Utvecklingen av Helsingfors stads medlemsavgifter 2006–2010



Medlemsavgiften till Kommunförbundet har stigit med 18 procent åren 2006–2010. Medlemsavgiften till Kommunala arbetsmarknadsförbundet har stigit med 1,3 procent. Däremot har medlemsavgiften till Finsk Energiindustri sjunkit med ca 9 procent. Medlemsavgiften till Nylands Friluftsområden har stigit med 11 procent medan medlemsavgiften till Finlands Hamnförbund har varit oförändrad.

Bestämningsgrunderna för de största medlemsavgifterna

Medlemsavgiften till Finlands Kommunförbund rf

- Medlemsavgiften bestäms så att tre fjärdedelar tas ut på basis av invånarantalet och en fjärdedel på basis av beskattningsbara inkomster.

Medlemsavgiften till Kommunala arbetsmarknadsverket

- Kommunernas betalningsandelar till arbetsmarknadsverket tas ut av kommunerna så att hälften av arbetsmarknadsverkets nettoutgifter tas ut enligt kommunens beskattningsbara inkomster vid kommunalbeskattningen det föregående året och hälften i proportion till invånarantalet den första januari samma år.

Medlemsavgiften till Nylands Friluftsområden rf

- Anslutningsavgiften fastställs årligen. Utgångspunkten är anslutningsavgiften vid tidpunkten för grundandet förhöjt till rådande penningvärde.
- Föreningens delegation fastställer årligen i förskott per medlemskommun-invånare storleken på den serviceavgift som tas ut av medlemskommunerna för utnyttjandet av rekreationsområdena och avgiften grundar sig på folkmängden i medlemskommunerna det föregående årets sista dag.

- Föreningen har en investeringsfond utanför budgeten och utökar den bl.a. genom anslutningsavgifter och avgiftsandelar samt inkomster från fastigheter.

dömts bra, eftersom största delen hade framfört motiveringar för sina medlemskap. Däremot hade omkring en tredjedel inte klart bedömt medlemskapens fördelar.

Medlemsavgiften till Finlands Hamnförbund rf

- Förbundets medlemmar erlägger årligen en medlemsavgift till förbundet. Avgiftens storlek bestäms enligt grunder som fastställs av det ordinarie förbundsmötet och är bundet till medeltalet av medlemmens totala trafik på hamnen under de fyra senaste åren. För hamnar som enbart förmedlar flytande gods är medlemsavgiften bunden till halva medeltalet av medlemmens totala trafik på hamnen under de fyra senaste åren.

Stadens finansdirektör beslutade 18.6.2008 att anteckna till protokollet tjugofem förvaltningars utredningar om medlemskapet i olika organisationer. Utifrån utredningarna konstaterade finansdirektören att förvaltningarna och affärsverken anser att de nuvarande medlemskapen i olika organisationer är ändamålsenliga och att fördelarna är större än kostnaderna. Samtidigt uppmanade han förvaltningarna och affärsverken att i samband med budgetberedningen årligen bedöma medlemskapens ändamålsenlighet och beakta att stadsstyrelsen beslutar om stadens medlemskap i organisationer på basis av förslag.

Medlemsavgiften till Finsk Energiindustri rf

- Medlemsavgiften bestäms på basis av GWh-mängden el och fjärrvärme som producerats, överförts och sålts föregående år. För arbetsmarknaden och för serviceproduktion är grunden för medlemsavgiften föregående års lönesumma.

Enligt utredningen år 2008 hade vissa förvaltningar även sådana medlemskap som de själva beslutat om och som inte tagits upp i budgeten och därmed inte heller hade beslutats i stadsstyrelsen.

Förvaltningarnas och affärsverkens utredningar om medlemskapet i olika organisationer 2008

I samband med budgetberedningen har förvaltningarna och affärsverken årligen uppmanats att bedöma medlemskapens ändamålsenlighet. Därtill försöker man bedöma medlemskapens nödvändighet vid de årliga budgetförhandlingarna.

Enligt anvisningarna om hur 2008 års budget ska iakttas skulle respektive förvaltning och affärsverk bedöma sina medlemskaps ändamålsenlighet och fördelarna med medlemskapen i förhållande till kostnaderna. Ändamålsenligheten hade också be-

Medlemsavgifter i bokföringen

I stadens budget för 2010 hade 3 423 800 euro reserverats för medlemsavgifter. På konto 4933 (medlemsavgifter) bokfördes år 2010 transaktioner på bara 777 800 euro, vilket är betydligt mindre än man budgeterat för. Därtill hade medlemsavgifter på sammanlagt 2 058 391 euro till Finlands Kommunförbund rf och Kommunala arbetsmarknadsverket bokförts på konto 4489 (övriga samarbetsandelar). Skillnaden mellan budgeten och utfallet är alltså 588 000 euro. Den instans som ansvarar för medlemsavgifterna borde reda ut vad skillnaden beror på och instruera förvaltningarna och affärsverken att bokföra alla medlemsavgifter på de konton som anges i bokföringsanvisningarna, om så inte skett.

Revisionsnämnden konstaterar att

- stadsstyrelsen borde utreda om Finlands Kommunförbund driver Helsingfors intressen i tillräckligt hög grad och vilka fördelar medlemskapet ger är i förhållande till den höga årliga medlemsavgiften på 1,6 miljoner euro till Kommunförbundet. Om den totala nyttan inte anses tillräcklig borde man överväga möjligheten att utgå ur Kommunförbundet.
- medlemskap i organisationer i samtliga fall borde hänskjutas till stadsstyrelsen för beslut. Då beaktas godkända medlemskap även i budgeten.
- medlemsavgifter borde bokföras i enlighet med stadens bokföringsansvisningar även för att säkra genomskinligheten i förvaltningen.
- ansvaret för uppföljning av utfallet i fråga om de medlemsavgifter som tagits upp i budgeten borde läggas på exempelvis ekonomi- och planeringscentralen.

3.3 UTVÄRDERING AV STADSKONCERNENS DOTTERSAMMANSLUTNINGAR

3.3.1 STADSKONCERNENS ÄGARPOLICY

Enligt strategiprogrammet som stadsfullmäktige godkänt för åren 2009–2012 leds dottersammanslutningarna med fokus på det allmänna bästa och tjänster för invånarna. En kritisk framgångsfaktor är att ägarpolicyn blir klarare. Målet för strategin är att dottersammanslutningshelheten bidrar till att staden når sina mål för servicen. Ägarpolicyn har som utgångspunkt att ägarskapet ansluter sig till stadens verksamhetsområde och uppgifter, men ägarskapet kan också vara ett strategiskt ägarskap. Som bedömningskriterium har man valt en fungerande dottersammanslutningshelhet.

Vid utvärderingen utreddes koncernsektionens uppgifter, koncernstyrningen, riktlinjerna i stadens ägarpolicy för koncernsammanslutningar och riktlinjernas uppbyggnad samt koncerntillsynen och genomförandet av den. Därtill utreddes vilka åtgärder som har vidtagits för att nå det mål och det bedömningskriterium som bestämts i strategin.

Stadskoncernen och uppföljning av dess verksamhet

Till Helsingfors stadskoncern hör de bolag och stiftelser, föreningar och andra sammanslutningar där staden har bestämmande inflytande. Stadskoncernen består av 96 dottersammanslutningar, 11 stiftelser och 2 samföretag. Därtill har staden 60 intressesammanslutningar och är med i 6 samkommuner. Som moderföretag ansvarar staden för styrningen av stadens utveckling och för definierandet av den service som staden ordnar. Sammanslutningar som hör till koncernen används huvudsakligen för att komplettera stadens serviceproduktion och sköta andra uppgifter inom stadskoncernen. Den service som staden producerar i dottersammanslutningsform hänförs sig bl.a. till undervisning, kultur, socialväsensdet, hälsovårdsväsensdet, fastigheter, parkering, turism, motion och idrott, energi, busstrafik, catering, näringsliv och personal.

Helsingfors stadskoncern är mycket omfattande och inbegriper många branscher. Det är mycket förmögenhet, ansvar och lånepengar bundna i dottersammanslutningarna. Därmed har koncernstyrningen, koncerntillsynen och de ägarpolitiska riktlinjerna en ytterst viktig roll. Stadsstyrelsen ansvarar för styrningen av stadskoncernen och ordnandet av koncerntillsynen. Koncernsektionen har till uppgift att komma med förslag om riktlinjer för ägarpolicyn och principerna för koncernstyrningen och om mål för dottersammanslutningarna och -stiftelserna. Koncernsektionen har också hand om genomförandet av koncerntillsynen.

För dottersammanslutningarna sammanställs uppföljningsrapporter för verksamheten och ekonomin kvartals- eller halvårsvis. Dottersammanslutningarna gör också en separat utredning om genomförandet av den interna tillsynen och riskhanteringen. I enskilda fall begärs en utredning av en dottersammanslutning, om det rör sig om en viktig fråga. Dottersammanslutningarnas uppföljningsrapporter och den verksamhetsöversikt över stadens hyresfastigheter som fastighetskontoret utarbetar behandlas i koncernsektionen.

Ägarpolitiska riktlinjer

Stadsstyrelsen beslutade 30.11.2009 § 1321 att godkänna ägarpolitiska riktlinjer för stadens affärsverk och koncernsammanslutningar. Stadsstyrelsen beslutade också att uppmana ekonomi- och planeringscentralen att tillsammans med övriga behöriga enheter i staden bereda fortsatta åtgärder i enlighet

med de nu godkända riktlinjerna. Grundläggande ägarpolitiska riktlinjer har fastställts för affärsverken, dottersammanslutningarna, intressesammanslutningarna, ägarintressesammanslutningarna och övriga sammanslutningar samt för stiftelser där staden har bestämmande inflytande. I de ägarpolitiska riktlinjerna har man försökt beakta redan inträffade och förutsebara förändringar i stadens omvärld. Stadens dottersammanslutningar indelades senast 2007 efter hur ägandet är organiserat. De flesta sammanslutningarna fungerar som verktyg inom stadens egen serviceproduktion. Ett fåtal sammanslutningar har att göra med utveckling av stadens verksamhet eller är verktyg för placeringsverksamhet.

Målet en fungerande dottersammanslutningshelhet som valts som bedömningskriterium i strategiprogrammet bedöms två gånger under varje fullmäktigeperiod. Åren 2009 och 2010 har olika åtgärder vidtagits för att nå målen, bl.a. har man ökat det horisontella samarbetet och utökat koncernledningsmatrisen. Konkurrensutsättning av bokföringstjänster som ramarrangemang är ett bra exempel på detta. Därtill förbereds konkurrensutsättning av egendoms- och ansvarsförsäkringar samt arkiveringstjänster.

Ekonomi- och planeringscentralen har undersökt ledningen av stadskoncernen och beställt en undersökning av ägarstyrningens funktion. Slutsatserna från undersökningarna ger en bra utgångspunkt för fortsatt utveckling av stadskoncernen för att nå de strategiska målen.

Revisionsnämnden konstaterar att

- utvecklingen av dottersammanslutningsrapporteringen borde fortsätta.
- ändamålsenligheten i ägandet av sammanslutningar som fungerar som verktyg för placeringsverksamhet borde bedömas och när det är motiverat borde staden avstå från ägande som inte tjäna stadens verksamhet eller strategiska mål.

- för att förbättra produktiviteten borde man försäkra sig om att konkurrensutsatta stödtjänster fungerar och håller god kvalitet.

3.3.2 DOTTERSAMMANSLUTNINGARNAS INTERNATIONELLA VERKSAMHET

Helsingfors internationella verksamhet har styrts av stadens internationella strategier. Den första strategin godkändes av stadsfullmäktige 14.9.1994 och den andra av stadsstyrelsen 21.6.1999. Därtill godkände stadsstyrelsen 23.5.2005 Helsingfors program för internationell verksamhet "att användas som riktlinjer för stadens internationella verksamhet". Strategin för internationell verksamhet uppdaterades senast 2008. Strategin är ett redskap för centralförvaltningens enheter för styrning av stadens internationella verksamhet och samordning av helheten.

Temat valdes till utvärderingstema, eftersom den internationella verksamhetens volym har ökat på stadsnivå och behovet av samordning ökat i och med den internationella strategin.

Vid utvärderingen utreddes vilket slags internationell verksamhet dottersammanslutningarna bedriver, om verksamheten har koppling till strategin och om fokusområden bestämts för verksamheten. Därtill utreddes sammanslutningarnas mål för den internationella verksamheten och samarbetet med stadens internationella avdelning och med andra dottersammanslutningar som bedriver internationell verksamhet. En förfrågan kring temat riktades till de dottersammanslutningar som sannolikt bedriver internationell verksamhet.

Strategin för internationell verksamhet

Enligt strategin för internationell verksamhet är strategin bara ett redskap för centralförvaltningens enheter för att styra och öka samordningen av den internationella verksamheten. Enligt strategin stödjer förvaltningarnas internationella verksamhet

både deras egna och hela stadskoncernens gemensamma strategiska mål.

För att genomföra strategin bereds i samråd mellan Helsingfors stads centralförvaltning och förvaltningarna en genomförandeplan för den internationella verksamheten. Planen följs upp på årsnivå och vid beredningen hör man även regionala partners och kommer överens om planmässigt samarbete. I strategin nämns inte att dottersammanslutningar som bedriver internationell verksamhet ska höras i samband med uppgörandet av genomförandeplanen för internationell verksamhet, även om det i stadskoncernen även finns andra dottersammanslutningar som bedriver internationell verksamhet än Helsinki Abroad Ltd Oy och Helsinki Region Marketing Ltd Oy. Enligt förvaltningscentralen anses den internationella strategin dock i princip gälla alla aktörer inom staden oberoende av organisationsform, men i strategin är detta oklart.

Dottersammanslutningarnas internationella verksamhet är huvudsakligen kopplad till stadens internationella strategi. Detta gäller särskilt sammanslutningar som bedriver internationell verksamhet i betydande omfattning. För de sammanslutningar som bedriver internationell verksamhet i mindre skala har inga egentliga fokusområden valts. Sammanslutningarnas fokusområden för internationell verksamhet motsvarar dock i huvudsak Helsingfors huvudsakliga marknadsområden för turism, nämligen bl.a. Ryssland, Estland, Sverige, Tyskland, Storbritannien, USA, Japan och Kina.

För sammanslutningar som bedriver internationell verksamhet i liten skala har mätbara mål inte alltid satts upp. Bara tre av dem som besvarade förfrågan

samarbetar med internationella avdelningen. Dessa var sammanslutningar som huvudsakligen ägnar sig åt internationell verksamhet. De dottersammanslutningar som besvarade förfrågan samarbetar inte i frågor som rör internationell verksamhet med andra sammanslutningar inom Helsingfors stadskoncern som bedriver internationell verksamhet.

Helsingforscentret i S:t Petersburg

Helsinki Abroad Ltd Oy har internationell verksamhet i S:t Petersburg, där man har öppnat ett Helsingforscenter. Centret genomför Helsingfors, Tammerfors och Kotkas samarbete och mål i S:t Petersburg. Helsingforscentret inriktar sig på att främja stadsrelationerna och driva städernas intressen samt utveckla ett brett samarbete mellan dessa städer och staden S:t Petersburg och nordvästra Ryssland. År 2009 betalade staden sammanlagt 181 000 euro i bidrag. År 2010 betalade staden 343 333 euro i bidrag och 2011 är bidragets storlek 391 000 euro.

Åren 2008–2011 är Helsingfors stads andel av bidragen följande: 18 600 euro år 2008, 47 800 euro år 2009, 60 000 euro år 2010 och 68 650 euro år 2011. Centrets verksamhet förutsätter även i fort-

sättningen bidrag från städerna. Verksamheten har inletts och flyttat till de egentliga lokalerna, vilket enligt verkställande direktören innebär att bidragsbeloppen inte kommer att öka på motsvarande sätt i framtiden.

Helsingforshuset i Moskva

Helsinki Region Marketing Ltd Oy (HRM) har Helsingforshuset i Moskva med ca 450 m² att hyra ut. I slutet av 2010 var lokalerna uthyrda till 18 hyresgäster. Uthyrningsgraden har varit 95–100 procent. Bolagets internationella verksamhet baserar sig på bilaterala stadsrelationer mellan Helsingfors och Moskva. Avtalet med Moskva gäller fram till 2019 och kan inte sägas upp ensidigt utan fem års uppsägningstid. Avtalet har i tiden undertecknats av Moskva och Helsingfors stad och Helsinki Metropolitan Development Corporation (numera HRM).

År 2010 fortsatte bolagets serviceverksamhet i Moskva som tidigare. Rysslands ekonomi har återhämtat sig en aning efter lågkonjunkturen, vilket bidragit till att hyresgästerna stannat kvar i huset. Enligt verkställande direktören är situationen dock ännu inte stabil och bolagets positiva utveckling kan vända, vilket kan leda till behov av verksamhetsbidrag.

Revisionsnämnden konstaterar att

- stadens internationella strategi borde omfatta de dottersammanslutningar som bedriver internationell verksamhet.
- de dottersammanslutningar som bedriver internationell verksamhet borde beaktas vid beredningen av genomförandeplanen och verksamheten planeras så att eventuella extra bidrag inte behövs.
- dottersammanslutningarnas horisontella samarbete även i fråga om internationell verksamhet borde ökas när det är ändamålsenligt.

4 ÖVRIG UTVÄRDERING AV FÖRVALTNINGEN OCH EKONOMIN

4.1 PSYKIATRISKA TJÄNSTER FÖR BARN OCH UNGA (FÖLDERNA AV KONCENTRATIONEN TILL HUCS)

Bakgrundsinformation

Barns och ungas psykiska välbefinnande och utslagning har varit högaktuella frågor de senaste åren. Barnfamiljernas välbefinnande är differentierat. Behovet av barnskydd och mentalvård har ökat under hela 2000-talet.

I Helsingfors produceras mentalvårdstjänster för barn och unga av hälsovårdscentralen, socialverket, utbildningsverket samt Helsingforsregionens universitetscentralsjukhus (HUCS). De psykiatriska polikliniktjänsterna för helsingforsbarn är sedan 2008 koncentrerade till barnpsykiatriska områdespolikliniker under HUCS.

Syftet med utvärderingen var att utreda hur barn och unga i Helsingfors får tillgång till de psykiatriska tjänster de behöver. Som utvärderingsmaterial användes dels rapporter och annat skriftligt material, dels intervjuer med socialverkets familjerådgivning, hälsovårdscentralens enhet för rådgivningsarbetet och hälsofrämjandet, skol- och studerandehälsovården samt HUCS barnpsykiatri och ungdomspsykiatri. Utöver intervjuerna gjordes även en förfrågan till aktörer inom barnskyddet och elevvården.

Revisionsnämnden hörde biträdande stadsdirektören i frågan och därtill de ansvariga tjänsteinnehavarna vid ett besök på socialverket och hälsovårdscentralen i mars 2011.

Mentalvårdstjänster för barn och unga

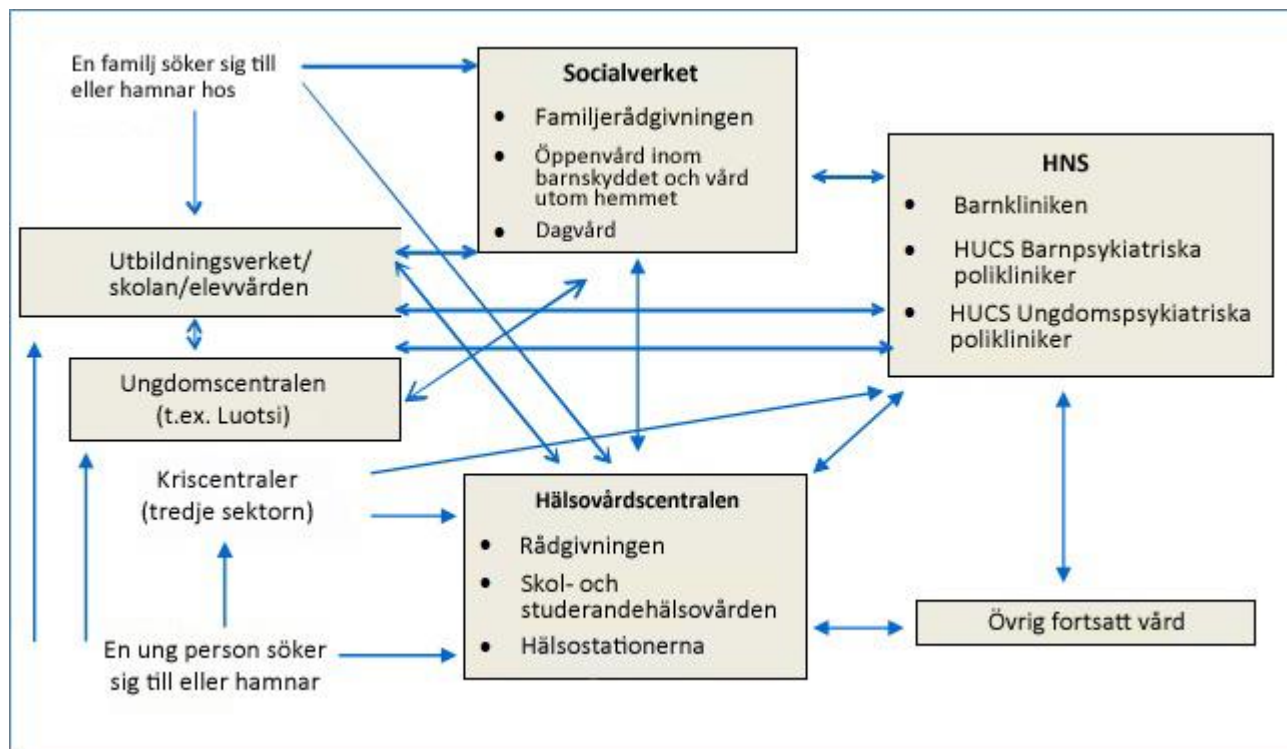
Med basservice för barn och unga avses tjänster som omfattar hela åldersgruppen såsom rådgivningar, dagvård eller skolor vars uppgift är att identifiera dem som är i behov av stöd (sällning). Förebyggande tjänster och tidigt stöd är stöd som inriktas på vissa identifierade målgrupper, riskgrupper eller personer. Familjearbete är ett exempel på detta. Korrigerande åtgärder är stöd som korrigerar barnets uppväxt och som ges i sista hand, t.ex. barnskydd eller psykiatrisk vård för ett enskilt barn.

Centrala författningar om tjänster som hänför sig till barns och ungas välbefinnande och psykiska hälsa är barnskyddslagen (417/2007), socialvårdslagen (710/1982) och mentalvårdslagen och -förordningen (1116/1990 och 1247/1990). I bakgrunden finns även andra författningar som t.ex. förordningen om rådgivningsverksamhet (380/2009) och om skol- och studerandehälsovård samt ungdomslagen.

Helheten av mentalvårdstjänster för barn och unga i Helsingfors

Enligt intervjuerna är helheten av mentalvårdstjänster för barn och unga i Helsingfors för närvarande uppbyggd på följande sätt:

Figur 1. Helheten av mentalvårdstjänster för barn och unga i Helsingfors



I figuren har strävan varit att presentera de instanser som kan ta initiativ för identifiering av mentalvårdsproblem hos barn eller unga, vårdhänvisning och vård. Helheten är komplex.

Socialverkets familjerådgivning betjänar helsingforsbarn och -unga i åldern 0–17 år och deras familjer. Familjerådgivningen ger hjälp i frågor som rör barns och ungas utveckling och uppfostran, vid problematiska familjesituationer och när ett barn eller en familj drabbats av en kris. Verksamheten placerar sig någonstans mellan förebyggande tjänster för tidigt stöd och korrigerande åtgärder.

Socialverkets familjecentraler och barnskydd erbjuder lekparksverksamhet, hemtjänst för barnfamiljer och socialt arbete och social handledning inom barnskyddet.

Hälsovårdscentralens enheter för rådgivningsarbete och hälsofrämjandet finns på hälsostationerna

och är sammanlagt 25. Rådgivningarnas personal ger både barn- och mödrarådgivning. I rådgivningens hälsovårdares arbete ingår att kartlägga barns sociala och emotionella förmåga och interaktionsförmåga.

Till hälsovårdscentralens skol- och studerandehälsovårds uppgifter hör övervakning av hälsoförhållandena i skolor och läroanstalter, hälsovård för elever och studerande, hälsorådgivning och hänvisning till lagstadgade och nödvändiga specialundersökningar. Enheten ansvarar också för hälsogranskning av eleverna i varje årsklass.

Utbildningsverkets elevvård är en multiprofessionell arbetsgrupp i skolan som jobbar för att främja välbefinnandet i hela skolgemenskapen och försöker hitta lösningar för att hjälpa elever som behöver stöd. Gruppen kan bestå av rektor, skolhälsovårdaren, skolläkaren, skolkuratoren (skolans socialarbetare), skolpsykologen, specialläraren och studiehand-

ledaren och vid behov klassläraren eller klassföreståndaren.

HUCS Barnpsykiatri har tre områdespolikliniker (Böle, Malm och Sörnäs). Områdespolikliniken undersöker och vårdar barn i åldern 0–12 år och deras familjer genom att utföra mångformiga och multiprofessionella undersökningar och ge vård av olika slag. Den ungdomspsykiatriska klinikgruppen vid HUCS är uppdelad i kliniker, varav kliniken i Helsingfors och kliniken för centraliserade tjänster ansvarar för den ungdomspsykiatriska specialvården av helsingforsiska 13–17-åriga ungdomar. Remisserna till de barn- och ungdomspsykiatriska poliklinikerna kommer huvudsakligen från Barnkliniken vid HUCS. Av de externa barnpsykiatriska remisserna år 2009 kom ca 13 procent från Helsingfors stads socialverk och 27 procent från hälsovårdscentralen.

Koncentreringen av barnpsykiatri till HUCS

Före 2008 producerades barnpsykiatriska specialsjukvårdstjänster av tre aktörer i Helsingfors: socialverkets familjerådgivning, hälsovårdscentralens barnpsykiatriska bedömningspoliklinik (LARP) och Barn- och ungdomssjukhuset vid HUCS. Orsaken till flyttningen var att man ansåg att de tre barnpsykiatriska aktörernas arbete överlappade varandra. Helsingfors primärvård var inte representerad vid beredningen av reformen, då man diskuterade hur uppgifterna skulle fördelas mellan familjerådgivningen och den specialiserade sjukvården.

Den barn- och ungdomspsykiatriska bedömningspolikliniken (8 vakanser) överfördes till HUCS barnpsykiatriska poliklinik. I samma veva förstärktes familjerådgivningens resurser. Samtidigt förändrades dess roll till rådgivning i uppfostrings- och familje-frågor, som definieras i socialvårdslagen. Vakanserna inom barnpsykiatri ändrades till vakanser för socialarbetare eller psykologer. Av de tidigare 18 barnpsykiatrivakanserna blev 8 kvar vid familjerådgivningen (5 används).

Vården av barnpsykiatriklienter överförs till HUCS gradvis under en övergångsperiod, eftersom man inte ville flytta pågående klientförhållanden. Av klienterna som stod i familjerådgivningens kö överfördes ca 10–15 procent till poliklinikerna, lite beroende på område och verksamhetsställe. Både inom barnpsykiatri och familjerådgivningen har klienterna ökat på grund av ökad efterfrågan.

Slutsatser

Även om antalet klienter inom barn- och ungdomspsykiatri har ökat kraftigt upplevdes överföringen av barnpsykiatri till HUCS ändå som lyckad, efter köer i initialskedet har tillgången till läkare och akutvård förbättrats och situationen i fråga om psykoterapi väntas bli bättre genom det nya psykiatricentret. De rörliga teamen som inrättats inom ungdomspsykiatri har utgjort ett bra komplement till serviceutbudet. Det allmänna intrycket är att samarbetet mellan de olika aktörerna har löpt bra.

Ett problem i Helsingfors är dock precis som tidigare köerna till familjerådgivningen och bristen på barnpsykiatrer. Visserligen håller familjerådgivningen på att införa en ny verksamhetsmodell, där klienten får komma på ett första bedömningsbesök redan inom en–två veckor efter den första kontakten. En liknande modell har redan tidigare införts inom HUCS barnpsykiatri.

Det förekommer fortfarande en viss friktion mellan poliklinikerna och familjerådgivningen och tidvis bollas även klienterna fram och tillbaka mellan verksamhetsställena, eftersom HUCS barnpsykiatri förväntar sig att familjerådgivningen även ska ansvara för den barnpsykiatriska vården på primärnivå, trots att så inte längre är fallet. Både barn- och ungdomspsykiatriska polikliniken lämnar årligen ett utlåtande om sin verksamhet. I rapporten från 2010 nämns att de största oklarheterna i fråga om arbetsfördelningen gäller gränsdragningen för var helsingforsbarn med endast lindriga symtom i första hand ska få vård, vid barnpsykiatriska polikliniken

eller familjerådgivningen. På primärnivå saknas ett system som skulle förebygga att problemen tillspetsas. Ur barnpsykiatriska poliklinikens synvinkel borde familjerådgivningen vara denna aktör. Samarbetsproblemen tar sig uttryck i oklara och motstridiga anvisningar till olika aktörer.

Enligt erfarenheterna från personalen inom barnskyddet har det varit svårt för barn och unga som är klienter inom barnskyddet att få tillgång till mentalvårdstjänster inom den specialiserade sjukvården. De psykiatriska poliklinikerna har kunnat kräva att barnets hemsituation först stabiliseras genom omhändertagande innan barnet kan få psykiatrisk vård, vilket i praktiken inte är möjligt om förutsättningarna för omhändertagande inte uppfylls. Förlorare är ofta just de barn och unga som är klienter inom barnskyddet och har det allra svårast. Enligt barnskyddets uppfattning har barnskyddet och psykiatrin ingen fungerande samarbetsrelation eller gemensam syn på hur rehabiliteringstjänsterna för barn ska organiseras gemensamt.

Vid många enheter som tillhandahåller tjänster har man insett betydelsen av tidigt stöd, men när problemen tillspetsas verkar det saknas en instans som tar det övergripande ansvaret för ett barns, en ungs persons eller en familjs situation, om det tidiga stödet inte räcker till. Man har märkt att ett barn eller en ung person som får tillgång till vård blir kvar där för gott och inte återvänds till den remitterande instansen.

Enligt utvärderingen saknar Helsingfors en instans inom hälsovården som ansvarar för och samordnar vården av lindrigare psykiatriska och neurologiska problem hos barn och unga. T.ex. upplevde även elevvårdspersonalen att den var tvungen att utföra andra grundläggande undersökningar än sådana som gällde skolgången, eftersom det inte finns någon annan instans i staden som gör det här. Problemet tycks vara dels utredningen av ett ärende och stöd efter det tidiga konstaterandet, dels vården av barn och unga (ofta familjer) med symtom.

Syftet med utvärderingen var att utreda hur barn och unga i Helsingfors får tillgång till de psykiatriska tjänster de behöver. Enligt intervjuerna fungerade tillgången till HUCS psykiatriska tjänster ställvis bra, men den grundläggande helheten av barn- och ungdomspsykiatriska tjänster inte är fungerande.

Det största problemet är att det mellan korrigerande åtgärder och basservice saknas en hälsovårdsinstans som ansvarar för den psykiatriska primärvården för barn och unga. T.ex. i socialnämndens ställningstagande till verksamhetsplanen för HNS psykiatri 2010–2020 hade man betonat vikten av en tydligare formulering av vårdansvarets fördelning mellan olika aktörer. Problemen har också behandlats i välfärdsplanen för barn och unga i Helsingfors 2009–2012, där hälsovårdscentralen har ålagts ansvaret för bl.a. spetsprojektet för att förtydliga mentalvårdstjänsterna och bestämma fördelningen av vårdansvaret för barn och unga.

Det är nödvändigt att förtydliga hur vårdansvaret för barn och unga är fördelat mellan mentalvårdstjänster, psykiatrisk vård, familjerådgivning och barnskyddet. Eftersom resurserna är knappa prioriterar de olika aktörerna sina egna klienter och försöker enligt intervjuerna flytta över klienter till andra för att kunna koncentra sig på åtminstone någonting, trots att prioritering skulle behövas på högre nivå i organisationerna.

Enligt paragraf 6 i mentalvårdsförordningen (1247/1990) "... ska den kommun eller samkommun som är huvudman för hälsovårdscentralen åtminstone en gång om året ordna ett samarbetsmöte, till vilket den kallar representanter för de instanser som inom kommunens eller samkommunens område utför mentalvårdsarbete som omfattar barn och unga. Kommunernas och samkommunernas representanter ska vid mötet komma överens om målen för det kommunala mentalvårdsarbete som omfattar barn och unga samt om den praktiska arbetsfördelningen på området."



Revisionsnämnden konstaterar att

- socialverket och hälsovårdscentralen borde förtydliga processerna och remissrutinerna inom mentalvårdstjänster och psykiatriska tjänster för barn och unga samt de olika aktörernas roll och ansvar för vården.
- stadsstyrelsen före fullmäktigeperiodens utgång borde förelägga fullmäktige en rapport om hur arbetet i arbetsgruppen enligt mentalvårdsförordningen fortskrider.

4.2 SERVICESEDLAR INOM HELSINGFORS MUNHÄLSOVÅRD OCH SERVICEBOENDE

Bakgrund till systemet med servicesedlar

På grund av den kommunala sektorns krympande resurser har man försökt öka serviceproduktionen och klienternas valmöjligheter genom att införa servicesedlar. Servicesedlar kan används vid organiseringen av i princip alla social- och hälsovårdstjänster som kan produktifieras, förutom sådana där klienten inte har möjlighet att själv välja tjänst eller serviceproducent.

En servicesedel är en av kommunen given utfästelse om att ersätta kostnaderna för en tjänst som tillhandahålls av en serviceproducent upp till det värde som kommunen fastställt på förhand. Kommunen beviljar servicesedeln antingen direkt till klienten eller till den serviceproducent som klienten valt. Kommunen beslutar om införandet av servicesedlar och grunderna för beviljande samt godkänner serviceproducenterna.

Servicesedlar har förekommit i lagstiftningen sedan 2004. Den senaste lagen som utvidgade möjligheterna att använda servicesedlar trädde i kraft 1.8.2009.

Användningen av servicesedlar ska utökas inom social- och hälsovården i Helsingfors. Systemet med servicesedlar väntas svara på problemet med förhållandet mellan krympande resurser och ökad efterfrågan på tjänster, men systemet har också kritiserats för att i praktiken överföra en del av kostnaderna för tjänsterna på klienterna och att användarna inte alltid har en reell möjlighet att välja serviceproducent.

Utvärderingens syfte, material och metoder

Utvärderingens syfte var att utreda den praktiska processen med servicesedlar. Vid utvärderingen utreddes bl.a. hur serviceproducenterna väljs och hur ansvaret är fördelat mellan tjänsteansordnaren och serviceproducenten, vilka skeden som hör till införandet av servicesedlar, vilka vägar patient- och klientinformationen går och vilka konsekvenserna är för klienterna.

Som föremål för utvärderingen valdes munhälsovården, där ett servicesedelliknande system med betalningsförbindelse tillämpats sedan 2007, och serviceboendet, vars kostnader och volym är betydande inom socialverkets serviceproduktion och efterfrågan på tjänster växande bl.a. på grund av att

omsorgen i institutionsform minskas. Utvärderingsmaterialet bestod av rapporter och undersökningar med anknytning till temat, intervjuer med ansvariga för servicesedelärenden vid socialverket och hälsovårdscentralen samt en e-postförfrågan till de regionala centren för social- och närarbete.

Servicesedlar/betalningsförbindelse inom munhälsovården

Lagändringarna som trädde i kraft i början av 2000-talet fördubblade det potentiella antalet klienter inom Helsingfors munhälsovård. För att förkorta vårdköerna godkände hälsovårdsnämnden utöver köptjänster inom icke brådskande munhälsovård och ett konkurrensutsatt avtal även betalningsförbindelser i servicesedelform från juni 2007.

Ett meddelande om användningen av servicesedlar skickades till privata tandläkare i huvudstadsregionen. Serviceproducenterna begränsades inte genom några separata kriterier, utan alla villiga togs med på listan. I början av hösten 2010 har 294 privata tandläkare anmält sig till systemet med betalningsförbindelse. För närvarande har informationen till såväl tandläkare som patienter till största delen lagts ut på Helsingfors stads webbplats.

Ursprungligen gick man in för att erbjuda alla som stått i kö mer än sex månader betalningsförbindelse som alternativ. Sedan början av 2008 har betalningsförbindelse varit ett alternativ för att organisera vården redan i samband med tandvårdsbesök på hälsovårdscentralen, då kunden ställs i vårdkö. Klientavgifterna är desamma som för vård vid stadens egna tandvårdskliniker. Inom tandvården får klienten automatiskt information (postas hem) om servicesedeln. Våren 2010 hade ca 7 000 betalningsförbindelser skickats och delats ut.

Helsingfors munhälsovård använder kunddatasystemet Effica. För närvarande följs betalningsförbindelserna manuellt med hjälp av en Excel-tabell. När en privat tandläkare gett vård enligt vårdplanen

fakturerar han/hon hälsovårdscentralen till priser som fastställts för varje enskild åtgärd. Fakturorna riktas till ekonomiförvaltningstjänstens (Talpas) leverantörsfaktureringsfunktion. Bokföringen i patientdatasystemet har tidvis skett med en viss fördröjning, vilket även fördröjer faktureringen av klienter. Vid avdelningen för munhälsovård har detta upplevts som ett problem.

Inom munhälsovården håller man på att skapa ett system med servicesedlar enligt lagen om servicesedlar, till en början som ett pilotförsök fram till utgången av juni 2012. Införandet av systemet förutsätter en datateknisk lösning (portal) där klienten själv kan bedöma olika producenter och göra sitt val utifrån det. Preliminära planer för hur detta ska lösas har gjorts upp i samråd mellan olika instanser.

Servicesedlar inom boendeservicen för äldre

I Helsingfors genomfördes ett försök med servicesedlar inom hemvården och serviceboendet 1.4.2006–31.3.2007. På basis av de goda erfarenheterna beslutade socialnämnden 15.1.2008 om införande av servicesedlar.

Serviceproducenter som uppfyller vissa kriterier får bli servicesedelproducenter. Förutsättningarna för att bli vald till producent följer lagstiftningen, och därtill har staden två egna kriterier. Man ansöker om att bli producent med en ansökningsblankett som riktas till chefen för köpt service. Ansökan kan göras året om. På Helsingfors stads webbplats finns detaljerade anvisningar för företag som vill bli servicesedelproducenter och en förteckning över servicehus som godkänts som servicesedelföretagare. Staden har också utarbetat en faktureringsanvisning.

Klienter som vid bedömning av vårdnivån (SAS) har fått resultatet serviceboende eller ålderdomshem har möjlighet till servicesedel. Socialarbetaren i området är klientens kontaktperson gentemot staden. Socialarbetaren informerar också kunden och/eller



de anhöriga om alternativet med servicesedel och gör en bedömning av om klienten eller dennas anhöriga har ekonomiska och andra förutsättningar för att börja använda servicesedel. Staden har utarbetat ett kundmeddelande och anvisningar till personalen om bedömning av sedelns lämplighet. Servicesedeln är bunden till inkomsterna och kan användas enbart för grundavgiften och serviceavgiften.

Stadens egen verksamhet kostar klienten ca 2 000 euro/mån medan serviceboende i medeltal kostar ca 4 000 euro/mån inklusive hyra och mat. I praktiken varierar priserna väldigt mycket hos olika producenter och klientens uppgift är att plocka ut kontaktuppgifterna ur förteckningen över producenter, ta reda på vad som ingår i servicen och konkurrensutsätta producenterna. Servicesedelns genomsnittliga värde i dag är drygt 1 300 euro och högst 1 500 euro. Socialnämnden beslutade 25.1.2011 att höja servicesedelns maximivärde till 2 000 euro räknat från 1.3.2011.

I januari–oktober 2010 var antalet serviceproducenter inom serviceboende 52, antalet servicesedelklienter 230 och kostnaderna 2,1 miljoner euro. Servicesedelklienterna utgjorde 7,7 % av alla som omfattas av serviceboende. Antalet servicesedelklienter, vård dygn och producenter har nästan fördubblats på ett par år.

Helsingfors socialverks kunddatasystem är ATJ, där stadens enheter för social- och närarbete inför upp-

gifter om klienternas servicesedlar. Producenten fakturerar staden en gång per månad med en faktura som först går till Talpa. Producenterna har inte till fullo följt stadens faktureringsanvisning, vilket medför extra arbete.

Slutsatser

Inom munhälsovården och serviceboendet har servicesedlar tagits i bruk närmast på grund av ökad efterfrågan. Tillsvidare har man inte fått någon nämnvärd negativ klientrespons på betalningsförbindelserna för tandvård. Inom serviceboendet har det inte förekommit klagomål eller byte av producent, med undantag för ett fall.

Inom munhälsovården har beviljandet av betalningsförbindelse och användningssättet definierats tydligt, men avsaknaden av ett elektroniskt system medför manuellt arbete som ökar kostnaderna för systemet.

Även inom serviceboendet har användningen av servicesedlar definierats tydligt, men möjligheterna att använda servicesedlar upplevdes som ett problem bl.a. för att det förutsätter att den äldre personen har en nära anhörig och tillräckliga inkomster, eftersom servicesedelns värde är lågt. Inom serviceboendet saknas tillsvidare också möjlighet att bedöma serviceutbudet, kvaliteten eller priset hos olika producenter av serviceboende.

Revisionsnämnden konstaterar att

- servicesedlar är ett sätt att få fler producenter av en tjänst när efterfrågan ökar. Servicesedlar passar bäst för tjänster som kan produktifieras och där klienten har en reell valmöjlighet. När servicesedelns värde bestäms borde klienternas reella valmöjligheter utredas.
- socialverket ska ordna kvalitetskontroll av serviceboendet för de serviceproducenters del som inte är avtalsproducenter.

- innan servicesedlar införs är det befogat att först skapa ett elektroniskt system (en portal) för servicen i fråga. Beroende på servicens typ och omfattning borde portalerna vara nationella, sektor-specifika eller regionala så att även servicesedelproducenterna ansvarar för systemets innehåll och finansiering.

4.3 NÄRSTÅENDEVÅRD OCH STÖD FÖR NÄRSTÅENDEVÅRD

Redan under flera fullmäktigeperioder har ett mål i stadens strategier varit att främja serviceboende för äldre och handikappade och vård i hemmet i stället för på institution. Andelen personer som får stöd för närståendevård av alla som fyllt 75 år har varit ett bindande mål i den av stadsfullmäktige godkända budgeten 2009 och även 2010. År 2009 nåddes målet då 3,62 procent av dem som fyllt 75 år omfattades av stödet för närståendevård (mål 3,5 %), men 2010 nåddes det inte. I den nämnda åldersgruppen omfattades 2,5 procent av stödet för närståendevård (mål 3,6 %).

Föremål för utvärderingen var användningen av och kostnaderna för stödet, klientkretsens sammanställning och hjälpbehov samt närståendevårdarna. Som källmaterial användes socialverkets räkenskapsväsendes rapporter och kundstatistik samt nationell (Kommunförbundet, jämförelser mellan de sex största städerna, SHM osv.) statistik och forskning. Därtill intervjuades socialverkets experter på stöd för närståendevård.

Allmänt om stöd för närståendevård

Med stöd för närståendevård avses enligt 2 § i lagen om stöd för närståendevård (937/2005) ett vårdarvode eller tjänster som ges för att trygga vård av och omsorg om en äldre, handikappad eller sjuk person i hemmet. Tjänsterna definieras i vård- och serviceplanen för vårdtagaren.

Stöd för närståendevård kan ges om någon på grund av nedsatt funktionsförmåga, sjukdom eller handikapp eller av någon annan motsvarande orsak behöver vård eller annan omsorg i hemförhållanden. En annan förutsättning är att det är möjligt att ordna denna vård eller omsorg i personens hem genom att komma överens om vården med en anhörig eller annan närstående som vårdtagaren godkännt.

Som komplement till stödet för närståendevård är det även möjligt att få andra tjänster, t.ex. dagverksamhet, färdtjänst och annan handikappservice och social service.

Socialhandledaren för stöd för närståendevård gör en bedömning av vårdbehovet. Som hjälp vid bedömningen av behovet av vård och omsorg används vid behov ett giltigt läkarintyg för vårdtagaren, RAVA-index, minnestest samt sakkunskapen inom socialarbetet och hemvården.

Vårdaren ska vara lämplig som närståendevårdare med avseende på livssituation, hälsa och funktionsförmåga. Vårdaren ska kunna ta det övergripande ansvaret för vårdtagaren. Vid behov kan man be om ett läkarutlåtande om vårdarens hälsotillstånd där läkarens uppfattning om vårdarens funktionsförmåga framgår.

Klienterna inom stödet för närståendevård och närståendevårdarna

Enligt klientstatistiken var klienterna inom stödet för närståendevård år 2009 sammanlagt 3 401, varav 1 348 var under 65 år medan 2 053 var 65 år och äldre. Utnyttjandet av stödet för närståendevård har ökat stadigt. Sedan 1990 har antalet klienter nästan tredubblats. Inom ansvarsområdet tjänster för vuxna (handikappade och utvecklingsstörda) var klienterna år 2009 sammanlagt 1 461 och inom ansvarsområdet tjänster för äldre 1 952. Under granskningsperioden 2005–2008 var andelen mottagare av stöd för närståendevård i Helsingfors i medeltal 9,3 procent av samtliga mottagare av stödet i hela landet, medan helsingforsbornas andel av landets hela befolkning var i medeltal 10,7 procent vid motsvarande tid.

Enligt uppgifter från socialverket fanns det 3 591 närståendevårdare i Helsingfors 2009, varav 27 procent var män. Av närståendevårdarna var 2 068 under 65 år och 1 523 över 65 år. Av de yngre närståendevårdarna vårdar de flesta handikappade och utvecklingsstörda, medan de äldre åldersgrupperna nästan uteslutande vårdar äldre. Enligt förbundet Närståendevårdare och Vänner finns det i hela landet ca 300 000 personer som vårdar en närstående, vilket innebär att bara en del av dem ansöker om stöd.

Närståendevårdaren är oftast en make och därefter ett barn eller en förälder. Orsaken till att man blir närståendevårdare är ofta ett moraliskt och emotionellt engagemang och strävan att ge vårdtagaren bästa möjliga vård. Undersökningar bland närståendevårdare har visat att närståendevård kan vara givande till innehållet, men också tungt. Upplevda problem är att vården binder, är fysiskt och psykiskt ansträngande, svårigheter som rör ekonomin och vårdarrangemangen samt interaktionsproblem (t.ex. att vårdtagaren blir allt mer dement).

Inom närståendevården följs klientens skick och närståendevårdarens funktionsförmåga genom regelbundna hembesök av handledarna inom stödet för närståendevård.

Med tanke på hur närståendevårdarna orkar med sitt arbete är det oroväckande att de inte utnyttjar alla sina lagstadgade lediga dagar. Inom närståendevården i Helsingfors utnyttjade 57 procent av närståendevårdarna för äldre med rätt till lediga dagar sina lagstadgade lediga dagar.

Stödbeloppet för närståendevård

I Helsingfors är vårdarvudet graderat i fyra vårdkategorier beroende på hur bindande och krävande vården är. Vårdarvudet betalas från början av den månad då ansökan inkommit eller från utskrivningsdagen. Det nationella minimibeloppet för stödet för närståendevård är 347,41 euro per månad. Närståendevårdarna omfattas av pensionsskydd och olycksfallsförsäkring.

Hur bindande och krävande vården är bedöms med följande riktgivande kriterier. Även stödets storlek bestäms enligt kriterierna:

Tabell 17. Avgiftsklasser inom närståendevården och kriterier

Avgiftsklass	Euro/mån	Kriterier
1	1 446,35	– Närståendevården ersätter institutionsvård – RAVA minst 3,7 – MMSE 0–12 (grav demens) – Bedömning av barns vårdbehov 31–45 (gravt handikapp)
2	726,06	– Personer som behöver mycket vård och omsorg och fortgående hjälp i dagliga funktioner och under natten – RAVA 3,0–3,69 – MMSE 12–20 (medelgrav demens) – Bedömning av barns vårdbehov 31–45 (gravt handikapp)
3	490,99	– Personer som behöver tämligen mycket vård och omsorg i dagliga funktioner men vanligen inte vård och omsorg under natten – RAVA 2,3–2,99 – MMSE 12–20 (medelgrav demens) – Bedömning av barns vårdbehov 16–45 (medelgravt eller gravt handikapp)
4	347,41	– Personerna behöver vård, omsorg och hjälp i vissa dagliga funktioner, men kan bo ensamma eller vara ensamma en stor del av dygnet. Behöver t.ex. ledsagarhjälp och hjälp i utträttandet av ärenden – RAVA 1,5–2,29 – MMSE (18–25) (lindrig begynnande demens) – Bedömning av barns vårdbehov 16–30 (medelgravt handikapp)

RAVA: mätare för behovet av daglig hjälp

MMSE (Mini Mental State Examination): screeningtest för kognitiva funktioner

Antalet klienter som behöver mera krävande vård (avgiftsklass 1 och 2) har varit i det närmaste oförändrat under granskningsperioden 2005–2009. Ökningen har varit störst i avgiftsklass 4 (52 %). Av personerna under 65 år var antalet stödmottagare i de två mest krävande avgiftsklasserna 282. Nettokostnaderna var 3 119 euro per vårdplats och månad inom institutionsvården för äldre och 2 106 euro inom serviceboendet år 2009.

Vid de vårdbeslut för äldre som fattades 2008 var RAVA-indexvärdena i medeltal 2,84 inom serviceboendet, 3,38 inom vården på ålderdomshem och 3,78 inom vården på hälsovårdscentral-sjukhus (långvården). I fråga om vården motsvarar dessa gränsvärden kraven i de mest krävande avgiftsklasserna inom närståendevården. År 2009 var antalet vårdtagare inom närståendevården (65 år och äldre) 90 i den första kategorin och 363 i den andra.

År 2009 var utgifterna för närståendevård sammanlagt 20,9 miljoner euro och härav var andelen för närståendevård för äldre 10,6 miljoner euro eller 4,8 procent av socialväsendets totala utgifter för äldreomsorgen.

Då antalet klienter inom närståendevården i åldern 65 år och äldre år 2009 var 2 053, var antalet klienter inom institutionstjänster (ålderdomshem) vid motsvarande tidpunkt 2 722 inom långvården och 2 924 inom serviceboendet. Av nettoutgifterna för äldreomsorgen hänförde sig största delen, 146 miljoner euro, till de ovannämnda tjänsterna. Närståendevården är alltså ekonomiskt fördelaktig.

När man jämför RAVA-indexet för klienter i åldern 65 år och äldre samt antalet klienter i de mest krävande avgiftskategorierna inom närståendevården med motsvarande siffror för klienter som placerats

på institution och serviceboende år 2008 kan man göra uppskattningen att närståendevården på års-

nivå ersätter ca 400–450 vårdplatser inom serviceboende och på institution.

Revisionsnämnden konstaterar att

- det ofta är det mest humana alternativet att vårda en äldre eller handikappad person hemma. Det är också ekonomiskt, eftersom man med hjälp av närståendevård kan senarelägga användningen av tyngre och dyrare vårdtjänster. Stödåtgärderna inom närståendevården borde vidareutvecklas så att man hjälper närståendevårdarna för personer som behöver krävande vård genom att verka för att de utnyttjar sina lediga dagar och genom att utveckla dagverksamheten för vårdtagarna.

4.4 BOENDET FÖR PERSONER I BEHOV AV SÄRSKILT STÖD

Bakgrundsinformation

I det av stadsfullmäktige godkända strategiprogrammet för åren 2009–2012 var en central punkt i kapitlet om välfärd och tjänster att förebygga utslagning och man hade satt som mål att halvera långtidsbostadslösheten fram till 2011. Att minska bostadslösheten har varit ett bindande verksamhetsmål för socialverket i budgeten för 2009 och 2010.

Syftet med utvärderingen har varit att utreda hur boendeservicen för handikappade, personer med mentala problem och missbruksproblem samt för ungdomar inom barnskyddet har utvecklats i förhållande till de uppsatta målen. Vid utvärderingen beaktades även socialväsendets kostnader för boendeservice för specialgrupper, övriga stödåtgärder för boende samt boendeformer.

Som bedömningskriterier användes huvudsakligen målen för fullmäktiges strategiprogram och även socialväsendets egna bindande mål som härletts ur strategiprogrammet. Vid utvärderingen har man ut-

nyttjat utredningar om boende och boendeutgifter i socialverkets datasystem, kostnads- och statistikinformation och även intervjuer med sakkunniga.

Boendeservice för specialgrupper

Inom socialväsendet kan tjänsterna indelas i två grupper: dels sådana som det ankommer på kommunen att ordna men vars omfattning kommunen kan besluta om inom ramen för anslagen, och dels sådana som kommuninvånarna har subjektiv rätt till. Kommunen kan inte genom budgeten eller genom beslut vägra eller begränsa en sådan lagstadgad rätt. Till de här specialgrupperna hör gravt handikappade och ungdomar inom barnskyddet, för vilka kommunen vid behov ska ordna boende.

Boendeservice för andra än personer som är 65 år eller äldre ordnas med stöd av socialvårdslagen och -förordningen. Hit hör huvudsakligen boendeservice för mentalvårdspatienter och personer i psykiatrisk rehabilitering samt för missbrukare och bostadslösa. Boendeservice ordnas vid socialverket inom re-

sultatområdena tjänster för familjer, vuxna och äldre. Serviceboendet för äldre har utvärderats tidigare bl.a. i samband med servicekedjorna för äldre.

År 2009 använde socialverket sammanlagt 155,7 miljoner euro i anslag för boendeservice. Största delen, 73,7 miljoner euro, användes för serviceboende för äldre. Inkomsterna från boendeservicen var 22,7 miljoner euro. För övrigt stöd för boende (övrig socialvård) användes 12,6 miljoner euro och den här

servicen inbringade sammanlagt 15,3 miljoner euro, huvudsakligen i ersättningar från staten. Därtill användes en del av stadsstyrelsens dispositionsmedel (budgetmoment 3 22) för att öka antalet platser inom serviceboende. År 2010 utgjorde utgifterna för serviceboende sammanlagt 196,4 miljoner euro.

Tabellen nedan visar en del nettokostnader för boendeservice år 2009 jämfört med motsvarande kostnader för institutionsvård:

Tabell 18. Nettokostnader för serviceboende 2009

Sektor/Serviceform	Boendeservice	Institutionstjänster
	Euro/plats/år	Euro/plats/år
Gravt handikappade		-
Serviceboende	3 818	
Utvecklingsstörda		6 413
Stödboende	1 571	
Handlett boende	1 850	
Assisterat boende	4 183	
Missbrukarvård		3 913
Serviceboende	1 715	
Äldreomsorg		3 119
Serviceboende	2 106	

Socialverkets klientstatistik 2009. AdeEko-rapport T100 31.12.2009.

Nettokostnaderna för serviceboende är klart lägre än motsvarande kostnader för vård på institution. Skillnaderna mellan olika sektorer och serviceformer beror antingen på inkomstrelaterade klientavgifter som klienterna betalar och å andra sidan även på totalkostnaderna för servicen – ju mer omsorg som behövs, desto större är personalkostnadernas andel.

År 2000 fanns det 402 boendeplatser för flyktningmottagningscentralerna. På tio år har mottagningsplatserna nästan tredubblats. År 2009 var de här platserna 1 122.

I fråga om boendeservice är gravt handikappade och ungdomar inom barnskyddet som är på väg att bli självständiga klart avgränsade klientgrupper. Därtill är det fråga om subjektiv rätt till boende. År 2009 fanns det 355 boendeserviceplatser för gravt handikappade, varav största delen var platser med köpt service. För en del gravt handikappade har serviceboendet ordnats i deras eget hem, ofta med hjälp av en personlig assistent.

Antalet servicebostäder för utvecklingsstörda var 659, varav drygt hälften var stadens egna. År 2009 hade assisterat boende för personer med det största behovet av omsorg ordnats på 381 boendeplatser. Antalet personer som köar för bostad för gravt

handikappade resp. utvecklingsstörda är i vardera gruppen uppskattningsvis ca 20, en del är dock sådana som vill byta bostad. På längre sikt behövs det ca 150–200 bostäder för utvecklingsstörda. År 2010 var 40 boendeplatser för utvecklingsstörda ett bindande mål, men det nåddes inte.

För unga klienter inom barnskyddet hade socialverket år 2009 sammanlagt 285 stödbostäder med 281 platser till sitt förfogande och i dem bodde 387 personer under året. Problemet är att det inte finns tillräckligt med bostäder för de klienter inom barnskyddets eftervård som inte behöver stött boende. De har svårt att få stadens hyresbostäder och för en del av de här ungdomarna har man varit tvungen att ordna med tillfälliga platser i studentbostäder. Även för t.ex. adhd- och autistiska ungdomar har det varit svårt att ordna med lämpliga bostäder.

I fråga om personer i psykiatrisk rehabilitering, missbrukare och bostadslösa är klientelet mera varierande än i fråga om de ovannämnda grupperna. Vid långtidsbostadslöshet finns det ofta missbruksproblem och psykiska problem i bakgrunden. Att inom mentalvårds- och missbruksarbetet utveckla stödformer relaterade till boendet skulle kunna bidra till att förebygga långtidsbostadslöshet.

Boendeservicen för personer i psykiatrisk rehabilitering har nästan helt ordnats som köpt service. De viktigaste aktörerna är Lilinkotisäätiö samt Stiftelsen Uddhemmet som hör till stadskoncernen. Socialverket har egen verksamhet bara i boendet i Åggelby, där det för närvarande finns 44 boendeplatser. Hälsovårdscentralens psykiatriska boenderehabilitering hade 94 bostäder med 131 rehabiliteringsklienter.

Stiftelsen Uddhemmet hade 984 återhyrningsbostäder medan Lilinkotisäätiö år 2009 hade sex servicehus med sammanlagt 309 boendeplatser. För personer i psykiatrisk rehabilitering hade boendeservice även ordnats i andra mindre enheter.

Antalet serviceboendeplatser vikta för personer med missbruksproblem var 187.

I kö för en serviceboendeplats stod (vecka 8/2011) vid hälsovårdscentralens psykiatriska avdelning sammanlagt 45 mentalvårdspatienter under 65 år som hade stått i kö över 28 dygn.

Tjänsterna inom stött boende är avsedda för personer under 65 år som behöver stöd och handledning för att klara av boendet, hantera sitt liv och känna sig som en del av samhället. Målet är att uppnå de kunskaper och färdigheter som behövs för att bo självständigt och att övergå till självständigt boende. Klienten bor i en gruppboende för stödboende, på ett stödhem eller i en etta. Boendeservicens klienter väljs huvudsakligen via boendeintervjuer. Före placeringen i ett boende gör man en första kartläggning av klientens livssituation och kontakter en stödboendearbetare. Klienten betalar hyra för sitt boende. Socialarbetet som hänför sig till boendet är gratis. Den typiska klienten inom stött boende är en medelålders man med missbruksproblem.

Måluppfyllelsen i fråga om långtidsbostadslösheten

Långtidsbostadslöshet är vanligare i huvudstadsregionen och uttryckligen i Helsingfors än i övriga delar av landet. En person anses vara långtidsbostadslös om han eller hon har varit bostadslös ett år utan avbrott eller flera gånger under en treårsperiod.

En central orsak till boendeproblem i huvudstadsregionen och särskilt i Helsingfors är det dyra boendet och bristen på lämpliga bostäder. Ett exempel på detta är att nästan tusen personer står i kö till Y-säätiös små hyresbostäder. Även invandrarnas andel kan inverka på bostadssituationen i Helsingfors. Å andra sidan måste man beakta att alla som står i kö för en bostad inte är utan bostad, utan en del står i kö för att få byta bostad.

Helsingfors stad har tillsammans med nio andra kommuner förbundit sig att minska den nationella långtidsbostadslösheten. Socialverket har gjort upp en genomförandeplan som består av flera olika projekt. En del av projekten är stadens egna medan andra ordnas av olika stiftelser och organisationer (Helsingfors Diakonissanstalt, Blåbandsstiftelsen, Y-säätiö osv.).

Enligt socialverkets bindande verksamhetsmål var de långtidsbostadslösa 1 500 år 2009 och 1 250 år 2010. År 2009 ordnades bostäder för 108 långtidsarbetslösa och år 2010 för 196 personer, vilket betyder att långtidsbostadslösheten ännu inte halverats.

Revisionsnämnden konstaterar att

- det dyra boendet och bristen på små bostäder är en väsentlig faktor som bidrar till bostadsproblemen i huvudstadsregionen och i synnerhet i Helsingfors. Helsingfors borde ägna särskild uppmärksamhet åt detta och samarbeta med kommunerna i huvudstadsregionen för att få fram bostäder till skäligt pris även åt personer, särskilt unga, som inte längre behöver stött boende.
- service- och stödboende är ekonomiskt fördelaktigare än institutionsvård. Därför borde man i mån av möjlighet övergå från institutionsvård till vårdlösningar av boendetyp, dock så att det finns tillräckligt många vårdplatser för dem som behöver institutionsvård.

4.5 ARBETSKRAFTSBRIST OCH SYSSELSÄTTNING – MED FOKUS PÅ UNGA OCH INVANDRARE

Bakgrundsinformation

Mål för personalförvaltningen togs för första gången med i Helsingfors stads strategiprogram för 2009–2012. Rekryteringspolitiken ingår i strategiprogrammet som ett led i hur man ser till att personalresurserna är tillräckliga. Förutom av strategiprogrammet styrs sysselsättningsfrågorna av programmet för utveckling av sysselsättningen (Stn 7.1.2009). Stadens sysselsättningsåtgärder fokuserar på unga, unga vuxna, invandrare och långtidsarbetslösa.

Syftet med utvärderingen var att granska sysselsättningsåtgärderna och arbetskraftsbristen i Helsingfors stad samt rekryterings- och sysselsättnings-

åtgärder som särskilt fokuserar på unga och invandrare.

Branscher med brist på arbetskraft och arbetsgivarimagen

För närvarande är arbetskraftsbristen i Helsingfors stad koncentrerad till yrken som kräver utbildning. Störst är bristen på utbildade socialarbetare, barnträdgårdslärare och byggmästare. Nybörjarplatserna vid yrkesläroanstalterna, yrkeshögskolorna och universiteten i regionen är för få i förhållande till behovet av arbetskraft. Staden har inte fått tillräckligt många nybörjarplatser, trots att den aktivt varit i kontakt med staten i frågan. När arbetskraftsbehovet gäller yrken på yrkesläroanstaltsnivå kan en del av arbetskraftsbehovet täckas med läroavtals- eller rekryteringsutbildning, till vilken ca 300–400 personer årligen antas. Antalet har ökat betydligt på tio år, eftersom nybörjarplatserna år 2001 var 100.

En framgångsrik rekryteringsprocess är en viktig faktor som påverkar arbetsgivarimagen och stadens attraktivitet som arbetsgivare. Enligt undersökningar uppfattas Helsingfors stad som en attraktiv arbetsgivare, eftersom den erbjuder en trygg och säker arbetsplats där man kan utföra krävande arbetsuppgifter. Staden skulle kunna framhålla dessa faktorer ytterligare vid sin rekrytering.

Rekryterings- och sysselsättningspolitiken

De senaste 10 åren har Helsingfors stad aktivt förordat rekryterings- och sysselsättningsåtgärder och även lyckats med detta. År 2001 inleddes den första rekryteringsutbildningen. Personalcentralen inrättades 2005 och en av dess uppgifter är att samordna stadens sysselsättningsåtgärder och användning av sysselsättningsanslag. Därtill har staden en sysselsättningskommitté som består av åtta förtroendevalda. För 2010 är anslaget för sysselsättning inklusive tilläggsanslag över 46 miljoner euro.

Centrala rekryterings- och sysselsättningsmetoder är läroavtalsutbildningen som började på 1990-talet och rekryteringsutbildningen som började 2001. Av utbildning som stöder sysselsättning kan nämnas

företagarutbildningen som började redan på 1990-talet samt den förberedande undervisningen och språkundervisningen för invandrare som började för ca 10 år sedan. För unga erbjuder staden också arbetspraktikplatser och de senaste åren har staden utökat den s.k. arbetslivsträningen och arbetsträningsplatserna samt arbetsförsöken. Därtill ordnas verkstadsverksamhet och rehabiliterande arbetsverksamhet för unga.

Sedan 1980-talet har staden stött företag och sammanslutningar i form av arbete med lönestöd och det s.k. Helsingforstillägget, och sedan 1990-talet har staden erbjudit s.k. företagskuvösverksamhet och gett ekonomiskt stöd till organisationer för arbetslösa och sammanslutningar som utför frivilligt arbete. Staden har utökat rådgivningstjänsterna, utöver företagsrådgivningen som funnits i tio år och servicecentret för arbetskraften som funnits i sex år inrättades 2009 även en s.k. framtidsdisk för ungdomar som blivit utan utbildningsplats.

Sysselsättning och rekrytering av invandrare

En stor andel som står utanför arbetskraften och en hög arbetslöshetsgrad bidrar till att sysselsättningen bland invandrare är betydligt lägre än bland den infödda befolkningen. Detta medför kostnader för såväl Helsingfors stad som staten. Helsingfors andel av de direkta kostnaderna (utkomststöd, arbetslöshetsskyddsförmåner och allmänt bostadsbidrag) beräknas uppgå till ca 12 miljoner euro enligt en undersökning som utfördes av Statens ekonomiska forskningscentral 2008. Om sysselsättningsgraden skulle bli lika hög som bland den infödda befolkningen skulle Helsingfors uppskattningsvis spara ca 24 miljoner euro, framför allt genom ökade skatteintäkter.

Tabell 19. Kostnader för arbetslöshet bland invandrare i Helsingfors

	Sammanlagt	Helsingfors andel	
		Mn euro	procent
Arbetslöshetsersättningar	11,9	1,2	10
Utkomststöd	6,1	3	50
Allmänt bostadsbidrag	3,5	0	0
Kommunalskatt	20,0	20,0	100
Statsskatt	16,7	0	0
Sammanlagt	58,2	24,2	42

Helsingfors stad har redan i tio års tid varit rätt aktiv med att utbilda och sysselsätta invandrare. Det färskaste exemplet är avsiktsförklaringen med staten för åren 2010–2012, där man försöker skapa en modell för snabb sysselsättning av invandrare. År 2010 var statens finansieringsandel i avtalet 2 miljoner euro medan kommunerna i huvudstadsregionen står för 2 miljoner euro.

Enligt prognoser kan den demografiska arbetskraftsbristen, som alltså beror på befolkningens åldersstruktur, inte avhjälpas med den s.k. infödda befolkningen. Det behövs invandrare för att täcka arbetskraftsunderskottet. Efter den ekonomiska nedgången har många invandrare blivit företagare. Invandrarna är företagare tre gånger oftare än den infödda befolkningen.

En ung person som slås ut från arbetsmarknaden kan kosta samhället ända upp till en miljon euro fram till 60 års ålder. Därför är alla investeringar som får unga att utbilda sig eller förbättrar sysselsättningen av dem lönsamma på lång sikt. Vid utgången av september 2010 fanns det 3 804 arbetslösa arbetssökande under 25 år i huvudstadsregionen. I Helsingfors var de 2 067.

Unga har alltid omfattats av sysselsättningsåtgärderna, men traditionellt har åtgärderna fokuserat på vuxna långtidsarbetslösa. I Helsingfors har man under de senaste åren ägnat uppmärksamhet åt sysselsättning av och tryggnad av utbildningsvägar för unga och unga vuxna genom separata tilläggsanslag. Bland annat inledde 834 personer praktik eller arbetslivsträning hos staden år 2009.

Sysselsättning och rekrytering av unga

Revisionsnämnden konstaterar att

- Helsingfors i samarbete med regionerna i kommunen borde öka påtryckningarna på staten för att slopa regleringen av yrkesutbildnings- och högskoleplatser vid läroanstalterna i regionen, så att man i framtiden får personal till de yrken där arbetskraftsbrist är att vänta.
- staden i jobbbannonser och vid annan rekrytering borde betona arbetstagarnas möjlighet att använda sin egen förmåga och färdigheter och särskilt möjligheterna att utvecklas och avancera i en stor företagens tjänst.

- det lönar sig att satsa på integrering av invandrare och unga på arbetsmarknaden och det borde ses som en investering som ökar ekonomins bärkraft i framtiden.

4.6 KONSTFOSTRAN SOM STÖD FÖR BARNS OCH UNGAS UPPVÄXT

I strategiprogrammet 2009–2012 (29.4.2009) har stadsfullmäktige betonat att välbefinnandet hos barn och ungdomar förbättras. I programmet sägs att förutsättningarna för välbefinnande hos barn och ungdomar och för en sund och trygg uppväxt säkras. Målet är också att stärka delaktigheten och gemenskapen bland barn och ungdomar. Syftet var att utreda om konstfostran kan vara ett sätt att svara på de här behoven.

Varför borde konstfostran utökas?

Arbete och studier inom konst gör det inte bara lättare att lära sig det stoff som för tillfället studeras, utan framför allt stärker många förmågor som behövs vid studierna och även i det övriga livet, inte minst i arbetslivet. Exempel på sådana förmågor är bl.a. processering av information, bearbetning av idéer, ifrågasättande av färdiga modeller, kreativ forskning, samarbetsförmåga, förmågan att argumentera och motivera sina åsikter samt lyssna på andra, förmågan att hantera känslor och konflikter. Konstnärligt arbete i sig utvecklar uttrycksförmågan och förståelsen, med hjälp av alla sinnen. Många lärare har märkt att det speciella med att jobba med konst är att den kan öppna helt nya dörrar för inläring för elever som har svårt att klara av traditionellt skolarbete. Det här förbättrar i sin tur motivationen och det allmänna välbefinnandet.

Utbudet av konstfostran i Helsingfors grundskolor

I den finländska grundskolan har undervisningen i konstämnen alltid varit knapp. I dag är det bara de lägre årskurserna (åk 1–6) som har ett skäligt antal

timmar i konstämnen. De högre årskurserna (åk 7–9) har vanligen bara en timme musik och två timmar bildkonst i årskurs 7.

Hur grundskolans läroplan i konstfostran genomförs kan variera mycket beroende på skolan, dess verksamhetskultur, resurser och andra omständigheter. Det kan förekomma skillnader mellan regioner, kommuner och även mellan skolor i fråga om i vilken utsträckning och vilken typ av konstfostran eleven har möjlighet att få i grundskolan. Helsingfors grundskolor, som är 106 stycken, har alla sin egen läroplan. Till spetsprojekten i välfärdsplanen för barn och unga hör en kulturplan för skolorna, med vars hjälp man har tänkt få in konst och kultur även i den övriga undervisningen och inte bara i de egentliga konstämnena.

Helsingfors grundskolor borde i högre grad utnyttja verksamhetsställen av t.ex. typ aktivitetscentret Happi (ungdomscentralen). Aktivitetscentret Happi för ungdomar erbjuder kulturinriktat program och framför allt finns där duktiga instruktörer. Verksamheten vid aktivitetscentret Happi riktar sig till unga i åldern 13–25 år.

5x2-konstfostran

I Helsingfors är målet att alla lågstadieelever i grundskolan deltar i 5x2-konstfostran. 5x2-konstfostran kan t.ex. inrikta sig på musik, dans, teater, dockteater, ordkonst, video och animation, keramik, fotografering, grafik, textilkonst eller teckning och målning.

5x2-konstkurser ordnas huvudsakligen i Annegårdens kulturcentrum. I Annegården finns ändamålsenliga lokaler, utrustning och material som garanterar förutsättningar för inläring. Även lärarna är kompetenta och tillräckligt många.

Kulturkurser

För högstadie- och gymnasieelever och studerande vid yrkesläroanstalter erbjuds kulturkurser. Kulturkurserna är kurser som kombinerar konstfostran och publikarbete. De produceras av kulturcentralen och genomförs i samarbete med olika konstinstitutioner i Helsingforsregionen (t.ex. Ateneum, Kiasma, Q-teatern). Kulturkursernas tema kan vara bl.a. finländskt-internationellt, jag och andra, samhället och miljön, att vara människa, moral och värden. Kulturkurserna kan integreras med andra ämnen, t.ex. modersmålet och konst- och färdighetsämnen eller realämnena såsom historia, hälsokunskap eller biologi.

Resekostnaderna för evenemang inom konstfostran

I Helsingfors är lärarna och eleverna i grundskolorna intresserade av utbudet inom konstfostran. I Helsingfors finns det goda möjligheter att ordna varierande evenemang och kurser inom konstfostran. Utbildningsverket och kulturcentralen har ett högklassigt samarbete med olika institutioner i konstbranschen. Resultatet har varit ett mångskiftande utbud av projekt som stöder barns och ungas uppväxt. Resekostnaderna har varit ett problem vid deltagandet i konstevenemang utanför skolan. I utbildningsverkets budget har det traditionellt inte funnits pengar för elevernas resekostnader. Därför vore det bra om eleverna tillsammans med sin lärare skulle kunna använda kollektiva färdmedel gratis för resor som hör till skolarbetet. Detta skulle också stödja genomförandet av skolornas kulturplanprojekt.

Den grundläggande konstundervisningen i Helsingfors

Vi har en lag och en förordning som föreskriver om grundläggande konstundervisning. Med grundläggande konstundervisning avses sådan målinriktad och från nivå till nivå fortskridande undervisning inom olika områden av konsten som i första hand riktar sig till barn och unga och som samtidigt ger eleverna förmåga att uttrycka sig och söka sig till yrkesutbildning och utbildning på högre nivå inom konstområdet i fråga. Utbildningsstyrelsen beslutar om grunderna för varje konstområde. Biblioteks- och kultur nämnden godkänner läroplanen. Den undervisning som avses i lagen ordnas vid musikläroanstalter eller andra läroanstalter som ger grundläggande konstundervisning.

År 2010 delade Helsingfors stad ut sammanlagt 4,46 miljoner euro i understöd till 33 läroanstalter som ordnar grundläggande konstundervisning. Musiken fick mest eller 87 procent medan bildkonsten fick nio procent. Cirkus-, teater- och danskonst fick dela på drygt fyra procent.

År 2008 deltog ca 11 000 elever i grundläggande konstundervisning. Dessa fördelade sig på olika konstområden så att 53 procent studerade vid musikläroanstalter, 26 procent studerade dans, 14 procent vid bildkonstläroanstalter medan sammanlagt sju procent studerade cirkus och teater. Av eleverna inom den grundläggande konstundervisningen var en fjärdedel pojkar. Inom musik- och bildkonstundervisningen var ca 40 procent av eleverna pojkar och inom dansundervisningen bara tre procent.

Enligt lagen ska den som ordnar utbildningen också utvärdera den och bedöma vilken verkan utbildningen har samt delta i extern utvärdering av verksamheten. För det sistnämnda ändamålet verkar rådet för utbildningsutvärdering i anslutning till undervisnings- och kulturministeriet. De centrala resultaten av utvärderingarna ska offentliggöras.

Revisionsnämnden konstaterar att

- kurserna i konstfostran borde utökas och göras mångsidigare så att det finns meningsfull undervisning i konstfostran att erbjuda alla årskurser.
- eleverna på dagtid borde kunna använda kollektiva färdmedel gratis tillsammans med sin lärare för resor som hör till skolarbetet.
- det är ändamålsenligt att de läroanstalter som ger grundläggande konstundervisning och får understöd från Helsingfors stad tillställer kulturcentralen sådana utvärderingsresultat för deras undervisning och dess verkan som avses i lagen.

4.7 STYRNINGEN AV IDROTTSVERKETS EKONOMI

För stadens ekonomi gäller vad som föreskrivs i den av fullmäktige godkända ekonomistadgan. Enligt denna ska stadens funktioner organiseras och uppgifterna skötas på ett sådant sätt att de mål för verksamheten och ekonomin som stadsfullmäktige ställt upp nås, att stadens ekonomi är i balans, att ansvaret för det funktionella och ekonomiska resultatet inom de olika uppgiftsområdena är klart och att den interna kontrollen och riskhanteringen är tillräckliga på alla nivåer och i alla funktioner inom organisationen.

Syftet med utvärderingen var att utreda hur idrottsverkets ekonomiförvaltning är ordnad och om den fungerar i enlighet med stadens anvisningar, om det har gjorts upp beskrivningar över processerna inom ekonomiförvaltningen och utsetts klara ansvarspersoner för dem, och vilka åtgärder man har vidtagit med anledning av de observationer som framkommit vid revisionen åren 2006–2009.

Utvärderingen genomfördes genom förfrågningar till idrottsverkets avdelningschefer och idrottsplats-skötarna. Därtill intervjuade man idrottsverkets

ekonomichef och bekantade sig med skriftligt material som hänförde sig till utvärderingen.

Organiseringen av idrottsverkets ekonomiförvaltning och dess funktion

Idrottsverket leds av en idrottsdirektör med fem avdelningar under sig. Ekonomiförvaltningen är ordnad så att det finns en centraliserad ekonomienhet vid förvaltningsavdelningen. Även de övriga avdelningarna sköter funktioner som hänför sig till ekonomiförvaltningen, t.ex. cirkulering av leverantörsfakturer och uppföljning av budgeten. Att ekonomienheten sorterar under förvaltningsavdelningen upplevs inte som något problem, men den saknar resurser för att kunna bistå avdelningarna tillräckligt i deras dagliga arbete. Avdelningarnas ansvar för ekonomiförvaltningsuppgifter håller på att öka.

Uppgörandet och uppföljningen av budgeten fungerar bra vid idrottsverket, vilket man kan sluta sig till av budgetutfallet. Detta framkom även vid intervjun med ekonomichefen och i avdelningschefernas svar.

Idrottsverkets verksamhet kännetecknas av ett stort antal verksamhetsställen där det finns personer som sköter ekonomiuppgifter, t.ex. kassor. Det typiska är att idrottsplatsskötarna tar hand om de här uppgifterna vid sidan av övriga uppgifter. I ekonomichefens, avdelningschefernas och kassaskötarnas svar framkom tydligt att det fanns behov av kompetensutveckling. Dessutom borde arbets- och ansvarsfördelningen förtydligas vid arbetsenheterna.

Den interna kontrollen har inte upplevts som ett område som är separat från förvaltningens verksamhet i övrigt, utan den är en del av den dagliga verksamheten. Enligt de inkomna svaren gäller bristerna i den interna kontrollen bl.a. anvisningar och kassafunktioner.

Uppgörandet av processbeskrivningar för ekonomiförvaltningen inleddes år 2010 med en beskrivning av huvudkassaprocessen, som är central för funktionerna. Enligt svaren varierar uppgörandet av

processbeskrivningar och uppföljningen av processerna vid olika avdelningar. De flesta avdelningarna utvärderar inte ekonomiförvaltningsprocesserna regelbundet och en avdelningschef ansåg att det inte fanns något behov av att följa upp processerna eller göra upp beskrivningar, eftersom processerna är tydliga och vardagliga. Utifrån svaren kan man inte konstatera om de centrala processerna är kända och dokumenterade. Därför borde uppgörandet av processbeskrivningar fortsätta.

Stadens och förvaltningarnas anvisningar följs och vid behov ger avdelningarna egna preciserande anvisningar.

Idrottsverkets ledning har behandlat de observationer som revisorn tagit upp i sina rapporter, men alla föreslagna åtgärder har inte vidtagits.

Revisionsnämnden konstaterar att

- idrottsverkets ekonomienhet borde utreda vilket slags stöd avdelningarna behöver av den och organisera sina funktioner därefter.
- de centrala ekonomiförvaltningsprocesserna vid idrottsverkets avdelningar borde beskrivas och ansvarspersoner utses för dem.
- idrottsverket borde ordna utbildning för dem som jobbar med ekonomiförvaltningsuppgifter.
- revisorns rekommendationer borde genomföras så snart som möjligt.

4.8 BESTÄLLAR-UTFÖRARMODELLEN INOM STADENS BYGGHERREVERKSAMHET

Syftet med beställar-utförarmodeller är i allmänhet att bl.a. stärka det politiska beslutsfattandet och det strategiska ledarskapet samt effektivisera servi-

ceproduktionen. Beställarens uppgift är att bevaka kommuninvånarnas intressen medan utförarens

uppgift är att eftersträva kostnadseffektivitet inom serviceproduktionen.

Genom beslut av stadsfullmäktige bröts Helsingfors stads byggtjänst, numera Stara, ut från byggnadskontoret till en nettobudgeterad producentförvaltning (HSB) räknat från 1.1.2009. Till byggtjänsten överfördes förutom byggnadskontorets avdelningar för teknik och miljöproduktion även en del förvaltningspersonal från både fastighetskontoret och Helsingfors Hamn. I beredningsskedet väckte projektet stort motstånd bl.a. bland byggnadskontorets personal. Arbetsgruppen som beredde reformen antog dock att sammanslagningen skulle medföra kostnadsbesparingar.

Staras största kunder är byggnadskontorets gatu- och parkavdelning, fastighetskontorets lokalcentral, HSB-Byggherre samt Helsingforsregionens miljö-tjänster. För denna utvärdering valde man ut den viktigaste beställaren, byggnadskontoret.

Syftet med utvärderingen var att utreda hur den nya beställar-utförarorganisationens funktioner har kommit i gång under de två första verksamhetsåren och om de eftersträlvade målen har nåtts genom modellen.

Som utvärderingsmaterial användes litteratur, dokument som hänförde sig till grundandet, en e-postförfrågan till beställar- och utförardirektören samt en intervju med sakkunniga vid ekonomi- och planeringscentralen. Förfrågan som riktades till utförardirektören besvarades också av enheternas chefer. Därtill gjorde revisionsnämndens sektion ett utvärderingsbesök på Stara 27.10.2010.

Beställar-utförarmodellens tillkomst

Enligt en rapport 25.2.2008 från den arbetsgrupp som beredde reformen eftersträlvade man kostnadseffektivitet genom reformen. Man antog att detta skulle nås genom bättre möjligheter till samutnyttjande av lokaler, bättre möjligheter till sam-

utnyttjande av personalen och bättre möjligheter till samutnyttjande av materiel.

De centrala utmaningar som arbetsgruppen såg i omorganiseringen var kostnaderna för förändringen, uppdelningen av stödfunktionerna, ökade transaktionskostnader samt eventuella nya överlappningar och "grå zoner".

Beställaren

Som beställare ansvarar byggnadskontoret för behovet av byggande och underhåll och för bestämmandet av kvalitetsnivån. År 2010 var utgifterna för underhåll av gator och grönområden och för allmän förvaltning 129,6 miljoner euro. Av summan användes 96,9 miljoner euro för köp av tjänster. Internt separerade byggnadskontoret beställaren och utföraren från varandra redan 1.1.1996.

Gatu- och parkavdelningens investeringsbyrå ansvarar för beställarbyggherreuppdrag som gäller gator och parker. I genomförandet av investeringsprogrammet ingår beställning av projektplanering, upphandling av entreprenad- och beställartjänster i byggnadsskedet, samordning och övervakning i byggnadsskedet samt mottagning av färdigställda projekt och överlåtelse av dem till allmänt bruk.

Gatu- och parkavdelningen köper de byggtjänster den behöver antingen av Staras enheter för stadsteknik enligt beställar-utförarmodellen som produktion i egen regi eller av byggnadskontorets egen avdelning HSB-Byggherre som byggherretjänst, varvid HSB-Byggherre konkurrensutsätter projekten bland privata entreprenörer.

Mellan gatu- och parkavdelningen har man ingått ett särskilt partnerskapsavtal vars syfte är att definiera samarbetet mellan parterna och verksamhetsrutinerna. Verksamhetsplanen är den ram inom vilken man håller sig vid den praktiska verksamheten.

Utföraren

Som utförare ansvarar Stara för tjänster inom byggbranschen, miljövard och logistik i första hand för stadens behov. År 2010 var Staras inkomster 252,9 miljoner euro, varav försäljningsintäkterna utgjorde 116,9 miljoner euro. Efter avsättning för resultatavvoden var verksamhetsbidraget 13 miljoner euro.

Staras byggtjänster baserar sig på ett serviceavtal som ingås årligen och ett entreprenadprogram som utgör bilaga till avtalet. Arbetena beställs som arbete mot faktura till maximipris. Stara ansvarar självständigt för sin arbetsprestation. Beställaren har ingen arbetsplatsövervakning utan arbetets fortskridande följs vid arbetsplatsmöten ungefär en gång i månaden.

Måluppfyllelsen

Rollerna som beställare respektive utförare håller småningom på att förtydligas. Respons som rör nivån på ordnandet av tjänster styrs till beställaren medan respons som rör tjänsternas kvalitet och brister i kvaliteten styrs till utföraren. Vid behandlingen av responsen ansågs det finnas rum för förbättring.

Enligt byggnadskontoret är det än så länge omöjligt att visa hur den senaste ändringen av beställarutförarmodellen har effektiviserat verksamheten, eftersom det gått mindre än två år sedan reformen. Någon väsentlig förändring kan inte heller märkas i produktionskostnaderna för beställda arbeten. Antalet anställda vid förvaltningen har minskat väsentligt, administrationen har krympt och utvecklingsarbetet fortsätter.

Det var en utmaning att köra i gång Stara, eftersom administrationen och stödtjänsterna måste byggas upp från grunden. År 2010 gjordes en omorganisering som lättade upp organisationen, och preliminärt anses den fungera bra. Staras första verksam-

hetsår 2009 var också bra ekonomiskt. Verksamhetsbidraget blev 8,5 miljoner euro mot planerade 2,7 miljoner. Den eftersträlvade effektiviteten realiserades enligt verkställande direktören i verksamhetsbidraget.

Cheferna för Staras enheter är mera kritiska i sina omdömen om de eventuella besparingarna. Man bedömer att det inte har sparats i lokalkostnader, eftersom flyttningen av verksamheten till Ilmala har ökat kostnaderna. Samutnyttjandet av personalen har bara lyckats i liten skala. Sammanslagningen av maskinunderhållet vid de olika enheterna har inte lyckats efter förväntningarna, eftersom underhållsbehovet är annorlunda för maskiner än för fordon. Efter två verksamhetsår är Staras personal lite större (ca 20 personer) än vid grundandet.

Eventuella besparingar som hänför sig till samutnyttjande av materiel och överlag stadens hela logistik, bl.a. vilka depåområden staden har, utreddes inte vid den här utvärderingen. Där torde dock finnas möjligheter till koncentrerings.

Erfarenheter av beställar-utförarmodellen

Inom ramen för utvärderingen var det endast möjligt att bedöma problematiken som gällde grundandet av organisationen och starten av beställar- och utförarrollerna, men däremot kunde måluppfyllelsen eller hoten som är förbundna med modellen bara bedömas i begränsad utsträckning.

Eftersom reformen i tiden väckte stort motstånd och erfarenheterna av reformen verkar en aning motstridiga, finns det skäl att i ett senare skede utvärdera hur målen för reformen nåtts.

Utförarens, Staras, roll har varit rätt tydlig, vilket underlättade verksamhetsstarten. Byggnadskontoret som beställare är medveten om beställarorganisationernas oenhetlighet och håller därför på att utveckla sin verksamhet i en enhetligare riktning och precisera sina produkter. Beställaren och utfö-

raren har delvis även överlappande uppgifter. En konsultutredning av överföringen av byggnadskon-

torets byggherreuppdrag till Stara har gjorts och den blev färdig i början av 2011.

Revisionsnämnden konstaterar att

- målen som satts upp för införandet av en beställar-utförarmodell ännu inte verkar ha nåtts. Ekonomi- och planeringscentralen måste börja utvärdera målen för beställar-utförarmodellen inom byggherreverksamheten under 2012.
- kompetensen inom beställning av byggherreverksamhet och stadsteknik borde säkras bl.a. genom tillräcklig utbildning.
- byggnadskontoret och Stara tillsammans borde vidareutveckla sin beställar-utförarmodell så att den blir bättre fungerande. Nämnden för allmänna arbeten och nämnden för tekniska tjänster borde också delta i det här samarbetet.

4.9 INTERNA HYROR

Helsingfors beslutade 2005 att koncentrera förvaltningen av sina lokaler till Lokalcentralen, som tar ut hyra av förvaltningarna för användningen av dem. Tanken är att förvaltningarnas lokalutnyttjande effektiviseras och de med skattemedel insamlade resurserna används effektivt om man bestämmer ett pris på den tillgängliga lokalen.

I den del av fullmäktiges strategiprogram 2009–2012 som handlar om ekonomins balans konstateras att hyresnivån bestäms med utgångspunkt i att fastighetsunderhållet ska kunna skötas.

Syftet med utvärderingen var att utreda om den interna hyra som lokalcentralen tar ut styr förvaltningarnas verksamhet på önskat sätt. Som bedömningsgrunder användes intervjuer med representanter för lokalcentralen, resultaten av en förfrågan bland förvaltningarna samt riktlinjer som rör stadens interna hyror.

Förvaltningen av stadens lokaler

Varje förvaltning beslutar om behovet av lokaler medan lokalcentralen hjälper till med att ordna lokaler. Lokalcentralens uppgift är att samordna lokalerna med tanke på stadens bästa som helhet. Detta märks särskilt i situationer där gamla lokaler blir lediga efter förvaltningarna och det gäller att få en ny hyresgäst till dem. Av de lokaler som lokalcentralen hyr ut ägs 99,5 procent av staden eller av koncernsammanslutningar.

Graden för underutnyttjande av hyreslokaler har de senaste åren varit 0,6 procent, vilket kan anses bra. Då man beaktar lokaler som av olika orsaker inte kan hyras ut är graden för underutnyttjande 7,11 procent.

Hur den interna hyran bildas

Lokalcentralens interna hyra bildas av kapital- och underhållshyran enligt självkostnadsprincipen. I systemet ingår ränta på stadens kapital som är bundet i byggnadstillgångar. Räntan motsvarar i princip den ränta som staden betalar till finansinstitut. Hyresbeloppet är i avtalen bundet till index som beskriver förändringar i den allmänna kostnadsnivån, men förhöjningarnas belopp har årligen reglerats genom ett administrativt beslut av staden. Enligt lokalcentralen har tillvägagångssättet lett till en situation där hyran som tas ut inte räcker till för att täcka reparationskostnaderna för fastigheterna. Detta kommer till synes i att stadens fastigheter är i sämre skick och att förvaltningarna är missnöjda med fastigheternas tekniska skick och användbarhet.

Ett annat problem är att de inkomster som inflyter i intern hyra inte i sin helhet kan användas för underhåll av byggnaderna. De interna hyrorna intäktsförs till staden medan reparationsbyggandet finansieras ur stadens investeringsanslag. Enligt lokalcentralen har 27,5–51,8 procent av hyresinkomsterna använts till underhåll och investeringar under åren 2006–2010.

Enligt lokalcentralens beräkningar har staden ett reparationsansvar på ca 2,2 miljarder euro, vilket utgör skillnaden mellan nypriset på stadens byggnader och deras tekniska värde. Det penningbelopp som behövs för att försätta byggnaderna i användbart och skäligt skick kallas reparationsskuld. För stadens del skulle beloppet vara ca 760 miljoner euro.

Lokalcentralen kan genom sin egen verksamhet i viss mån påverka underhållet av byggnader som finansieras via driftsekonomin, eftersom en enhet med verksamhetsbidrag även kan öka utgifterna genom att öka inkomsterna. Däremot bestäms anslagen för investeringar i husbyggnad i budgetens investeringsdel, och därmed är de inte kopplade till hyresinkomsterna i driftsekonomidelen. Anslagen

för underhåll av byggnader och investeringar i husbyggnad har ökat i förhållande till de årliga hyresinkomsterna. År 2010 utgjorde anslagen 51,8 procent av hyresinkomsterna.

I genomsnitt är den interna hyran lägre än marknadshyran. Den interna hyran har stigit måttligare än de centrala kostnadsindexen. En del av stadens lokaler är till sin karaktär sådana att motsvarande inte finns till buds på marknaden, och därför är det inte ändamålsenligt att jämföra med marknadspri- ser. För kontorslokalernas del kan stadens interna hyra vara högre än marknadshyran, beroende på marknadssituationen. Med tanke på stadens bästa som helhet är det dock viktigt att stadens alla lokaler är i bruk. Annars medför de inga inkomster utan enbart utgifter.

Hur systemet fungerar

I princip anses systemet för intern hyra vara fungerande. Systemet styr till ett effektivt utnyttjande av lokalerna, åtminstone vad gäller kontors- och lagerlokaler, men inte nödvändigtvis vad gäller speciallokaler. Enligt lokalcentralen har förvaltningarna redan vidtagit åtgärder för att effektivisera användningen av lokalerna och detsamma framkom även av förvaltningarnas svar. Förvaltningarna framförde också många brister och utvecklingsförslag i fråga om systemet. Bristerna gällde mestadels hyresbeloppet och bestämningsgrunderna.

Enligt lokalcentralen skulle användningen av lokalerna i framtiden kunna effektiviseras genom en genomgång av lokalerna områdesvis, där man bl.a. granskar lokalernas utnyttjningsgrad och ägarförhållanden områdesvis över förvaltningsgränserna med tanke på stadens bästa som helhet. Enligt svaren hade förvaltningarna redan en del lokaler som var i samutnyttjande. Erfarenheterna har varit goda och det pågick flera projekt som gällde samutnyttjande av lokaler.

Revisionsnämnden konstaterar att

- lokalcentralen borde se till att lokalerna utnyttjas optimalt och kostnadseffektivt med avseende på stadens bästa som helhet.
- den interna hyran som grundar sig på ett på förhand bestämt självkostnadspris borde täcka kostnaderna för underhåll av byggnaden, tomtarrende och ombyggnad. Hyresinkomsterna borde användas för underhåll av byggnader för att undvika uppkomsten av reparationsansvar och –skuld.
- lokalcentralen borde informera förvaltningarna om hyresbestämningsgrunderna och om stadens bästa som helhet, som styr förvaltningen av lokalerna.

4.10 PRINCIPERNA FÖR UTHYRNING AV HYRESBOSTÄDER

Stadsstyrelsen godkände 8.3.2010 principerna som ska följas vid förmedling av stadens hyresbostäder. Genom principerna eftersträvas kundorientering, bra kundservice och bevarande av konkurrenskraften hos stadens bostadsbestånd.

Syftet med utvärderingen var att studera förmedlingen av stadens hyresbostäder som sköts av fastighetskontorets bostadsavdelning samt uthyrningsgrunderna. För utvärderingen intervjuades bostadsavdelningens ledning. Därtill gjordes en förfrågan till aravafastighetsbolagen som ingår i stadskoncernen (svarsprocenten var 62) och till hyresgästdelegationen vid Helsingfors stads fastighetsbolag.

Förmedlingen av hyresbostäder

Enligt fastighetskontorets statistik (Bostadsavdelningens statistik 2000–2011) ägde staden år 2010 sammanlagt 431 hyresbestämningenheter med ca 42 700 ARA-hyresbostäder. Antalet boende i stadens bostäder var sammanlagt 85 700. År 2010 gjordes 49 253 ansökningar om hyresbostad, inklu-

sive bostadsbyte, medan 3 057 bostäder förmedlades. Av ansökningarna ledde bara 6,2 procent till att den sökande fick en bostad. Vid utgången av 2010 stod 20 353 matlag i kö för en bostad, vilket var över 2 400 fler än vid föregående årsskifte.

De bostadssökande indelas i olika kategorier beroende på hur brådskande behovet är. Kriterierna skiljer sig något från ARA-rekommendationerna, eftersom man har försökt beakta de speciella förhållandena i Helsingfors och bl.a. förebyggandet av bostadslöshet. Av de utvalda hyresgästerna får ca 83 procent sin bostad som ytterst brådskande. De som ansöker om stadens hyresbostäder har varit rätt likartade de senaste åren i fråga om familjestorlek, familjetyp och åldersgrupp. Andelen ensamstående sökande har stabiliserat sig kring ca 60 procent och andelen barnfamiljer kring drygt 20 procent av alla sökande. Andelen invandrare i stadens hyreshus är i genomsnitt 22 procent. Man har försökt påverka invånarstrukturen genom att sprida olika invånarkategorier på olika hus.

Lagstiftningen som reglerar hyresbostäder är mycket löst formulerad och där betonas socialväsendets behovsprövning samtidigt som man förutsätter en balanserad invånarstruktur, dvs. människor från alla socialgrupper. Enligt bostadsavdelningen är målen delvis motstridiga.

Ibland uppstår det situationer där en person fått en hyresbostad i egenskap av låginkomsttagare, men under årens lopp har personens inkomster eller förmögenhet vuxit så att personen inte längre uppfyller kraven för att få en hyresbostad. Det är inte möjligt att utreda inkomsterna i efterskott och en hyresgäst kan inte heller vräkas på den grunden. Tillvägagångssättet möjliggör en mångsidig invånarstruktur, då ökade inkomster inte leder till att hyresförhållandet bryts.

Fastighetskontorets bostadsavdelning nådde sitt bindande verksamhetsmål att principerna för bostadsförmedling omarbetas, då uthyrningsprinciperna för stadens bostäder förnyades i mars 2010. Förändringarna gällde huvudsakligen elektronisk kommunikation och slopande av inkomstgränser. Enligt intervjun och förfrågningarna förändrades principerna ändå inte på något avgörande sätt och har åtminstone inte hittills haft någon större inverkan på t.ex. invånarstrukturen.

Den elektroniska kommunikationen i anslutning till ansökan om hyresbostäder har ökat märkbart sedan 2004. 95 procent av alla som söker bostad gör det via internet. Sedan sommaren 2010 har den elektroniska kommunikationen även fungerat i båda riktningarna och utnyttjningsgraden har varit över 40 procent. Enligt en kundenkät som bostadsavdelningen utfört är kundernas tillfredsställelse med avdelningens tjänster på bra nivå. Till denna del kan man anse att målen för kundorienterad service och elektronisk kommunikation har nåtts.

Hyresbestämningsgrunderna och konkurrenskraften

I ARA-hyresbostäder bestäms hyrorna enligt självkostnadsprincipen, vilket innebär att husägaren i hyra kan uppbära högst det belopp som vid sidan av övriga intäkter behövs för att täcka finansieringen av bostadslägenheterna och lokaliteterna i anslutning till dem och för de utgifter som god fastighets-hållning förutsätter. Hyrorna för hyresbostäder vilka tillhör en och samma ägare och som beviljats lån enligt aravalagen eller den nya räntestödslagen, kan utjämnas.

År 2010 var den efter bostadsyta viktade medelhyran för stadens ARA-hyresbostäder 9,64 euro/m²/mån. Detta är ca 2 euro lägre än marknadspriserna. Staden begär numera ingen hyresgaranti, eftersom man ansåg att systemet var administrativt dyrt. Medelhyran i Helsingfors ARA-hyresbostäder har stigit med 44,7 procent under perioden 1998–2010. Som jämförelse kan konstateras att årsmedelvärdet för statistikcentralens levnadskostnadsindex har stigit med bara 22 procent under perioden 1998–2010 (statistikcentralen 2010).

Det kan konstateras att stadens bostadsbestånd är konkurrenskraftigt, eftersom antalet som söker hyresbostad är betydligt större än antalet lediga bostäder. Enligt bostadsavdelningen har omsättningen i bostäderna legat kring 7 procent (3 000 bostäder) per år, vilket är lägre än hos andra hyresvärdar. Bostädernas skick och en hyresnivå som ligger något under marknadsnivå är exempel på faktorer som ansågs viktiga för konkurrenskraften. Oro uttrycktes inte heller för bostadsbeståndet utan för en ensidig invånarstruktur som leder till segregering av områden. Man ansåg att det är viktigt att invånarstrukturen är fortsatt mångsidig.

Hur hyran bestäms regleras i stor utsträckning av lagstiftningen och ARA-systemet. Enligt hyresgästdelegationen borde bestämningsgrunderna dock

förtydligas så att de boende vet vad de betalar för i hyran.

Rökfria hyresbostäder och belöning för gott boende

Stadsfullmäktige beslutade 24.10.2010 att staden i framtiden erbjuder rökfria hyresbostäder. Även på basis av utvärderingsmaterialet ansågs detta vara värt att understöda. Däremot var man tveksam till hur det i praktiken ska gå till att genomföra och övervaka rökfriheten.

Åsikterna om ett system för belöning av gott boende gick isär. Bostadsavdelningen och hyresgästdelegationen var för ett införande, medan över hälften av fastighetsbolagen var emot. Man upplevde särskilt att det var problematiskt att finansiera systemet och definiera vad som är gott boende. Som belöningsförslag föreslogs bl.a. införande av ett poängsystem och uppfräschning av lägenheten eller höjning av utrustningsnivån efter långvarigt boende utan anmärkningar.

Revisionsnämnden konstaterar att

- fastighetskontorets bostadsavdelning borde fortsätta att utveckla den elektroniska kommunikationen.
- staden borde öka utbudet av hyresbostäder och deras omloppshastighet.
- staden utan dröjsmål borde vidta åtgärder för att erbjuda rökfria hyresbostäder.
- bostadsnämnden också borde utreda möjligheterna att skapa ett system för belöning av gott boende i enskilda bolag.

4.11 FÖRVALTNINGEN AV STADENS SMÅ FASTIGHETER

Bakgrund

Fastighetskontoret ansvarar för den fasta egendomen, marken och byggnaderna i stadens direkta ägo. Vid fastighetskontoret utvecklar man också modeller för uppföljning av ägarstyrningen av mark- och byggnadsegendom.

Fastighetskontorets lokalcentral ansvarar för ägarförvaltningen av bostäder i stadens direkta ägo. Lokalcentralens främsta uppgift är att se till att stadens förvaltningar har lokaler och att bl.a. den vägen skapa utvecklingsbetingelser för stadens servi-

cenät. Lokaler som blir lediga efter förvaltningarna marknadsförs aktivt också externt. Små fastigheter i stadens ägo används t.ex. för boende och fritidsverksamhet av olika slag samt för evenemang.

Ägandet av små fastigheter binder stadens kapital. Därtill uppstår kostnader för t.ex. förvaltning och underhåll av fastigheterna.

Syftet med utvärderingen var att utreda antalet små fastigheter i stadens ägo och deras läge, användningen av dem (de som staden använder resp. de

som andra använder) samt intäkterna och kostnaderna som hänför sig till de små fastigheterna.

Utvärderingen avgränsades till små fastigheter som förvaltas av fastighetskontorets lokalcentral.

Grunderna för ägandet av små fastigheter och deras användningsändamål bedömdes på basis av en intervju vid fastighetskontorets lokalcentral och material som erhöles därifrån.

Lokalcentralen ställde uppgifter om intäkter och kostnader för små fastigheter till förfogande.

Observationer vid utvärderingen

Fastighetskontorets lokalcentral indelar de små husen i fyra kategorier: småhus som används av staden, småhus som hyrts ut till utomstående, herrgårdar och herrgårdsliknande helheter samt småhus på öar och holmar. Sammanlagt handlar det om 232 bolag/fastigheter och 710 lägenheter och en bostadsyta på ca 72 000 kvadratmeter.

Hyreskontrakten för småhus är sammanlagt över trehundra. Kontrakten med privatpersoner är ca 70, med föreningar ca 80 och med företag ca 50. Kontrakten med stadens förvaltningar är ca 100.

Småhusen är belägna runt om i staden. De största grupperna finns i stadens nordöstra och sydöstra delar, en särskilt stor grupp finns på Vårdö (ca 20 bolag/fastigheter och ca 70 lägenheter). Några enskilda fastigheter finns även t.ex. i Sibbo, Kyrkslätt, Vichtis och Esbo.

De uthyrda objekten kan även indelas efter användningsändamål. Av objekten med hyreskontrakt används ca 70 som bostadslägenhet, färre än 10 som internat, ca 20 som samlingslokal och ca 20 som fritidsbostad. Därtill finns det ca 130 objekt för vilka flera användningsändamål bestämts.

Avsikten är att även i fortsättningen hyra ut största delen av det nuvarande småhusbeståndet. Vid tidpunkten för utvärderingen väntade över hundra lägenheter på försäljning och fyrtio på rivning. Några lägenheter väntade på reparation, därtill fungerade en som tjänstebostad och för tjugotre objekt funderade man fortfarande på det närmare användningsändamålet, vilket innebär att de var under utveckling.

Uthyrningen av småhus är inte särskilt lönsam. År 2010 var de totala nettointäkterna 1 624 539,94 euro eller i medeltal 22,60 euro per kvadratmeter. I lokalcentralens intäktssiffror ingår inte kostnaderna för arrenden, disponentverksamhet, försäkringar eller fastighetsskatter. Därmed är de inte jämförbara med den privata sektorn.

Åren 1998–2010 såldes sammanlagt 54 småhus eller i medeltal fyra–fem objekt per år. Det sammanlagda försäljningspriset är ca 8,6 miljoner euro och den genomsnittliga köpesumman ca 159 000 euro. Därtill inbringar de sålda småhusen ca 156 000 euro per år i tomtarrende.

De flesta av småhusen som staden inte själv har byggt har den erhållit i samband med markköp, så att säga på köpet. Ofta har husen varit i dåligt skick redan när staden fick dem och de medför t.ex. underhållskostnader för lokalcentralen. Ett annat problem är i vissa fall uppgörandet av en detaljplan för det område där det aktuella småhuset är beläget. T.ex. köpte staden Vårdö och de ca tjugo fastigheterna där redan i slutet av 1960-talet. Fortfarande är det inte helt klart vad man ska göra med byggnaderna. Revisionsnämnden fäste uppmärksamhet vid den långsamma planläggningen redan i sin utvärderingsberättelse för 2006.

Enligt uppgift är verksamheten som rör förvaltningen av småhusen relativt rutinmässig. Uppgifterna om småhusbeståndet uppdateras fortlöpande när behoven och husens användningsändamål förändras.

Revisionsnämnden konstaterar att

- lokalcentralen borde effektivisera försäljningen av sådana småhusobjekt som är ekonomiskt ofördelaktiga för staden och som staden inte planerar någon egen användning för.
- lokalcentralen och stadsplaneringskontoret borde utreda hur man kunde försnabba detaljplaneändringar som rör småhus, för att åtgärder i enlighet med fastigheternas användningsändamål ska kunna vidtas så snabbt som möjligt.

4.12 STADENS TRANSPORTTJÄNSTER OCH DERAS MILJÖPÅVERKAN

Bakgrund

Föremål för utvärderingen var organiserandet av stadens transporttjänster och deras miljöpåverkan i första hand inom byggtjänsten (Stara). Utvärderingen omfattade både de transporter som staden producerar och de transporttjänster som staden köper externt. Persontransporterna togs inte med i utvärderingen.

Transporttjänsterna är ekonomiskt betydande, eftersom de årliga anslagen för anskaffningar som hänför sig till dem är betydande. År 2010 hade byggtjänsten som ett bindande ekonomiskt mål ett anslag på 5,107 miljoner euro till förfogande för grundanskaffning av lös egendom. Av summan hade 3,83 miljoner euro allokerats till anskaffning av arbetsmaskiner och bilar.

Ett av målen i stadens strategiprogram 2009–2012 är att minska växthusgasutsläppen från bl.a. trafiken. Stadsstyrelsen har för sin del bl.a. godkänt ett målprogram för luftvården för åren 2008–2016 och huvudstadsregionens klimatstrategi 2030.

Vid utvärderingen gjorde revisionsnämnden revisionsbesök på miljöcentralen och byggtjänsten. För utvärderingen intervjuades direktören för byggtjänstens logistikenhet per e-post. Därtill fanns det ett omfattande skriftligt material som hänförde sig till temat.

Observationer och slutsatser

Byggtjänsten använde nästan i sin helhet anslagen för anskaffning av arbetsmaskiner och bilar för år 2010.

Vid byggtjänsten och byggnadskontoret användes år 2010 över 20 miljoner euro till köp av bilar och arbetsmaskiner samt köp av transporttjänster, leasinghyror och utgifter för bränslen och smörjmedel. Även andra förvaltningar köpte och underhöll person-, paket- och lätta lastbilar som konkurrensutsatts genom ett ramavtal. Dessa medförde anskaffnings- och underhållskostnader som tillkommer till det ovannämnda beloppet.

Byggnadskontoret och numera även byggtjänsten, dit transport- och logistiktjänsterna överfördes från

byggnadskontoret räknat från 1.1.2009, har redan i årtal tillämpat kvalitativa miljöfaktorer vid konkurrensutsättningen av fordon som staden köper och vid köpet av transporttjänster av olika slag från den privata sektorn. Bl.a. har man ända sedan 1999 beaktat koldioxidutsläppen vid konkurrensutsättningen av ramarrangemangen för personbilar.

Därtill har miljöfaktorer (koldioxidutsläppen) år för år givits lite större tyngd särskilt vid stadens anskaffning av paket- och personbilar.

Vid anskaffningen av transport-, bogserings- och arbetsmaskintjänster har bilens/arbetsmaskinens ibruktagningsår varit ett kvalitativt anbudskriterium.

Enligt programmet för ekologisk hållbarhet i Helsingfors 2005–2008 som stadsfullmäktige godkände 30.3.2005 skulle staden bl.a. öka miljötänkandet i samband med anskaffningar. Enligt utvärderingen har så även skett t.ex. i fråga om transporttjänsterna.

Även miljöcentralen har gjort en egen långvarig insats genom att bl.a. följa trafikens miljöpåverkan och informera om den.

Vid byggtjänstens logistikenhet har materielens medelålder stigit då anskaffningsanslagen har varit

en aning underdimensionerade. Om man vill sänka materielens medelålder och/eller köpa fler utsläppssnåla fordon, borde anslagen för anskaffning av material ökas något.

För att minimera kostnaderna borde de förvaltningar som har mycket körslor ha en bättre fordonskontroll. T.ex. införde Palmia 2009 ett fordonskontrollsystem som bl.a. möjliggör övervakning av bränsleförbrukningen och fordonens användning samt en effektivare optimering av körslorna. Övervakningen ledde till att körkilometrarna minskade med hela 30 procent. Även Partitorget har lyckats spara bränsle genom utveckling av logistiken.

Inom stadens logistikhantering, som är en förvaltningsövergripande process utan tydlig ägare, finns det fortfarande plats för förbättring. En bättre hantering kan medföra besparingar av olika slag inom transporttjänsterna (bränslebesparingar, mindre utsläpp av småpartiklar och växthusgaser osv.)

Enligt utvärderingen fanns det ingen nämnvärd information att tillgå om miljöpåverkan från stadens egna resp. köpta transporter. Det borde därför göras upp anvisningar i stadskoncernen för insamling av uppgifter. Uppgifterna ska samlas på ett enhetligt sätt så att de även kan utnyttjas vid utarbetandet av miljörapporten.

Revisionsnämnden konstaterar att

- staden borde fortsätta med sitt arbete för att minska transporttjänsternas miljöpåverkan i enlighet med strategierna och handlingsprogrammen.
- stadsstyrelsen borde se till att stadens logistik utvecklas som helhet t.ex. under ledning av byggtjänsten.
- ekonomi- och planeringscentralen och miljöcentralen borde ge förvaltningarna och koncernsamanslutningarna förpliktande anvisningar om insamling av uppgifter om miljöpåverkan från stadskoncernens transporter.

4.13 STADENS INTERNA FLYTTNINGSKOSTNADER

Bakgrund till utvärderingen

Med stadens interna flyttningar avses här flyttning av stadens förvaltningar från en av stadens lokaler till en annan eller till en lokal som ägs av någon utomstående.

Flyttningarna kan t.ex. bero på behov av större lokaler, att man fått lokaler som är bättre lämpade för verksamheten, sanitära faktorer (t.ex. luftkvaliteten), läget samt kostnadsbesparingar. Oftast handlar det emellertid om renovering eller ombyggnad av de befintliga lokalerna och därav följande flyttning till tillfälliga lokaler.

Fastighetskontorets lokalcentral ansvarar centraliserat för Helsingfors stads service- och verksamhetslokaler och ser till att stadens tjänster tillhandahålls i funktionella, ekonomiska, sunda och trygga lokaler.

Utvärderingstemat ansluter sig till stadens strategier via effektivisering av utnyttjandet av lokaler. Ett bindande mål är indirekt knutet till flyttningarna, eftersom lokalcentralen hade som mål att graden för underutnyttjande av lokaler skulle vara mindre än 1,8 procent år 2010.

Utvärderingstemat har även ekonomisk betydelse, eftersom en effektivisering av utnyttjandet av lokaler tillfälligt kan öka kostnaderna.

Syftet med utvärderingen var att utreda omfattningen av och orsakerna till flyttningsrörelsen inom staden, stadens möjligheter att erbjuda en förvaltning som flyttar lokaler som motsvarar dess behov bland stadens egna fastigheter, kostnaderna för de interna flyttningarna under de senaste åren och hur stadens flyttningstjänster har konkurrenssatts.

Utvärderingen avgränsades till stadens förvaltningar, av affärsverkens flyttningar tog man med Ekonomiförvaltningstjänstens (Talpas) stora flyttning hösten 2009.

Som ekonomiska bedömningsgrunder användes utgifterna för konkurrenssatta flyttningskostnader åren 2009 och 2010, som erhöles ur bokföringen och leverantörsfakturasystemet. För utvärderingen intervjuades personer vid lokalcentralen och Staras logistikenhet.

Observationer vid utvärderingen

Enligt lokalcentralen hänför sig ca 90 procent av stadens interna flyttningar till behov av tillfälliga lokaler på grund av ombyggnad. Återstående ca 10 procent hänför sig till att lokalerna blir tekniskt föråldrade eller annars inkuranta för verksamheten.

Utvärderingen gav uppfattningen att staden har goda möjligheter att erbjuda förvaltningarna lokaler ur det egna fastighetsbeståndet. Om lämpliga lokaler inte finns försöker man bygga lokaler och eventuellt använda tillfälliga lokaler under byggnadsskedet. Om lämpliga lokaler inte finns i stadens fastighetsbestånd och det inte kommer på fråga att bygga nya lokaler, kan man också ty sig till den externa hyresmarknaden.

Vid flyttningarna är själva flyttningen inte nödvändigtvis den största kostnaden, utan t.ex. hyran för de tillfälliga lokalerna vid en ombyggnad. Hyran för de tillfälliga lokalerna kan vara högre än för lokalerna som byggs om. Skillnaden mellan de ovannämnda hyrorna ska betalas av den nettobudgeterade lokalcentralen vid tidpunkten då kostnaderna uppstår.

Förvaltningarnas uppföljning av flyttningskostnaderna är obetydlig. Kostnaderna som hänför sig till

flyttningen kan inte direkt härledas ur bokföringen, eftersom kontoplanen inte innehåller något särskilt konto för kostnader som föranleds av flyttningsrörelse. Det är också svårt att utreda de indirekta kostnader som flyttningarna medför. För ett enskilt projekt kan kostnaderna som hänför sig till en flyttning följas med hjälp av ett separat projektnummer som skapats i bokföringen. Lokalcentralen samlar inte heller in statistik som rör flyttningsrörelsen, men förvaltningarnas lokalbehov utreds årligen.

Flyttbilstjänsterna har konkurrensutsatts som ett led i ramarrangemanget för transporttjänster, senast för tiden 1.1.2010–31.12.2012. Åren 2009 och 2010 köptes enligt bokföringen transporttjänster för över 1,6 miljoner euro av två flyttföretag som hörde till ramavtalet. Enligt direktören för Staras logistikenhet rör sig dagligen ca 20–30 flyttbilar i staden för att sköta stadens förvaltningars flyttningar.

Flyttningen av ekonomiförvaltningstjänsten (Talpa) i slutet av 2009 kom att kosta hela 600 000 euro.

Flyttningen skedde till externa, mindre lokaler, vilket gjorde att affärsverkets hyreskostnader sjönk med ca 55 000 euro per månad. Flyttningen hade dock en betydande ekonomisk inverkan, då hyreskontraktet löper på minst åtta år.

Slutsatser

Lokalcentralen nådde sitt bindande verksamhetsmål då underutnyttjandet av lokaler var bara 0,6 procent år 2010.

Anvisningarna som rör förvaltningarnas flyttning är knapphändiga. Anvisningar för flyttningar, t.ex. ett processschema över flyttningens olika skeden, skulle kunna spara kostnader vid flyttningsarrangemangen. Under punkt 10.6 Verksamhetslokaler i anvisningen om hur 2010 års budget ska iakttas finns ungefär en sida med allmänt hållen text om stadens hyrande av lokaler och lokalcentralens roll som ordnare av verksamhetslokaler. Förvaltningarna har också själva en del anvisningar som rör förvaltningen av lokaler.

Revisionsnämnden konstaterar att

- flyttningskostnader och kostnader för tillfälliga lokaler är en betydande utgiftspost och därför borde de följas noggrannare, t.ex. per kostnadsställe och projektnummer i förvaltningarnas bokföring.
- anvisningarna för flyttningar borde utökas.

4.14 UTVÄRDERING AV PALMIAS VERKSAMHET

Produktion av stödtjänster

Palmia är ett flerbranschaffärsverk inom Helsingfors stadskoncern som producerar stödtjänster av olika slag för staden, bl.a. catering-, städ-, fastighetssköt-

sel-, vaktmästar-, transport-, telefon- och välfärds- samt säkerhetstjänster. Därtill producerar Palmia personalmåltider för stadens anställda och måltidstjänster för hemmen, de senare ordnas av socialväsendet. För dottersammanslutningarna i stadskon-

cernen produceras fastighetstjänster. Palmias mål är att producera konkurrenskraftiga stödtjänster för stadens funktioner och öka sin marknadsandel inom stadens stödtjänster. Produktionen av externa tjänster har inte utökats, eftersom en klagan till EU-kommissionen har begränsat anskaffningen av nya kunder.

Enligt Helsingfors strategiprogram 2009–2012 är ett strategiskt mål att vikt fästs vid den ekonomiska balansen, och tjänsteproduktionen blir mer verkningsfull. De kritiska framgångsfaktorerna som styr Palmia är särskilt att omkostnaderna anpassas efter de disponibla inkomsterna och att tjänsterna blir mera verkningsfulla. En annan kritisk framgångsfaktor är att utveckla organisationen så att tjänsterna blir bättre. En åtgärd för att genomföra denna framgångsfaktor är bl.a. att centraliseringen av stödtjänster fortsätter. Målet är att andelen centraliserad produktion ska öka i fråga om mat-, städ- och vaktmästartjänster.

Verksamhetsmål

Sedan 2005 har Palmia haft bara ett bindande verksamhetsmål i budgeten, nämligen kundtillfredsställelsen. Målet har nåtts varje år. År 2008 höjdes

målnivån från 3,0 till 3,5 och har sedan dess varit oförändrad.

Sedan 2009 har Palmia haft tre andra verksamhetsmål i budgeten. Målnivån för rörelseöverskott i procent av omsättningen har sänkts sedan 2008. År 2010 höjdes målnivån för avkastning på investerat kapital jämfört med 2009, men sänktes igen i budgeten för 2011 och är nu lägre än för 2009. Målet för personalkostnader har varit oförändrat, trots att målet nåtts åren 2009–2010. Nyckeltalen för utvecklingen har huvudsakligen utfallit enligt budgeten, även om vissa målnivåer har sänkts.

Avkastning på grundkapitalet till staden

Vid behandlingen av 2003 års budget bestämdes ett avkastningskrav på 8 procent för Helsingfors servicecentrals grundkapital, vilket är 168 000 euro per år. Avkastningskraven på grundkapitalet och låneräntorna har varit oförändrade sedan grundandet. För affärsverkens del har stadsfullmäktige beslutat att som deras grundkapital fastställa anläggningstillgångarnas värde vid tidpunkten för grundandet och som ränta på grundkapitalet ränta enligt rådande räntenivå vid tidpunkten för grundandet.

Revisionsnämnden konstaterar att

- Palmias mål borde vara krävande och borde sättas på en sådan nivå att de sporrar till att utveckla verksamheten.

4.15 SAMARBETSAVTALET MED KULTTUURITEHDAS KORJAAMO OY

Revisionsnämnden har i utvärderingsberättelsen för 2009 utvärderat samarbetsavtalet mellan Helsingfors stadsmuseum, Helsingfors stads kulturmuseum och Kulttuuritehdas Korjaamo Oy. Samarbetsavtalet

undertecknades 20.11.2007 och är i kraft fram till 31.12.2018.

I samarbetsavtalet definieras såväl verksamhetsmål som ekonomiska mål. Verksamhetsmål för samarbetet är bl.a. att aktivera verksamheten och öka utbudet av kultur som intresserar allmänheten samt nå högre publiksiffror än i dag. Ett ekonomiskt mål för samarbetet är bl.a. att skapa ett nytt betydande kulturcentrum i Helsingfors som skulle gå på plus inom 2–3 år efter starten. Enligt kulturcentralen och stadsmuseet har målen för samarbetsavtalet nåtts bra. Den ekonomiska nedgången har dock inverkat på uppnåendet av lönsamhetsmålet i avtalet.

Kulttuuritehdas Korjaamo Oy:s lokaler

År 2010 betalade kulturcentralen sammanlagt 82 479,72 euro i hyra till stadsmuseet för Korjaamos lokaler på Tölögatan 51 a. Vid kulturcentralen har hyran inte tagits upp bland allmänna understöd eller projektunderstöd, men för att öka genomskinligheten i ärendet antecknas uppgiften i samband med verksamhetsbidraget till Korjaamo.

Lokalcentralen har hyrt ut byggnaden på Tölögatan 51 b till Kulttuuritehdas Korjaamo Oy räknat från 1.4.2004. Ursprungligen ingicks kontraktet tillsvidare med sex månaders uppsägningstid. Bolaget sade upp kontraktet att upphöra 31.12.2008. Bolaget var dock intresserat av att fortsätta hyra Korjaamobyggnaden. Fastighetsnämnden beslutade 16.12.2008 § 864 att ingå ett hyreskontrakt med Korjaamo för byggnaden på Tölögatan 51 b. Hyreskontraktet ingicks för fem år sålunda att månadshyran exklusive moms är 10 000 euro år 2009, 10 500

euro år 2010 och 11 000 euro år 2011, varefter hyran binds till levnadskostnadsindex. Enligt uppgift från fastighetskontoret har Kulttuuritehdas Korjaamo Oy legat efter med hyran under 2010.

Kulttuuritehdas Korjaamo Oy har planerat ändringsarbeten av olika slag i byggnaderna som de hyr av staden. Enligt hyreskontraktet ska hyresvärden godkänna ändringsarbetena, men enligt lokalcentralens uthyrningschef ingår inget förpliktande villkor om att lokalcentralen ska utföra ändringarna. Lokalcentralens investeringsbudget är ytterst stram under de närmaste åren bl.a. på grund av reparationsinvesteringar till följd av mögelproblem och problem med inneluften.

Understöd

Kultur- och biblioteksnämnden beslutade 8.12.2009 § 180 om storleken på understödet för 2010 sålunda att man år 2010 betalade 83 000 euro i verksamhetsbidrag till Kulttuuritehdas Korjaamo Oy och 30 000 euro i festivalbidrag till Stage-festivalen. För 2011 ansökte Kulttuuritehdas Korjaamo Oy om 150 000 euro i verksamhetsbidrag och 50 000 euro i festivalbidrag, precis som 2010. Kultur- och biblioteksnämnden beslutade 14.12.2010 § 182 om storleken på understödet för 2011 sålunda att man betalar 83 000 euro i verksamhetsbidrag och 30 000 euro i festivalbidrag.

Revisionsnämnden konstaterar att

- beviljandet av verksamhetsbidrag inte får vara beroende av avtalspartnerns ekonomiska situation.
- lokalcentralen inte kan vara skyldig att utföra ändringsarbeten som en samarbetsavtalspartner föreslår med anslag som reserverats i lokalcentralens investeringsbudget. Den ursprungliga hyran som avtalats med hyresgästen gäller inte längre och det nuvarande hyreskontraktet går ut 2013.

- alla stöd som har karaktären av understöd borde presenteras genomskinligt.

4.16 BEDÖMNING AV EFFEKTEN AV REVISIONSNÄMNDENS REKOMMENDATIONER

Syftet var att utreda vilka åtgärder centralförvaltningen och förvaltningarna har vidtagit med anledning av revisionsnämndens rekommendationer i utvärderingsberättelsen för 2008 och vilken inverkan rekommendationerna har haft.

Sedan 2009 har revisionsnämnden årligen utvärderat vilka effekter dess rekommendationer har haft. Utgångspunkten är att utvärderingen utförs retroaktivt med två års fördröjning. Då har centralförvaltningen och förvaltningarna haft tillräckligt med tid att vidta åtgärder med anledning av rekommendationerna och samtidigt blir det också möjligt att utreda de egentliga effekterna. I nämndens utvärderingsberättelse för 2008 behandlades 31 utvärderingsteman och i anslutning till dem framfördes 101 rekommendationer/konstateranden. Rekommendationernas effekter utvärderades för tio temans del.

Utvärderingen genomfördes genom att man bl.a. studerade stadsstyrelsens utredning till fullmäktige 9.12.2009 och riktade en förfrågan till de förvaltningar och aktörer som ansågs vara ansvariga för genomförandet av de åtgärder som framförts i revisionsnämndens rekommendationer.

Observationer och slutsatser

Nämnden utvärderade rekommendationernas effekter utifrån tre kriterier:

- förvaltningen har vidtagit de rekommenderade åtgärderna
- åtgärder har vidtagits med anledning av revisionsnämndens rekommendation.
- det utvärderade sakförhållandet har förändrats till det bättre genom de vidtagna åtgärderna.

Den tillämpade skalan var tredelad och utfallet beskrivs med färger i sammandragstabellen:

 Kriteriet uppfylls helt, med andra ord har t.ex. alla rekommenderade åtgärder vidtagits.

 Kriteriet uppfylls delvis, med andra ord har t.ex. de rekommenderade åtgärderna delvis vidtagits.

 Kriteriet uppfylls inte alls, med andra ord har t.ex. de rekommenderade åtgärderna inte vidtagits.

Tabellen nedan visar ett sammandrag av observationerna:

Tabell 20. Sammandrag av effekterna av nämndens rekommendationer

Utvärderingstema	De rekommenderade åtgärderna har vidtagits	Sakförhållandet har utvecklats positivt
Programmet Ett rökfritt Helsingfors	De rekommenderade åtgärderna har delvis vidtagits. Enligt svaret kommer uppföljningen av programmet Ett rökfritt Helsingfors inte att föreläggas fullmäktige.	Sakförhållandet har delvis utvecklats positivt. I fråga om rapporteringen av utfallet för programmet Ett rökfritt Helsingfors har situationen inte förbättrats.
Integrationen av invandrare	De rekommenderade åtgärderna har delvis vidtagits. Den centraliserade budgeteringen av invandrarrelaterade projekt och samordningen av understödsbeslut har inte utvecklats enligt rekommendationerna.	Sakförhållandet i fråga om integrationen av invandrare har delvis utvecklats positivt.
Konsekvensanalys ur jämställdhetsperspektiv	De rekommenderade åtgärderna har delvis vidtagits. Det förblev oklart hur målen för jämställdhetsprogrammet har genomförts och om förvaltningarna har utarbetat ett skriftligt löneprogram.	Konsekvensanalysen ur jämställdhetsperspektiv har delvis utvecklats positivt.
Ungdomsväsendets verksamhet, lokaler och förebyggande av utslagning bland ungdomar	De rekommenderade åtgärderna har delvis vidtagits. Narkotikastrategin har inte uppdaterats.	Samutnyttjandet av lokaler och utvecklingen av verksamhetsformer för unga över förvaltningsgränserna har delvis utvecklats positivt.
Stoppa trenden med ojämlika bostadsområden	De rekommenderade åtgärderna har delvis vidtagits.	Utvecklingen för att stoppa trenden med ojämlika bostadsområden har delvis varit positiv.
Efterlevnaden av koncernanvisningarna	De rekommenderade åtgärderna har delvis vidtagits. Det förblev oklart hur man har agerat i fråga om rekommendationen som gällde dokumentering av förhandssamtycke som begärts av koncernledningen.	Koncernstyrningen har delvis utvecklats positivt.
Upphandlings- och konkurrensutsettningskompetensen	De rekommenderade åtgärderna har delvis vidtagits.	Upphandlings- och konkurrensutsettningskompetensen har delvis utvecklats positivt.
Investeringsprojekt	De rekommenderade åtgärderna har delvis vidtagits.	Åtgärderna för att säkerställa kostnadsplaneringen av investeringsprojekt och kostnadsförslagets tillförlitlighet har delvis utvecklats positivt.
Hemvården och äldreomsorgsprogrammet	De rekommenderade åtgärderna har delvis vidtagits. Inom hemvården finns än i dag inga egna socialarbetare.	Situationen i fråga om hemvården har delvis utvecklats positivt.
Tjänster för personer med missbruk och psykiska störningar	De rekommenderade åtgärderna har vidtagits.	Situationen i fråga om tjänster för personer med missbruk och psykiska störningar har utvecklats positivt.

I fråga om alla utvärderingsteman hade förvaltningarna åtminstone delvis vidtagit åtgärder enligt rekommendationerna. Alla rekommendationer hade

inte lett till åtgärder. Det förblev oklart om detta beror på att rekommendationerna inte har ansetts motiverade eller på att förvaltningarna inte har vid-



tagit behövliga åtgärder för att avhjälpa missförhållandena. I fråga om ett utvärderingstema hade alla rekommenderade åtgärder vidtagits.

I förvaltningarnas utredningar konstaterades det ofta att man även annars skulle ha vidtagit åtgärder i samband med utveckling av den egna verksamheten. För fem utvärderingstemans del ansågs revisionsnämndens rekommendationer och konstateranden ha bidragit till att åtgärder vidtogs. För tre temans del hade de ingen som helst inverkan och för ett temas del hade åtgärder vidtagits uttryckli-

gen med anledning av nämndens rekommendationer. Det viktigaste för stadens del är att man har tagit itu med missförhållandena och vidtagit åtgärder.

Enligt utredningarna har sakförhållandet för alla de teman som revisionsnämnden utvärderade 2008 utvecklats positivt. Detta visar för sin del att nämndens rekommendationer har varit riktiga och gagnat såväl kommuninvånarna som staden.

Revisionsnämnden konstaterar att

- stadsstyrelsen borde försäkra sig om att förvaltningarna vidtar åtgärder med anledning av alla missförhållanden och rekommendationer som tas upp i utvärderingsberättelsen.



BILAGOR

BILAGA 1. REVISIONSNÄMNDEN 2009–2012, SEKTIONERNAS SAMMANSÄTTNING OCH REVISIONSKONTORETS ANSVARSPERSONER SOM BITRÄTT SEKTIONERNA

	1:a sektionen	2:a sektionen	3:e sektionen
ORDFÖRANDE	Hannele Luukkainen	Sari Näre	Antti Vuorela
VICE ORDFÖRANDE	Olli Viding	Tuulikki Vuorinen	Jaakko Ojala
LEDAMOT	Nils Torvalds	Satu Kouvalainen	Salla Korhonen

Revisionskontorets ansvarspersoner som biträtt sektionerna 2010:

1:a sektionen		
	Kähkönen Liisa	stadsrevisor
	Mettomäki Tuomas	stadsrevisor
	Nyström Anna-Lisa	stadsrevisor
	Palomäki Tarja	stadsrevisor
	Peltola Pertti	stadsrevisor
	Ritari Jari	stadsrevisor
	Roine Kari	stadsrevisor
	Sova Kirsi	koncernrevisor
	Terävä Timo	utvärderingschef

2:a sektionen		
	Kähkönen Liisa	stadsrevisor
	Mettomäki Tuomas	stadsrevisor
	Nyström Anna-Lisa	stadsrevisor
	Palomäki Tarja	stadsrevisor
	Peltola Pertti	stadsrevisor
	Terävä Timo	utvärderingschef

3:e sektionen		
	Ahlqvist Arto	stadsrevisor
	Kähkönen Liisa	stadsrevisor
	Mettomäki Tuomas	stadsrevisor
	Nyström Anna-Lisa	stadsrevisor
	Palomäki Tarja	stadsrevisor
	Ritari Jari	stadsrevisor
	Roine Kari	stadsrevisor
	Sova Kirsi	koncernrevisor
	Terävä Timo	utvärderingschef

Koncernfrågor		
	Sova Kirsi	koncernrevisor



BILAGA 2. REVISIONSNÄMNDEN 2009–2012, ARBETSFÖRDELNING

1:A SEKTIONEN	2:A SEKTIONEN	3:E SEKTIONEN
Stadsstyrelsen Direktörskollegiet Förvaltningscentralen Ekonomi- och planeringscentralen Direktionen för affärsverket Helsingfors stads ekonomiförvaltningstjänst Affärsverket Ekonomiförvaltningstjänsten (Talpa) Direktionen för affärsverket Helsingfors Energi Helsingfors Energi Direktionen för affärsverket Helsingfors Hamn Helsingfors Hamn Direktionen för affärsverket HST HST Personalcentralen Direktionen för affärsverket Helsingfors stads personalutvecklingstjänster Affärsverket Personalutvecklingstjänster (Oiva Akatemia) Företagshälsovårdscentralen Faktacentralen Samarbetsärenden i huvudstadsregionen Koncernledning och -tillsyn Koncernbolag och stiftelser	Kultur- och biblioteksnämnden Kulturcentralen Stadsbiblioteket Direktionen för stadens konstmuseum Konstmuseet Direktionen för stadsmuseet Stadsmuseet Direktionen för stadsorkestern Stadsorkestern Direktionen för djurgården Högholmens djurgård Ungdomsnämnden Ungdomscentralen Idrottsnämnden Idrottsverket Socialnämnden Socialverket Hälsovårdsnämnden Hälsovårdscentralen	Utbildningsnämnden Utbildningsverket Direktionen för finska arbetarinstitutet Finska arbetarinstitutet Direktionen för svenska arbetarinstitutet Svenska arbetarinstitutet Stadsplaneringsnämnden Stadsplaneringskontoret Fastighetsnämnden Fastighetskontoret Bostadsnämnden Bostadsproduktionskommittén Bostadsproduktionsbyrån Byggnadsnämnden Byggnadstillsynsverket Nämnden för tekniska tjänster Anskaffningscentralen Byggtjänsten (Stara) Partitorget Direktionen för affärsverket Palmia Palmia Nämnden för allmänna arbeten Byggnadskontoret Räddningsnämnden Räddningsverket Miljönämnden Miljöcentralen Direktionen för affärsverket Metropolilab Affärsverket Metropolilab (fram till 1.6.2010)
Helsingfors stads koncernföretag och stiftelser, 1:a sektionens ansvarsområde (nedan uppräknas de viktigaste):		
Helsingfors Koncernupphandling Ab Helsingin Matkailu Oy Helsinki Abroad Ltd Oy Helsinki Region Marketing Oy Finlandia-huset Ab Energiproduktionsbolag (Oy Mankala Ab, Mitox Ab, Fab Helsingfors Elhus, Helen El-nät Ab, Finlands Energi-Entreprenad Ab) Helsingfors Busstrafik Ab Ruskeasuon Varikkokiinteistö Oy Sveaborgs Trafik Ab Mäkelärinteen Uintikeskus Oy Helsingin Liikuntahallit Oy Helsingin Uusi Jalkapalloareena Oy Urheiluhallit Oy, Vuosaaren Urheilutalo Oy	Bolag som bostadsbelånats av staten eller fått statligt räntestöd: Regionala hyresbostadsbolag, 21 st. Helsingin Asumisoikeus Oy Helsingin korkotukiasunnot keskinäinen Koy Helsingin Palveluasunnot Koy Övriga bostadsbolag: Auroranlinna Koy Oy Helsingin Asuntohankinta Ab Lokalbolag: Fab Helsingfors Tennispalat Fab Kabelhuset Glaspalatsets Mediacentrum Ab, Pakkalantie 30 Koy Helsingin Tiedepuiston Yrityshautomot Oy Viikin viher- ja ympäristötietokeskus Koy Fab Verksamhetslokalerna i Helsingfors, Helsingfors Lejon Ab, Kaisaniemen Metrohalli Koy	Övriga bolag: Huvudstadsregionens Återanvändningscentral Ab Oy Gardenia-Helsinki Ab Radio- ja televisiotekniikan tutkimus RTT Oy Helsingforsleden Ab, Työmaahuolto Oy Posivire Oy, Seure Henkilöstöpalvelut Oy Stiftelser: Stiftelsen Musikhuset i Helsingfors Stiftelsen för Helsingforsnejdens sommaruniversitet Helsingfors teaterstiftelse Stiftelsen Helsingfors stads 450-årskonstnärshus Stiftelsen Helsingforsinstitutet Stiftelsen Helsingfors-veckan Isbanestiftelsen, Stadion-stiftelsen Helsingin Seniorisäätiö Oulunkylän sairaskotisäätiö, UMO-stiftelsen

HELSINGFORS STAD
REVISIONSNÄMNDEN

Unionsgatan 25
PB 400
00099 HELSINGFORS STAD
Telefon (09) 310 1613
www.hel.fi/tav