

Utvärderings- berättelse

2020



Helsingfors



Innehåll

4	Revisionsnämndens översikt
6	Sammandrag
8	Revisionsnämnden
10	Utvärdering av rekommendationernas effekter
14	Uppföljning av rekommendationerna med anledning av revisionen
15	Utvärdering av de bindande verksamhetsmålen 2020
18	Utvärdering av verksamhet och ekonomi enligt teman fastställda av nämnden
19	Ekonomi
19	Uppfyllelsen av de ekonomiska målen i budgeten och strategin
22	De ekonomiska nyckeltalens utveckling
25	Renoverings- och ombyggnadsprojektet för Olympiastadion
28	Förebyggande av ojämlikhet och utslagning
29	Förebygga differentiering mellan bostadsområden
34	Inverkan av anslagen för positiv diskriminering (PD) i grundskolorna
38	Programmen Mukana och Me-skolutveckling för att förebygga marginalisering i skolorna
42	Tjänster för missbrukare
46	Tillräcklig vård av barn utom hemmet
50	Främjande av jämställdhet mellan könen inom kultur- och fritidssektorn
54	Tjänster för hälsa och välfärd
55	Tillträde till icke-brådskande vård vid hälsostationer
59	Generellt inriktad elevvård inom stadens grundläggande utbildning
62	Delaktighet och öppenhet
63	Förverkligandet av medborgarbudgeten vid stadsmiljösektorn
68	Ungas påverkningsmöjligheter i praktiken
72	Den byggda miljön och ekologisk hållbarhet
73	Minska utsläpp från användning av byggnader och byggande
78	Uppfyllelsen av de miljöpolitiska målen i upphandlingarna
82	Stadens attraktionskraft och internationalitet
83	Det havsnära Helsingfors
88	Ägarpolitik
89	Ägarstyrning av lokalbolag
94	Bilagor
96	Förkortningar och ordlista

Revisionsnämndens översikt

Revisionsnämndens uppgift är att för fullmäktige ta fram för beslutsfattandet väsentlig information om måloppfyllelsen för de mål som satts i stadsstrategin och budgeten samt bedöma huruvida stadens verksamhet är ordnad på ett resultatrikt och ändamålsenligt sätt. I nämndens utvärderingsberättelse för 2020 presenteras observationer och rekommendationer som hänför sig till stadskoncernens verksamhet och som fullmäktige, stadsstyrelsen, övriga organ samt centralförvaltningen och sektorerna kan utnyttja vid utvecklingen av stadens verksamhet. Denna berättelse och webbplatsen arviointikertomus.fi ger även kommuninvånarna information om hur staden skött sina uppgifter under 2020.

Coronapandemins konsekvenser behandlas separat för varje utvärderingstema under de röda rubrikerna

År 2020 var ett ovanligt år på grund av coronapandemin. I utvärderingsberättelsen behandlas pandemins konsekvenser separat för varje utvärderingstema under de röda rubrikerna.

För utvärderingen är nämnden indelad i två sektioner. 1:a sektionen ansvarar för centralförvaltningen och stadsmiljösektorn. I utvärderingen framgick det att genomförandet av stadsmiljösektorns projekt med medborgarbudget har lyckats väl. Inom kom-

munikationen behöver man dock bättre beakta de stadsbor som inte följer sociala medier eller andra digitala kanaler. Havsstrategin har framskridit väl. Av de åtgärder som planerats för strategins första år, 2019–2022, har redan hälften åtminstone huvudsakligen genomförts.

Nämndens 2:a sektion ansvarar för fostrans- och utbildningssektorn, kultur- och fritidssektorn samt social- och hälsovårdssektorn. Inom kultur- och fritidssektorn har man framgångsrikt börjat vidta åtgärder för att främja jämställdheten mellan könen enligt jämställdhetsplanen och likabehandlingsplanen för stadens tjänster. Utifrån utvärderingen av ungdomars möjligheter att påverka bör initiativprocessen för ungdomar förenklas. Dessutom upptäcktes ett behov av att intensifiera samarbetet mellan kultur- och fritidssektorn och fostrans- och utbildningssektorn för att de ungas möjligheter att påverka ska bli en konkret del av skolornas och läroanstalternas verksamhet och undervisning.

Utvärderingsberättelsen finns att läsa på: www.arviointikertomus.fi/sv

Revisionsnämnden tackar alla som biträtt vid utvärderingen för 2020 och alla som kommit med förslag till utvärderingsteman vid beredningen av utvärderingsplanen för 2021.

Denna utvärderingsberättelse är den sista under fullmäktigeperioden 2017–2020. Nämnden har haft glädjen att i fyra års tid genomföra stadens vision om världens bäst fungerande stad genom att lägga fram utvecklingsförslag som stöder visionen.

Med samarbetshälsningar
Helsingfors stads revisionsnämnd

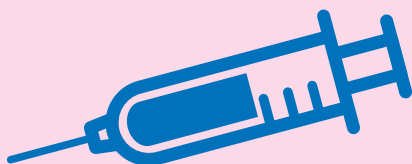


Sammandrag

Revisionsnämnden har till uppgift att bedöma huruvida de mål för verksamheten och ekonomin som fullmäktige satt upp har nåtts i kommunen och kommunkoncernen och huruvida verksamheten är ordnad på ett resultatrikt och ändamålsenligt sätt. Nedan några plock ur utvärderingsresultaten för 2020.

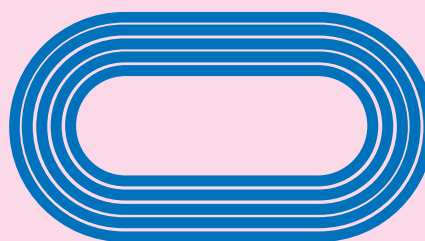
Över hälften av verksamhetsmålen uppfylldes trots coronapandemin.

Budgeten för 2020 innehöll sammanlagt 36 av stadsfullmäktige godkända bindande verksamhetsmål för sektorerna, affärsverken och förvaltningarna. Av målen uppfylldes 56 procent. Trots coronapandemin var utfallsprocenten högre än året innan, då den var 46 procent.



Coronapandemin gör det svårare att förutse ekonomin.

Tack vare statens coronakompensation blev effekterna av coronapandemin på Helsingfors stads årsbidrag neutrala år 2020. Coronapandemin innebär dock i fortsättningen en mycket stor ekonomisk osäkerhet. Den inverkar på intäkterna från kommunal- och samfundsskatter, men också på de utgifter vars tillväxt är särskilt svår att förutse på grund av det ökade vård- och serviceunderskottet samt inlärningsunderskottet.

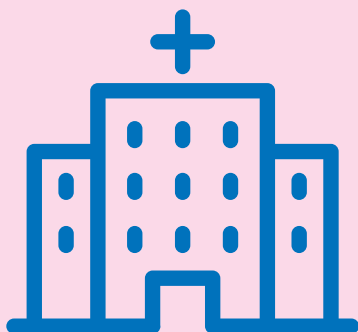


Kostnaderna för renoverings- och ombyggnadsprojektet för Olympiastadion överskreds betydligt.

Kostnaderna för renoverings- och ombyggnadsprojektet för Olympiastadion blev närmare 127 miljoner större än vad som uppskattades i projektplanen. I fortsättningen måste stads- miljösektorn säkerställa att genomförandeplanerna för de projekt som stadsfullmäktige ska besluta om är tillräckligt långt framskridna och högklassiga och att det görs upp en så tillförlitlig kostnadsberäkning som möjligt över dem.

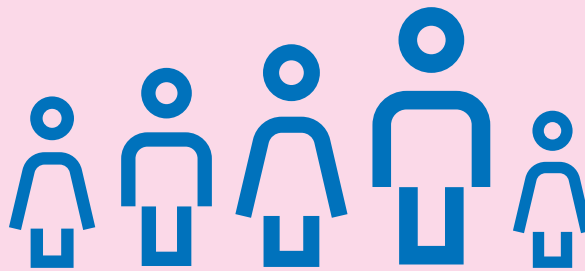
Tillträdet till icke-brådskande vård vid hälsostationer fullgörs inte på lika villkor vid alla hälsostationer.

Tillträdet till icke-brådskande vård fullgörs vid hälsostationer i huvudsak i enlighet med den lagstadgade tidsfristen, men inte i enlighet med Helsingfors egna mål och inte på ett jämlikt sätt. Under 2017–2020 förekom mycket stora skillnader i väntetiderna för icke-brådskande vårdbesök vid olika hälsostationer. År 2019 försämrades tillgången till vård avsevärt vid alla hälsostationer. År 2020 sökte färre patienter sig till hälsostationerna än tidigare på grund av coronapandemin, vilket kan ha lett till att patienterna inte har fått den vård de varit i behov av. Den största orsaken till hälsostationernas utmaningar är bristen på läkare. Social- och hälsovårdssektorn bör utveckla läkarnas arbetsförhållanden i den riktningen att arbetsbördan kan upplevas som rimlig vid alla hälsostationer, organisera tillräckliga möjligheter för utbildning av läkare och se till att läkarnas löner är konkurrenskraftiga.



Coronapandemin försvårade situationen för dem som får institutionsvård inom barnskyddet.

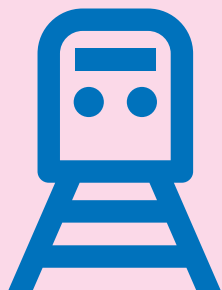
Coronapandemin har ökat behovet av barnskyddstjänster. Hos barn och unga som placerats i institutionsvård sedan hösten 2020 har allvarligt missbruk, våld i nära relationer och allvarliga brott blivit vanligare. Inom barnskyddet reagerade man på våren på coronapandemin genom att öka personalen, men det har sedan hösten förekommit problem med tillgången på personal inom barnskyddets socialarbete och institutionsvård, vilket försvårar tillhandahållandet av tjänster. Inte heller platser inom specialiserad och krävande institutionsvård finns att tillgå i nödvändig utsträckning. I utvärderingen av missbrukarvården rekommenderas det att missbrukarpoliklinikerna ska öka samarbetet med barnskyddstjänsterna för att hela familjen ska kunna stödjas på ett helhetsbetonat sätt.



Åtgärderna för att förebygga utslagning bland barn och unga kräver mer bestående lösningar.

I grundskolor har man vidtagit åtgärder för att minska ojämlikhet och förebygga utslagning bland barn och unga i enlighet med programmet Mukana och Me-skolutvecklingen. Me-skolutvecklingsåtgärderna har gett goda erfarenheter, men utmaningen är att de effekter som fått genom projektfinansieringen ska vara bestående. För att trygga kontinuiteten bör fostrans- och utbildningssektorn anvisa en permanent resurs för det arbete som ska utföras i grundskolorna för att förebygga ojämlikhet och utslagning bland barn och unga i områden där fler än genomsnittet är sårbara. I utvärderingen av den generellt inriktade elevvården inom den grundläggande utbildningen konstaterades det att elevens rätt att få psykolog- och kuratorstjänster inom den tidsfrist som anges i lagen ska säkerställas.

Differentieringen mellan bostadsområden kunde inte stoppas.



Trots att Helsingfors stad genom långsiktig bostadspolitik med sikte på en mångsidig invånar- och bostadsstruktur lyckats dämpa segregationsutvecklingen har differentieringen bostadsområden emellan inte minskat. Under de senaste åren har den etniska differentieringen ökat mest. I enskilda områden, till exempel i Kvarnbäcken, har staden dock genom betydande markanvändningsåtgärder lyckats hejda den negativa differentieringsutvecklingen. Jokerbanan och de andra planerade spårvägsprojekten ger goda möjligheter att utveckla stadsdelarna. Staden bör utnyttja den förbättrade tillgängligheten som spårprojekten medför genom kompletteringsbyggen och serviceutveckling.

Åtgärderna för att minska utsläppen från användningen av byggnader har framskridit snabbare än åtgärderna för att minska utsläppen från byggande.

Stadsmiljösektorn och Helsingfors stads bostäder Ab har vidtagit flera åtgärder i enlighet med åtgärdsprogrammet Kolneutralt Helsingfors 2035 för att minska utsläppen från byggnadsanvändning. Åtgärderna för att minska utsläppen från byggande har framskridit långsammare. På grund av att byggnader har långt livsspann vore det, för att kunna nå målen för utsläppsminskningarna inom utsatt tid, skäl att påskynda åtgärderna. I utvärderingen av de miljöpolitiska målen i anslutning till stadens upphandlingar konstaterades det att staden har inlett utvecklandet av miljöansvaret vid sektorernas, förvaltningarnas och dottersammanslutningarnas upphandlingar i enlighet med åtgärdsprogrammet.



Revisionsnämnden

Revisionsnämndens uppgifter och sammansättning

Revisionsnämnden är ett lagstadgat organ som är direkt underställt stadsfullmäktige, och revisionsnämnden organiserar granskningen av Helsingfors stads och stadskoncernens förvaltning och ekonomi och bedömer i enlighet med kommunallagen huruvida målen för verksamheten har nåtts och huruvida verksamheten är ordnad på ett resultatrikt och ändamålsenligt sätt. Nämnden bereder de ärenden som gäller granskningen av förvaltningen och ekonomin och som stadsfullmäktige ska fatta beslut om samt övervakar att den i kommunallagen fastställda skyldigheten att redogöra för bindningar iakttas.

Stadsfullmäktige tillsatte 7.6.2017 en revisionsnämnd för mandattiden 2017–2020. Nämnden har nio ledamöter, var och en med en personlig ersättare. Nämndens utvärderingar bereds i två sektioner, vars sammansättning presenteras i tabell 1. Arbetsfördelningen presenteras i en bilaga till utvärderingsberättelsen.

År 2020 var revisionsdirektören Timo Terävä chef för revisionskontoret och revisionsnämndens föredragande. För utvärderingsprocessen ansvarade Minna Tiili. Revisionsprocessen leddes av revisionschefen Arto Ahlqvist.

Ledande effektivitetsrevisorn Liisa Kähkönen fungerade som revisionsnämndens sekreterare. Hon ansvarade också för samordningen av 2:a sektionens utvärderingsarbete. För samordningen av 1:a sektionens utvärderingsarbete ansvarade ledande effektivitetsrevisorn Petri Jäske.

Utvärderingsverksamhet

Nämnden utvärderar årligen om de verksamhetsmål och ekonomiska mål som fullmäktige satt upp för staden och stadskoncernen har uppfyllts och om verksamheten är ordnad på ett resultatrikt och ändamålsenligt sätt. Observationerna och rekommendationerna i samband med utvärderingen presenteras i denna utvärderingsberättelse. Innan utvärderingsberättelsen föreläggs fullmäktige inhämtas nödvändiga utlåtanden från stadsstyrelsen och andra organ. Vid årets slut lämnar stadsstyrelsen fullmäktige en utredning om vilka åtgärder personerna som ansvarar för verksamheten och de redovisningsskyldiga har vidtagit med anledning av utvärderingsberättelsen.

Utvärderingsplanen för 2020 bereddes i samarbete mellan revisionsnämnden och revisionskontoret och nämnden godkände planen 12.5.2020. Revisionsnämnden gav kommuninvånarna och stadens personal möjligheten att komma med förslag till utvärderingsteman via tjänsten Säg din åsikt. Utvärderingsberättelsen innehåller två utvärderingsteman som revisionsnämnden valde ut för utvärderingsplanen utifrån förslagen som lagts fram via tjänsten Säg din åsikt. De valda temana behandlar förebyggande av differentiering mellan bostadsområden och förverkligande av de ungas möjligheter att påverka. Vid beredningen av planen beaktades dessutom förslag till utvärderingsteman som begärts av fullmäktigeledamöterna, fullmäktigegrupperna och stadens ledning. I enlighet med revisionsnämndens verksamhetsplan 2017–2020 betonas utvärderingsämnena åren 2018–2021 nio teman härledda ur stadsstrategin.

Det praktiska utvärderingsarbetet skedde i nämndens sektioner, som vid sina möten behandlade planerna för utförandet av utvärderingarna, utvärderingspromemoriorna och textutkasterna till utvärderingsberättelsen. Sektionerna gjorde sammanlagt fyra utvärderingsbesök vid centralförvaltningen och sektorerna.

Från och med mars 2020 hölls nämndens och sektionernas möten elektroniskt, med undantag för revisionsnämndens möte på Olympiastadion 3.11.2020. Även utvärderingsbesöken ordnades genom elektroniska mötesförfaranden. Revisionsnämnden deltog i ett gemensamt webinarium 26.11.2020 för huvudstadsregionens revisionsnämnder. Webbinariet ordnades av HUS.

Revisionskontoret biträdde revisionsnämnden och dess två sektioner vid det planerliga utvärderingsarbetet. Vid revisionskontorets utvärderingsarbete följdes den utvärderingshandbok som utarbetats vid revisionskontoret.

Revisionsverksamhet

Revisionen av Helsingfors stads räkenskapsperioder 2019–2022 utfördes av KPMG Oy Ab. Huvudansvariga revisorn, OFR, CGR Jorma Nurkkala, lämnade tre rapporter över 2020 års revision till nämnden.

Revisionsnämndens sammansättning

1:a sektionen



ordförande Dan Koivulaakso
magister i samhällsvetenskaper



Iida Haglund
estonom



Minna Salminen
pedagogie magister



Juhani Strandén
Qualification in Business and
Administration of Accounting, QBA



Paul Taimitarha
ekonomie magister

2:a sektionen



vice ordförande Kauko Koskinen
diplomingenjör,
ekonomie magister



Sanna Lehtinen
teologie doktor,
juris magister



Auni-Marja Vilavaara
filosofie magister,
juris magister



Tuomas Viskari
magister i samhällsvetenskaper

Övervakningen av redogörelserna för bindningar

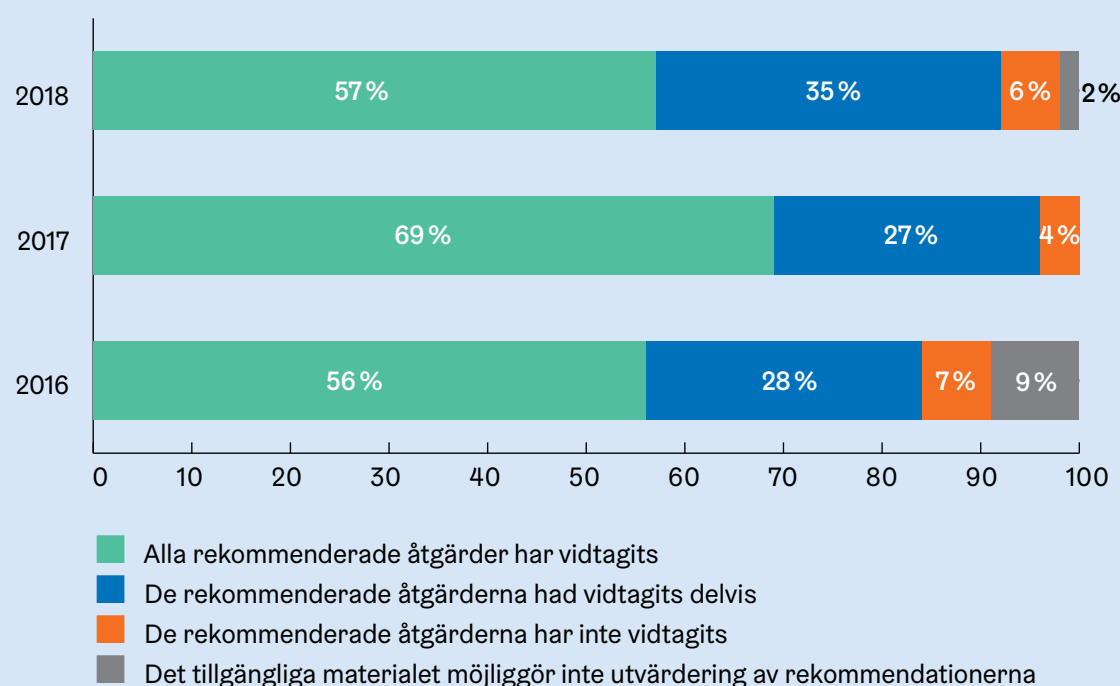
Enligt kommunallagen är förtroendevalda och tjänsteinnehavare skyldiga att offentligt redogöra för sina bindningar. Revisionsnämnden ska övervaka att skyldigheten att redogöra för bindningar iakttas och tillkännage redogörelserna för fullmäktige. År 2020 antecknade nämnden de förtroendevaldas och tjänsteinnehavarnas redogörelser för sina bindningar till protokollet vid sina sammanträden 2.6.2020 och 17.11.2020. Redogörelserna behandlades av fullmäktige 17.6.2020 och 9.12.2020. Revisionskontoret biträdde revisionsnämnden vid övervakningen av redogörelserna för bindningar.

Behandlingen av utvärderingsberättelsen för 2019

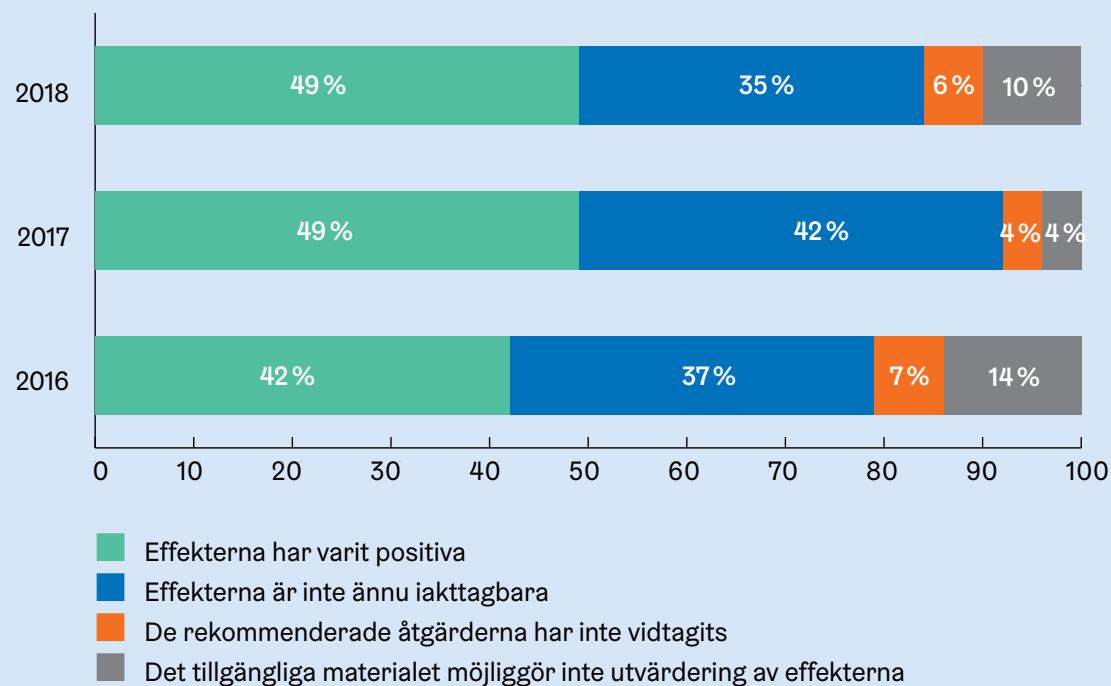
Stadsfullmäktige antecknade utvärderingsberättelsen för 2019 och de utlåtanden som begärts om den till protokollet 17.6.2020. Fullmäktige antecknade stadsstyrelsens utredning om åtgärderna med anledning av utvärderingsberättelsen till protokollet 9.12.2020. I sin utvärderingsberättelse för 2021 följer revisionsnämnden upp hur de rekommendationer som nämnden gett 2019 genomförts.

Utvärdering av rekommendationernas effekter

Figur 1. Vidtagandet av åtgärder med anledning av revisionsnämndens rekommendationer 2016–2018



Figur 2. Effekterna av åtgärderna enligt revisionsnämndens rekommendationer 2016–2018



Tabell 1. Sammanfattning av vidtagandet av rekommendationerna i utvärderingsberättelsen för 2018 enligt utvärderingstema*

-  Uppfylls helt: alla rekommenderade åtgärder har vidtagits eller effekterna har varit positiva
-  Uppfylls delvis: de rekommenderade åtgärderna har vidtagits delvis eller effekterna är ännu inte iakttagbara
-  Uppfylls inte alls: de rekommenderade åtgärderna har inte vidtagits

Utvärderingstema	Åtgärder	Effekter
Utvärderingar på stadsnivå		
Uppföljning av rekommendationerna med anledning av revisionen		
Utvärdering av de bindande målen		
Ekonomi		
Utvärdering av stadens ekonomi		
Ekonomiska effekter av tomtöverlåtelsen		
Strategi och ledarskap		
Enhetligt och jämlikt belöningssystem		
Ägarpolitik		
Målsättningen för dottersammanslutningar och deras ledning		
Stadens attraktionskraft och internationalitet		
Attraherandet av utländska investeringar, företag och experter		
Förebyggandet av ojämlikhet och diskriminering		
Områdesvis jämlikhet inom den grundläggande utbildningen		
Jämlika studiemöjligheter i stadens gymnasier		
Överföringen av utkomststödet till Folkpensionsanstalten		
Tjänster för hälsa och välfärd		
Barns och unga personers tillgång till mentalvårdstjänster		
Barns och unga personers tillgång till rehabiliteringsterapier		
Kvaliteten på och tillräckligheten hos tjänster som stödjer närståendevården		
Kvaliteten på och hanteringen av avtalen för köpta tjänster		
Den byggda miljön och ekologisk hållbarhet		
Kvalitetskontroll vid nybyggnation		
Genomförandet av utsläppsminskningar		
Genomförandet av naturskyddsprogrammet		

* Resultatet har beräknats genom att poängsätta utvärderingarna av enskilda rekommendationer (=5; =3 och =1) och beräkna medeltal för dem. Medeltalet 4 anges med symbolen  och medeltalet 2 med symbolen .

Utvärdering av effekterna av revisionsnämndens rekommendationer 2018



Har de rekommenderade åtgärderna i utvärderingsberättelsen för 2018 vidtagits?



Åtgärder har vidtagits för 92 procent av rekommendationerna i utvärderingsberättelsen för 2018.

Utvärderingens huvudfråga:

Vilka verkningar har revisionsnämndens rekommendationer haft?

Delfrågorna:

1. Vilka åtgärder i enlighet med revisionsnämndens rekommendationer i utvärderingsberättelsen för 2018 har centralförvaltningen och sektorerna vidtagit?
2. Vilka effekter har de rekommenderade åtgärderna haft?

I utvärderingsberättelsen för 2018 behandlades 17 utvärderingsteman och gavs 49 rekommendationer. Rekommendationernas effekt utvärderades genom att granska de uttalanden som gjordes i utvärderingsberättelsen och i stadsstyrelsens rapport till fullmäktige i december 2019 samt genom att skicka en e-postenkät till ledningen för den berörda serviceenheten eller annan ansvarig enhet. Vidtagandet av åtgärder och deras verkningar bedömdes enligt en skala på fyra nivåer (figur 1 och 2). Tabell 1 visar ett sammandrag över uppfyllelsen av rekommendationerna efter utvärderingstema.

De rekommenderade åtgärderna har i huvudsak vidtagits

Åtgärder har vidtagits för 92 procent av rekommendationerna i utvärderingsberättelsen för 2018 (figur 1). Figuren visar ett sammandrag av utvärderingsresultaten med avseende på vidtagandet av åtgärder. Som jämförelse visas resultaten av de utvärderingar som under de föregående åren gjorts för åren 2016 och 2017. År 2018 var det bara för sex procent av rekommendationerna (tre rekommendationer) som inga åtgärder vidtagits.

Tre rekommendationer har ännu inte genomförts

De tre rekommendationer som ännu inte hade genomförts fram till uppföljningstidpunkten, december 2020, var:

- stadskansliet bör påskynda beredningen av ägarstrategier för koncernsektionen så att stadsstyrelsen kan ange vilka bolag som är marknadsorienterade och besluta om ägarstrategier för dessa.
- stadsmiljösektorn bör främja måluppfyllelsen i fråga om minskade utsläpp från trafiken med mer verkningsfulla metoder.
- social- och hälsovårdssektorn bör förbättra tillgängligheten för närståendevårdstjänsterna genom att ordna transport till tjänsterna exempelvis med hjälp av en taxisedel.

Enligt stadskansliets koncernstyrningsenhet har ägarstrategiutkastet för marknadsorienterade dottersammanslutningar huvudsakligen varit färdiga hösten 2020, men de har inte särskilt tagits med i beslutsfattandet, utan det har ansetts ändamålsenligt att fatta beslut om dottersammanslutningarnas ägarstrategier som helhet våren 2021. Först då utarbetas också formella riktlinjer om vilka dotterbolag som arbetar på marknadsvillkor.

Stadsmiljösektorn har ännu inte främjat måluppfyllelsen i fråga om minskade utsläpp från trafiken med mer verkningsfulla metoder. Undersökningar visar att de mest effektiva sätten att minska växthusgasutsläppen från trafiken är att prissätta fordonstrafiken, minska prestationen och de specifika utsläppen från den tunga trafiken och betydligt öka elbilsbeståndet. Stadens roll i ökningen av antalet elbilar är främst att möjliggöra ökningen. Försöket med vägavgifter kan inte främjas innan lagstiftningen ändras.

Revisionsnämnden konstaterade i utvärderingsberättelsen för 2018 att transport eller taxisedel som ordnas för en vårdtagare för att ta sig till tjänsterna – exempelvis till vård som ges dygnet runt under den tid som en närståendevårdare är ledig – förbättrar tillgängligheten till tjänsten och stödjer närståendevårdarens möjligheter att orka. Social- och hälsovårdssektorn har uppskattat att transporter enligt den nuvarande efterfrågan skulle kosta 100 000–150 000 euro för de lagstadgade lediga dagarna i stödet för närståendevård. Sektorn har dock inte anvisat någon finansiering för detta.



Hälften av rekommendationerna har redan haft positiva verkningar

Vid utvärderingstidpunkten kunde positiva verkningar av de åtgärder som vidtagits med anledning av rekommendationerna i utvärderingsberättelsen för 2018 skönjas för 49 procent av rekommendationerna (figur 2), det vill säga i samma utsträckning som året innan. För 35 procent av rekommendationerna var effekterna av de vidtagna åtgärderna ännu inte iakttagbara. Vissa rekommendationer var till sin natur sådana att de inte kan ge effekter på kort sikt, även om åtgärder vidtas.

År 2018 innehöll utvärderingsberättelsen fem rekommendationer vars verkningar inte kunde bedömas. I två fall fanns det på grund av coronapandemin inte tillgång till det material som behövs för att verkningarna ska kunna bedömas. Coronapandemin hade även i övrigt en viss inverkan på genomförandet av åtgärder, i synnerhet inom social- och hälsovårdssektorn.

Mentalvårdstjänsterna för barn och unga har förbättrats, men bristen på läkare är fortfarande ett problem

I en gemensam utvärdering av kommunerna i huvudstadsregionen och HUS gavs åtta rekommendationer för att förbättra mentalvårdstjänsterna för barn och unga. Majoriteten av rekommendationerna har främjats väl. Social- och hälsovårdssektorn har i enlighet

med rekommendationerna förbättrat tillgången till mentalvårdstjänster för barn och unga genom att i Kvarnbäcken och Fiskehamnen inrätta serviceställen vid namn Mieppi, som erbjuder mentalvårdstjänster för personer över 13 år, samt genom att öka ungdomsstationens resurser. Samarbetet inom servicekedjorna har intensifierats med HUS och inom staden. Läkarchriften har dock inte kunnat lindras. Revisionsnämnden rekommenderade även att man i de situationer där det krävs psykiatrisk vård för barnet eller den unga i fråga ska utse en läkare eller ansvarig person som ska samordna tjänsterna och svara för informationsgången. Någon efterlevnad av denna rekommendation kan inte skönjas, vilket delvis beror på bristen på läkarresurser. Inom fostrans- och utbildningssektorn har man genom tilläggsanslag förbättrat tillgången till psykologtjänster i elevvården inom den grundläggande utbildningen. Gymnasier med en särskild utbildningsuppgift har dessutom anvisats en och en halv gång så stora resurser för studerandevård.

Slutsatser

Av de rekommendationer som revisionsnämnden gav i sin utvärderingsberättelse för året 2018 var nästan alla, 92 procent, sådana att de rekommenderade åtgärderna helt eller delvis hade vidtagits inom sektorerna. Positiva verkningar kunde skönjas för hälften av rekommendationerna.

Uppföljning av rekommendationerna med anledning av revisionen

Enligt Helsingfors stads förvaltningsstadga har revisionsnämnden bland annat till uppgift att följa att de redovisningsskyldiga och de övriga som ansvarar för verksamheten har vidtagit behövliga åtgärder med anledning av de rekommendationer och anmärkningar som revisionen föranlett.

Stadens revisor rapporterar till revisionsnämnden om utförd revision tre gånger per år. Rapporterna delas ut till stadens och sektorernas samt förvaltningarnas och affärsverkens ledning samt till övriga personer som ansvarar för förvaltning och ekonomi. Räkningsårets revision delas också ut till stadsfullmäktige. Rapporterna redogör för iakttagelserna vid revisionen och ger förvaltningarna rekommendationer med anledning av dem.

Uppföljning av revisionsiakttagelserna i samband med revisionen 2018–2019

Under räkenskapsåret rapporterade revisorn till revisionsnämnden om brister i skötseln av ekonomin och förvaltningen, vilka upprepade gånger hade iakttagits vid revisionerna under åren 2018–2019. Områden som iakttagelserna upprepade gånger gällde var memorialverifikat, bokslutsspecifikationer och uppföljning av existerande egendom och lösöre, upphandlingsverksamheten samt administrationen. Revisionsnämnden anser det vara befogat att påminna förvaltningarna om att det är deras skyldighet att utan dröjsmål vidta åtgärder för att rätta till brister som upptäckts vid revisionen. Detta gäller särskilt dem som nämns i rapporterna, men rekommendationerna är nyttiga även för dem som inte varit föremål för granskning vid den aktuella revisionen.

Revisionsnämnden konstaterar att

stadsstyrelsen ska

- säkerställa att de redovisningsskyldiga utan dröjsmål vidtar de åtgärder som revisorerna föreslagit, för att undanröja de iakttagna missförhållandena.

Utvärdering av de bindande verksamhetsmålen 2020

Av målen uppfylldes 56 procent

Budgeten för 2020 innehöll sammanlagt 36 av stadsfullmäktige godkända bindande verksamhetsmål för sektorerna, affärsverken och förvaltningarna. Av dessa uppfylldes enligt revisionsnämndens utvärdering 20 mål, det vill säga 56 procent. Trots coronapandemin var utfallsprocenten högre än året innan (46 %). I bokslutet ansågs att 22 mål uppfylldes. Skillnaderna mellan revisionsnämndens utvärdering och bokslutet beror på att man inte kunde ta ställning till huruvida två av målen hade uppfyllts. Mätaren för det ena målet saknade målnivå och uppfyllelsen av en av det andra målets mätare lämnar rum för tolkning.

Totalt fanns 73 mätare som beskriver hur målen uppnåts. Av dessa uppfylldes enligt revisionsnämndens utvärdering 68 procent (figur 3). Enligt bokslutsrapporteringen hade två fler mål uppnåts än vad som framkom i revisionsnämndens utvärdering.

Ett av stadsmiljösektorns mål var "Förbättrande av kundupplevelsen." Enligt bokslutsrapporteringen uppfylldes målets båda mätare, så målet uppnåddes. Enligt revisionsnämndens utvärdering kan måluuppfyllelsen inte bedömas eftersom det inte går att ta ställning till uppfyllelsen av en av mätarna. Bara den ena av målets mätare är entydig, eftersom medianen för genomgångstiden vid områdesuthyrning för utomhusevenemang enligt mätaren ska vara fem vardagar. Vid den andra mätaren, svar på kundrespons inom målsatt tid, står däremot formuleringen "fem vardagar". Eftersom det inte i nämns i mätaren att det handlar om ett genomsnitt eller en median kan mätaren även tolkas så att den målsatta tiden inte över huvud taget får överskridas. I uppföljningen ansåg sektorn att fem vardagar innebär sju dygn. Under år 2020 överskreds gränsvärdet på sju dygn i sex procent av fallen. Enligt detta sätt att mäta uppfylldes mätaren inte. Om man däremot bedömer utfallet utifrån genomsnittet, uppfylldes mätaren, eftersom årets genomsnitt var 5,8 dygn.

Räddningsverkets mål var "Personalens arbetsförmåga främjas fortgående" och mätaren lydde "I fråga om sjukfrånvaron genomförs förfarandena enligt

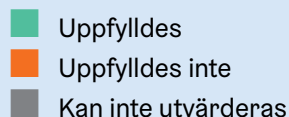
programmet för tidigt stöd Vatu". Enligt bokslutsrapporteringen uppnåddes målet eftersom sjukfrånvaron uppgick till 0,71 procent (0,91 % år 2019) och samtalen om tidigt stöd uppgick till 65 procent (60 % år 2019). Enligt revisionsnämndens utvärdering kan måluuppfyllelsen inte bedömas eftersom ingen målnivå har ställts för mätaren.

I samband med utvärderingen av målen upptäcktes det dessutom att två affärsverk bör utveckla uppställandet av sina mål. I budgeten för 2020 uppställdes fem bindande verksamhetsmål för affärsverket servicecentralen. De motsvarades dock i budgeten av enbart en mätare som beskriver kundnöjdheten. På ett annat ställe i budgeten uppgavs kundnöjdhet som ett bindande mål för affärsverkets verksamhet. Enligt budgeten hade affärsverket således antingen fem eller ett bindande verksamhetsmål. I bokslutet rapporterar servicecentralen endast utfallet av mätaren för kundnöjdhet. I budgeten för 2021 hade det uppställts endast ett bindande mål för servicecentralen, men målet omfattade i praktiken flera mål. Mätaren var fortfarande densamma, kundnöjdhet. Mångtydigheten ökas av att det också i budgeten för 2021 på ett annat ställe anges en mätare som bindande mål, kundnöjdhet.

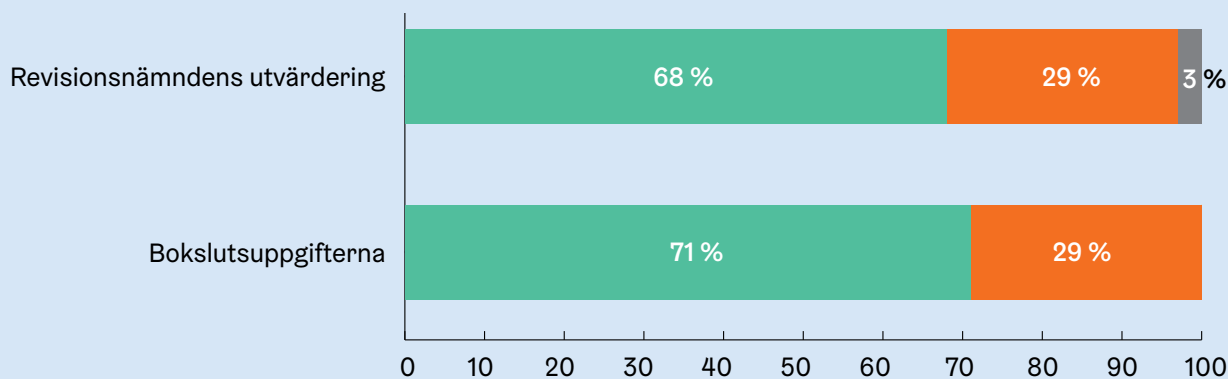
För affärsverket ekonomiförvaltningstjänsten (Talpa) uppställdes i sin tur fyra bindande verksamhetsmål i budgeten, men för enbart två av dem fastställdes en mätare. I bokslutet rapporterades endast om uppfyllelsen av dessa två mätare. I budgeten för 2021 finns det inte längre något motsvarande problem, det vill säga två mål motsvaras av två mätare.

Fostrans- och utbildningssektorns mål uppfylldes sämst

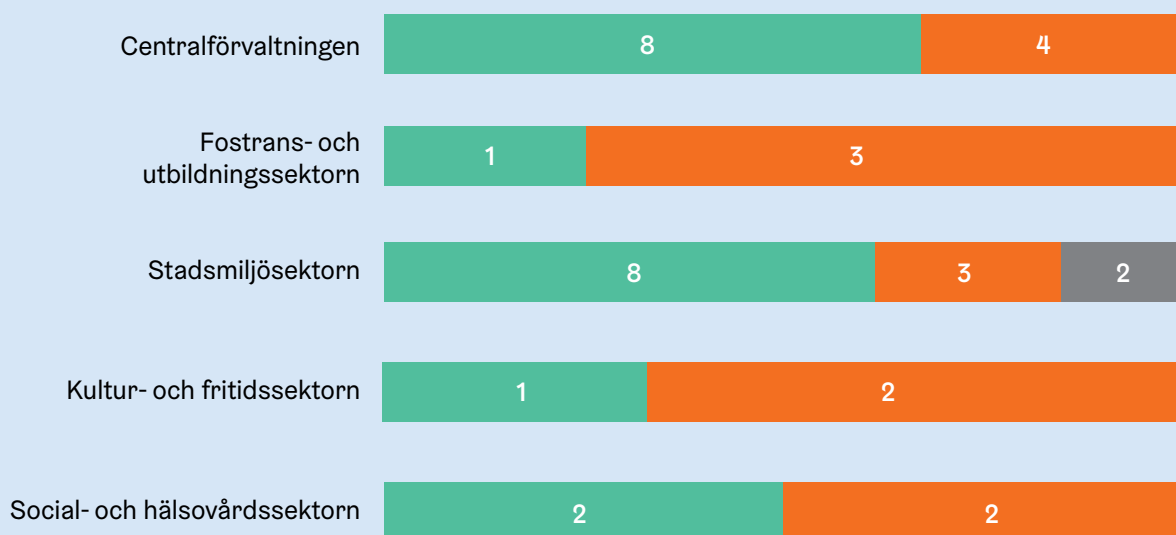
Sektorvis betraktat uppnåddes de bindande verksamhetsmålen bäst inom centralförvaltningen och stadsmiljösektorn (figur 4). Centralförvaltningen omfattar stadskansliet, revisionskontoret och affärsverken inom centralförvaltningen. Stadsmiljösektorn inbegriper förutom den egentliga sektorn även räddningsverket och trafikaffärsverket (HST).



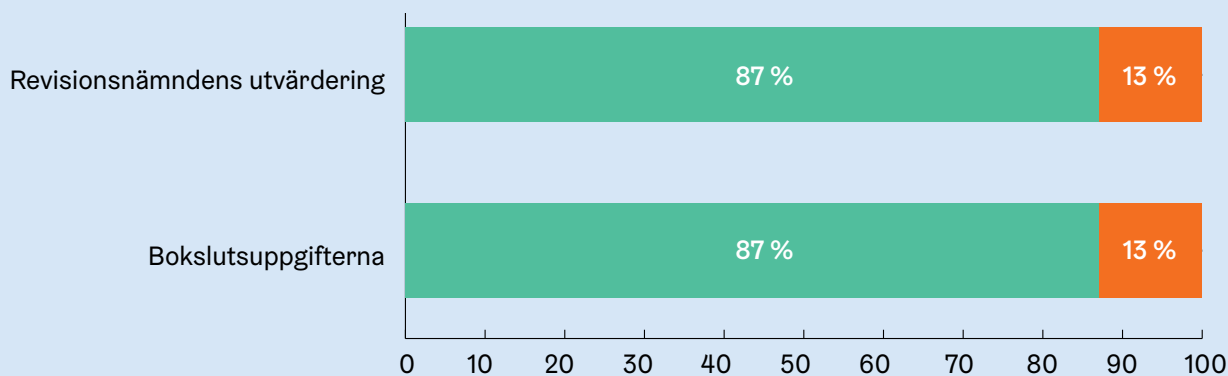
Figur 3. Måluppfyllelsen för sektorernas, affärsverkens och förvaltningarnas mätare för de bindande målen 2020, procent



Figur 4. Måluppfyllelsen för de bindande målen efter sektor år 2020, stycken



Figur 5. Måluppfyllelsen för dottersammanslutningarna 2020, mål som rapporteras till stadsfullmäktige



Hälften av social- och hälsovårdssektorns mål uppnåddes. Totalt fanns 13 mätare för målen, varav nio uppfylldes. Av de tre målen för kultur- och fritidssektorn uppnåddes ett, och en av de fem mätarna uppfylldes. Fostrans- och utbildningssektorns mål uppfylldes sämst. Av de fyra målen uppnåddes ett. Totalt fanns 14 mätare, varav nio uppfylldes.

Coronapandemins inverkan på uppfyllelsen av de bindande målen

De uppfyllda målen uppgick till 14. Stadsfullmäktige behandlade och godkände avvikelserna i målen huvudsakligen 17.2.2021. En av avvikelserna i de bindande målen behandlas av fullmäktige först 21.4, det vill säga efter att bokslutet har godkänts. I fråga om 11 mål hade uppfyllelsen av målen med coronapandemin att göra. Som exempel på mål vars uppfyllelse påverkades av coronapandemin kan nämnas yrkesutbildningens mål att minska det negativa avbrytandet, räddningsverkets mål om en genomsnittlig insatstid i den prehospitalkakutsjukvården samt social- och hälsovårdssektorns mål att förbättra kundupplevelsen på hälsostationerna och i den psykiatriska vården och missbrukarvården. Uppfyllelsen av det senare målet kunde inte mätas, eftersom apparaterna för kundrespons måste tas ur bruk. Räddningsverkets mål påverkades av att varje akutvårdsenhet efter vård av en coronapatient tas ur larmberedskapen i 30–60 minuter eftersom fordonen måste rengöras inuti.

Av dottersammanslutningarnas mål uppfylldes 87 procent

I budgeten för 2020 fastställdes totalt 15 mål för 13 dottersammanslutningar som skulle rapporteras till stadsfullmäktige. Av dessa uppfylldes 13, det vill säga 87 procent (figur 5). Revisionsnämndens utvärdering stämde överens med bokslutsrapporteringen.

De uppfyllda målen var Fastighets Ab Verksamhetslokalerna i Helsingfors mål om kostnadsstegringen inom fastighetsunderhållet och Seure Henkilöstöpalvelut Oy:s mål ”De fasta kostnaderna och avskrivningarna sammanlagt per utfört arbetsskift minskar med 4 % från år 2019”. Fastighets Ab Verksamhetslokalerna i Helsingfors kostnadsstegring inom fastighetsunderhållet fick uppgå till 1,3 procent, medan utfallet var en ökning på 10,5 procent. De kostnader som nämns i Seures mål steg med 18 procent medan målet var en minskning på fyra procent. Coronapandemin verkade på att Seures mål inte uppnåddes. Avvikelse från dottersammanslutningarnas mål har behandlats och godkänts av stadsfullmäktige 17.3.2021.

Slutsatser om måluppfyllelsen

Av de bindande verksamhetsmålen i budgeten för 2020 uppfylldes 56 procent och av mätarna 68 procent. Revisionsnämndens utvärdering avviker från bokslutet i fråga om två mål, eftersom nämnden ansåg att mätarna lämnar rum för tolkning.

I en av stadsmiljösektorns mätare och i en av räddningsverkets mätare konstaterades det att det behövs preciseringar för att man entydigt ska kunna bedöma hur målet har uppfyllts. Dessutom konstaterades det att det i Servicecentralen Helsingfors och Talpas mål fanns skillnader mellan bokslutet och budgeten. Talpa har korrigerat sättet att presentera målen i budgeten för 2021, men Servicecentralen Helsingfors kan ha problem med det också i fortsättningen.

Av de bindande målen för dottersammanslutningarna uppfylldes 87 procent. Endast två mål blev uppfyllda.

Revisionsnämnden konstaterar att

Servicecentralen Helsingfors bör

- förtydliga sättet att ange de bindande verksamhetsmålen så att det är överensstämmande i budgeten och bokslutet samt på de olika ställena i budgeten.

stadsmiljösektorn bör

- i budgeten förtydliga mätaren för den målsatta tiden för svar på kundrespons, så att tolkningen av hur den genomförs ska vara entydig.

räddningsverket bör

- i budgeten fastställa mätare för sjukfrånvaron och Vatu-förfaranden så att målnivåer ställs upp för dem.

Utvärdering av verksamhet och ekonomi enligt teman fastställda av nämnden



Ekonomi

Uppfyllelsen av de ekonomiska målen i budgeten och strategin

Konsekvenserna av coronapandemin syns inte i stadens ekonomi än

Finlands ekonomi har backat kraftigt på grund av coronakrisen. År 2020 sjönk bruttonationalproduktens volym med 2,8 procent enligt Statistikcentralens förhandsuppgifter (15.3.2021). Enligt Statistikcentralens bokslutsberäkningar (10.2.2021) ökade det sammanlagda årsbidraget för kommunerna på fastlandet med 2,2 miljarder euro jämfört med föregående år. De bakomliggande orsakerna är bland annat skattekortsreformen, en ökning av samfundsskatten och i synnerhet coronastödet på tre miljarder euro som staten beviljade kommunsektorn.

Tack vare statens coronakompensation blev effekterna av coronapandemin på Helsingfors stads årsbidrag neutrala år 2020. Stadens finansiering från skatteintäkter och statsandelar var sammanlagt 176 miljoner euro större än budgeterat (tabell 2). Detta berodde främst på statens coronakompensation till kommunerna, vilken genomfördes med en höjning av utdelningen på samfundsskatt och en höjning av statsandelarna med 214 miljoner euro.

Utgifterna ökade med sammanlagt 129,2 miljoner euro på grund av coronapandemin. De största utgiftsposterna var coronatestning och anskaffning av skyddsutrustning, 73 miljoner euro och HUS extra utgifter på 28,1 miljoner euro. Fostrans- och utbildningssektorns utgiftsökning var 7,9 miljoner euro. Staden förlorade dessutom verksamhetsinkomster på cirka 68,2 miljoner euro. Bland annat inkomster från markförsäljning, hyresinkomster från tomter och lokaler, klientavgifter och försäljningsinkomster föll bort. På grund av coronan uppstod emellertid en inkomstbesparing på 44,9 miljoner euro för staden.

Tabell 2 visar att coronapandemins totala konsekvenser för stadens ekonomi år 2020 slutligen var 23,5 miljoner euro positivt. Coronapandemins konsekvenser kommer sannolikt att ses först senare, varför det är svårt att förutspå ekonomin. Restriktionerna påverkar i hög grad invånarnas vardag och välbefinnande samt företagens och sammanslutningarnas verksamhetsvillkor, som i sin tur påverkar bland annat avkastningen från kommunal- och samfundsskatter. Enligt arbets- och näringsministeriets statistik (5.3.2021) har antalet arbetslösa i Helsingfors ökat med hela 58 procent från

januari 2020 till januari 2021. Arbetslösheten ökade i synnerhet bland ungdomar. Även antalet långtidsarbetslösa ökade kraftigare mot slutet av året. Coronapandemin har i varierande grad drabbat samhällets olika branscher. I synnerhet den minskade turismen påverkar stadens ekonomi.

Under våren och i slutet av året stängde staden ner flera av sina tjänster och stängningen har pågått under våren 2021. De negativa konsekvenserna försämrade bland annat situationen för de som bor ensam, de äldre och ungdomarna i Helsingfors, vilket visar sig som ökade mentala problem och sociala problem särskilt bland unga. Restriktionerna har försvårat livet för dem som redan tidigare varit utsatta samt ökat polariseringen och risken för utslagning. Pandemins konsekvenser tros i framtiden synas som underskott i service, vård och inlärning, vilka kommer att belasta stadens servicesystem och ekonomi i fortsättningen.

Omkostnadsökningen i enlighet med strategin överskreds klart

Enligt stadsstrategin används den årliga ökningen på 0,5 procent i totalproduktiviteten för att täcka en del av ökningen i omkostnaderna som befolkningsökningen orsakar. Enligt budgeten för 2020 räknas detta mål så att man beaktar den årliga befolkningstillväxten enligt stadens befolkningsprognos och ändringen i kostnadsnivån justerad enligt prisindex för basservicen minskad med 0,5 procent, som beskriver den årliga ökningen av den totala produktiviteten. På grund av att kostnader uppstår först efter att befolkningsökningen har ägt rum tillämpar man den procentuella befolkningsökningen från föregående år då man räknar utfallet. Vid budgeteringen var den tillgängliga prognosen för förändringen i prisindexet för basservice 2,7 procent och den tillåtna ökningen av omkostnaderna hade varit 3 procent. Tabell 3 visar att kostnadsökningen enligt de uppgifter som var tillgängliga vid bokslutet skulle ha fått vara endast 1,3 procent. Detta mål nåddes inte eftersom ökningen blev hela 4,4 procent. I beräkningen av målet i strategin ingår varken affärsverken eller fonderna. För budgetmomenten med nettobudgetering beaktas förändringen i verksamhetsbidraget.

Tabell 2. Coronapandemins effekter på inkomster och utgifter 2020

	Effekt, miljoner euro
Inverkan på skattefinansieringen (inklusive statsstöd)	+176
Utgiftsökning	-129,2
Besparingar	+44,9
Förlorade verksamhetsinkomster	-68,2
Totalt	+23,5

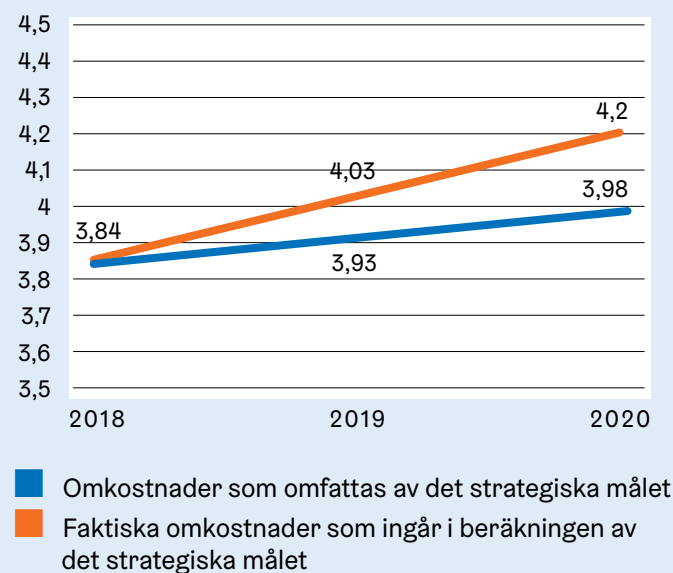
Tabell 3. Målet för omkostnadsökningen enligt stadsstrategin, utfall 2020, procent

	Utfall
Befolkningstillväxt (utfallet för 2019)	+ 0,9
Förändring i prisindex för basservicen	+ 0,9
Mål för förbättring av produktiviteten: 0,5 procents minskning	- 0,5
Tillåten reell ökning av driftsutgifterna enligt målet i stadsstrategin	+1,3
Realiserad ändring av utgifterna	+4,4

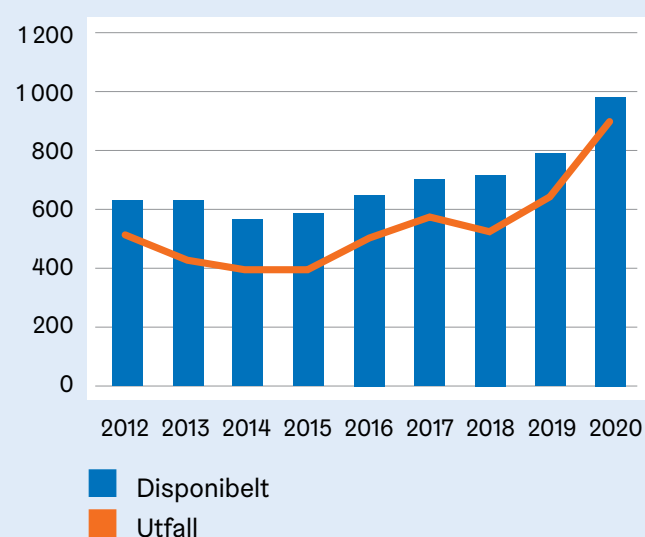
Tabell 4. Nyckeltal för Helsingfors stads affärsverk för räkenskapsperioden 2020, tusen euro

Affärsverk	Omsättning	Rörelse- överskott	Räkenskaps- periodens överskott	Avkastning på grund- kapital	Investerings- utgifter
Trafikaffärsverket (HST)	212 935	36 451	2 790	8 442	132 775
Affärsverket servicecentralen	92 994	3 998	4 078	80	177
Affärsverket Byggtjänsten (Stara)	266 972	16 409	14 452	1 944	6 973
Affärsverket Ekonomiförvaltnings- tjänsten (Talpa)	28 590	-811	-867	56	317
Affärsverket företagshälsan	21 617	58	18	40	71

Figur 6. En översikt över de omkostnader som omfattas av det strategiska målet jämfört med de faktiska utgifterna 2018–2020, miljarder euro



Figur 7. Utfallet för investeringsanslagen 2012–2020, affärsverken ej medräknade, miljoner euro (i fasta priser)



Detta mål för utgiftsökningen har varit i kraft sedan 2018 års budget. Målet nåddes 2018. År 2019 var utgiftsökningen 2,2 procentenheter högre än målet och år 2020 var den 3,1 procentenheter högre än målet. Figur 6 visar att avvikelserna från målet varit mycket stora, 100 miljoner euro 2019 och 220 miljoner euro 2020. Delvis berodde det ouppnådda målet på att stadsfullmäktige redan då budgeten godkändes hade avvikit från målsättningen i stadsstrategin. Dessutom har prognosen om en förändring i kostnadsnivån vid beredningen av budgeten varit större än den faktiska förändringen i kostnadsnivån.

De budgeterade omkostnaderna var sammanlagt 4,8 miljarder euro, vilket överskred budgeten med 19,6 miljoner euro. Stadens externa omkostnader ökade med 3,6 procent från föregående år (inklusive affärsverken). Verksamhetsinkomsterna uppgick till 1,4 miljarder euro. Inkomsterna överskred budgeten med 59,5 miljoner euro.

Skatteintäkterna ökade en aning från föregående år

Skatteintäkterna var 3,57 miljarder euro och utfallet var 57 miljoner euro mindre än budgeterat. Detta var ändå en ökning på 2,1 procent jämfört med föregående år. Kommunkattens andel var 2,8 miljarder euro, vilket var en ökning på till och med sex procent från föregående år. Detta berodde på korrigeringarna av skatteinredovisningen för 2019 och på en bättre löneutveckling än väntat. Inkomsterna från samfundsskatten uppgick till 519 miljoner, ändringen från föregående år var -11,5 procent. Inkomsterna från fastighetsskatten uppgick till 254 miljoner euro, en försämring på 7,3 procent från föregående år. På grund av ändringar i fastighetsbeskattningsprocesser förfaller omkring tio procent av skatterna för 2020 först 2021.

Totalt blev inkomsterna från skatter och statsandelar 176 miljoner euro högre än i budgeten, eftersom statsandelarna var 234 miljoner euro större än budgeterat.

Utgifterna för arbetsmarknadsstödet kommunandel överskreds avsevärt

I driftsekonomidelen i budgeten för 2020 fanns sammanlagt 25 bindande anslag eller verksamhetsbidrag. Av dessa utföll 18 eller 72 procent antingen enligt budgeten eller bättre än budgeterat. Sju av de bindande momenten antingen överskred sina utgifter eller nådde inte sitt verksamhetsbidrag. Staden beviljade överskridningsrätt åt alla dessa 17.2.2021. Den euromässigt största avvikelserna, 32 miljoner euro, var i utgifterna för budgetmomentet "Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt". Den procentuellt största avvikelserna var på budgetmomentet "Arbetsmarknadsstödet kommunandel, till stadskansliets disposition", som överskreds med 22 procent (13,8 miljoner euro). Arbetsmarknads-

läget försvagades på grund av coronapandemin. Aktivering av arbetslösa pausades dessutom under våren.

91 procent av investeringsanslagen förbrukades

Figur 7 visar att de disponibla anslagen för investeringar inklusive överskridningsrätter som beviljats av stadsfullmäktige var sammanlagt 977 miljoner euro år 2020, affärsverken ej medräknade. Utfallet för investeringsutgifterna var 892 miljoner euro. Av dessa var 130 miljoner euro inkomster från försäljningen av stadsmiljösektorns hus som placerades i fastighetsaktiebolaget Kalasataman Kymppi. Utan denna kapitalisering var investeringsutgifterna 762 miljoner euro. Hela 91 procent av de disponibla investeringsanslagen förbrukades. Detta är det hittills bästa procentuella utfallet för investeringarna sedan översiktsperioden som började 2012. Investeringarnas procentuella utfall var särskilt lågt 2015, då endast 68 procent av investeringsanslagen förbrukades. Efter detta har situationen förbättrats. I figur 7 anges anslagen i 2020 års prisnivå.

Investeringsdelen innehöll sammanlagt 19 bindande anslagsmoment. För elva av dem underskreds budgetanslaget eller utföll som planerat (58 procent). Åtta budgetmoment överskreds. Alla överskridningar har beviljats överskridningsrätt, bland annat på grund av att investeringarna gick fort framåt.

Sämre resultat i tre affärsverk

De bindande verksamhetsmålen för affärsverken har behandlats som en del av utfallet för de bindande målen. Bland dem fanns två målsättningar för den ekonomiska verksamheten, varav ett inte nåddes. Talpa hade som mål att räkenskapsperiodens resultat ska vara minst 10 000 euro. Utfallet blev en förlust på närmare 900 000 euro. Talpas resultat försämrades av de minskade prestationerna som en följd av coronapandemin samt av att uppdateringsavtalet för Hr- och löneräkningssystemet upplöstes. Talpa hade reserverat märkbart med resurser för att genomföra detta systemprojekt. HST hade som mål att räkenskapsperiodens resultat är minst noll, och utfallet var 2,8 miljoner euro. HST:s, Talpas och företagshälsans överskott minskade från räkenskapsåret 2019. Räkenskapsperiodens överskott i Stara ökade däremot jämfört med föregående år.

I resultaträkningsdelen har man fastställt ett krav på avkastningen på affärsverkens grundkapital. Tabell 4 visar förutom avkastning på grundkapitalet även omsättning, rörelseöverskott och räkenskapsperiodens överskott samt 2020 års investeringsutgifter. HST:s överskott för räkenskapsperioden är väsentligt mindre än rörelseöverskottet, eftersom inte bara avkastningen på grundkapitalet utan också återbäringen av infrastrukturränta till staden samt låneräntorna är stora poster.

De ekonomiska nyckeltalens utveckling

Årsbidrag och markförsäljning räckte inte längre till för investeringar

Årsbidraget anger de internt tillförda medel som efter betalning av löpande utgifter återstår för investeringar, placeringar och amorteringar. Finansieringsanalysen visar pågående års kassaflöde.

Figur 8 visar att investeringsutgifterna har ökat betydligt sedan 2018, över 400 euro. Under 2020 räckte inte årsbidraget och markförsäljningsinkomsterna till för investeringarna som tidigare år. Inkomsterna från försäljning av mark och byggnader samt från lokaler som ägs via aktier blev tre miljoner euro mindre än föregående år, men 37 miljoner euro större än budgeterat.

Tabell 5 visar att moderstadens årsbidrag har varit mer än dubbelt i förhållande till avskrivningarna under de senaste åren och förbättrats ytterligare 2020, då de var 2,3 gånger så stora. Investeringsgraden har försämrats men är fortfarande skälig. I koncernen var motsvarande nyckeltal lägre än i moderstaden, men bättre än förra året.

Regeringens proposition med förslag till lagstiftning om inrättande av vårdlandskap och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården och räddningsväsendet behandlas i riksdagen. Om reformen blir verklighet uppskattas det att de större städernas förmodligen att investera enligt behov märkbart försvagas.

Investeringsgraden försämrades från föregående år. Om man inte räknar med effekten av kapitaliseringen av Fastighets Ab Kalasataman Kymppi (engångspost på 130 miljoner euro) hade nyckeltalets värde varit 94 procent, alltså fortfarande högt. Låneskötselbidraget har förbättrats under flera år. Kassen har förbättrats sedan förra året. Dessa nyckeltal ligger på en rätt bra nivå, även i hela koncernen. Verksamhetens och investeringarnas kumulativa kassaflöde under fem år visar hur mycket av kassaflödet som blir över för nettoutlåning, amorteringar och förstärkning av kassen. Om kassaflödet är negativt måste man täcka utgifterna genom att antingen minska de befintliga kassamedlen eller öka låntagningen. Verksamhetens och investeringarnas kassaflöde blev 8,8 miljoner euro negativt för 2020, men det kumulativa värdet för fem år är klart positivt, 513 miljoner euro. Det kumulativa kassaflödet under fem år på koncernnivå var 563 miljoner euro negativt.

Lånestocken fortsatte att minska

I enlighet med stadsstrategin har totalinvesteringarna dimensionerats till en nivå som kan finansieras med intern finansiering under strategiperioden så att lånebeståndet per invånare inte ökar. Tabell 6 visar att moderstadens lånebestånd har sjunkit varje år sedan 2015. Lån per invånare har också minskat, vilket innebär att strategimålet för internfinansieringens tillräcklighet uppfylls väl. Koncernen har stora lån och de har fortsatt att växa. Koncernens tal påverkas av att Helsingfors stads bostäder Ab har ett stort främmande kapital. Bolagets låneförvaltningskostnader blir dock i praktiken betalda i form av hyresinkomster från hyreshusen.

Moderstadens relativa skuldsättning har varit nästan oförändrad sedan föregående år (figur 9). Koncernens relativa skuldsättningsgrad är hög och den har ökat en aning. Moderstadens och koncernens självförsörjningsgrad har hållits på nästan samma nivå.

Svårt att förutse ekonomin

I figur 10 visas i euro i vilken utsträckning stadens faktiska verksamhetsbidrag, årsbidrag och räkenskapsperiodens resultat har avvikit från det som budgeterats under den innevarande fullmäktigeperioden. Verksamhetsbidraget visar hur mycket av omkostnaderna som måste täckas med skattemedel och statsandelar efter att man har minskat omkostnaderna med inkomsterna från verksamheten. Till verksamhetsinkomsterna hör exempelvis inkomster från avgifter och försäljning samt hyresinkomster. Årsbidraget visar ett faktiskt penningöverskott i driftsekonomin, som är disponibelt bland annat för att finansiera investeringar. Räkenskapsperiodens resultat är ett bokföringsmässigt tal som påverkas av de kalkylmässiga avskrivningarna samt extraordinära inkomster och utgifter.

Figur 10 visar att det prognostiserade verksamhetsbidraget, årsbidraget och räkenskapsperiodens resultat under fullmäktigeperioden inte sammanföll med bokslutet, men det har varit stor variation under åren. Budgeten för 2017 utarbetades i en situation där den samhällsekonomiska utvecklingen var svag och man diskuterade behovet av att skära ned utgifterna för den kommunala ekonomin. Under året började dock både kommunal- och samfundsskatterna att utvecklas mycket positivt, vilket ledde till att staden sänkte sin skattesats för 2018. Budgeten för 2018 utarbetades i en tid med snabb ekonomisk tillväxt. Ändå konstaterades det i bokslutet att anslagen och ränteutgifterna var lägre än beräknat och att skatteintäkterna och intäkterna från markförsäljningen var bättre än väntat. Prognosen för 2019 lyckades bättre. När budgeten för 2020 utarbetades var man fortfarande omedveten om

Tabell 5. Årsbidragets tillräcklighet och vissa nyckeltal 2016–2020

	2016	2017	2018	2019	2020
Årsbidrag, procent av avskrivningarna (moder)	239	236	217	203	229,7
Årsbidrag, procent av avskrivningarna (koncern)	193	197	175	167	170,4
Intern finansiering av investeringarna (moder)	125	137	123	97	84,6
Intern finansiering av investeringarna (koncern)	88	103	80	63	63,7
Låneskötselbidrag (moder)	2,4	4,7	6,3	7,4	9,1
Låneskötselbidrag (koncern)	2,1	3,5	3,3	3,1	4,8
Likviditet, kassadagar (moder)	79	99	91	77	85
Likviditet, kassadagar (koncern)	59	76	69	62	66
Verksamhetens och investeringarnas kassaflöde ackumulerat under fem år, miljoner euro (moder)	-158	184	790	355	513
Verksamhetens och investeringarnas kassaflöde ackumulerat under fem år, miljoner euro (koncern)	-533	-112	98	-283	-563

Tabell 6. Lånestock perioden 2016–2020

	2016	2017	2018	2019	2020
Lånestock 31.12. (moder), miljoner euro	1 371	1 206	1 100	1 014	992
Lånestock 31.12. (koncern), miljoner euro	4 940	4 985	4 984	5 171	5 552
Lån, euro/invånare (moder)	2 157	1 871	1 698	1 550	1 508
Lån, euro/invånare (koncern)	7 772	7 732	7 670	7 914	8 442

coronapandemin. De stora statliga coronakompensationerna har bidragit till ett bättre årsbidrag, och ett resultat som var betydligt bättre än budgeten uppnåddes räkenskapsåret 2020.

Det är viktigt att förbättra prognostiseringen och uppföljningen av inkomsterna och utgifterna. Sektorerna, förvaltningarna och affärsverken utarbetar tre gånger per år en utfallsprognos för budgeten, som de förmedlar till sin nämnd eller direktion. Stadsstyrelsen och ledamöterna i stadsfullmäktige behandlar dock vanligtvis inte utvecklingen av prognosen för hela stadens ekonomi under budgetåret. För de politiska beslutsfattarna kan utvecklingen av den ekonomiska situationen – som har varit mycket positiv under de senaste åren – bli en överraskning i bokslutsskedet. Vid sidan av prognosernas noggrannhet är det viktigt att de politiska beslutsfattarna har en aktuell helhetsbild av stadens ekonomi.

Slutsatser

Man har lyckats minska moderstadens långfristiga skulder redan under flera år trots att stadens investeringsutgifter har ökat. Under strategiperioden har investeringarna alltså kunnat genomföras med

inkomstfinansiering utan att lånetrycket per capita har ökat. Ökningen av driftsutgifterna har inte hållits inom de ramar som fastställts i stadsstrategin. Stadens ekonomi vilar ändå på en stadig grund. Både investeringsnivån och investeringarnas utfall under 2020 var exceptionellt höga. Inkomstfinansieringen förblev hög delvis tack vare de coronakompensationer som staten betalade.

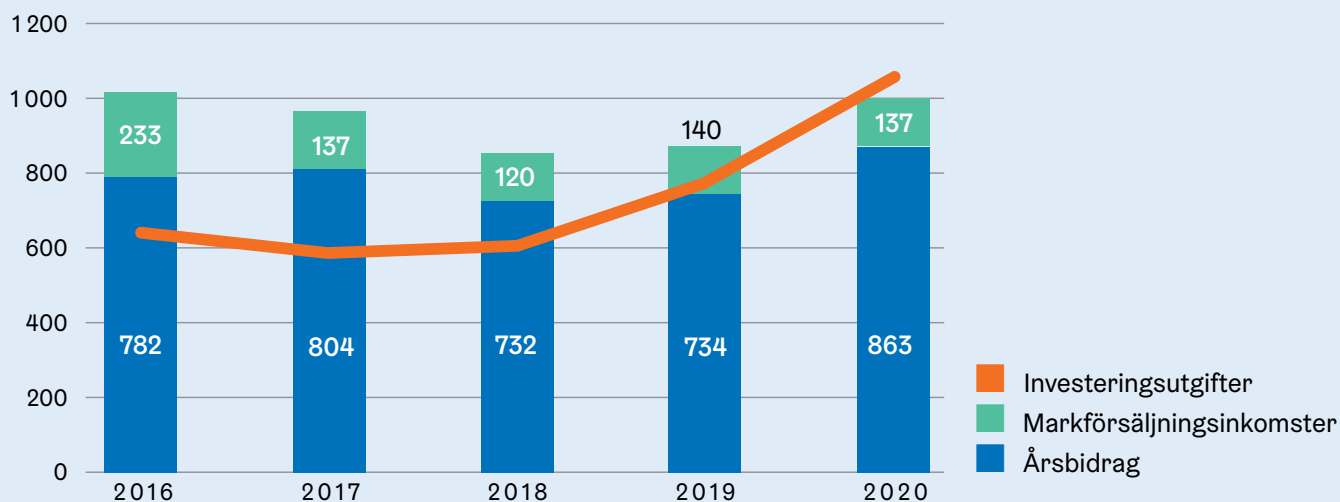
Coronapandemin innebär en mycket stor ekonomisk osäkerhet. Den inverkar på intäkterna från kommunal- och samfundsskatter, men också på de utgifter vars tillväxt är särskilt svår att förutse på grund av det ökade vård- och serviceunderskottet samt inlärningsunderskottet.

Revisionsnämnden konstaterar att

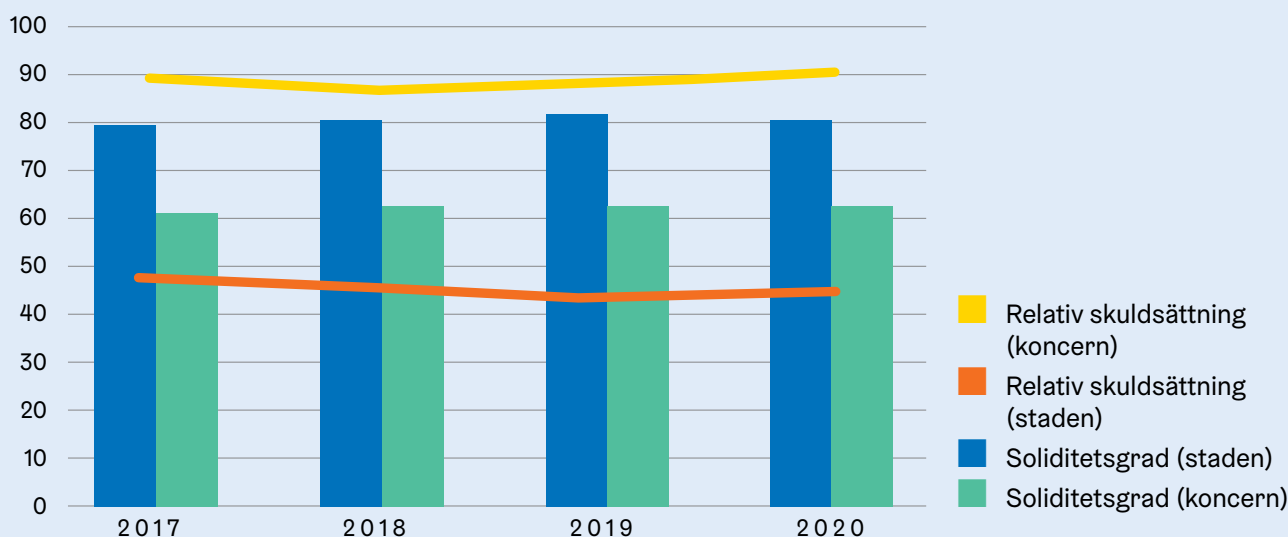
stadsstyrelsen ska

- förbereda sig på ökade kostnader, som beror på underskott inom vård, service och inlärningsorsakade av coronapandemin.

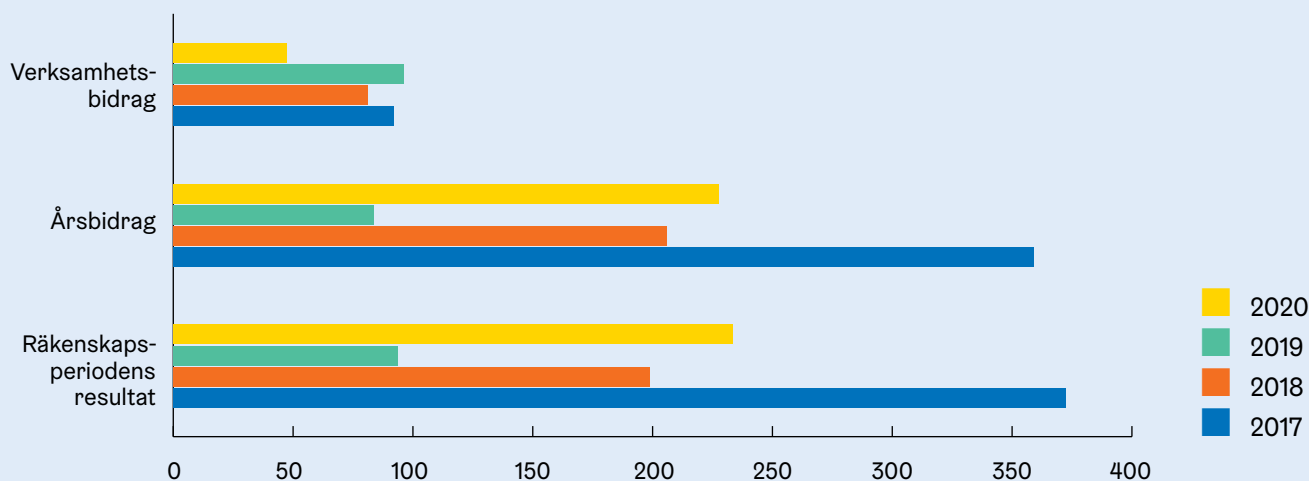
Figur 8. Utvecklingen av årsbidraget, inkomsterna från försäljning av fast egendom samt investeringarna 2016–2020, affärsverken medräknade, miljoner euro (fasta priser)



Figur 9. Soliditetsgradens och den relativa skuldsättningen utveckling 2017–2020, procent



Figur 10. Avvikelse mellan budget och bokslut för verksamhetsbidrag, årsbidrag och räkenskapsperiodens resultat jämförelse 2017–2020, miljoner euro



Renoverings- och ombyggnadsprojektet för Olympiastadion

I revisionsnämndens utvärderingsplan för 2020 ingick som anmälningsärende projektet för ombyggnad och renovering av Olympiastadion. Det handlar om ett exceptionellt byggprojekt, som också märkbart överskridit sin ursprungliga kostnadskalkyl. Projektets finansiärer har varit Helsingfors stad och finska staten. Projektet har övervakats av en styrgrupp tillsatt av Undervisnings- och kulturministeriet. Projektet har administrerats av Stadion-stiftelsen, som också inlett byggprojektet. Som stöd har Stadion-stiftelsens styrelse haft en byggkommitté med företrädare för Helsingfors stad, Undervisnings- och kulturministeriet, Stadion-stiftelsen och Senatfastigheter, samt experter från Museiverket och byggherren. Byggherre i projektet har byggherretjänsten vid Helsingfors stads stadsmiljösektor varit.

Revisionsnämnden höll ett möte på Olympiastadion 3.11.2020. Iakttagelserna i denna text bygger i huvudsak på de uppgifter som Stadion-stiftelsen och byggherren gav revisionsnämnden vid mötet och på de redogörelser som nämnden erhållit vid tidigare möten av bland annat projektets projektledare och stadens ledning. Dessutom har texten utgått från Statens revisionsverks revisionsberättelse och stadens beslut och rapporter om projektet.

Kostnaderna för projektet steg märkbart

Olympiastadion, som ägs av Helsingfors stad, stod färdig år 1938. Stadion administreras och upprätthålls av Stadion-stiftelsen, som är en del av stadskoncernen. År 2010 fullbordades en inventering av stadions skick som beställts av Stadion-stiftelsen, och på grundval av den ansågs en renovering nödvändig. Utifrån en behovsutredning som blev färdig 2012 lade stiftelsen fram förslag om ett renoveringsprojekt för att uppdatera Olympiastadion. Att projektet för ombyggnad och

renovering av Olympiastadion skulle bli av blev klart år 2012, då staten och Helsingfors stadsfullmäktige godkände ett avtal enligt vilket parterna förbinder sig att med lika delar finansiera kostnaderna.

År 2012 gjordes en behovsutredning för projektet där de totala kostnaderna uppskattades bli 197 miljoner euro. Tabell 7 visar att totalkostnaderna i projektplaneringsskedet landade vid 209 miljoner euro. År 2017 godkände stadsfullmäktige en höjning av projektets finansieringsandel, då kostnadsberäkningen hade stigit till 261 miljoner euro. Enligt den slutliga ekonomiska utredning som blev färdig i februari 2021 är projektet maximipris 335,8 miljoner euro. Priset preciseras ännu vartefter de verkliga kostnaderna under garantitiden blir klara. De egentliga entreprenadarbetenas och byggherreverksamhetens andel av kostnaderna är 330,4 miljoner euro. Säkerhetsportarna och renoveringen av insidan av tornet står för en miljon euro och nödvändiga ändringsarbeten efter mottagningen jämte riskreservering står för 4,4 miljoner euro. De slutgiltiga kostnaderna är 61 procent större än i projektplanen.

I oktober 2019 lade Stadion-stiftelsen fram en ansökan till staden och staten om ytterligare finansiering. Finansiärerna konstaterade att sådan kunde beviljas då projektet blivit fullbordat och de totala kostnaderna klarnat. I december 2020 lade Stadion-stiftelsen in en ny ansökan om tilläggsfinansiering hos finansiärerna. I den uppgick projektets slutliga kostnader enligt byggherrens kalkyl till 336 873 000 euro. Utgående från denna ansökan föreslog stadsstyrelsen 15.3.2021 stadsfullmäktige att beloppet för stadens finansieringsandel skulle höjas, men högst till 168 436 500 euro. Vid utvärderingstidpunkten var den färskaste tillgängliga uppgiften om detta belopp 167,9 miljoner euro (se tabell 7).

Tabell 7. Kostnaderna för Projektet för ombyggnad och renovering av Olympiastadion åren 2014–2021

	Kostnadskalkyl, miljoner euro	Helsingfors finansieringsandel, miljoner euro	Kostnadsökning jämfört med projektplanen
Projektplanen 11/2014 (Stadsfullmäktige 11.2.2015)	209	104,5	
Stadion-stiftelsens ansökan om tilläggsfinansiering 12/2016 (Stadsfullmäktige 18.1.2017)	261	130,5	25 %
Maximipris vid garantiperiodens slutavräkning (Ekonomisk slutavräkning 26.2.2021)	335,8	167,9	61 %

Överskridningen berodde på tilläggs- och ändringsarbeten och stigande kostnadsnivå

Sammanlagt steg projektets kostnader med 126,8 miljoner euro. Kostnadsökningen berodde främst på det stora antalet tilläggs- och ändringsarbeten. Enligt byggherrens kalkyl stod dessa för ca 76 miljoner euro. I projektplansskedet hade man reserverat ca 30 miljoner euro för tilläggs- och ändringsarbeten.

De största kostnadshöjande helheterna var takkonstruktionerna och stärkandet av dem, schakt- och husgrundsarbetena, att det blev mer betongkonstruktioner än planerat, upprustning och ombyggnad av gamla strukturer samt att entreprenadtiden förlängdes på grund av ändringsarbetena. Enligt byggherren uppgick sådana underhållskostnader för bygget som berodde på förseningar till uppskattningsvis över 20 miljoner euro totalt. En precisare uppskattning av kostnaderna skulle ha krävt bland annat att strukturerna och berggrunden hade undersökts mera omfattande redan i planeringsskedet. Men det var inte praktiskt möjligt, då stadion ju var i användning då.

Enligt en uppskattning framlagd av byggherren i november 2020 förklarar den stigande kostnadsnivån inom bygg ca 50 miljoner euro av kostnadsökningen. Projektplanens kostnadskalkyl hade beräknats då anbudsprisindex låg vid 149,7. Under byggandet var indexet som högst 197,8, alltså 32 procent högre än så. Byggherren antog att projektplanen binds till anbudsprisindex, såsom föreskrivits för de byggprojekt som staden är byggherre vid. Men vid förhandlingarna mellan staden och staten bestämde man slutligen att inte binda kostnaderna vid anbudsprisindex. Sålunda visste alltså byggherren, Stadion-stiftelsen och stadens företrädare redan när projektet inleddes att risken för kostnadsöverskridningar var betydande. Detta osäkerhetsmoment nämndes dock inte i beslutsdokumentet, då stadsfullmäktige 11.2.2015 beslutade att svara för projektets kostnader med högst 104,5 miljoner euro. Eftersom maximikostnaden inte kopplades till indexet borde man ha kunnat förutse kostnadsstegringen redan i projektplanen år 2014, vilket är ett oskäligt krav vid ett långvarigt och så här unikt projekt.

Borgmästaren tillsatte 22.2.2019 en arbetsgrupp för att utveckla kostnadskalkylerna vid stora investeringsprojekt. Arbetsgruppen analyserade sammanlagt åtta projekt inom infra- eller husbygge, och kom med flera utvecklingsförslag. Renoveringen av Olympiastadion var ett av de projekt gruppen studerade. Enligt gruppens slutrapport ville man inte avstå från de mål som uppställts för projektet i projektplanen. Därför förmådde man inte reagera på kostnadsstegringen. I sin slutrapport lyfte gruppen som en lärdom från projektet fram att man vid unika och krävande renoveringsprojekt med fler än en finansör borde komma överens i detalj om

verksamhetsmodellen och spelreglerna för samarbetet innan man kommer överens om ett maximipris för projektet. Verksamhetsmodellen borde också innefatta beredskap för att kostnadsnivån förändras. Särskilt viktigt är det att fatta beslut om verksamhetsmodell och samarbetsspelregler då man kontrollerar maximipriset i situationer där projektets centrala innehåll och maximipris slås fast i ett mycket tidigt skede efter mycket knapphändig planering. Det gäller att kunna göra en prioritetsordning för de krav som ställs på projektet, då pristaket och kvalitetskraven inte längre stämmer överens då planeringen framskrider.

Styrgruppen lyckades inte med sin uppgift att säkra kostnadskontrollen

Statens revisionsverk VTV utkom i januari 2021 med sin revisionsberättelse över renoveringen av Olympiastadion. Revisionen gjordes med avseende på beviljandet, användningen och övervakningen av statsanslaget. Revisionsberättelsen ger intrycket att finansierarnas övervakning av projektet har varit bristfällig. Undervisnings- och kulturministeriet utsåg projektets styrgrupp och dennas ordförande. I styrgruppen satt företrädare för Undervisnings- och kulturministeriet, Helsingfors stad, Finansministeriet, Stadion-stiftelsen och Senatfastigheter, samt experter från Museiverket och byggherren. Helsingfors stads företrädare i gruppen var till en början finansdirektören, senare kanslichefen och finansdirektören.

Styrgruppen verkade till slutet av år 2018, och därefter tillsattes en uppföljningsgrupp för projektet. Medlemmarna i uppföljningsgruppen representerar Undervisnings- och kulturministeriet, Finansministeriet, Helsingfors stad och Stadion-stiftelsen. Som permanent expert i gruppen sitter dessutom en företrädare för Senatfastigheter. Som Helsingfors stads företrädare i uppföljningsgruppen fortsatte kanslichefen och finansdirektören, och till tredje medlem utsågs tekniska direktören.

En av styrgruppens uppgifter hade varit att säkra kostnadskontrollen. Enligt Statens revisionsverk klarade styrgruppen inte av denna uppgift som den borde. När uppföljningsgruppen tillsattes hade den inte längre till uppgift att säkra, utan följa dels projektets ekonomi, dels efterlevnaden av kostnadskalkylen och projektplanen. Enligt Statens revisionsverk VTV var en del av bakgrunden till att styrgruppens namn och åliggande ändrades att man erkände det faktum att styrgruppen inte klarat av de åligganden den fått.

Att styrgruppen misslyckades i sitt värv förklaras enligt VTV bland annat av att gruppen inte hade de beslutsbefogenheter som behövdes för att övervaka kostnaderna. Beträffande styrgruppens försök att styra projektet så det hölls inom kostnadskalkylen hävdade projektledningen att sparåtgärder inte kunnat

genomföras utan att detta äventyrat projektets framskridande. En av revisionsverkets observationer är att ett betydande ansvar för den praktiska projektstyrningen legat hos byggherren. Styrgruppens möjligheter att sköta övervakningen av kostnaderna försämrades också av betalningsgrunden i den centrala entreprenadmodellen, enligt vilken det så kallade takpriset förändras vartefter tilläggs- och ändringsarbeten godkänns. Detta var i strid med den maximiprismodell som finansierarna godkände.

Enligt Statens revisionsverk var kostnads-kalkylerna inte alltid tillräckligt omfattande, informativa och transparenta för att ge en saklig faktagrund för beslutsfattandet. Uppgifterna om projektets kostnads-kalkylers utveckling och om osäkerhetsfaktorerna kring kostnaderna kom inte alltid vid rätt tid och i tillräckligt omfattning fram till dem som skulle fatta beslut om finansieringen.

I december 2020 gav borgmästaren ett utlåtande till Statens revisionsverk där det framgår att staden inte håller med om alla de tolkningar som gjorts i revisionsberättelsen. I utlåtandet konstateras bland annat att staden regelbundet för projektets styr- eller uppföljningsgrupp (och vid förhandlingarna om tilläggsfinansiering för bägge finansierarna) lagt fram projektets kostnadsutveckling och vad den berott på. Stadens uppfattning är att Stadion-stiftelsen har lagt fram de fakta som behövts för besluten om finansiering och pekat på eventuella risker och hur dessa kunde påverka finansieringen. Enligt utlåtandet har projektets finansierare därmed som stöd för sina beslut haft tillgång till uppgifter om både de skedda och de förutspådda kostnaderna jämte riskreserveringar.

Enligt finansdirektören, som företrätt staden i både styrgruppen och uppföljningsgruppen, tog styrgruppen upprepade gånger upp efterlevnaden av kostnads-kalkylen. Men i praktiken var det, på grund av övriga målsättningar som ställts upp för projektet, inte möjligt att tygla kostnaderna. Till exempel måste det gå att nå de mål om fri sikt som finansierarna uppställt för projektet. Betydande inbesparingar hade kunnat göras bara genom att sänka kraven, men styrgruppen tyckte inte man kunde göra så.

Olympiastadion nystartade i corona-restriktionernas tecken

I stadens budget för 2020 var den målsättning Stadion-stiftelsen skulle rapportera om för stadsfullmäktige att Olympiastadion skulle öppna igen och verksamheten stegvis komma igång under år 2020 i enlighet med tidtabellen för projektets fullbordande. Det målet nåddes. Öppningsceremonin hölls på grund av coronapandemin i form av en tv-sändning utan publik. Stadion-stiftelsens affärsverksamhet kom igång stegvis i

augusti-oktober 2020 under iakttagande av coronarestriktionerna. I december avbröts verksamheten på Olympiastadion nästan helt på grund av coronan.

Under projektet byggdes det i stadion över 19 000 brm² nya lokaler för invånarnas, evenemangsorganisations- och publikens bruk. Projektets totalvolym var 40 720 brm², så de nya lokalernas andel blev nästan hälften. Under normala förhållanden har stadion enligt Stadion-stiftelsen en betydande positiv indirekt inverkan på stadens näringsliv: de årliga regionekonomiska verkningarna uppskattas till 80 miljoner euro.

Slutsatser

De slutliga kostnaderna för renoverings- och ombyggnadsprojektet för Olympiastadion blev ca 127 miljoner större än vad som uppskattades i projektplanen. Kostnadsökningen berodde främst på tilläggs- och ändringsarbeten. En stor roll spelade också det faktum att kostnaderna i projektplanen inte bands till anbudsprisindex. Av kostnadsökningen förklaras ca 50 miljoner euro av den stigande kostnadsnivån inom bygg.

På förhand sett var det en orealistisk tanke att projektet skulle kunna hålla sig inom projektplanens kostnadsram, i och med att projektet ju var unikt och långvarigt och att kostnaderna inte bands till index. De dokument som lades fram för stadsfullmäktige, som fattade besluten om finansieringen, nämnde inget om kostnads-kalkylens osäkerhet.

Projektet hade en styrgrupp som bland annat hade till uppgift att säkra att kostnaderna hölls i schack. Men den saknade de befogenheter som skulle ha behövs för att övervaka kostnaderna. För att gallra i kostnaderna skulle man dessutom ha varit tvungen att pruta på de ursprungliga målsättningarna.

Revisionsnämnden konstaterar att

stadsstyrelsen bör

- **säkra att man vid gemensamt finansierade projekt kommer överens i detalj om befogenheterna för styrning och praktisk övervakning av projektet och om beredskap för stigande kostnadsnivå innan man kommer överens om ett maximipris för projektet.**

stadstadsmiljösektorn bör

- **säkra att de genomförandeplaner som föreläggs stadsfullmäktige är tillräckligt färdiga och högklassiga och att en så pålitlig kostnads-kalkyl som möjligt uppgörs för dem. Dessutom bör man försäkra sig om att entreprenören förbinder sig att utföra projektet kostnadseffektivt.**

Förebyggande av ojämlikhet och utslagning

Förebygga differentiering mellan bostadsområden



Har Helsingfors stad vidtagit tillräckliga åtgärder inom markanvändning och bostadspolitik för att förebygga att bostadsområden differentieras?



Nej, eftersom differentieringen mellan bostadsområden inte har minskat.

Utvärderingens huvudfråga:

Har Helsingfors stad vidtagit tillräckliga åtgärder inom markanvändning och bostadspolitik för att förebygga att bostadsområden differentieras?

Delfrågorna:

1. Har staden satt in betydande lokala åtgärder inom markanvändning och boende för att försöka minska de lokala skillnaderna?
2. Har skillnaderna bostadsområden emellan minskat?

Högt på agendan i stadsstrategin 2017–2021 står stävandet av differentieringen mellan befolkningsgrupper och bostadsområden. Att säkra en övergripande ekonomisk, social och ekologisk hållbarhet är en av de viktigaste målsättningarna för ett växande Helsingfors. Vid utvärderingen beskrevs dels de centralaste sätten att genom markanvändning och bostadspolitik försöka påverka differentieringen bostadsområden emellan, dels erfarenheterna från dessa åtgärder. Differentieringstrenden bostadsområden emellan analyserades med hjälp av trenden hos mätare som beskrev detta. Forskningsmaterialet bestod av intervjuer och e-postsonderingar riktade till instanser med ansvar för bostadspolitik, planläggning, utvecklande av markegendom eller för stadsrums- och landskapsplanering. Dessutom användes observationsdata gällande dels stadsstrategin, dels genomförandeprogrammet för boende och markanvändning, samt olika slags statistik.

Förebygga lokal differentiering ett mål sedan länge

Med lokal differentiering avses här att grupper med olika bakgrund placerar sig på skilda ställen i en stadsregion. Begreppet kan syfta på såväl de differentierande processerna som därav följande skillnader i lokal placering befolkningsgrupper emellan. Ett starkt besläktat begrepp, nämligen lokal segregation, innehåller för sin del i högre grad tanken på en negativ utvecklingstrend.

Att olika bostadsområden har sin egen särprägel är kännetecknande för städer. Olikhet är i och för sig något positivt, men olikvärdighet är diskriminerande. I ljuset av exempel från andra länder kan vi konstatera att alla slags strukturella olikvärdighetsprocesser underminerar samhällsfriden och ökar folks känsla av orättvisa, vilket i sin tur leder till ökad kriminalitet och otrygghet.

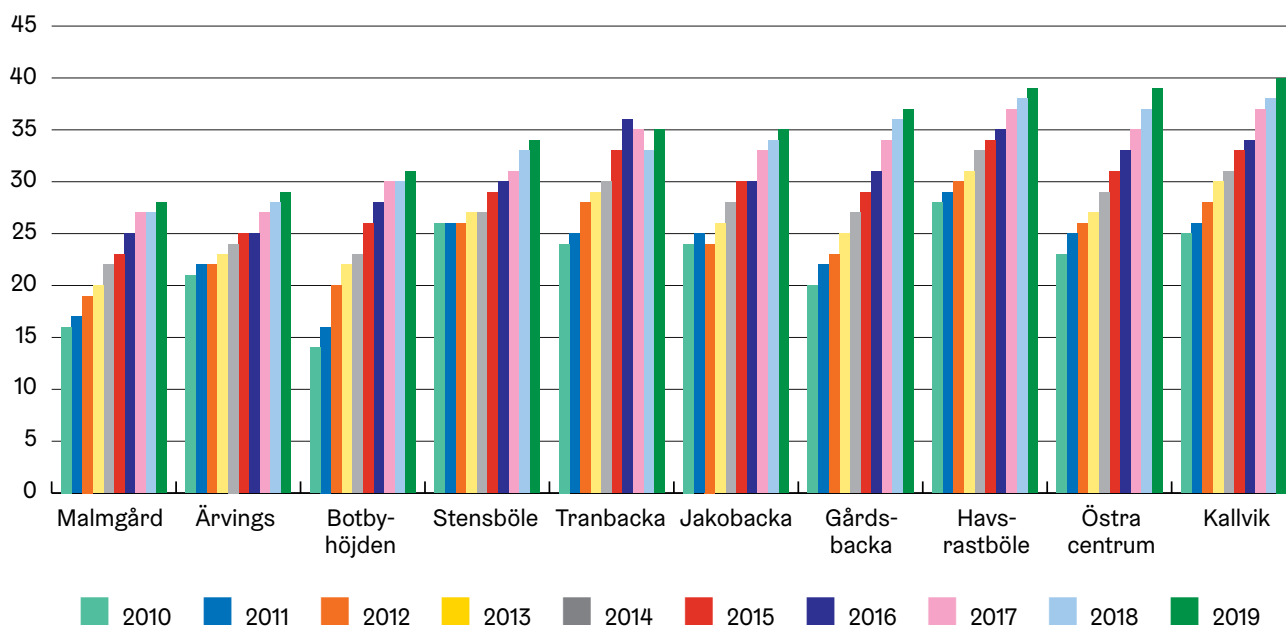
Olika årtionden har man inom bostadsproduktionen ställt upp olika mål för upplåtelseform och finansiering, men vanligast har det varit att man försökt sörja för socioekonomiskt svagare gruppers boende – men ändå undvika anhopning av hyreshus. Tack vare den så kallade Social Mix-principen har skillnaderna områden emellan i inkomst- och förmögenhetsnivå inte i Helsingfors vuxit särskilt starkt i internationell jämförelse.

Etnisk differentiering grannskap emellan på senare år

De senaste siffrorna från mätarna för stadsstrategin 2017–2021 visar att den lokala differentieringen inte börjat minska i staden som helhet, utan hållit sig på samma nivå eller ökat lite. Staden håller ett öga på den socioekonomiska utvecklingen i stadsdelarna med hjälp av ett summaindex bestående av variablerna utbildningsnivå, inkomstnivå och andel invånare med främmande modersmål. Inkomstskillnaderna bostadsområden emellan har vuxit lite, men det finns också många områden som knappar in på avståndet till dem där inkomstnivån är högre. De lokala skillnaderna i samsättningsgrad har inte vuxit nämnvärt. I befolkningens utbildningsnivå finns det stora lokala skillnader, men de har huvudsakligen inte förändrats. Trivseln och den upplevda tryggheten har förbättrats i nästan alla grannskap. Indexet för social utsatthet har utvecklats positivt i staden som helhet, men inga uppgifter om hur det utvecklats lokalt finns att få.

Enligt mätarna för stadsstrategins efterlevnad växte den lokala differentieringen etniciteter emellan åren 2017 och 2019. För vissa grannskaps del har den etniska differentieringen varit mycket stark. Andelen invånare med främmande modersmål varierar områdesvis mellan 2 och 40 procent (figur 11).

Figur 11. Utveckling i andelen invånare med främmande modersmål 2010–2019 i de områden där andelen är allra störst, procent



Nåbarhet och bra service gör grannskap attraktiva

Till de faktorer som kan göra bostadsområden uppskattade och attraktiva hör god nåbarhet, mångsidig service, trygghet och fridfullhet, kvaliteten på arkitektur, allmänna områden och grönområden, samt på sikt även områdets rykte. Dem kan man påverka genom att utveckla kollektivtrafiken och gatumiljön och göra kompletteringsbyggen. Stigande invånartal tryggar att servicen har efterfrågan. Kvaliteten på den byggda miljön kan tryggas genom detaljplanläggning och tillräckliga resurser i byggskedet.

God nåbarhet och tillräckligt stor folkmängd är grunden för mångsidig lokal service. Ju lättare invånarna och företagen når de funktioner de behöver desto bättre är förutsättningarna för ett mångsidigt liv i området. Växande folkmängd ger växande efterfrågan på befintlig och ny service. Kompletterande byggande nära stationer bidrar också till att kvalitativt förbättra trafikknutpunkter. Det gör också kollektivtrafiken attraktivare och främjar framväxten av service på centrala ställen.

Enligt stadsmiljösektorn värnar man redan i detaljplaneskedet om arkitekturens kvalitet, oavsett område. Ändå kan man inte i de områden där bostäderna är billiga ställa samma krav på arkitekturen som i de stadsdelar där bostäderna är dyra. I Helsingfors finns det gott om grönområden, och avståndet till stora naturområden är överallt skäligt.

Ytterligare en målsättning som staden har är att den offentliga välfärds- och utbildningsservicen ska hålla jämn kvalitet. I synnerhet skolorna har stor betydelse för stadsdelars attraktivitet. Största delen av barnfamiljers flyttningar sker innan barnen når skolåldern.

God cirkel i ett grannskap kräver mångsidiga åtgärder

Ett område går lätt tillbaka om villkoren för arbetsplatserna försämras – eller om där aldrig funnits några arbetsplatser. Om det aldrig byggs något nytt i ett område blir där så småningom tyst, såvida det inte drar till sig unga eller barnfamiljer. En sak som också bidrar till differentiering är att bygga alltför stora koncentrationer av reglerad bostadsproduktion. Förebyggandet av differentiering områden emellan har inte alltid lyckats. Det hjälper inte att man piffar upp lokaler och utökar servicen om invånarna inte har råd att anlita den.

Till de viktigaste sätten att genom markanvändnings- och bostadspolitik förebygga lokal differentiering hör:

- att ha bostäder av varierande upplåtelse- och finansieringsform i samma område, och att idka aktiv bostadspolitik,
- att ständigt hålla ett öga på boendeförhållandena och bostadsläget och ingripa i olägenheter,
- att ingripa i invånarurval och negativ etnisk differentiering,
- att hålla kvaliteten på servicen jämn, och
- att satsa på nåbarhet, trivsamt och trygghet i alla områden.

Enligt stadsmiljösektorns tjänst för tomter och utveckling av markegendomen vore det också påkallat att delvis göra om bostäder i täta koncentrationer av ARA-hyreshus till ägarbostäder och, då statens räntestöd upphört, överväga att renovera enskilda hus och göra dem till hitas-ägarbostäder eller ägarbostäder för den fria marknaden. Det kan handla om att andelen ARA-bostäder är lämplig i området, men att de alla finns i samma koncentration. Konvertering av ARA-bostäder till annan upplåtelseform kan också balansera andelen samhällsstött boende i områden där man av någon anledning inte kan kompletteringsbygga bostäder av annan upplåtelseform.

Inom det nya BM-programmet är en verksamhetsmodell för stadsförnyelse ett viktigt nytt redskap. Helsingfors stad har identifierat vissa områden för stadsförnyelse, och de kommande åren kommer satsningar att göras i dem. Det handlar om bland annat Malmgård-Gamlas, Malm och Mellungsby. Upplåtelse- och finansieringsformsstrukturen i områdena balanseras genom omfattande kompletteringsbyggen, och samtidigt skapas efterfrågan på mångsidig service. Idén är också att säkra att områdena är trafikmässigt nåbara. Genom uppiffning av stationsgrannskap och köpcentrum förbättras trivselen och tryggheten, och områdets profil höjs. Man ser också till att den offentliga servicen i området håller god kvalitet. Att förnya hela stadsdelar är en lång process, så det kommer sannolikt att ta flera år innan det för differentieringens del börjar synas resultat på hela stadens nivå.

Generalplanen god grund för att utveckla stadsdelarna

Den generalplan för Helsingfors som trädde i kraft 2018 ger möjligheter att utveckla bostadsområdena. Spårvägsnätverket förbättrar områdenas nåbarhet, och komprimerandet i stadsdelarna skapar förutsättningar för att i enlighet med BM-programmet korrigera upplåtelse- och finansieringsformsstrukturen och bygga till. Spårvägar vid Vichtisvägen, Tusbyleden och från Vik till Malm är i planeringsskedet. Ett annat spårvägsprojekt förbättrar nåbarheten från Mellungsbacka i östra Helsingfors till Dickursby och Helsingfors-Vanda flygplats. Med alla dessa spårvägsprojekt är det väl förspänt för kompletteringsbyggnad i stadsdelarna. Samtidigt ger det också möjlighet att rätta till skevheter i bostädernas upplåtelse- och finansieringsformsstruktur och att skapa efterfrågan för servicen i områdena.

Detaljplaner utarbetar man för att styra byggandet. Detaljplaneläggningen stöder en mångsidig stads- och servicestruktur till exempel genom att blanda ihop olika funktioner och styra det kompletterande byggandet. Genom tomtöverlåtelse kan man bidra till att dels

göra områdena tillräckligt tilldragande, dels möjliggöra hög kvalitet och tillräcklig och högklassig service i dem.

Oklara ägandeförhållanden bromsar utvecklandet av stationsomgivningar och köpcentrum

I och med att stationer och deras omgivning är ett slags skyltfönster för sina områden, är det mycket viktigt att man utvecklar dem. Målet är att minska osyngheten och otryggheten i stationsomgivningarna och öka den fysiska miljöns attraktivitet. För att stationsmiljöerna längs närtågslinjerna ska kunna utvecklas behövs det samarbete med statliga aktörer samt beredskap att finansiera upprustning av stationer. Bland stationsomgivningarna är närtrafikens de besvärligaste. Stationernas ägandeförhållanden är oklara, och vems ansvar som börjar var kan skilja på bara några meter. Enligt tjänsten stadsrums- och landskapsplanering är utveckling av stationsomgivningar i samarbete med statliga aktörer på gång mellan Kottby och Parkstad. Målet är att sammanjämka planering, reparation, förnyelse och underhåll. Då det gäller köpcentrum handlar det om en stor mängd ägare av olika storleksordning – företagare och andra aktörer – som det är svårt att samla och engagera för gemensamt utvecklande.

Kvarnbäcken exempel på lyckat differentieringsförebyggande

I enskilda områden har staden genom betydande markanvändningsåtgärder lyckats hejda negativ differentiering. Av utvärderingen att döma har utvecklingen i Kvarnbäcken enligt många mätare vänt åt ett klart bättre håll, och en försiktig bedömning är att trenden ser ut att ha vänt även i Månsas. Kvarnbäcken och Månsas jämfördes med likartade närbelägna områden, dvs. Gårdsbacka respektive Norra Haga, där staden inte satt in motsvarande åtgärder. Av utvärderingen att döma har utvecklingen i de jämförda områdena inte varit lika positiv som i Kvarnbäcken och Månsas.

Förnyelsen i Kvarnbäcken är det bästa exemplet på utvecklande inom en hel stadsdel. Sedan ett bra tag har olika instanser inom staden samarbetat för att utveckla området. Kompletterande byggen har gjorts, och folkmängden har vuxit märkbart. Dessutom har offentliga och privata investeringar gjorts, såsom Metropoliacampus och det helt renoverade köpcentrumet. Även metrostationen har renoverats. I samband med kompletteringsbyggandet i Kvarnbäcken rustades även allmänna områden upp. Denna ansiktslyftning har höjt stadsdelens profil, och som exempel har rubrikerna om Kvarnbäcken bevisligen blivit positivare.

Coronapandemins inverkan på differentieringsförebyggandet

Utvärderingen inriktade sig på bostads- och markanvändningspolitiska åtgärder på lång sikt. Coronapandemin har inte påverkat saken.

Slutsatser

Helsingfors stad har inte vidtagit tillräckliga åtgärder inom markanvändning och bostadspolitik för att differentieringen bostadsområden emellan skulle ha minskat. Enligt de färskaste siffrorna för efterlevnaden av stadsstrategin 2017–2021 har differentieringen bostadsområden emellan inte börjat minska i staden som helhet, utan hållit sig oförändrad eller ökat något. Låg inkomst, arbetslöshet och låg utbildning anhopas i samma områden. I synnerhet den etniska differentieringen har ökat de senaste åren. Indexet för social utsatthet har utvecklats positivt i staden som helhet, men inga uppgifter om hur det utvecklats lokalt finns att få. Upplevd trygghet och trivsamhet har förbättrats nästan överallt i staden.

Men i enskilda områden har staden genom betydande markanvändningsåtgärder lyckats hejda negativ differentiering. Kvarnbäcken kan ses som det mest betydande exemplet på hur differentiering har kunnat hejdas. Sedan länge har olika instanser inom staden samarbetat för att utveckla området, och dit har också styrts investeringar. Bland annat gjordes köpcentrumet om helt och hållet, och parat med de andra investeringarna höjde detta områdets profil. I och med omfattande kompletteringsbyggande har folkmängden vuxit, och områdets socioekonomiska struktur har blivit mer balanserad.

Den generalplan som trädde i kraft 2018 ger möjligheter att utveckla staden. Spårvägsnätverket förbättrar områdenas nåbarhet, och komprimerandet i stadsdelarna skapar förutsättningar för att korrigera upplåtelse- och finansieringsformsstrukturen och bygga till. Parad med ökad folkmängd är förbättrad tillgänglighet en grund för mångsidig service. Ju lättare invånarna och företagen når de funktioner de behöver desto bättre är förutsättningarna för ett mångsidigt liv i området.

Den färskaste formen av utvecklande är en stadsförnyelsemodell där områdena Malm, Gamlas-Malmgård och Mellungsbacka ska utvecklas som en helhet. Upp-

låtelse- och finansieringsformsstrukturen i områdena balanseras genom omfattande kompletteringsbyggen, och samtidigt skapas efterfrågan på mångsidig service. Områdenas trafikmässiga tillgänglighet tryggas. Genom att göra om stationsomgivningarna och köpcentrumen höjs områdenas profil. Men utvecklandet av närtågens stationer försvåras av den invecklade ansvarsfördelningen mellan staden och statliga aktörer. Förnyelsen i köpcentrumen kompliceras av att där finns så väldigt många ägare och andra aktörer.

Jokerbanan och andra planerade snabbspårvägsprojekt ger goda möjligheter att utveckla och bygga till även i många andra stadsdelar. Att förnya hela stadsdelar är en lång process, så det kommer sannolikt att ta flera år innan det för differentieringens del börjar synas resultat på hela stadens nivå. Utöver förnyandet av hela stadsdelar behövs det sätt att i mindre skala bland annat förhindra alltför stora koncentrationer av samhällsstött boende. Ett alternativ kan vara att konvertera enskilda ARA-hyreshus till hus med bostadsrätter eller fritt finansierade ägarbostadshus.

Revisionsnämnden konstaterar att

stadskansliet och stadsmiljösektorn bör

- **pröva med att i de största koncentrationerna av ARA-hyreshus konvertera enskilda hus till bostadsrättshus och, då statens räntestöd upphört, överväga att bygga om enskilda hus till ägarbostadshus, så att bostädernas upplåtelseformsfördelning motsvarar målsättningarna i stadens genomförandeprogram för boende och härmed sammanhängande markanvändning i alla områden.**
- **genom att göra kompletteringsbyggen och utveckla servicen dra nytta av den förbättrade tillgänglighet som spårvägsprojekten medför.**

stadsmiljösektorn bör

- **fastslå vem som ansvarar för vad och hur man går till väga för att gemensamt administrera dels närtågens stationsomgivningar, dels köpcentrum, i synnerhet i situationer där splittrat ägarskap komplicerar utvecklandet.**



Inverkan av anslagen för positiv diskriminering (PD) i grundskolorna

? Har man med hjälp av finansieringen för positiv särbehandling lyckats jämna ut lokala skillnader i barns och ungas skolgång?

! Ja, åtgärderna som har genomförts med hjälp av anslagen anses vara verkningsfulla och de upplevs minska lokala skillnader som har att göra med barns och ungas skolgång.

Utvärderingens huvudfråga:

Har man med hjälp av finansieringen för positiv särbehandling lyckats nå de uppställda målen i grundskolorna?

Delfrågorna:

1. Har man med hjälp av finansieringen för positiv särbehandling lyckats skapa tjänster som erbjuder lokalt sett jämlika förutsättningar för inläring?
2. Har man genom finansieringen för positiv särbehandling i skolorna lyckats minska på de lokala skillnaderna i barns och ungas välfärd med anknytning till skolgången?

I utvärderingen behandlades även ändamålsenligheten gällande anslagets utdelningsgrunder. Som utvärderingsmaterial användes undersökningar som gjorts på ämnesområdet, utredningar och revisionskontorets enkät som gjordes år 2018 och riktade sig till rektorerna inom den grundläggande utbildningen. Dessutom intervjuades ledningen inom den grundläggande utbildningen, och kommentarer från personer som ansvarar för den grundläggande utbildningen på svenska inkluderades.

Helsingfors har länge strävat efter att genom sina strategier förebygga differentieringen mellan områdena och reducera välfärdsskillnaderna mellan stadsdelarna. Forskningsdata visar att bakgrundsvariabler som utbildnings- och inkomstnivån och andelen personer med ett främmande språk som modersmål har ett samband med inlärningsresultaten. Till grundskolorna har utdelats anslag för positiv diskriminering sedan 1999.

PD-anslagets utdelning till skolorna grundar sig på fyra indikatorer

År 2020 utdelades anslag på sammanlagt 2,53 miljoner euro för positiv diskriminering till skolor. Anslagets andel är ungefär en procent av hela den grundläggande utbildningens budgetfinansiering. Fördelningen av anslagen år 2020 presenteras i tabellen 8. Enligt forskningsdata har områdets bakgrundsvariabler en inverkan på inlärningsresultaten. De har använts i formandet av kalkylmodellen för anslagen. Dessa fyra bakgrundsvariabler är:

1. andelen vuxna med låg utbildningsnivå, dvs. utan examen efter grundskolan, inom elevupptagningsområdet,
2. den genomsnittliga årsinkomsten per invånare inom elevupptagningsområdet,
3. procentandelen elever med ett främmande språk som modersmål i skolan och
4. skolans position i elevers skolval, dvs. skolans elevbalans. Med detta syftar man på skillnaden mellan procentandelen elever som kommer till en skola från ett annat område och procentandelen elever som far från skolområdet till ett annat.

De två sista indikatorerna gäller inte svenska skolor eftersom de är få och deras elevupptagningsområden skiljer sig från de finska skolornas elevupptagningsområden. Andelen elever med ett främmande språk som modersmål används visserligen tillämpat även i utdelningen av anslag till svenska skolor. I kalkylmodellen görs utdelningsindexet för finansieringen av positiv diskriminering separat för lågstadie- och högstadieskolor i både svenska och finska grundskolor.

Skolorna har flera finansieringskanaler

Östra Helsingfors har fått den största andelen av PD-finansieringen, fram till september 2020 var den budgeterade summan 1,7 miljoner euro. Skolorna på det nordöstra området (0,8 miljoner euro) och västra-norra området (0,6 miljoner euro) fick den näst största andelen. På det sydöstra området var skolornas anslag värt ca 2 miljoner euro och i det södra-mellersta områdets skolor var anslaget 0,1 miljoner euro. Dessutom beviljas så kallade ryggsäckspengar för elever med invandrarbakgrund (ca 40 000–145 000 euro per elevupptagningsområde).

Tabell 8. Finansiering för positiv särbehandling inom den grundläggande utbildningen 2020, tusen euro

	Det realiserade pd-anslaget	Ryggsäckspengar för en elev med invandrarbakgrund (ca 25 € eller 45 €)	UKM:s anslag för förbättrande av jämliket mellan områden	Områdets finansiering sammanlagt
Skolor i östra området (Område 1)	1 573	145	566	2 284
Skolor i nordöstra området (Område 2)	632	84	480	1 196
Skolor i västra-norra området (Område 3)	603	73	542	1 218
Skolor i södra-mellersta området (Område 4)	153	49	616	818
Skolor i sydöstra området (Område 5)	209	42	279	530
Elevvårdens tjänster	227			227
Den grundläggande utbildningen på finska sammanlagt	3 170	392	2 484	6 046
Den grundläggande utbildningen på svenska sammanlagt	447		232	679

Skolorna har även under olika år fått finansiering utanför budgeten t.ex. genom olika program. Det till skolorna budgeterade anslaget jämnas ut av anslaget som beviljats av undervisnings- och kulturministeriet för att främja den regionala jämlikheten. T.ex. år 2020 beviljade undervisnings- och kulturministeriet 2,7 miljoner euro för att främja den utbildningsmässiga jämlikheten i förskole- och grundundervisningen. Utöver detta har stadsstyrelsen vissa år beviljat tilläggsfinansiering för främjandet av strategiska mål. År 2020 beviljade stadsstyrelsen 1,1 miljoner euro i stöd för elever med behov för särskilt stöd.

År 2020 fick Helsingfors stad statsbidrag av undervisnings- och kulturministeriet som stöd på grund av coronapandemin, varav sju miljoner euro riktades till förskole- och grundundervisningen. Stödpengarna har använts för anställning av tilläggspersonal, samordnad undervisning, studiehandledning och stödundervisning.

Tilläggsanslaget används för samma ändamål som anslaget för positiv diskriminering. Enligt fostrans- och utbildningssektorn försvårar variationen i finansieringskällorna och finansieringens oliktidighet en systematisk och långsiktig ekonomiplanering samt utvärderingen av åtgärdernas effektivitet.

Möjligheten till tilläggspersonal är den mest betydande inverkan som PD-finansieringen haft

Av grundskolorna fick ungefär 40 procent anslag. I skolorna används anslaget för att anställa lärare och skolgångsbiträden. Anslaget har även använts för studieresor, anskaffning av material och organisering av besök till olika platser. På skolnivå bestämmer rektorn om användningen av anslaget.

I enkäten som genomfördes av revisionskontoret år 2018 och som riktade sig till rektorer framhövdes den goda inverkan som anställningen av tilläggspersonal

haft. Inverkan innefattade möjligheten att minska på undervisningsgruppernas storlek, flexibilitet i gruppindelningarna samt möjligheten att kunna ge elever ett lugnt bemötande och erbjuda dem mer hjälp och stöd. Med tilläggsresurserna har det varit möjligt att ta elevers individuella behov bättre i beaktande och att inrikta undervisningen. En annan sak som lyftes fram i många svar var den positiva inverkan som olika slags kulturupplevelser haft på elever. Evenemangen och upplevelserna har ökat elevernas sociala kapital, uppmuntrat till nya hobbyer och erbjudit upplevelser som elevernas föräldrar nödvändigtvis inte hade haft råd med. En tredje sak som framhövdes i rektorernas svar var anskaffningen av undervisningsmaterial och annat material. Anskaffningen av nya material har lett till att skolornas undervisningsmaterial upplevs motsvara elevernas krav och behov bättre, och det mångsidiga undervisningsmaterialet har medfört tilläggsresurser i klasserna. Med hjälp av differentierande material har en mer effektiv inläring blivit möjlig. Ledningen för den grundläggande utbildningen är av samma åsikt som rektorerna om den positiva inverkan som anslaget haft.

Statens ekonomiska forskningscentral (VATT) har år 2017 forskat i den inverkan som anslagen för positiv diskriminering haft i skolorna i Helsingfors. Enligt undersökningen har anslagen haft en betydande inverkan speciellt på svagpresterande infödda finländska elever, främst pojkar, och på elever med utländsk bakgrund och deras fortsättande till andra stadiets utbildning.

Direktören för grundläggande utbildning och område-scheferna fastställer kriterierna för utdelningen av anslaget till skolorna samt följer användningen av anslaget och resultaten av användningen. Enligt de intervjuade har skolorna använt anslagen ändamålsenligt. Åtgärderna som genomförts med hjälp av anslaget har haft en inverkan på välfärdsskillnaderna mellan eleverna. Anslaget för positiv diskriminering är det mest centrala anslaget med positiv inverkan på

jämlikhet mellan områdena i den grundläggande utbildningen. Finansieringen ökar olika områdens dragningskraft, och anslaget har långa traditioner och kan enligt områdescheferna förutses. Utdelningen områdesvis av anslag till skolor med elever som har det största behovet för stöd har varit i kraft i över två årtionden och har gett möjligheten att erbjuda eleverna sådana tjänster som säkerställer förutsättningarna för jämlik inlärning.

År 2020 delades en liten del av PD-anslaget för första gången ut också till områdena för grundläggande utbildning och inte enbart till enskilda skolor. Det områdesvis utdelade PD-anslaget har underlättat situationen för sådana skolor som inte får så värst mycket PD-anlag. Med det anslag som år 2020 delades ut områdesvis har man t.ex. kunnat anställa en person gemensamt för flera skolor.

Utdelningsgrunderna för PD-anslagen anses vara ändamålsenliga

Utdelningsgrunderna för anslaget för positiv diskriminering grundar sig på modellen som ursprungligen skapats år 2009. Utdelningsgrunderna har därefter uppdaterats ungefär vart tredje år, senast år 2016. Då märkte man att andelen elever med främmande språk som modersmål förklarade skolans inlärningsresultat bäst. Beräkningen av anslaget granskas åter år 2021.

Enligt ledningen för den grundläggande utbildningen anses åtgärderna som genomförts med hjälp av anslaget vara verkningsfulla och de upplevs minska lokala skillnader som har att göra med barns och ungas skolgång. PD-anslaget upplevs som outhärligt speciellt i skolor med en stor andel elever med ett främmande språk som modersmål. I dessa skolor upplevs den extra resurs som anslaget medför som ett livsvillkor för att klara sig.

Rektorerna och den ledningen för den grundläggande utbildningen anser att de nuvarande utdelningsgrunderna för anslaget är ändamålsenliga, men de är medvetna om behovet av att uppdatera kriterierna. I diskussioner om utdelningsgrunderna har man funderat på att precisera bakgrundsvariablerna, och på att dela PD-anslaget elevspecifikt. Man har inte märkt behov för att öka anslaget eftersom säkerställandet av en varaktig basfinansiering och att verksamheten kan planeras långsiktigt anses viktigare.

Betydelsen av positiv särbehandling bekräftas även på nationell nivå. Undervisningsministeriet tillsatte 13.5.2020 en arbetsgrupp inom programmet Utbildning för alla för att förbereda åtgärder för att främja den utbildningsmässiga jämlikheten och positiv särbehandling inom småbarnspedagogik samt förskole- och grundundervisning. I början av år 2021 publicerades utredningen Jämlikhet inom utbildningen, regional och social differentiering och möjligheterna med positiv särbehandling. I utredningen rekommenderas att den

nationella finansieringsmodellen ska utvecklas för att ställa resurser till förfogande för positiv särbehandling.

Coronapandemins inverkan på utdelningen av anslaget för positiv diskriminering

År 2020 beviljade undervisnings- och kulturministeriet genom statsbidrag ett stöd på grund av coronapandemin, varav sju miljoner euro riktades till förskole- och grundundervisning. Finansieringen har använts för liknande ändamål som PD-finansieringen. Utvärderingen grundar sig i huvudsak på tiden före coronapandemin och grunderna för fastställande av anslaget.

Slutsatser

Med hjälp av finansieringen för positiv särbehandling har man i grundskolorna enligt målet jämnat ut sådana välfärdsskillnader mellan områden som berott på stadsstrukturen. Med finansieringen har det varit möjligt att skapa tjänster som stöder förutsättningarna för jämlik inlärning i olika områden. Forskningsdata i ämnesområdet visar att PD-anslaget har en positiv inverkan på infödda finländska pojkar och invandrares sannolikhet att söka vidare till andra stadiets utbildning. Anslaget kan även tolkas ha en positiv inverkan på skolgången och studiemotivationen och på så sätt jämna ut skillnaderna i jämförelse med resten av befolkningen.

Den mest centrala och effektfulla åtgärden som åstadkommit tack vare anslaget är anställning av tilläggspersonal, men möjligheten till kulturupplevelser och anskaffning av material anses även vara viktigt. PD-anslaget som utdelas till områdena för grundläggande utbildning utöver anslaget som utdelas till skolor underlättar koordineringen av finansieringen och förbättrar skolornas möjlighet att koordinera resurser. Rektorerna och ledningen för den grundläggande utbildningen anser att anslaget för positiv diskriminering är viktigt och att utdelningsgrunderna är ändamålsenliga.

Helhetsfinansieringens koordinering är en utmaning eftersom skolorna under olika år även har undervisnings- och kulturministeriets projektfinansiering att utnyttja, vilken beviljas åtminstone delvis för samma ändamål som PD-finansieringen. Utredningarna som undervisningsministeriets arbetsgrupp som bereder åtgärder för att främja utbildningsmässig jämlikhet och positiv diskriminering arbetar med är fortfarande ofullbordade. Helsingfors är tvunget att fatta egna beslut innan nationella riktlinjer ges eftersom en granskning av utdelningsgrunderna görs år 2021.

Revisionsnämnden konstaterar att

fostrans- och utbildningssektorn bör

- **fortsätta utdelningen av anslag för positiv diskriminering även till områdena för grundläggande utbildning.**



Programmen Mukana och Me-skolutveckling för att förebygga marginalisering i skolorna



Har man i grundskolorna vidtagit åtgärder för att minska olikvärdighet och förebygga marginalisering bland barn och unga i enlighet med programmen Mukana och Me-skolutveckling?



Till stor del har man arbetat för åtgärderna, och av vissa av dem har man mycket goda resultat. För att ge åtgärderna kontinuitet behövs det resurser, till exempel skolcoacher.

Utvärderingens huvudfrågor:

Har man i grundskolorna vidtagit sådana åtgärder som ingår i programmet Mukana?

Har man i Me-skolorna vidtagit åtgärder i enlighet med projektets målsättningar?

Osäkysmycket:

1. Har man inom den grundläggande utbildningen uppgjort en modell för en inkluderande skola?
2. Har kurser enligt programmet Enligt Mig, Enligt Dig blivit en del av skolornas årliga verksamhet.
3. Har man för skolorna utvecklat en process för ingripande i skolfrånvaro.
4. Har man tagit fram praxis för att öka läsandet bland i synnerhet pojkar och unga med invandrarbakgrund?
5. Har man utvecklat arbetsmiljön i Me-skolorna enligt målsättningarna?
6. Har man utvecklat Me-skolornas yrkespersoners arbete enligt målsättningarna?
7. Har de målsättningar som uppställts för de olika Me-skolorna nåtts?
8. Har välbefinnandet bland Me-skolornas elever ökat?

I Helsingfors stadsstrategi 2017–2021 konstateras att staden i samarbete med olika aktörer inleder ett omfattande och heltäckande projekt för att förebygga marginalisering bland unga. På stadsstrategins målsättningar försöker man svara med hjälp av programmet Mukana, som är ett stadsstrategiprojekt för minskande av olikvärdighet och för förebyggande av marginalisering bland barn och unga åren 2017–2021. Denna utvärdering inriktades enbart på vissa åtgärder som gällde grundskolorna, nämligen:

- utvecklande av en inkluderande småbarnspedagogik och skola,
- Enligt Mig, Enligt Dig-kurserna,
- ingripande i skolfrånvaro och förebyggande av skolavhopp,
- Me-skolutvecklingen och
- ökande av läsning.

Projektet för Me-skolor, som ursprungligen genomfördes tillsammans med stiftelsen Me-säätiö, är en del av programmet Mukana. Syftet med utvecklingsverksamheten är att ta fram en modell för holistisk omsorg där eleven själv, föräldrarna, närkretsen och hela skolgemenskapen är med. Åtgärder som ingick i Me-skolprojektet vidtogs vid lågstadieskolan Laakavuoren ala-aste i Mellungsbacka, och i grundskolorna Kannelmäen peruskoulu och Malmin peruskoulu. För utvecklandet avlönades med projektfinansiering en Me-skolutvecklare i varje skola.

Utvärderingen byggde på dels intervjuer med ansvariga för programmet Mukana och Me-skolutvecklingarna, dels svar på förfrågningar, dels en enkät riktad till de anställda i Me-skolorna. Material erhöles också vid revisionsnämndens 2:a sektionens besök vid sektorerna. Övrigt material handlade om uppföljningsdata om projektet och statistik.

Åtgärderna i programmet Mukana i huvudsak vidtagna

De mål som uppställts för utvecklandet av en för alla lämplig skola, alltså av en inkluderande verksamhetsmodell, nåddes till stor del, trots att alla åtgärder på grund av coronapandemin inte kunnat främjas tillfyllest. Målet var att skapa en modell för en inkluderande skola, för eventuell tillämpning även i andra skolor. Syftet var att i närskolor utöka andelen elever som får särskilt stöd. Målet nåddes, i och med att andelen år 2020 var 75 procent, mot 66 procent år 2017.

Inom fostrans- och utbildningssektorn har ett elektroniskt redskap för pedagogisk informationsledning utvecklats. Med hjälp av det kan läroinrättningarnas ledning följa bland annat skolfrånvaro på skol- och klassnivå på så vis att de också ser de åtgärder som behövs för att ingripa i frånvaron. Ett användar-

gränssnitt utvecklades för detta hösten 2020. Det testas av de tre pilotskolorna. Efter testningen är det meningen att redskapet tas i bruk i alla skolor.

För att öka läsning bland pojkar och barn med invandrarbakgrund inledde man inom ett par år flera samprojekt för grundskolor och biblioteksservicen, i samarbete med bland annat med Utbildningsstyrelsen och det nationella Läscentrum.

Under Enligt Mig, Enligt Dig-kurserna får de unga verktyg för att bygga upp en mångdimensionell världsbild och för att ändra sina beteendemönster. Tanken var att ge kurserna i alla skolor, men på grund av resursproblem och, i någon mån, även coronapandemin framskred saken inte.

Tabell 9 visar hur åtgärder har satts in.

Tabell 9. Vidtagande av vissa åtgärder inom programmet Mukana vid grundskolorna

Åtgärd	Genomförandet av åtgärden
Utvecklande av en inkluderande skola inom ett projekt för lämplig småbarnspedagogik och grundläggande undervisning för alla	Målen för utvecklingsverksamheten nåddes till stor del. Andelen elever som får särskilt stöd i närskolor har vuxit.
Enligt Mig, Enligt Dig-kurserna en del av skolornas årliga verksamhet.	Men de har inte, såsom man tänkt sig, blivit varaktiga i alla skolor.
Utvecklande av processen för ingripande i skolfrånvaro och förebyggande av skolavhopp.	Åtgärden har vidtagits. I början av hösten 2020 skapades för skolorna ett användargränssnitt där man antecknar frånvaro och åtgärder, som man sedan kan följa.
Utvecklande av sätten att öka läsande bland i synnerhet pojkar och barn med invandrarbakgrund.	För att öka läsandet har många olika projekt utförts i samarbete med bland annat biblioteksservicen.

God praxis för Me-skolutveckling sprids till andra skolor

I Me-skolorna har timmarna i emotionella och interaktiva färdigheter varit en av de mest betydande åtgärderna. I synnerhet i Laakavuoren koulu, där undervisningen i emotionella och interaktiva färdigheter varit systematisk, har resultaten varit goda. Vid Laakavuoren koulu har man också flitigt främjat samarbetet mellan hem och skola genom gemensamma evenemang för elever och föräldrar. Undervisningen i emotionella och interaktiva färdigheter utvidgas år 2021 i Malmin peruskoulu och inleds i Kannelmäen peruskoulu. Dessutom överväger man att sprida undervisningen till andra skolor.

Vid Malmin peruskoulu har man satsat på kontakt med en trygg vuxen bland annat genom att bilda nätverk och genom arbete i små grupper av unga. Som särskilt lyckat har man upplevt det arbete i små grupper där en utomstående erfarenhetsexpert varit med. Vid Kannelmäen peruskoulu var ett av de centrala målen att hitta

de barn och unga som inte hade någon hobby eller fritidssyssla, och att elevorienterat hitta meningsfull sysselsättning för dem. Därvid upplevdes i synnerhet peer coaching, alltså lärande elever emellan, som en fungerande modell.

Bland dem som besvarat revisionsnämndens enkät bland personal i Me-skolorna tyckte 45 procent att skolans yrkespersoners arbetssätt de senaste två åren förändrats så att man med lägre tröskel ingripit i barns/ungas problemsituation. En nästan lika stor andel av svararna kunde inte avgöra om läget hade förändrats. Inom det uppsökande arbetet har Me-skolutvecklarna och skolcoacherna intagit en viktig roll.

De målsättningar man ursprungligen ställde upp för Me-skolprojektet förändrades medan det framskred. Som exempel ruckade man märkbart på målen för Me-skolprojektet vid Malmin peruskoulu på grund av dels svårigheter att komma igång, dels omsättningen i skolans personal. Men av utvärderingsmaterialet att döma har de flesta åtgärderna inom Me-skolprojektet

givit goda resultat vid alla Me-skolor. Då en del av det arbete som kommit igång i skolorna bygger på tidigare utvecklingsarbete i skolorna är det svårt att avgöra om de goda resultaten av en verksamhetsmodell berott enbart på Me-skolutvecklingen. Då utvärderingen gjordes hade man fått goda resultat vid alla tre Me-skolor,

i synnerhet i Laakavuoren koulu och Kannelmäen peruskoulu. Vid Malmin peruskoulu har man i gengäld fått de unga att engagera sig i sin skolgång med hjälp av arbetet i små grupper. Man har därvid haft nytta av det starka nätverkssamarbetet i området. Tabell 10 visar hur åtgärder har satts in.

Tabell 10. Vidtagande av vissa åtgärder inom programmet Mukana vid grundskolorna

Åtgärd	Genomförandet av åtgärden
Målsatt utvecklande av arbetsmiljön i Me-skolorna	I synnerhet undervisningen i emotionella och interaktiva färdigheter, och även den inriktade verksamheten och elevorienteringen, har förbättrat läget, men man upplever ändå inte att arbetsmiljön blivit lugnare i skolorna.
Målsatt utvecklande av Me-skolornas yrkespersoners arbete	Den uppsökande approachen, engagemanget och arbetet tillsammans, dialogbetoningen, multiprofessionaliteten och nätverksbildningen har utvecklats, i synnerhet tack vare Me-skolutvecklarnas och skolcoacharnas arbetsinsats och rektorernas engagemang. Brådskas med det egna huvudarbetet, dvs. att undervisa, gör det svårare för lärarna att delta i utvecklandet. I Malmin peruskoulu förekom det svårigheter att komma igång.
Hur de mål som uppställts för de enskilda Me-skolorna nåtts	De ursprungliga målen ändrades under projektets gång, så någon systematisk uppföljning av skolornas målsättningar kunde inte göras. Bedömningen är att målen uppnåtts vid Laakavuoren koulu och Kannelmäen peruskoulu.
Hur elevernas välbefinnande förbättrats i Me-skolorna	Antalet positiva anteckningar i Wilma har vuxit. Den olovliga frånvaron minskade ända fram till våren 2020. Elevernas välbefinnande och möjligheter till meningsfulla fritidssysslor har minskat under coronapandemin. Det gick inte att följa verkningarna av Me-skolprojektet på elevernas välbefinnande.

Varaktig praxis för förebyggande av marginalisering önskas vid skolorna

I denna utvärderings intervjuer med och enkät bland Me-skolornas personal upplevde man att barnens och de ungas välmåga förbättrats tack vare flera av åtgärderna inom projektet. Skolorna har lyckats förbättra såväl samarbetet mellan hem och skola som närvaron av en trygg vuxen. Resultaten av programmet Mukanas egen uppföljningsenkät visar att elevernas välbefinnande försämrats, men här har restriktionerna och övergången till distansundervisning på grund av coronapandemin spelat in. De marginaliseringsförebyggande åtgärderna syns inte heller i övrigt i statistiken ännu, och verkningar syns kanske först på sikt.

Av svararna på enkäten i Me-skolorna rapporterade 77 procent att man i skolan satt in åtgärder för att förebygga marginalisering. Över hälften, 56 procent, av svararna trodde att åtgärderna får bestående verkningar. Av enkäten att döma spelar skolorna en viktig roll i bekämpandet av marginalisering.

I och med Me-skolprojektet har nätverksbildandet med olika instanser utökats, och nätverken har nyttjats bland annat för att erbjuda möjligheter till meningsfulla fritidssysslor. I och med utvecklingsarbetet har skolornas yrkespersoners arbetsapproach blivit något mer mångprofessionell, och det ömsesidiga samarbetet har ökat. En viktig roll spelar rektorerna, som engagerat sig för utvecklandet, liksom också Me-skolutvecklarna och skolcoacherna.

Vid Me-skolprojektet märkte man att skolorna måste ha resurser för uppsökande verksamhet för att kunna bygga en marginaliseringsförebyggande modell för holistisk omsorg. Samtidigt med Me-skolprojektet fick stadens grundskolor möjlighet att avlöna en skolcoach för det marginaliseringsförebyggande arbetet. Läsåret 2020/2021 fanns det en skolcoach i 20 skolor. Enligt personalen i Me-skolorna har skolcoacherna spelat en viktig roll som stöd för eleverna. Som ett hot upplevde Me-skolutvecklarna att det, då projektet tagit slut, skulle bli mindre tid för uppsökande verksamhet, om skolcoacherna också ska ta över Me-skolutvecklarnas arbete. Me-skolutvecklarnas arbete har inneburit en mängd koordinerings- och organiseringsarbete, förutom det administrativa.

Enligt experter inom sektorn bör man komma ihåg att resultaten av många av åtgärderna syns först på längre sikt. Att få en verksamhet att slå rot i skolvardagen och bli långvarig är problematiskt om projektet är kort. Experterna ser det som viktigt att fördjupa existerande samarbetskontakter med aktörer utanför skolan.

Coronapandemins inverkan på genomförandet av programmen Mukana och Me-skolutveckling

Coronapandemin har försinkat och skjutit fram både programmet Mukana och utvecklingsarbetet vid Me-skolorna, då man i skolorna varit tvungen att ta till osedvanliga undervisningslösningar. Ändå har man i skolorna lyckats nå sådana elever som under distansundervisningen "försvunnit" eller blivit efter i studierna. Detta har man lyckats med bland annat tack vare skolcoachernas samarbete..

Slutsatser

De åtgärder inom programmet Mukana som valdes ut för utvärderingen har i huvudsak börjat vidtas i grundskolorna. Modellen för en inkluderande skola har förts vidare till andra skolor, och andelen elever som får särskilt stöd har vuxit. Ett gränssnitt som förbättrar ingripandet i skolfrånan har byggts upp och prövas under år 2021. Enligt Mig, Enligt Dig-kurserna har inte blivit en del av skolornas årliga verksamhet, men de upplevs fortfarande som viktiga. Sätten att främja läsning bland pojkar och barn med invandrarbakgrund har vidareutvecklats. Åtgärderna inom programmet Mukana fortsätter, trots att strategiperioden tar slut.

Vid Me-skolorna har man i huvudsak vidtagit de åtgärder som nämns i målsättningarna för Me-projektet. I Laakavuoren koulu har man också lyckats göra arbetsmiljön lugnare genom undervisning i emotionella och interaktiva färdigheter. Erfarenheterna har varit så pass goda att man tänker sprida undervisningen även till andra skolor. I yrkespersonernas arbete har mångprofessionalteten och samarbetet ökat. I och med att Me-skolornas ursprungliga målsättningar förändrats efterhand har det inte gått att systematiskt följa hur de efterlevts. Ändå har man i Me-skolorna lyckats nå största delen av de gemensamma målen för projektet. Ingen kunskap om projektets inverkan på elevernas välbefinnande har fåtts fram. Vid en enkät inom programmet Mukana konstaterades elevernas välbefinnande ha blivit sämre och idkandet av meningsfulla fritidssysslor ha minskat, vilket är en direkt följd av det undantagsläge som coronapandemin orsakat.

I skolorna har aktivt utvecklingsarbete bedrivits med hjälp av olika åtgärder. Positiva resultat av utvecklingsåtgärderna kunde skönjas i alla tre Me-skolor, i synnerhet Laakavuoren koulu och Kannelmäen peruskoulu, i vilka samarbetet mellan hem och skola utökats. Närvaron av en trygg vuxen har man lyckats öka, och barn som inte haft någon meningsfull fritidssyssla har genom elevorienterad verksamhet engagerats i sådana. De ungas engagemang för sin skolgång har man i Malmin peruskoulu lyckats stärka genom smågruppsverksamhet. Enligt den enkät som gjordes vid föreliggande utvärdering tyckte största delen av personalen vid Me-skolorna att man vidtagit marginaliseringsförebyggande åtgärder vid dem. Lite över hälften erfar att åtgärderna har bestående effekter. Med de engagerade rektorernas, Me-skolutvecklarnas och skolcoachernas hjälp har utvecklingsarbetet inom Me-skolprojektet lyckats bra.

Projektet fortgick i bara några år, och det är inte en tillräckligt lång tid för att få till stånd bestående förändringar i syfte att förebygga nedärvd marginalisering. Vid Me-skolorna upplevde man som särskilt viktigt att se till att de arbetssätt man tagit fram inom projektet fortsätter även framgent. Därför behövs det för utvecklande och personkontakt i skolorna någon som har tid för eleverna, deras föräldrar och nätverksarbetet.

Av utvärderingen att döma spelar skolorna en viktig roll i bekämpandet av marginalisering. För kontinuitetens skull behövs det att det mångprofessionella samarbetet och skolcoachernas arbete fortsätter i skolorna. Dessutom tycks det för att de marginaliseringsförebyggande projekten ska kunna fortsätta behövas en särskild ansvarsperson som organiserar och koordinerar projekten och får dem att bli en del av skolornas normala verksamhet. Eftersom ett centralt problem för åtgärdernas kontinuitet är bristande resurser är det påkallat att fördjupa det samarbete man redan inlett med aktörer utanför skolan.

Revisionsnämnden konstaterar att

fostrans- och utbildningssektorn bör

- **för de områden där social utsatthet förekommer mer än genomsnittligt avdela varaktiga resurser till grundskolorna för det arbete som görs för att förebygga olikvärdighet och marginalisering bland barn och unga. Sådana resurser gör det möjligt för skolorna att fortsätta med – eller ta i bruk – arbetssätt som skapats och befunnits goda vid utvecklingsarbetet i Me-skolorna och inom skolcoachmodellen.**

Tjänster för missbrukare

? Har man inom missbrukartjänsterna utvecklat skademinskande och terapeutiska tjänster samt sänkt tröskeln för att få tillgång till tjänsterna?

! Skademinskande tjänster har utvecklats särskilt vid Sympis-dagcentren, och terapeutiska tjänster har utvecklats vid missbrukarpoliklinikerna och ungdomsstationen. Tröskeln för att få tillgång till tjänster har sänkts.

Utvärderingens huvudfråga:

Har tjänsterna för missbrukare utvecklats i enlighet med stadsstrategin och budgeten?

Delfrågorna:

1. Har man i behandlingen av missbruksproblem parallellt utvecklat skademinskande och terapeutiska metoder?
2. Har man lagt till lågröskeltjänster för missbrukare?
3. Har kundupplevelsen vid tjänster som riktar sig till missbrukare förbättrats?
4. Har psykiatri- och missbrukartjänsterna stärkt konsultations-, bedömnings- och handledningsstödet för andra aktörer inom social- och hälsovården?

Enligt Helsingfors stadsstrategi 2017–2021 främjar staden alkohol- och drogfriheten hos sina invånare. Enligt Helsingfors stadsstrategi ska socioekonomiska hälso- och välfärdsskillnader reduceras med hjälp av bland annat uppsökande arbete och genom att rikta tjänster till personer som behöver särskilt stöd och vård.

Det viktigaste materialet i utvärderingen är gruppintervjuer med experter från Sympis-dagcentren, ungdomsstationen och missbrukarpoliklinikerna samt e-postförfrågningar till de viktigaste samarbetsparterna i Helsingfors stads organisation.

Sympisarna öppnade ett nytt verksamhetsställe 2021

Med skademinskande metoder avses vid behandlingen av missbruksproblem sådana metoder som syftar till att förebygga och minska sociala och hälsomässiga skador som användningen av rusmedel orsakar missbrukaren, hens omgivning och samhället. Till de terapeutiska metoderna hör psykosocial och medicinsk vård och rehabilitering.

Sympistjänsterna omfattar dagcenter och ambulansverksamhet för vuxna kunder inom missbrukar- och mentalvården. Vid Sympisarna krävs inte alkohol- och drogfrihet av kunderna utan fokus är på att minska skador. Kunderna erbjuds bland annat hälsorådgivning, möjligheter att byta injektionsredskap, mat, möjligheter att tvätta sig, gruppverksamhet, lokaler att vistas i och kamratstödsverksamhet. Under den strategiperiod som inleddes 2017 har man vid Sympisarna särskilt utvecklat det områdesvisa fältarbetet som utförs tillsammans med jämlikar och sysselsatta personer samt med aktörer i närområdet. Fältarbetet omfattar upprätthållande av Sympisarnas och närområdenas trygghet exempelvis genom att samla in använda drogsprutor. Målet är att öka den urbana säkerheten. De frivilliga som utför arbetet ger också kamratstöd till narkotikamissbrukare i området. Genom verksamheten strävar man dessutom efter att föra fram positiva tankar och föreställningar om Sympisarnas verksamhet och kunder. För fältarbetet har en anställning inrättats år 2020 och en andra anställning ska inrättas år 2021. År 2020 lade man till nya hälso- och sjukvårdstjänster till Sympisarnas serviceutbud, såsom ett snabbt CRP-prov som mäter infektionsvärdet och ett snabbtest för hepatit C.

Tjänsteutbudet vid missbrukarpoliklinikerna har inte förändrats

Missbrukarpoliklinikerna är platser för öppenvård specialiserade på beroendeproblem. De erbjuder tjänster för personer över 18 år som är beroende av rusmedel och för deras närstående. Helsingfors har fyra lokala missbrukarpolikliniker: i Fiskehamnen, Dal, Malm och Nordsjö. Kunden får välja var hen vill uträtta ärenden, men hen ska uträtta dem på en och samma klinik som hen valt för hela vårdförhållandet. Serviceutbudet vid missbrukarpoliklinikerna har under 2017–2020 omfattat till exempel avvänjning inom öppenvården, substitutionsbehandling och mottagning utan tidsbokning. Tjänsteutbudet vid missbrukarpoliklinikerna har inte direkt förändrats under den tiden, men det har tagits i bruk till exempel vårdprogram som baserar sig på olika skeden av tillfrisknandet. Vuxensocialarbetet blev en del av serviceutbudet inom missbrukarvården år 2018. Utvecklandet av missbrukarpoliklinikkernas verksamhet har skjutits upp på grund av coronapandemin 2020. Vid missbrukarpoliklinikerna hade man för avsikt att ordna workshoppar i anslutning till bedömningen av vårdbehovet och fortsätta utvecklandet av vårdprogrammen. Patienternas motivation till vård har identifierats som en av de frågor som ska utvecklas. Man höll också på att utveckla en harmonisering av funktionerna och processerna vid missbrukarpoliklinikerna. Målet är en enhetlig service av jämn kvalitet.

På ungdomsstationen har man utvecklat det rörliga arbetet och utökat personalen

Ungdomsstationen betjänar unga i åldern 13–23 år som använder rusmedel, unga som uppvisar symtom på lindriga och medelsvåra psykiska problem samt deras föräldrar. Ungdomsstationen betjänar missbrukare till exempel genom att göra alkohol- och drogbedömningar, utarbeta planer för öppenvård samt erbjuda familjeterapi, läkemedelsbehandlingar och rehabilitering för missbrukare. Under åren 2017–2020 har man i utvecklingen av vårdmetoderna vid ungdomsstationen fokuserat på vård av kunder som uppvisar psykiska symtom. I resultatkortet för missbrukartjänsterna år 2020 ingick en plan för utveckling av vårdprogrammen vid ungdomsstationen, men på grund av coronapandemin kunde utvecklingsarbetet dock inledas först i slutet av år 2020. Utvecklingsarbetet fortsätter under 2021. På ungdomsstationen remitteras personer med missbruksproblem till bedömningar av behovet av substitutionsbehandling och avvänjning på institution, men remisserna har varit mycket få 2018–2020.

På ungdomsstationen har man utvecklat det rörliga arbetet sedan 2018. Inom det rörliga arbetet, där en del av kunderna använder rusmedel, görs bedömningar av de ungas situation främst genom hembesök. Unga personer kommer i kontakt med det rörliga arbetet till exempel genom att någon gör en begäran om stöd inom socialarbetet, om en ungdom inte kan nås och om någon är oroad över den unga. Under besöken kartläggs den ungas situation och vid behov utarbetas en vårdplan om hur man kan stödja den unga som fallit bort från till exempel utbildningen eller arbetslivet så att hen ska kunna omfattas av servicen igen. Det rörliga arbetet gör det alltså möjligt att utnyttja skademinskande tjänster. Vid sidan av det rörliga arbetet har personalresurser lagts till vid ungdomscentralen, med bland annat socialhandledare och ergoterapeuter som nya yrkesgrupper. Skademinskning är inte, med undantag för det rörliga arbetet, en central del av arbetet vid ungdomsstationen så som det ser ut idag.

Lågtröskeltjänsterna har utökats

Med lågtröskeltjänster strävar man efter att nå kunder som inte omfattas av servicesystemet. Lågtröskeltjänsterna kan omfatta exempelvis tjänster på egna villkor utan tidsbokning eller remiss, förlängda öppettider som är anpassade till kundernas behov, ett läge som sänker tröskeln för att utträta ärenden eller att byråkratin i tjänsterna har lättats upp.

År 2020 har man ökat lågtröskeltjänsterna på Symppisarna, på missbrukarpoliklinikerna och på ungdomsstationen. Kunden kan få en remiss för avvänjning på institution, substitutionsbehandling och slutenvårdsrehabilitering direkt från Symppisarna, medan kunden tidigare har varit tvungen att ansöka om en remiss från

en missbrukarpoliklinik. Under coronapandemin har Symppisarna gjort mer uppsökande arbete. I början av 2021 öppnades ett nytt verksamhetsställe i Sörnäs, vilket förbättrar utbudet av tjänster i hela staden. Tidigare fanns det Symppis-dagcenter endast i Östra centrum och Gårdsbacka. Ungdomsstationen planerar utöver det nuvarande verksamhetsstället i Hagnäs att öppna ett nytt verksamhetsställe i östra Helsingfors. Missbrukarpoliklinikernas mottagning utan tidsbokning har utvecklats genom att man prövat olika öppettider och utifrån försöken förlängt öppettiderna på morgonen.

Utvecklingen av kundupplevelsen inom missbrukarvården år 2020 kan inte utvärderas

I stadens budget för 2020 hade social- och hälsovårdssektorn ställt som ett bindande verksamhetsmål att sektorn ska förbättra kundupplevelsen och kundnöjdheten. Mätaren för målet var att kundupplevelsen blir bättre på hälsostationerna och i den psykiatriska vården och missbrukarvården jämfört med år 2019.

Symppisarna, ungdomsstationen och missbrukarpoliklinikerna har dock inte samlat in sådant material om kundrespons som skulle ha gjort det möjligt att jämföra utvecklingen av kundupplevelsen mellan 2019 och 2020. Under ledning av missbrukartjänsterna har planen varit att systematiskt börja samla in kundrespons med hjälp av Feedbackly, apparater för snabb kundrespons, och utnyttja responsen i utvecklandet av tjänsterna år 2020. Feedbackly-apparaterna togs i bruk på ungdomsstationen och missbrukarpoliklinikerna i början av 2020. Avsikten var att apparaterna skulle tas i bruk vid Symppisarna i augusti 2020. På grund av coronapandemin togs dock missbrukarpoliklinikernas och ungdomsstationens apparater för kundrespons ur bruk i mars 2020 och ibruktagandet av apparaterna vid Symppisarna inleddes inte. Inom de tjänster som är föremål för utvärderingen har man inte heller från 2019 samlat in sådant material om kundrespons som lämpar sig för jämförelsen. Budgetmätaren har alltså valts obetänksamt i fråga om missbrukartjänsterna redan när budgeten utarbetades.

Symppisarnas, missbrukarpoliklinikernas och ungdomsstationens stöd för andra tjänster upplevs variera

Enligt Helsingfors stads budget för 2020 ska psykiatri- och missbrukartjänsterna öka de helsingforsiska ungdomarnas och vuxnas psykiatri- och missbrukartjänster med låg tröskel och stärka konsultations-, bedömnings- och handledningsstödet inom vården av psykiatri- och missbrukartjänsternas klienter också för andra aktörer inom social- och hälsovården. För utvärderingen utredes hur stödet till Symppisarna, ungdomsstationen och missbrukarpoliklinikerna hade utvecklats enligt samarbetsparternas syn. Enligt de flesta aktörer som besvarade förfrågan hade stödet för missbrukartjänsterna i fråga antingen stärkts eller förblivit oförändrat.

Tabell 11. Utvecklingen av det stöd som missbrukartjänsterna ger sina viktigaste samarbetspartner 2019–2020 enligt samarbetspartnerns svar

Utvärderad service	Stärkt stöd	Oförändrat stöd	Minskat stöd	Kunde inte bedöma	Totalt
Symppisarna	4	2	1	1	8
Missbrukarpoliklinikerna	1	2	2	0	5
Ungdomsstationen	1	0	2	1	4
Totalt	6	4	5	2	17

År 2020 hade Symppisarnas stöd till missbrukarrehabiliteringen Luoto, missbrukarpoliklinikernas stöd till psykospoliklinikerna och barnskyddstjänsterna samt ungdomsstationens stöd till hälsostationerna och barnskyddstjänsterna minskat enligt samarbetspartnerna. Fördelningen av svaren framgår av tabell 11.

Alla aktörer som tog ställning till utvecklingen av Symppisarnas tjänster var till största delen nöjda med dem. I framtiden önskar Symppisarnas samarbetspartner bland annat att servicen ska stärka socialarbetet, öka möjligheterna till läkarkonsultation så att konsultation sker dagligen, öka antalet verksamhetsställen i olika områden, göra servicen synligare och förlänga öppetiderna.

Hälften av dem som besvarade förfrågan var nöjda med missbrukarpoliklinikernas stöd till de egna tjänsterna. Av missbrukarpoliklinikerna önskades till exempel mer förankring i andra tjänster och en lägre tröskel för substitutionsbehandling samt mer service på svenska. Samarbetspartnerna vill också ha bättre och aktuella information om vårdplatser, servicealternativ och kontaktuppgifter samt samarbete med låg tröskel och konsultationshjälp.

Barnskyddstjänsterna önskade ökat samarbete i synnerhet i fråga om alkohol- och drogbedömningar av föräldrar. Inom barnskyddstjänsterna vill man att barnskyddets medarbetare och missbrukarnas familjemedlemmar under hela bedömningsprocessen ska kunna delta i alkohol- och drogbedömningen av föräldrar till kunder inom barnskyddet. Enligt barnskyddstjänsternas syn varierar kvaliteten på alkohol- och drogbedömningarna, och bedömningarna tar inte i tillräcklig grad ställning till hur föräldrarnas användning av rusmedel visar sig ur barnets perspektiv.

Missbrukarpoliklinikernas samarbetspartner ansåg det viktigt att missbrukarpoliklinikerna framför allt i början av vården för motivationssamtal med sina patienter för att få de patienter vars motivation är svag att förbinda sig till vården. Dessutom önskades stöd av jämnare kvalitet av olika enheter och medarbetare. Avsikten var att utveckla dessa frågor på missbrukarpoliklinikerna redan under 2020, men coronapandemin fördröjde utvecklingsarbetet.

Hälften av dem som besvarade förfrågan om ungdomsstationens stöd var nöjda med det stöd de fick från ungdomsstationen för sin egen service. Samarbetspartnerna vill att ungdomsstationen utvecklar en snabbare tillgång till vården och, på samma sätt som missbrukarpoliklinikerna, motiverar kunderna i deras engagemang till vården samt tillhandahåller mer service på svenska. På ungdomsstationen, till exempel på webbplatsen, behövs också bättre beskrivningar av vårdplatserna, servicealternativen och vårdvägarna. Det uppsökande ungdomsarbetet, barnskyddets vård utom hemmet och övriga barnskyddstjänster vill öka samarbetet.

Coronapandemins inverkan på tjänsterna för missbrukare

På grund av coronapandemin har man varit tvungen att tillfälligt begränsa tillträdet till Symppisarnas lokaler. Detta har delvis försvagat Symppisarnas stöd till andra tjänster. Symppisarnas personal har i större utsträckning fört sina tjänster direkt till kunderna. Coronapandemin har medfört utmaningar för Symppisarnas, missbrukarpoliklinikernas och ungdomsstationens samarbete med deras viktigaste samarbetspartner. Man genomförde missbrukarpoliklinikernas mottagningar, gruppmöten och Startti-grupper för nya kunder på distans. År 2020 fick missbrukarpoliklinikernas kunder i substitutionsbehandlingen fler hemmadoser än tidigare på grund av coronapandemin. År 2020 minskade antalet kunder vid missbrukarpoliklinikerna sannolikt eftersom kunderna inte sökte sig till anonyma grupper och eftersom grupperna stängdes för viss tid. Avsikten var att ungdomsstationen och missbrukarpoliklinikerna år 2020 skulle utföra utvecklingsarbete till exempel i anslutning till vårdprogram och förenhetligande av funktioner och processer, men på grund av coronapandemin blev utvecklandet uppskjutet. Insamlingen av snabb kundrespons avbröts inom missbrukartjänsterna på grund av coronapandemin i mars 2020.

Slutsatser

Tjänsterna för missbrukare har utvecklats i enlighet med stadsstrategin och budgetmålen under den strategiperiod som inleddes 2017. I behandlingen av missbruksproblem har man utvecklat skademinskande och terapeutiska metoder parallellt. Lågtröskeltjänsterna för missbrukare har utökats. Utvecklingen av skade-

minskande och terapeutiska metoder och ökningen av lågtröskeltjänster har dock huvudsakligen skett före 2020. De budgetriktlinjer som låg till grund för utvärderingen gäller år 2020. Coronapandemin har skjutit upp missbrukarpoliklinikernas och ungdomsstationens utvecklingsarbete för vården och verksamheten som planerats för 2020.

Målet att förbättra kundupplevelsen av missbrukartjänsterna från 2019 till 2020 kunde inte utvärderas eftersom det saknades kundresponsmaterial att jämföra mellan.

De andra aktörerna inom social- och hälsovården har varierande åsikter om huruvida psykiatri- och missbrukartjänsterna har stärkt konsultations-, bedömnings- och handledningsstödet för dem. En del av samarbetsparterna till Symppisarna, missbrukarpoliklinikerna och ungdomsstationen anser att stödet har stärkts. En del anser att stödet har förblivit oförändrat eller till och med försämrats.

På ungdomsstationen har man under de senaste åren i första hand utvecklat vårdmetoder för kunder som uppvisar psykiska symtom. Av det ringa antalet remisser för bedömning av behovet av substitutionsbehandling och avvänjning på institution kan man konstatera att de som uträttar ärenden på ungdomsstationen huvudsakligen har sökt sig till servicen av skäl som har att göra med den mentala hälsan. Ungdomsstationen strävar efter att med hjälp av rörligt arbete få unga som använder rusmedel att omfattas av servicen. Ungdomsstationen planerar också ett nytt verksamhetsställe i östra Helsingfors.

Enligt Symppisarnas, missbrukarpoliklinikernas och ungdomsstationens viktigaste samarbetspartner saknar tjänsterna synlighet. För närvarande får stadsinvånare och aktörer som är i behov av missbrukartjänster inte tillräcklig och aktuell information om till exempel vårdplatser, servicealternativ, vårdvägar och kontaktoppgifter. Samarbetsparterna anser att man vid missbrukarpoliklinikerna och ungdomsstationen inte satsar tillräckligt på att motivera patienterna att förbinda sig till vården.

Inom barnskyddstjänsterna önskas att missbrukarpoliklinikernas tjänster ska utvecklas särskilt inom samarbetet kring alkohol- och drogbedömningarna så att de anställda inom barnskyddet och familjemedlemmarna till missbrukare i större utsträckning deltar i alkohol- och drogbedömningsprocessen. Enligt barnskyddets syn tar alkohol- och drogbedömningarna inte i tillräcklig grad ställning till hur kundens användning av rusmedel påverkar hans familj.

Revisionsnämnden konstaterar att

social- och hälsovårdssektorn bör

- se till att stadsinvånarna och kunderna inom missbrukarvården samt samarbetsparterna har tillgång till tillräckliga och aktuella uppgifter om missbrukartjänsterna, platserna för missbrukarvård inklusive kontaktoppgifter samt vårdvägarna för missbrukare.
- öka samarbetet mellan missbrukartjänsterna och barnskyddstjänsterna.
- utveckla missbrukarpoliklinikernas och ungdomsstationernas motivering av patienterna i att förbinda sig till vården



Tillräcklig vård av barn utom hemmet

? Motsvarar vården av barn utom hemmet klienternas behov?

! Inte helt. Tillgången till platser för vård utom hemmet motsvarar inte det behov som finns, och det råder brist på personal.

Utvärderingens huvudfråga:

Onko lastensuojelun sijaishuolto riittävässä tasolla?

Delfrågorna:

1. Har antalet platser inom vården av barn utom hemmet motsvarat antalet klientrelationer och det existerande behovet?
2. Har det anslag som budgeterats för de kostnader som vården av barn utom hemmet medför genomförts i enlighet med budgeten?
3. Har det tidiga stödet för barnfamiljer påverkat antalet klientrelationer, kostnadsutvecklingen eller vårdperiodernas längd inom vården av barn utom hemmet?

Med vård utom hemmet avses att man utanför hemmet ger vård och fostran till ett omhändertaget barn, ett barn som brådskande placerats eller ett barn som placerats genom ett interimistiskt förordnande. Platsen för vård utom hemmet kan ordnas i familjevård, i ett professionellt familjehem, i en barnskyddsanstalt eller i annan vård enligt barnets behov. Helsingfors stad gör årligen brådskande placeringar av cirka 500–600 barn och unga. En vanlig orsak till placering i vård utom hemmet är barns och ungas eller deras föräldrars användning av rusmedel. En annan vanlig orsak är förekomsten av våld i nära relationer.

Enligt Helsingfors stadsstrategi 2017–2021 stärks servicekedjan för barn och unga på basnivå inom barnskyddet. I budgeten för 2020 är målet för social- och hälsovårdssektorn att inom tjänsterna för barnfamiljer överföra tyngdpunkten från barnskyddstjänster till tjänster för tidigt stöd. När det gäller ekonomin söker Helsingfors i fråga om tjänsternas kostnader per enhet uppnå medelvärde för övriga stora städer.

Som underlag för utvärderingen användes rapporter, statistik och annat skriftligt material som hänförs till ämnet. I utvärderingen begärdes information av barnskyddschefen inom social- och hälsovårdssektorn samt andra förfrågningar per e-post och telefon av sektorn.

Det primära alternativet inom vård utom hemmet är familjevård

Bestämmelser om de centrala principerna, ordnandet, procedurbestämmelserna och klientrelationen inom barnskyddet finns i barnskyddslagen. Lagens syfte är att trygga barnets rätt till en trygg uppväxtmiljö, till en harmonisk och mångsidig utveckling samt till särskilt skydd. Som barn anses i barnskyddslagen den som inte fyllt 18 år och som ung person den som är 18–24 år. Vid bedömningen av behovet av barnskydd och vid genomförandet av barnskydd ska barnets bästa beaktas i första hand. Om åtgärderna inom öppenvården inte är tillräckliga eller möjliga och barnets bästa kräver det, tillgriper man brådskande placering eller omhändertagande av barnet samt ordnar vård utom hemmet.

Kommunen ska se till att barnskyddet till sin innebörd och omfattning ordnas såsom behovet i kommunen förutsätter. Barnet ska omhändertas och vård utom hemmet ordnas för barnet, om brister i omsorgen om barnet eller andra uppväxtförhållanden hotar att allvarligt äventyra barnets hälsa eller utveckling. Det samma gäller om barnet allvarligt äventyrar sin hälsa eller utveckling genom att använda rusmedel, genom en brottslig gärning som inte kan anses obetydlig eller på något annat motsvarande sätt. I Helsingfors ansvarar enheten för socialt arbete inom placering för klientstyrningen inom vården utom hemmet och för det sociala arbetet inom placering samt för socialarbetet för omhändertagna barn.

Vid valet av plats för vård utom hemmet bör man beakta grunderna för omhändertagandet, barnets behov, upprätthållandet av barnets nära mänskliga relationer samt kontinuiteten i vården. Det primära alternativet är familjevård. Med familjevård avses vård och annan omsorg på deltid eller dygnet runt i familjevårdarens privata hem. Ett professionellt familjehem motsvarar till sina utgångspunkter familjevård. År 2019 hade Helsingfors cirka 470 fosterfamiljer med 650 placerade barn.

Tabell 12. Klientrelationer och klienthändelser inom barnskyddet vid servicen för barnfamiljer inom social- och hälsovårdssektorn 2015–2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2015– 2020 förändring %	2015– 2020 förändring antal
Alla inledda barnskyddsärenden	16 562	16 656	17 815	18 165	19 223	20 169	21,8	3 607
Barnskyddsanmälningar	15 621	15 669	16 311	16 610	17 183	18 023	15,4	2 402
Barn som är klienter inom barnskyddet	9 125	7 547	7 387	6 915	6 629	6 601	-27,7	-2 524
Placerade barn	2 084	2 085	2 114	2 088	2 185	2 106	1,1	22
Barn som placerats brådskande (med början under året)	506	579	596	520	602	561	10,9	55

Om vård utom hemmet inte kan ordnas i familjevård i enlighet med barnets bästa, placeras barnet i institutionsvård. Med barnskyddsanstalter avses barnhem, skolhem, mottagningshem och ungdomshem. De kan upprätthållas av staten, kommunen eller privata samsamslutningar. Staden har 10 egna barnskyddsanstalter, det vill säga barnhem och mottagningsanstalter, där ett barn som är i omedelbar fara kan placeras kortvarigt. Barnskyddsanstalterna har sammanlagt 231 platser. Som köpta tjänster upphandlas dessutom familjevård och institutionsvård.

Köpta familje- och institutionsvårdstjänster inom barnskyddet i Helsingfors upphandlas enligt behov med hjälp av ramavtalsarrangemang. I det nuvarande ramavtalet har antalet tjänsteproducenter ökat, och ökningen har i synnerhet gällt tjänsteproducenter inom specialiserad och krävande institutionsvård. Antalet köpta vårdplatser har varierat mellan 443 och 539 per år.

Lagstiftningen fastställer kraven på barnskyddsanstaltens lokaler, antalet barn som vårdas, personalresurserna och personalens yrkeskrav.

Antalet platser inom vården utom hemmet har inte motsvarat behovet

Från 2015 till 2020 har antalet inledda barnskyddsärenden och antalet barnskyddsanmälningar ökat för varje år, men det totala antalet klienter inom barnskyddet har minskat (tabell 12). Antalet placerade barn har inte ökat nämnvärt, men antalet barn som brådskande placerats har ökat i större utsträckning. Antalet har dock varierat från år till år, vilket framgår av tabell 12.

Tillgången till stadens egen familjevård har försämrats under de senaste åren och användningen av köpta familjevårdstjänster har ökat. Under de kommande åren planerar man att utöka Helsingfors stads egen barnhemsverksamhet med 44–65 platser för de klientgrupper som har svårt att få en plats i de köpta tjänsterna. Inom barnskyddet är efterfrågan på institutionsvård vanligen störst i slutet av våren och hösten. Då

finns det få lediga platser både inom den egna produktionen och inom de köpta tjänsterna.

Platser för krävande institutionsvård för barn och unga som beter sig exceptionellt våldsamt har inte funnits tillgängliga i rätt tid. Avdelningsplatser inom särskild omsorg för barn och unga har inte heller funnits tillgängliga i enlighet med behovet. Under de mest brådskande perioderna har det förekommit fördröjningar i tillgången till platser avsedda för att bryta rusmedelsmissbruk. För barn och unga i de ovannämnda klientgrupperna kan det tidvis ta lång tid att hitta en långvarig plats för vård utom hemmet.

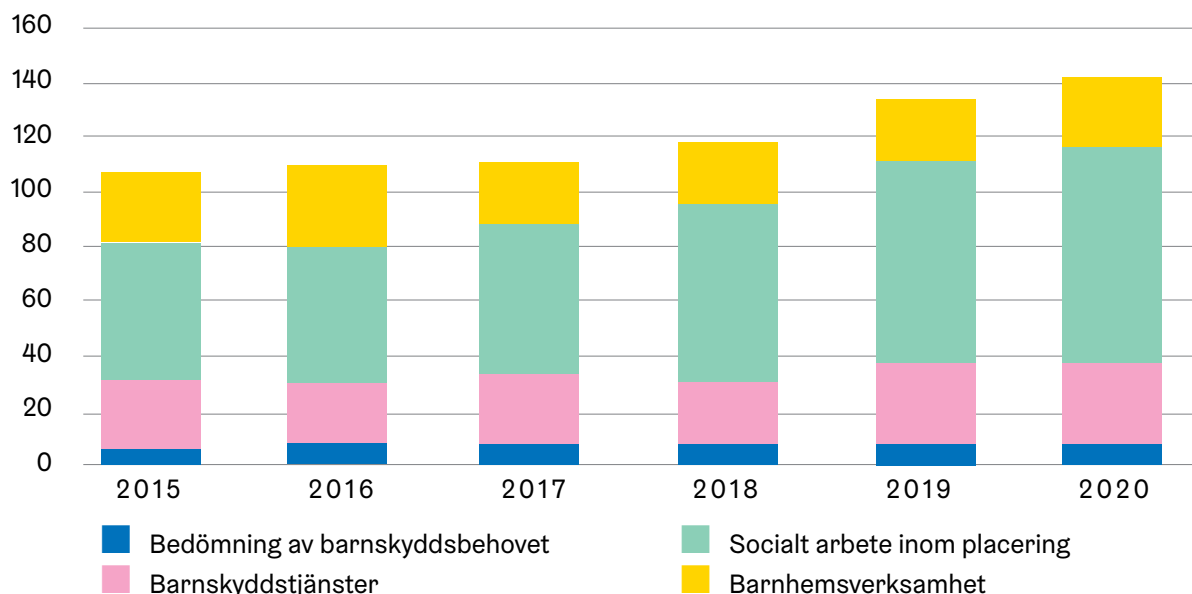
Kostnaderna för vård utom hemmet har ökat

Socialt arbete inom placering medför de största kostnaderna inom barnskyddet, vilket framgår av figur 12. Kostnaderna för socialt arbetet inom placering har också ökat mest under de senaste åren. Socialt arbete inom placering innebär köpta tjänster inom familje- och institutionsvård samt stadens eget sociala arbete inom placering, och tjänster inom familjevård, övervakning och klientstyrning.

Även om det inte har skett några väsentliga förändringar i det totala antalet placerade barn under de senaste åren, har kostnaderna för socialt arbete inom placering stigit avsevärt. I Helsingfors uppgick placeringarnas andel av barnskyddskostnaderna till 83,3 procent.

Från och med 2017 har de realiserade kostnaderna för barnskyddet klart överskridit de budgeterade anslagen med flera miljoner euro. Även om de budgeterade anslagen har utökats betydligt sedan 2019, har ökningen av utgifterna för den kraftigare och dyrare specialiserade och krävande institutionsvården varit större än väntat. Enligt sektorn försvåras budgeteringen av att det är så utmanande att bedöma vårdvolymen och vårdomfattningen. De klientspecifika kostnaderna för Helsingfors barnskydd är de tredje högsta i de sex största kommunerna.

Figur 12. Kostnader för barnskyddet i Helsingfors exklusive kostnader för socialarbete inom öppenvården 2015–2020, miljoner euro (fasta priser)



Enligt barnskyddets ledning har polariseringen av barns och ungas välfärd förvärrats kraftigt i det finländska samhället och även i Helsingfors. En del barn och unga mår sämre än tidigare och har många problem som hopas och som är svåra att lösa och behandla. Under de senaste fem åren kan man se ett årligen ökande servicebehov för barn och unga av kraftigare och samtidigt dyrare specialiserad och krävande institutionsvård. Detta kommer att öka kostnaderna i framtiden.

Effekterna av tidigt stöd på vården utom hemmet kan inte utvärderas

I arbetet med tidigt stöd strävar man efter att identifiera riskfaktorer som hotar barnets välbefinnande och ingripa i riskerna innan de blir stora problem. Det tidiga stöd som ges familjecentrens barnfamiljer innebär verksamhet som syftar till att identifiera, förebygga och underlätta barns, ungas och familjers problem så tidigt som möjligt efter att man upptäckt något som orsakar oro. Verksamhetsmodellen med familjecenter togs i bruk år 2015. För barn och familjer med många servicebehov bedöms servicebehovet genom en multiprofessionell bedömning av flera aktörer. Barnets och familjens angelägenheter samordnas av en utsedd ansvarsperson som ser till att klienten får den hjälp och de tjänster hen behöver. Ökningen av familjesocialarbetet minskade antalet klienter inom barnskyddets öppenvård under flera års tid. Detta kan statistiskt påvisas genom att man granskar resursökningar och klientvolym. I och med coronaepidemin bröts dock denna trend.

Det är allmänt känt att tidigt ingripande och tillhandahållande av stöd och tjänster förebygger behovet av eventuella tyngre stödåtgärder. En utmaning vid mätningen av effekterna är dock att man inte kan förutse

vilka som är eventuella framtida klienter inom barnskyddet och hurdana behov av hjälp eller stöd de har, om de har fått tillgång till stödåtgärder och om stödet har varit tillräckligt och skett vid rätt tidpunkt. Det går alltså inte att dra några slutsatser om hur tidigt stöd påverkar antalet klienter, kostnadsutvecklingen eller vårdperiodernas längd inom vården utom hemmet.

Coronapandemins inverkan på genomförandet av vården utom hemmet

I början av coronapandemin minskade antalet barnskyddsanmälningar i och med övergången till hemmavistelse och distansundervisning. Kurvan vände dock uppåt när coronaläget fortsatte. Antalet barnskyddsanmälningar år 2020 ökade slutligen med cirka 800 från år 2019. Utöver barnskyddsanmälningarna ökade antalet kontakter och föregripande barnskyddsanmälningar i enlighet med socialvårdslagen kraftigt år 2020. Mot slutet av året ökade också antalet bedömningar av servicebehovet som leder till klientrelationer inom barnskyddet.

Inom barnskyddet bedöms att coronapandemin och restriktionerna har förvärrat problemen hos de barn, unga och familjer som redan tidigare haft problem. Bland barn och unga som placerats i institutionsvård accentueras från hösten 2020 allvarig användning av rusmedel, våld i nära relationer samt allvarliga brott. Dessutom ökar föräldrarnas vålds- och missbruksproblem barnens och de ungas traumatiska upplevelser.

Man har inte kunnat rekrytera tillräckligt med personal

Inom barnskyddet i Helsingfors har man dämpat de negativa effekterna av coronaläget genom visstidsanställd tilläggspersonal för bedömning och stöd av

barnfamiljers servicebehov, familjesocialarbete, socialarbete inom öppenvården och institutionsvård. Tillgången på personal har blivit en utmaning. I början av 2020 var läget i fråga om tillgången på personal ännu på en god nivå, men i slutet av året försämrades tillgången på personal avsevärt och flera anställningar förblev obesatta. Det råder brist på personal särskilt inom barnskyddets socialarbete och institutionsvård, vilket försvårar tillhandahållandet av tjänsterna i enlighet med barnskyddslagen.

Slutsatser

Nivån på vården utom hemmet kan anses vara kvantitativt tillfredsställande, men den motsvarar inte behovet av vård. Tjänsterna inom vården utom hemmet är inte heller alltid tillgängliga vid rätt tidpunkt.

Vård utom hemmet produceras och upphandlas i en mängd som motsvarar antalet klienter, men de platser som står till buds motsvarar inte nödvändigtvis klienternas servicebehov. Platser inom specialiserad och krävande institutionsvård har inte funnits att tillgå i nödvändig utsträckning. Primärt strävar man efter att ordna platsen för vård utom hemmet i familjevård eller i stadens egna barnhem. Den egna platsresursen räcker dock inte till för att täcka hela behovet, och en stor del av behovet skaffas som köpta tjänster. Efterfrågan på institutionsvård inom barnskyddet varierar från år till år och under ett och samma år. Det finns få lediga platser i slutet av våren och hösten.

Antalet barnskyddsanmälningar har stigit stadigt varje år. Trots detta har det totala antalet klientbarn inom barnskyddet dock sjunkit under en granskningsperiod

på fem år. Antalet placerade barn har ökat något. Antalet barn som brådskande placerats har klart ökat, med nästan 20 procent.

De realiserade kostnaderna har överskridit budgeteringen med flera miljoner euro under de senaste fyra åren trots en betydande ökning av anslagen. Köpta tjänster inom familje- och institutionsvård är den största av kostnadsposterna och den har också ökat mest. Behovet av i synnerhet kraftigare och dyrare specialiserad och krävande institutionsvård har ökat.

Man vet att tidigt stöd har en förebyggande effekt på behovet av stödåtgärder inom barnskyddet. Det tidiga stödet för barnfamiljer enligt Helsingfors stads modell med familjecenter har bidragit till att antalet klientrelationer inom barnskyddet minskat, men dess inverkan på till exempel vården utom hemmet kan inte bedömas.

Coronapandemin har förvärrat problemen för de barn och unga som redan har haft problem, det vill säga behovet av tjänster har ökat. Det har förekommit problem med tillgången på personal. Det har i synnerhet rått personalbrist inom barnskyddets socialarbete och institutionsvård, vilket försvårar tillhandahållandet av tjänster.

Revisionsnämnden konstaterar att

social- och hälsovårdssektorn bör

- trygga tillgången på barnskyddspersonal i synnerhet inom barnskyddets socialarbete och institutionsvård för att uppgifterna enligt barnskyddslagen ska kunna skötas.



Främjande av jämställdhet mellan könen inom kultur- och fritidssektorn

? Har jämställdheten mellan könen främjats inom kultur- och fritidssektorn?

! Åtgärder enligt jämställdhetsplanen och likabehandlingsplanen har börjat vidtas.

Utvärderingens huvudfråga:

Har man inom kultur- och fritidssektorn börjat vidta åtgärder för att främja jämställdheten mellan könen enligt jämställdhetsplanen och likabehandlingsplanen för stadens tjänster?

Delfrågorna:

1. Har man inom sektorn ställt upp jämställdhetsmål i enlighet med jämställdhetsplanen och likabehandlingsplanen?
2. Har man samlat in uppgifter om könsfördelningen bland dem som besöker kultur- och idrotts-tjänsterna?
3. Har man utnyttjat besökarstatistik och invånarprofiler i utvecklingen av kulturtjänsternas innehåll?
4. Har man utvecklat könskonsekvensbedömning i överenskomna funktioner och verksamhetsställen?
5. Har man ökat könsminoriteternas tillgång till fritidstjänster?
6. Har man utvecklat servicespecifika principer för tryggare utrymmen inom kultur- och fritidssektorn?

Utöver delfrågorna utredde man i utvärderingen också den kundrespons som tjänsterna inom sektorn fått i fråga om jämställdhet mellan könen och likabehandling.

Enligt stadsstrategin för 2017–2021 är jämställdheten mellan könen en genomgående princip i all stadens verksamhet. I Helsingfors stads jämställdhets- och likabehandlingsplaner fastställs för varje fullmäktigeperiod de viktigaste målen för att främja jämställdheten och likabehandlingen mellan stadsinvånarna. Planerna baserar sig på jämställdhetslagen och diskrimineringslagen, i vilka det förutsätts att alla myndigheter utarbetar dylika planer.

Som material för utvärderingen användes dokument samt intervjuer och e-postförfrågningar till sakkunniga inom utveckling av tjänster och likabehandling i sektorn, till dem som ansvarar för tjänsterna i sektorn samt till sakkunniga inom kundrespons vid sektorns förvaltnings- och stödtjänster. Information erhöles även vid revisionsnämndens 2:a sektionens utvärderingsbesök.

Jämställdhetskriterier utarbetas för sådana understöd som sektorn beviljar

Ett av målen i jämställdhetsplanen för stadens tjänster 2019–2021 var att utarbeta jämställdhetsmål för sektorn. Sektorns jämställdhetsmål var dock redan färdigt utarbetade i planen. Utvecklingsplaneraren inom kultur- och fritidssektorn valde som åtgärd för målet att utarbeta jämställdhetsmål som tillämpas på principerna för beviljande av understöd. Sektorn håller på att inkludera jämställdhetsmålen i de etiska principerna för beviljande av understöd. Principerna planeras vara färdiga före utgången av fullmäktigeperioden 2021.

Insamlingen av besökaruppgifter utvecklas inom kultur- och idrottstjänsterna

Inom kultur- och fritidssektorns tjänster samlar man i varierande grad in uppgifter om besökarnas kön. Uppgifterna om besökarna samlas in bland annat genom kundregister, kundenkäter och kundrespons, publikundersökningar, museikortets användardata, externa försäljningstjänster för inträdesbiljetter och digitala servicekanaler. I en del av tjänsterna är det inte möjligt att samla in uppgifter om alla som använder dem, eftersom användarna har fri åtkomst till tjänsterna och de inte kräver inloggning eller registrering.

Enligt myndighetshandboken för projektet Rainbow Rights, som har främjat verkställandet av likabehandlingslagstiftningen och koordinerats av justitieministeriet, bör serviceanvändare alltid få definiera sitt kön själv och det bör finnas minst fyra alternativ att välja mellan: kvinna/man/annat/vill inte uppge. Detta sätt att definiera könsidentitet används till exempel i användaruppgifterna för bibliotekskortet och i en del av kultur- och idrottstjänsternas kundenkäter.

I en del av ungdomstjänsternas verksamhet beslutar ungdomsledarna om de själva bedömer och registrerar de ungas kön eller om de ber de unga logga in i ett system där de själva kan välja kön bland alternativen flicka, pojke eller ickebinär. Med binär avses en tudelad könsuppdelning mellan kvinnor och män. I vissa kultur- och fritidstjänster har användarnas kön bedömts utifrån namn eller yttre omständigheter.

En rekommendation i könskonsekvensbedömningen av föreningsstödet för motion och idrott 2018 var att man inom stadens idrottstjänster ska utveckla systemet för reservering av lokaler och den centraliserade fördelningen av turer så att besökarantalet lätt kan följas upp enligt kön och åldersgrupp. Enligt de uppgifter som fått i samband med denna utvärdering har rekommendationen i regel inte genomförts. I motionsaktiveringstjänsten har man utrett användarnas kön till exempel genom enkäter riktade till unga. I kursverksamheten ingår grupper för män och för kvinnor samt blandade grupper, vilkas besökarantal följs upp. Friluftstjänsternas idrottsplatser utomhus används självständigt, så det finns inga statistiska uppgifter om könsidentiteten hos användarna. Enheten för motionsplatser samlar inte in uppgifter om användarnas kön.

Inom kultur- och idrottstjänsterna håller man på att utveckla statistikföringen av besökaruppgifterna så att man också samlar in uppgifter om besökarnas könsfördelning. Det har avtalats att utvecklingen ska göras under våren 2021 i en arbetsgrupp som består av representanter för olika serviceenheter inom sektorn. Under våren 2021 fattar ledningen för idrottstjänsterna beslut om utvecklingen av funktionerna och metoderna för insamling av könsuppgifter. Biblioteks- och ungdomstjänsterna deltog ännu inte under 2021 i detta utvecklingsarbete.

Kultur- och fritidssektorn håller på att utveckla användningen av besökarstatistik och invånarprofiler. Med invånarprofiler avses bland annat kundsegmentering utifrån stadsbornas aktivitet och möjligheter att använda sig av tjänster. Med hjälp av invånarprofilerna strävar sektorn efter att förbättra sin förståelse för vilka önskemål olika stadsinvånare har gällande sina fritidstjänster. Profileringsarbete görs inte på grundval av ålder, kön eller andra demografiska egenskaper. Sektorn fastställer i början av 2021 hur man inom respektive tjänst ska kombinera jämställdhetsaspekten med användningen av invånarprofiler.

Kön beaktas i olika tjänster inom sektorn

Enligt anvisningarna om stadens beslutsberedning ska man vid beredningen identifiera beslutsalternativens eventuella konsekvenser samt upptäcka och bedöma eventuella betydande konsekvenser som alternativen medför. Sådana förhandsbedömningar bör göras om beslutet inte är rutinmässigt, till sin omfattning litet, ett

myndighetsbeslut som fattas med stöd av speciallagstiftning eller ett sådant beslut där prövningsrätten är särskilt begränsad. Om en konsekvensbedömning av besluten har gjorts, bör resultaten presenteras som en egen punkt i beslutshandlingen. I de anvisningar för beslutsberedning som gällde år 2020 definierades det inte närmare hurdana konsekvenser som ska beaktas i beslutsfattandet. Till exempel har det inte utfärdats några särskilda anvisningar om könskonsekvensbedömning. I utvärderingen upptäcktes inte någon förhandsbedömning av könskonsekvenserna som dokumenterats i beslutshandlingarna, och enligt uppgifter från olika tjänster och sektorns ledning görs ingen sådan systematisk konsekvensbedömning inom kultur- och fritidssektorn. Stadens anvisningar om beslutsberedningen förnyades år 2020.

Kön har dock i övrigt beaktats i verksamheten inom flera tjänster. Till exempel inom kulturtjänsterna strävar man efter att beakta könskonsekvenserna i målgruppsstämmandet, programplaneringen, kommunikationen och publikarbetet. Inom ungdomsarbetet har verksamheten utvecklats så att man beaktar mångfalden av kön och könsidentiteter. Vid Helsingfors centrumbibliotek Ode baserar sig beaktandet av kön inte på en tudelad uppdelning mellan män och kvinnor, utan vid biblioteket beaktas olika kön och utöver detta också så många andra bakgrundsuppgifter om kundkretsen som möjligt. Jämställdhetsaspekten beaktas också bland annat i investeringsprojekt som gäller idrottstjänster, i fördelningen av idrottsturer, i fritidsaktiviteter för barn och unga samt i programmet för äldres motion och rörlighet. Dessutom lyfts könsperspektivet fram särskilt vid planeringen av könsneutrala toaletter.

Ett av kultur- och fritidssektorns mål i den jämställdhetsplan som gäller stadens tjänster är att öka könsmedvetenheten i planeringen av tjänsterna. Som mätare för målet är att könskonsekvensbedömningarna har gjorts för sådana funktioner som man separat kommit överens om. Åtgärden inleddes i januari–februari 2021 och enligt sektorns bedömning kommer den sannolikt att genomföras planenligt före utgången av 2021.

Sektorn har utrett hur köns mångfald beaktas i stadens idrottslokaler

Ett av de mål som ställts upp för kultur- och fritidssektorn i Helsingfors stads jämställdhetsplan för tjänster är att öka könsminoriteternas möjligheter att använda tjänster. Åtgärden och mätaren för målet var att sektorn gör en utredning om möjligheten att utvidga förfrågan om unisexomklädningsrum i Östra centrumets simhall också till stadens andra idrottslokaler. Utredningen om omklädningsrum, tvätttrum och toaletter för stadens idrotts- och friluftplatser blev färdig 2020. Med andra ord uppnåddes målet. Den åtgärd som valdes för målet var att också i den mån det är möjligt göra idrotts- och hobbylokalerna tillgängliga och trygga för

alla kön i samband med byggande av nya lokaler, renovering av gamla lokaler eller lokalarrangemang. Sektorn hade ännu inga planer på detta år 2020.

Uppdelningen av omklädnings-, tvätt- och toaletter enbart i lokaler för kvinnor och män kan försämrat möjligheterna för könsminoriteter att använda tjänsterna. Lokalarrangemang där man betonar den tude-lade könsuppdelningen i män och kvinnor ökar enligt Helsingfors jämställdhetskommitté risken för diskriminering och trakasserier.

Enligt utredningen om omklädningsrum, tvättrum och toaletter motsvarade omklädningsrummen vid stadens idrotts- och friluftsplatser år 2020 inte särskilt mycket könsminoriteternas behov. Enligt åtgärdsrekommendationerna i utredningen skulle möjligheten att byta kläder och tvätta sig i skydd från andras blickar främja möjligheterna att använda motions- och idrottstjänster för såväl könsminoriteter som till exempel unga, personer med funktionsnedsättning och personer som hör till religiösa minoriteter. Transpersoner och personer med intersexvariationer skulle känna sig mer berättigade att använda de befintliga könsneutrala rummen som redan finns vid idrottsanläggningarna om man på skyltarna använde sig av en symbol som hänvisar till könsmångfald i stället för en symbol som föreställer manliga och kvinnliga figurer. Enligt utredningen finns det vid stadens olika idrotts- och friluftsplatser uppskattningsvis totalt 48 enskilda toaletter som lätt kan omvandlas till könsneutrala genom att man avlägsnar eller byter dörrskyltarna. Enligt utredningen ska man dock utöver att genomföra lokalmodificeringar, framför allt främja könsminoriteternas möjligheter att använda motions- och idrottstjänster genom att se till att personalen kan möta minoritetskunden på ett taktfullt sätt. Detta kan främjas genom utbildning.

Principerna för tryggare utrymmen har börjat utarbetas och tas i bruk

Principerna för tryggare utrymmen hänvisar till den sociala miljön samt människornas beteende och växelverkan. Syftet med principerna är att få alla människor att känna sig välkomna till utrymmet eller att delta i evenemanget. Principerna för tryggare utrymmen har att göra med främjandet av jämställdhet mellan könen på så sätt att de ger särskilt personalen kollektivt stöd bland annat för att lösa svåra och hotfulla situationer i samband med sexuella trakasserier och trakasserier på grund av kön. Principerna för tryggare utrymmen ska utarbetas separat för varje service eller verksamhetsställe, eftersom diskussionerna om dem och det gemensamma utarbetandet av dem är en väsentlig del i att öka trygghetskänslan och det gemensamma engagemanget för att genomföra principerna.

En åtgärd i stadens likabehandlingsplan för 2020–2021 är att man inom sektorn utvecklar servicespecifika principer för tryggare utrymmen. En uppföljningsmätare för åtgärden är att principerna har tagits i bruk i åtminstone ett kulturcenter och en idrottstjänst före utgången av fullmäktigeperioden, det vill säga senast 31.5.2021. De utvalda tjänsterna var kulturcentret Stoa och Georgsgatans simhall. Eftersom det är en väsentlig del av utarbetandet av principerna för tryggare utrymmen att personalen och stadsinvånarna deltar i utarbetandet av dem, var avsikten med de utvalda tjänsterna att ordna workshoppar om ämnet. Eftersom man vid workshopparna ofta på mycket personlig nivå diskuterar situationer som orsakar otrygghet för deltagarna och det eventuellt väcker känslor, beslutade man inom sektorn och tjänsterna att workshopparna inte kan ordnas på distans på grund av coronapandemin. Arbetet med principerna framskrider dock inom båda tjänsterna så fort coronapandemiläget tillåter det.

Principerna för tryggare utrymmen har redan tagits i bruk vid centrumbiblioteket Ode och vid tjänsten Iris-Helsinki, som är avsedd för unga som funderar på regnbågsteman. Skapandet av principer för tryggare utrymmen främjas även vid andra tjänster och verksamhetsställen inom biblioteks- och kulturservicehelheten. Inom idrottstjänsterna planerar man däremot inte att införa principerna någon annanstans än i Georgsgatans simhall.

Coronapandemins konsekvenser för främjandet av jämställdheten mellan könen

På grund av coronapandemin är det osäkert när man kan ordna de workshoppar för personalen och besökarna som behövs för att fullfölja principerna om tryggare utrymmen i kulturcentret Stoa och Georgsgatans simhall. Detta inverkar på huruvida det mål som i stadens likabehandlingsplan uppställts för kultur- och fritidssektorn kan uppnås enligt planerna år 2021.

Slutsatser

Inom Helsingfors stads kultur- och fritidssektor har man börjat genomföra de åtgärder i stadens jämställdhetsplan och likabehandlingsplan som främjar jämställdheten mellan könen på så sätt att åtgärderna ska kunna slutföras före utgången av 2021.

Det mål om utarbetande av jämställdhetsmål för kultur- och fritidssektorn som uppställdes i stadens jämställdhetsplan 2019 uppfyllades redan i samma plan. Därför tillade sektorns utvecklingsplanerare som åtgärd för detta mål att etiska principer, där också jämställdhetsaspekten ingår, ska inkluderas i grunderna för beviljande av understöd inom sektorn. Principerna färdigställs och beslut om ibruktage av dem fattas före utgången av fullmäktigeperioden 2021.



Uppgifter om könsfördelningen bland dem som använder kultur- och idrottstjänster har samlats in i varierande grad inom olika tjänster. Under våren 2021 utvecklar man insamlingen av uppgifter och utnyttjandet av invånarprofiler så att jämställdhet ska beaktas bättre i framtiden. I en utredning som blev klar 2018 har insamlingen av besökaruppgifter inom idrottstjänsterna inte utvecklats enligt rekommendationerna, så att antalet besökare under olika idrottsturer lätt skulle kunna följas enligt kön och åldersgrupp.

Könskonsekvensbedömning håller på att utvecklas för separat överenskomna funktioner och verksamhetsställen i enlighet med jämställdhetsplanen. I anvisningen om stadens beslutsberedning nämns könskonsekvensbedömning inte separat, utan det ges anvisningar om bedömningen av betydande konsekvenser, utan att konsekvensernas art närmare definieras. Tjänsterna inom kultur- och fritidssektorn har inte utfört någon systematisk könskonsekvensbedömning i sin beslutsberedning. Kön har dock i övrigt beaktats i verksamheten inom flera tjänster. Man planerar att inleda könskonsekvensbedömning vid separat överenskomna tjänster, men detta har inletts först i januari–februari 2021. Enligt sektorn kommer åtgärden sannolikt att genomföras före utgången av 2021.

Man håller på att öka möjligheterna för könsminoriteter att använda tjänsterna. En utredning i enlighet med stadens jämställdhetsplan om omklädningsrum, tvätterum och toaletter för stadens idrotts- och friluftspplatser blev färdig 2020. Sektorn har ännu inte gjort upp några planer på att använda sig av de åtgärdsrekommendationer som presenteras i utredningen. Lokallarrangemang som inte betonar den tudelade könsuppdelningen mellan män och kvinnor ökar könsminoriteternas möjligheter att använda motions- och idrottstjänsterna.

Inom kultur- och fritidssektorn håller man på att utveckla servicespecifika principer för tryggare utrymmen inom en kulturtjänst och en idrottstjänst. Syftet med principerna för tryggare utrymmen är till exempel att minska förekomsten av besvärliga och hotfulla situationer. Principerna kan möjligtvis inte tas i bruk före utgången av 2021, eftersom de workshoppar som behövs för att utarbeta dem inte har kunnat ordnas på grund av coronapandemin. Principerna för tryggare utrymmen har redan tagits i bruk inom enskilda biblioteks- och ungdomstjänster, och inom kultur- och bibliotekstjänsterna planerar man att utarbeta principer också inom andra tjänster. Idrottstjänsterna har inte planerat att ta i bruk principer för tryggare utrymmen inom andra tjänster än i Georgsgatans simhall, som nämns i jämställdhetsplanen.

Revisionsnämnden konstaterar att

kultur- och fritidssektorn bör

- utveckla insamlingen av besökaruppgifter inom idrottstjänsterna så att antalet besökare kan följas upp enligt kön och så att informationen kan utnyttjas till exempel för en jämlikare fördelning av idrottsturer.
- utvärdera och i den mån det är möjligt genomföra åtgärdsrekommendationerna i utredningen om omklädningsrum, tvätterum och toaletter vid idrotts- och friluftspplatser som Helsingfors stad upprätthåller.
- främja ibruktagandet av principerna för tryggare utrymmen inom idrottstjänsterna i större utsträckning än endast vid ett verksamhetsställe.

Tjänster för hälsa och välfärd



Tillträde till icke-brådskande vård vid hälsostationer

? Är tillgången till den icke-brådskande vårdens tjänster vid hälsostationerna på en nivå som är förenlig med lagen och stadens egna riktlinjer?

! Den icke-brådskande vården fullgörs i huvudsak inom utsatt tid enligt lagen, men inte enligt stadens mål eller på ett jämlikt sätt. Den största orsaken är bristen på läkare.

Utvärderingens huvudfråga:

Är tillgången till den icke-brådskande vårdens tjänster vid stadens alla hälsostationer på en nivå som är förenlig med lagen och stadens egna riktlinjer?

Delfrågorna:

1. Har man fått kontakt med vårdstället och har vårdbehovet bedömts i enlighet med lagen samt stadens målsättningar och riktlinjer?
2. Har man fått icke-brådskande vård i enlighet med lagen samt enligt stadens målsättningar och riktlinjer?
3. Har man fått icke-brådskande vård på ett jämlikt sätt?

Ett mål inom stadsstrategin är att främja tillträdet till vård för att kunden ska få hjälp i rätt tid. Socioekonomiska och lokala skillnader i hälsa och välfärd ska utjämnas genom metoder som baserar sig på information och effektivitet. Målet är att differentieringen mellan olika områden i Helsingfors minskar och att välfärdsskillnaderna mellan olika stadsdelar minskar.

Som material i utvärderingen användes statistik från Helsingfors stads social- och hälsovårdssektor och Institutet för hälsa och välfärd (THL) samt hälsostationernas kundfeedback. Det användes även handlingsmaterial samt information som fått per e-post och under intervjuer från hälsostationers ledning och andra experter inom social- och hälsovårdssektorn.

I allmänhet får man snabbt kontakt med hälsostationerna

Enligt hälso- och sjukvårdslagen ska patienter på vardagar under tjänstetid omedelbart kunna få kontakt med hälsovårdscentralen eller någon annan verksam-

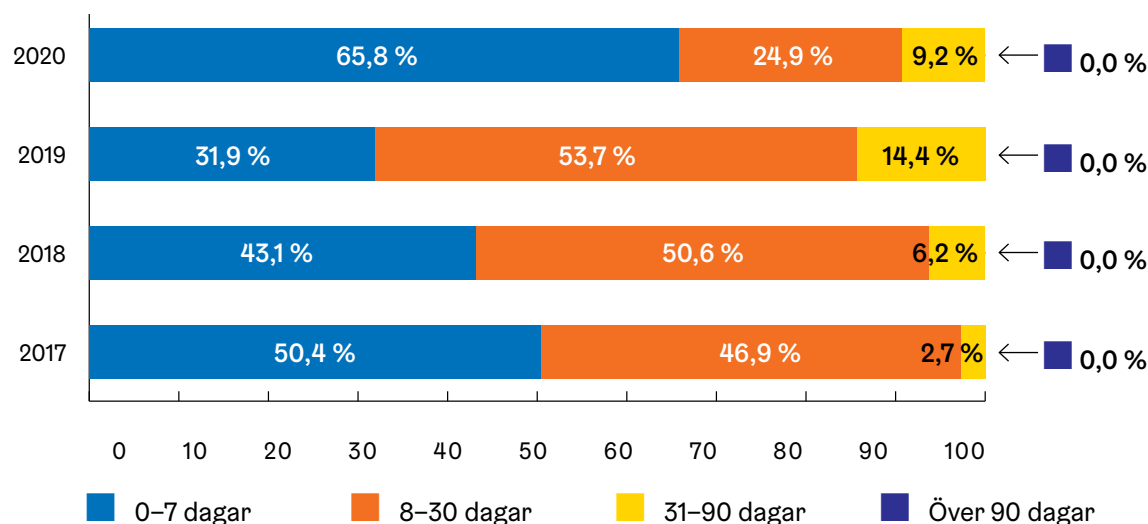
hetsenhet inom hälso- och sjukvården. Bedömningen av vårdbehovet ska enligt hälso- och sjukvårdslagen göras senast den tredje dagen från att kunden tagit kontakt om det inte varit möjligt att göra bedömningen under första gången kunden tagit kontakt. Helsingfors stads hälsostationer och den inremedicinska poliklinikens resultatkontrollmål var att återuppringningstiden förkortas år 2020, jämfört med 2019. På stadens nätsidor lovar man svara "så fort som möjligt" på samtal. Kontakt som tagits via det elektroniska formuläret och Omaolo-webbtjänsten lovas på stadens nätsidor bli besvarade under samma dag om kontakt tagits före klockan 16 på en vardag.

När kunden tar kontakt per telefon sparas försöket att ta kontakt vanligen i återuppringningstjänsten. Återuppringningstiden var år 2020 i medeltal ca 1 timme och 13 minuter, medan den år 2019 var ca 2 timmar och 15 minuter. Dröjsmålet i återuppringningen har förkortats i enlighet med resultatkontrollmålet. Enligt sektorns stickprovskontroll besvarades Omaolo-webbtjänstens symptombedömningar i huvudsak inom ett dygn. Det finns inte uppföljningsdata om väntetiden för att få svar på det elektroniska formuläret. Bedömning av vårdbehovet och hur brådskande ärendet är sker inom hälsostationstjänsterna på samma gång som kunden får kontakt med hälsostationens personal, eller alternativt genom Omaolo-webbtjänstens symptombedömning. Det finns alltså inte något dröjsmål mellan den första kontakten och bedömningen av vårdbehovet.

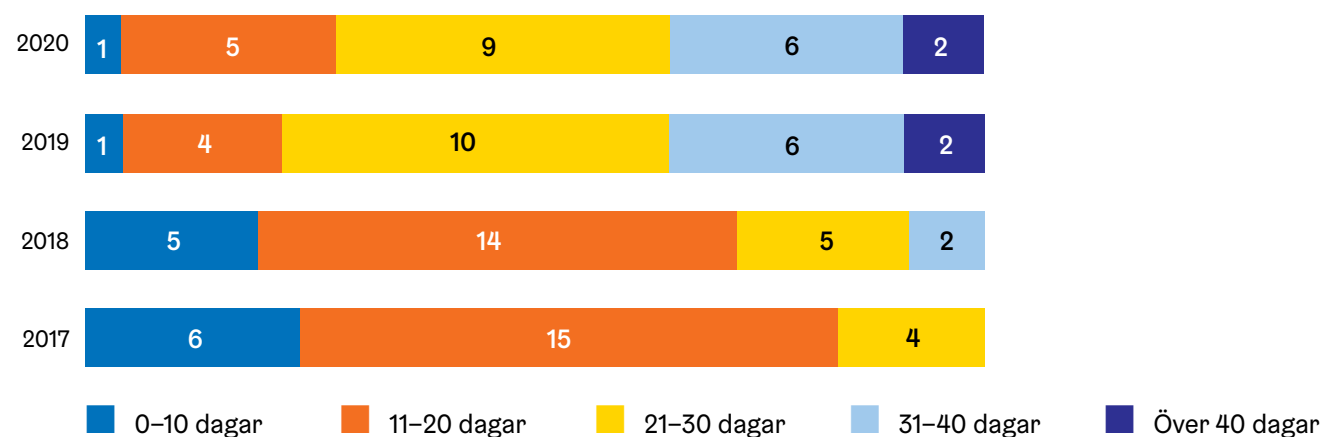
Tillträdet till icke-brådskande vård sker i huvudsak inom den lagstadgade tiden, men inte i enlighet med stadens mål

Enligt hälso- och sjukvårdslagen ska man ha tillgång till icke-brådskande vård senast inom tre månader från att bedömningen av vårdbehovet gjorts. Tillträdet till icke-brådskande vård vid Helsingfors hälsostationer förverkligades åren 2017–2020 i huvudsak inom den lagstadgade tiden. Enligt THL:s statistik om besök till primärvården var väntetiden för sammanlagt 27 besök över 90 dagar under åren 2017–2020. Nio av besöken gjordes år 2020 (i figur 1 andelen av alla besök 0,0 procent). Över hälften av besöken var på hälsostationer i det östra området, och en av hälsostationerna har tre år i rad haft besök som utförts först efter 90 dagar. Utifrån statistiken kan man inte med säkerhet konstatera om besöken som utförts efter 90 dagar varit inom kretsen för den lagstadgade vårdgarantin. Helsingfors social- och hälsovårdssektor producerade

Figur 13. Väntetiderna för fullbordade besök vid Helsingfors hälsostationer 2017–2020



Figur 14. Fördelningen av väntedagarna till den tredje lediga icke-brådskande läkartiden vid hälsostationerna (T3-talet), antalet hälsostationer



Hälsostationernas årliga T3-tal är medeltal av de månatliga medianerna. Väntetiden i figuren beskriver detta årliga medeltal.

inte sådant statistikmaterial under utvärderingen som skulle bevisa genomförandet av icke-brådskande vård inom den enligt lagen utsatta tiden. Tillträdet till icke-brådskande vård har enligt THL utvecklats i en tydligt sämre riktning med undantag av år 2020. Antalet fullbordade besök har minskat årligen, och andelen besök som haft en väntetid på 8–30 dagar eller 31–90 dagar har vuxit från år 2017 till år 2019 (figur 13). År 2020 har tillträdet till vård varit snabbare än år 2017.

Staden följer även tillgången till vård genom T3-talet, som mäter medianer för den tredje lediga icke-brådskande läkartiden i kalenderdagar. År 2019 och 2020 var målen, mätta med T3-talet, att kunden ska få tillträde till en läkarmottagning i medeltal inom 10 dygn, och att alla hälsostationer ska ha ett T3-tal under 20 dygn i slutet av året. Målen har skärpts från de senaste åren. Tillträdet till icke-brådskande vård fullbordades inte enligt Helsingfors stads målsättningar år 2020. T3-talets medeltal har vuxit betydligt från år 2017 (13,6) till år 2019 (26,4). T3-talets medeltal var år 2020 det-

samma som år 2019. Medeltalen av hälsostationernas T3-tal har räknats utgående från alla de månader som har statistik på T3-talet. Hälsostationernas T3-tal sjönk tydligt med början i april, men återställdes före utgången av året till samma nivå som i början av året.

År 2020 var det endast sex hälsostationer som nådde målet för väntetiden för att komma på mottagning. Av dem var det fem som hade ett T3-tal under 20, och en hade ett T3-tal under 10 (figur 14). Vid två hälsostationer har man varit tvungen att vänta i upp till över 40 dagar för att komma på mottagning. De verkliga väntetiderna för att få vård kan vara rent av större eftersom det största talet som markeras i statistiken som hälsostationers T3-tal är 42. Dals och Malms hälsostationer var fr.o.m. april coronahälsostationer, så deras medeltal har räknats för tre månaders tid. T3-talen räknas manuellt, och beräkningen av talen eller den använda datan kan inte verifieras i efterhand. På grund av detta kan talen även manipuleras. Olika hälsostationers T3-tal kan grunda sig på olika räkningssätt.

Ikke-brådskande vård fås inte på ett jämlikt sätt på hälsostationerna

Enligt hälso- och sjukvårdslagen ska en kommun se till att servicen för de invånare som den ansvarar för ordnas och är tillgänglig på lika villkor inom hela kommunen. Utvärderingen av jämlik tillgång till vård vid hälsostationer utfördes lokalt och individuellt för varje hälsostation, utgående från återupprinningstiden och statistiken över de utförda besöken samt T3-talen. Med den jämlika tillgången till vård avsågs i utvärderingen att stadsborna på olika håll i staden har tillträde till vård inom samma tid. Skillnaderna i väntetiden för återupprinning har varit små mellan hälsostationerna år 2020, med andra ord har jämlikheten fullbordats när det gäller att få kontakt per telefon. År 2019 fanns tydliga skillnader mellan olika hälsostationers återupprinningstid. Då var den i medeltal kortaste återupprinningstiden vid Månsas hälsostation (ca en halv timme) och den längsta vid Fiskehamnens hälsostation (över sju timmar).

Det förekommer tydliga lokala skillnader i väntetiden för utförda besök, och skillnaderna mellan enskilda hälsostationer är ytterst stora. Trots att en stor del av de icke-brådskande besöken vid hälsostationer utfördes inom sju dygn år 2017, varierade andelarna för enskilda hälsostationer mellan 21,2 och 84,9 procent. Skillnaderna har hållit sig kvar på samma nivå fram till år 2019. Andelen besök vid olika hälsostationer under en vecka år 2020 varierade mellan 50,1 och 90,5 procent, dvs. skillnaden var mindre. Vid de hälsostationer som hade de minsta andelarna av utförda besök som förverkligats inom sju dygn, utfördes majoriteten av besöken inom 8–30 dagar. Skillnaden mellan hälsostationerna är störst om man jämför besök som gjorts inom 31–90 dagar.

Under åren 2017–2020 var de största andelarna besök som fullbordats efter över en månads väntetid förlagda till centrums eller östra områdets hälsostationer. Även på det mellersta, västra och norra området finns det enskilda hälsostationer som haft höga andelar besök med över en månads väntetid. Andelen besök som haft en lång väntetid är störst vid centrums hälsostationer och av dem är den högsta andelen på Femkantens hälsostation. Andelen besök med långa väntetider på Kvarnbäckens, Degerö och Malmgårds hälsostationer är även betydligt större än vid andra hälsostationer. I Kvarnbäcken har det även upprepade gånger skett att väntetiden överskridit 90 dygn under åren 2018–2020. Även på Gårdsbacka, Tölö och Sockenbacka hälsostationer är andelen besök med över en månads väntetid större än på andra hälsostationer.

De lokala skillnaderna i T3-talet var små år 2017, men skillnaderna har blivit större varje år. Under de senaste åren har de minsta T3-talen förekommit på de nuvarande norra och nordöstra områdenas hälsostationer. Utgående från T3-talet har tillträdet till icke-brådskande vård blivit svårare vid nästan alla verksamhetsställen

under åren 2019–2020, och skillnaderna mellan olika verksamhetsställen är stora. Endast vid Jakobacka hälsostation var T3-talet under 10. T3-talen är i regel höga vid de hälsostationer där också fullbordade besök haft långa väntetider. Vid Kvarnbäckens hälsostation har T3-talet varit över 40 dagar under två år. Ett klart undantag är Femkantens hälsostation, där T3-talet varit det minsta jämfört med andra hälsostationer i centrumområdet, trots att Femkantens hälsostation också har den största andelen besök som haft över en månads väntetid jämfört med andra hälsostationer.

Läkarbristen är den huvudsakliga orsaken till problemen inom tillträdet till icke-brådskande vård

Enligt stadens hälsostationers ledning är bristen på läkare den huvudsakliga orsaken till att stadens mål för tillträdet till icke-brådskande vård inte fullgörs och att tillgången till icke-brådskande vård inte är jämlik på olika hälsostationer. År 2020 var det beräknade underskottet av läkaranställningar vid hälsostationer som högst 70 anställningar. I Helsingfors är underskottet av läkare större än i huvudstadsregionens andra städer. Det förekommer stora skillnader i underskottet av läkare mellan olika hälsostationer. Situationen är värst på östra områdets hälsostationer.

De främsta orsakerna till utmaningarna inom läkarrekryteringen har att göra med läkarnas upplevelse av att arbetsbördan vid vissa hälsostationer inte är hanterbar. Lönen samt brist på tillgång till utbildning, speciellt för unga läkare, är även orsaker. På hälsocentralerna i Helsingfors närmkommuner var läkarnas löner i början av år 2020 högre än på Helsingfors stads hälsostationer. På vissa hälsostationer orsakar läkarbristen en ond cirkel: när det råder brist på läkare växer läkarnas arbetsbörda på hälsostationen ifråga. Situationen ger hälsostationen ett dåligt rykte, vilket i sin tur gör att läkare inte gärna söker till hälsostationen. När man inte lyckas få mer läkare till hälsostationen hålls arbetstakten fortfarande orimlig. År 2019 genomfördes en enkät inom ramen för ett projekt om tillgång till läkare och minskad omsättning bland dem. De läkare vid Helsingfors stads hälsostationer som besvarade enkäten ansåg att de viktigaste faktorerna med inverkan på trivseln i arbetet är möjlighet till professionell utveckling, yrkesskicklighet inom det nära ledarskapet, en lämplig arbetstakt och fungerande teamarbete.

På social- och hälsovårdssektorn har man strävat efter att förbättra tillgången till vård genom att göra rekryteringen av läkare effektivare, höja läkarnas löner och utveckla multiprofessionellt arbete och genom att göra funktionerna inom centralerna för hälsa och välbefinnande mer mångsidiga. Dessutom har man börjat förbereda externalisering av två hälsostationer och tagit i bruk servicesedlar. I alla tjänster har man ökat telefon-tjänster och elektroniska sätt att ta kontakt.

Coronapandemins inverkan på tillträdet till icke-brådskande vård

På grund av coronapandemin behövde man inte följa de i hälso- och sjukvårdslagen föreskrivna tiderna för tillträdet till icke-brådskande vård under perioden 14.5–30.6.2020. Man var tvungen att skära ner på hälsostationernas icke-brådskande vård efter våren 2020, och personalresurser har delvis flyttats över till testning och spårning av coronaviruset. Från mars till september 2020 hade coronapandemin en sådan inverkan att mått med T3-talet förkortades väntetiden till icke-brådskande vård betydligt på stadens hälsostationer i april, men den återställdes snabbt till samma nivå som den var på i början av 2020. Av besöken inom icke-brådskande vård fullgjordes en betydligt större del inom sju dygn år 2020, eftersom kunder inte sökte vård. Coronapandemin kan ha orsakat så kallad vårdskuld, dvs. att patienterna inte fått den vård de haft behov av. Det är möjligt att detta ökar efterfrågan på hälsostationstjänsterna i framtiden. Därmed är det ännu svårare att locka läkare till stadens hälsostationer eftersom arbetet anses vara mer ensidigt än förut på grund av coronapandemin. På grund av coronapandemin växte användningen av hälsostationernas e-tjänster anmärkningsvärt. T3-talen för Dals och Malms hälsostationer som verkat såsom coronahälsostationer sedan april 2020 har inte följts.

Slutsatser

Den icke-brådskande vården vid Helsingfors hälsostationer fullgörs med enstaka undantag inom den utsatta tiden enligt lagen, men inte på den nivå som stadens egna riktlinjer kräver och inte på ett likvärdigt sätt i olika områden.

Man har fått kontakt med vårdplatserna i enlighet med lagen och stadens mål på de kontaktsätt som det finns uppföljningsdata på. Bedömning av vårdbehovet har gjorts i enlighet med lagen och stadens målsättning och riktlinjer. Man har fått kontakt med hälsostationerna per telefon i enlighet med hälso- och sjukvårdslagen och så gott som omedelbart. Omaolo-webbtjänstens symptombedömningar besvaras nästan alltid under samma dag. Det finns inte uppföljningsdata om väntetiden för att få svar på det elektroniska formuläret. Bedömning av vårdbehovet och hur brådskande ärendet är sker på samma gång som kunden får kontakt med hälsostationens personal, eller med hjälp av slutledningsreglerna i Omaolo-webbtjänstens symptombedömning.

Den icke brådskande vården har i huvudsak fullgjorts inom utsatt tid enligt lagen, men inte enligt stadens målsättning och riktlinjer. Enstaka fall där 90 dygns väntetid överskrider förekommer årligen och största delen av dem förekommer på östra områdets hälsostationer. På Kvarnbäckens hälsostation har överskridningar skett tre år i rad. Social- och hälsovårdssektorn producerar inte sådant statistiskt material som kunde bekräfta att icke-

brådskande vård genomförs inom den i lagen utsatta tiden. Tillträdet till icke-brådskande vård ligger långt från stadens mål. År 2019 försämrades tillgången till vård avsevärt vid alla hälsostationer, och år 2020 förblev de för vården uppställda målen fortfarande ouppnådda. Endast sex av 23 hälsostationer nådde målen för väntetiden för att få vård år 2020. Av dem hade fem ett T3-tal under 20 och en under 10. T3-talet är inte en helt pålitlig mätare för jämförelse av tillträdet till vård eftersom det kan manipuleras. Olika hälsostationers T3-tal kan grunda sig på olika räkningssätt.

Icke-brådskande vård har inte fått på ett jämlikt sätt på olika hälsostationer eftersom det förekommer ytterst stora skillnader i väntetiderna för utförda besök till olika hälsostationer. Skillnaderna i tillträdet till vård syns tydligt i andelarna besök som haft en väntetid på över 31 dagar. Det förekommer även stora skillnader i T3-talen eftersom man vid två hälsostationer i medeltal måste vänta över 40 dygn för att besöka en läkare. Skillnaderna kan egentligen vara större på grund av att det högsta T3-talet som markeras i statistikföringen är 42 även om talet i verkligheten skulle vara större.

Den främsta orsaken till att tillträdet till icke-brådskande vård vid hälsostationer inte förverkligas på ett jämlikt sätt på olika områden eller enligt stadens mål är bristen på läkare. De viktigaste faktorerna som påverkar läkarnas varaktighet och tillgänglighet är arbetsbördan, utbildningsmöjligheterna och en konkurrenskraftig lön jämfört med Helsingfors närmkommuner.

Revisionsnämnden konstaterar att

social- och hälsovårdssektorn bör

- säkerställa att tillträdet till icke-brådskande vård förverkligas i enlighet med hälso- och sjukvårdslagen på alla hälsostationer.
- utveckla hälsostationernas arbetsförhållanden i den riktningen att arbetsbördan kan upplevas som rimlig på alla hälsostationer.
- vidareutveckla rekryteringen av läkare och viljan att stanna kvar på hälsostationerna.
- organisera tillräckliga möjligheter för läkarna att utbilda sig vid hälsostationerna.
- utveckla statistikföringen av tillträdet till icke-brådskande vård så att skillnaderna mellan och utmaningarna på olika hälsostationer går att identifiera.

social- och hälsovårdssektorn bör tillsammans med stadskansliet

- säkerställa att läkarnas löner på Helsingfors hälsostationer är konkurrenskraftiga.

Generellt inriktad elevvård inom stadens grundläggande utbildning



Överensstämmer den generellt inriktade elevvården vid Helsingfors stads grundskolor med lagen om elev- och studerandevård?



Den generellt inriktade elevvården ges i huvudsak såsom lagen påbjuder, men dröjsmål till kurators- och psykologtjänsterna har förekommit.

Utvärderingens huvudfråga:

Överensstämmer den generellt inriktade elevvården vid Helsingfors stads grundskolor med lagen om elev- och studerandevård?

Delfrågorna:

1. Har man inom den generellt inriktade elevvården beaktat det förebyggande som lagen nämner?
2. Har man skapat metoder för uppföljning av den generellt inriktade elevvården?
3. Motsvarar kurators- och psykologresurserna inom elevvården bestämmelserna?
4. Har man för grundskolorna i enlighet med stadsstrategin uppgjort ett ambitiöst program för antimobbing?

I stadsstrategin 2017–2021 och i lagen om elev- och studerandevård betonas trygga och sunda inlärningsmiljöer för barn och unga. Enligt lagen är avsikten att ”säkerställa tidigt stöd för dem som behöver det”. Enligt strategin ska eleverna erbjudas likvärdiga möjligheter till utbildning, och alla ska ha möjlighet att förverkliga sin egen potential inom inlärningen. Pedagogik och inlärningsstöd utjämnar skillnader i inlärning genom att beakta behovet hos dels dem som behöver stöd, dels dem som klarar sig bra. Enligt strategin ska ett ambitiöst antimobbningsprogram inledas vid Helsingfors stads skolor.

Utvärderingen fokuserade på dels hur bra det som nämns i lagen om elev- och studerandevård efterlevts, dels hur det i stadsstrategin åsyftade antimobbningsprogrammet kommit igång.

Utgångsmaterialet var intervjuer med och skriftliga svar från dels chefen för elevvården inom förskolan och grundskolan, dels de områdesansvariga, samt förfrågningar riktade till rektorer inom den grundläggande utbildningen. Svar inkom från 82 finsk- eller svenskspråkiga skolor, och svarsprocenten var 80. Uppgifter erhöles även vid revisionsnämndens 2:a sektionens utvärderingsbesök hos fostrans- och utbildningssektorn.

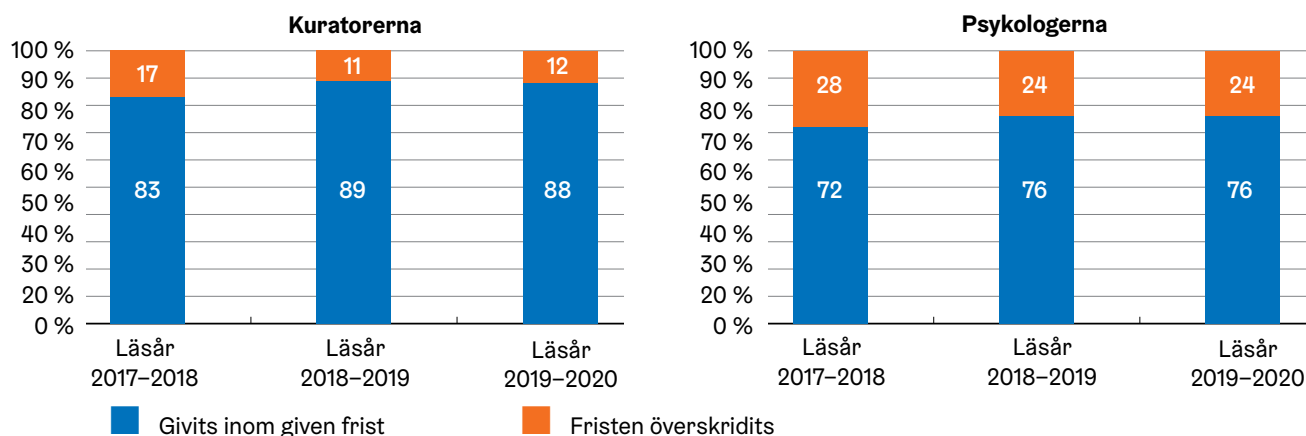
Vid den generellt inriktade elevvården hade den i lagen nämnda förebyggande verksamheten i huvudsak beaktats

Enligt lagen om elev- och studerandevård ges elevvården, till stöd för alla läroinrättningar, i första hand förebyggande i form av generellt inriktad elevvård. Verksamhetssätt som ökar delaktigheten gör det lättare att förebygga problem, att upptäcka dem tidigt och att ordna erforderligt stöd. Enligt anvisningarna för elevvården bör företrädare för vårdnadshavarna åtminstone en gång per termin inbjudas till ett av mötena i gruppen för generellt inriktad elevvård. Att döma av enkäten bland rektorer var det bara i 30 procent av skolorna som vårdnadshavare på så sätt deltagit i gruppens möten. Det visade sig vid intervjuerna att skolorna inte alltid kommer ihåg att bjuda in vårdnadshavare till mötena.

Enligt lagen om elev- och studerandevård bör elevvården göras mera systematisk. I elevvårdsplanen ska antecknas de åtgärder som läroinrättningarna vidtagit för att främja generellt inriktad elevvård. Att döma av de intervjuer som gjordes inom elevvården vid den grundläggande utbildningen hade skolorna handlat såsom lagen påbjöd. Enkäten bland rektorer ger vid handen att 98 procent av skolorna hade antecknat (i elevvårdsplanen) de åtgärder de vidtagit för att främja den generella gemenskapen.

Enligt lagen skall elevvården ges i form av systematiskt sektorsövergripande samarbete mellan dels de studerande och deras vårdnadshavare, dels undervisningsväsendet och social- och hälsovårdsväsendet. Det systematiska samarbetet mellan elevvården och social- och hälsovårdsväsendet förbättrades genom att bygga upp en modell för lågtröskelservice för barn och unga i skolåldern och deras familjer. Servicemodellen godkändes av social- och hälsovårdsnämnden och fostrans- och utbildningsnämnden 16.6.2020.

Figur 15. Andelar kurators- och psykologtider som givits inom laglig frist



Den generellt inriktade elevvården följs inte tillräckligt i skolorna

Elevvården följer på olika sätt hur den generellt inriktade elevvården ges, men på skolnivå har detta inte skett systematiskt. Enligt lagen om elev- och studerandevård svarar utbildningsanordnaren för egenkontrollen av elevvården som helhet. Egenkontroll av elevvården företas vid Helsingfors stads grundskolor med två års mellanrum i form av en självutvärderingsenkät. Den självutvärderingsenkät som utfördes våren 2020 påvisade goda resultat, om än vårdnadshavarnas och elevernas delaktighet konstaterades behöva utvecklas. Även vid enkäten Skolans välbefinnandeprofil sågs delaktigheten som något man borde förbättra. Skolans välbefinnandeprofil är ett webbaserat nationellt redskap för följning av välbefinnandet i skolor.

Med hjälp av Skolans välbefinnandeprofil kan elevvården och skolorna följa hur den generellt inriktade elevvården efterlevts. Fördelen med välbefinnandeprofilen jämfört med uppföljningsenkäter är att förstnämnda beskriver realtidsläget. Från nationella enkäter får man rön långsammare och mera sällan än från välbefinnandeprofilen. Dessutom kan skolorna lägga till egna frågor i profilen, och rönen kan jämföras skolor emellan i hela landet. Fostrans- och utbildningssektorn har inför det kommande läsåret skaffat licens så att alla stadens skolor kan tillgodogöra sig välbefinnandeprofilen. Enkäten bland rektorerna gav vid handen att 56 procent av grundskolorna hade nyttjat profilen.

Vid sina besök i skolor följer områdescheferna och elevvårdens områdesansvariga hurdan elevvårdens kvalitet är. Elevvårdens verkningsfullhet följs som en del av följandet av stadsstrategins efterlevnad. Elevvården följer den generellt inriktade elevvården som en del av det nationella följandet, utifrån till exempel skolhälsoenkäterna och utredningarna från Nationella centret för utbildningsutvärdering (Karvi).

Ingen dokumenterad följning av dimensioneringen av elevvårdens kurators- och psykologservice

I maj 2014 fattade stadens utbildningsnämnd beslut om antalet kuratorer och psykologer i förhållande till antalet elever. Dimensioneringen är 780 elever per kurator och 1 000 elever per psykolog. Kuratorerna och psykologerna kan samtidigt arbeta för både stadens egna skolor och andra skolor, till exempel privata eller statliga. För utvärderingen erhöles inga dokumenterade uppgifter om kuratorernas och psykologernas arbetsmängders fördelning på dessa olika skolor. Man kunde alltså inte bedöma hur bra dimensioneringen efterlevts. Enligt intervjun med stadens elevvårdsansvariga efterlevs den nog, men dokumenterade fakta saknas.

Kurators- och psykologservice inte alltid inom laglig frist

Enligt lagen om elev- och studerandevård skall studerande ges möjlighet till ett samtal med elevhälsans psykolog eller kurator senast sju dagar efter att studeranden begärt detta. I brådskande fall ska samtalet ordnas samma eller följande arbetsdag. Fristen gäller den första mottagningstiden i ordningen. Inom fostrans- och utbildningssektorn följer man hur bra kurators- och psykologsservice givits inom föreskriven frist (Figur 15). Läsåret 2019–2020 överskreds fristen vid 12 procent av tidsbokningarna för kuratorstjänster. Motsvarande andel för psykologsservice var 24 procent.

Antimobbingsprogram uppgjort

Fostrans- och utbildningssektorn har i enlighet med stadsstrategin uppgjort ett antimobbingsprogram, som trädde i kraft år 2019. Enligt en intervju verkställs det nya programmet systematiskt i alla skolor. För år 2020–2021 uppställde sektorn som mål att i skolans verksamhetsplan anteckna fyra förpliktande åtgärder. Enkäten bland rektorer visade att 19 procent av grundskolorna inte vidtog alla fyra av dessa i antimobbings-

programmet nämnda åtgärder. Åtgärderna hänför sig till användning av metoder med anknytning till sociala och emotionella färdigheter, till utarbetande av regler mot mobbning, till kontinuerlig insocialisation och till utnämning av en personlig vuxen för den som blir mobbad mycket.

Att döma av skolhälsoenkäten 2019 var mobbning vanligare i Helsingfors än i Finland som helhet. Då var andelen 4–5-klassare som varit utsatta för mobbning 7,6 procent i Helsingfors och 7,1 procent i hela Finland. Av 8–9-klassarna på högstadiet hade 5,6 procent utsatts för mobbning. I landet som helhet var andelen 5,5 procent.

Coronapandemins inverkan på elevvårdstjänsterna

Under coronapandemin var det fler elever än vanligt som tog kontakt med elevvården, i synnerhet psykologservicen. Jämfört med hösten 2019 hade antalet påringningar vuxit med 20–30 procent. Samtalen har gällt råd och vägledning till vårdnadshavare eller stöd till elever.

Då undervisningen under coronapandemin skett på distans har kuratorerna och psykologerna, enligt de områdesansvariga för elevvården, varit anträffbara i skolorna, för den händelse eleven velat träffas på riktigt. Men eleverna har också kunnat vända sig till dem på distans.

Slutsatser

Den generellt inriktade elevvården i grundskolorna ges för det mesta såsom lagen om elev- och studerandevård föreskriver, men elevernas första samtal med psykolog eller kurator har inte alltid skett inom lagstadgad frist. Fristen är inom senast sju arbetsdagar, eller i brådskande fall redan samma eller följande arbetsdag. Utan träff med kurator inom fristen blev 12 procent, och utan träff med psykolog 24 procent av klienterna.

Den generellt inriktade elevvården har gjorts mer systematisk, och det branschövergripande samarbetet mellan utbildningsväsendet och social- och hälsovårds- väsendet har utökats. Elevvården har följts lagenligt genom egenövervakning. Ett antimobbningsprogram har uppgjorts i enlighet med stadsstrategin.

Att hålla liv i och främja delaktigheten är att agera förebyggande, i och med att det hjälper till att upptäcka problem i deras liv och ordna med erforderlig hjälp. När vårdnadshavare deltar i skolans elevvårdsgrupps möten främjar det dels samarbetet mellan hem och skola, dels vårdnadshavarnas delaktighet. Ändå var det bara i ungefär var tredje skola som vårdnadshavare deltagit i elevvårdsgruppens möten.

Följningen av elevernas välbefinnande i olika skolor omfattade inte alla skolor. Utvärderingen ger vid handen att skolorna behöver realtidsdata om elevernas välbefinnande. Det tar tid för riksomfattande elevenkäter att bli färdiga, så de ger inte helt färsk kunskap för förbättring av skolans verksamhet. Sonderingsredskapet Skolans välbefinnandeprofil ger data snabbt åt dem som behöver, då rönen ju finns att få direkt.

Elevvården ger kurators- och psykologservice vid stadens egna skolor, men också vid privata och statliga skolor. Dokumenterade uppgifter om kuratorernas och psykologernas arbetsmängders fördelning på dessa olika skolor saknades. Man kunde alltså inte bedöma hur bra den dimensionering som utbildningsväsendet fattat beslut om hade efterlevts.

Revisionsnämnden konstaterar att

elevvården inom fostrans- och utbildningssektorns grundläggande utbildning bör

- **se till att eleverna får psykolog- och kuratorshjälp inom lagstadgad frist.**
- **se till att skolorna åtminstone en gång per termin bjuder in vårdnadshavarna på möte till skolans arbetsgrupp för generellt inriktad elevvård.**
- **se till att skolorna regelbundet följer elevernas välbefinnande på ett enhetligt och jämförbart sätt.**
- **med skriftlig rapportering följa hur dimensioneringen av kurators- och psykologservicen artat sig.**

Delaktighet och öppenhet



Förverkligandet av medborgarbudgeten vid stadsmiljösektorn



Har stadsmiljösektorn genomfört medborgarbudgeten i enlighet med stadens riktlinjer?



Stadsmiljösektorn har i allmänhet genomfört medborgarbudgeten i enlighet med stadens riktlinjer.

Utvärderingens huvudfråga:

Har stadsmiljösektorn genomfört medborgarbudgeten i enlighet med lagstiftningen och stadens riktlinjer?

Delfrågorna:

1. Har stadsmiljösektorn verkställt de pågående och genomförda projekten inom medborgarbudgeten i enlighet med stadens riktlinjer?
2. Har stadsmiljösektorn involverat kommunens invånare i genomförandeskedet av medborgarbudgeten?
3. Har stadslötsarna hjälpt kommunens medlemmar i förverkligandet av medborgarbudgeten?
4. Har stadsmiljösektorn vidtagit åtgärder för att få de mindre aktiva grupperna med i verksamheten?

Enligt stadsstrategin förstärker Helsingfors sin position som föregångare inom delaktighet och öppenhet. Målet är att invånarna och företagen ska lita på stadens verksamhet, att deras verkliga inverkan på verksamheten förstärks och att den moderna delaktighetspraxisen förbättrar förståelsen mellan befolkningsgrupper, likvärdigheten och kvaliteten av tjänster. I stadsstrategin konstateras att staden främjar dialogen och aktiverar personer i svagare ställning att delta.

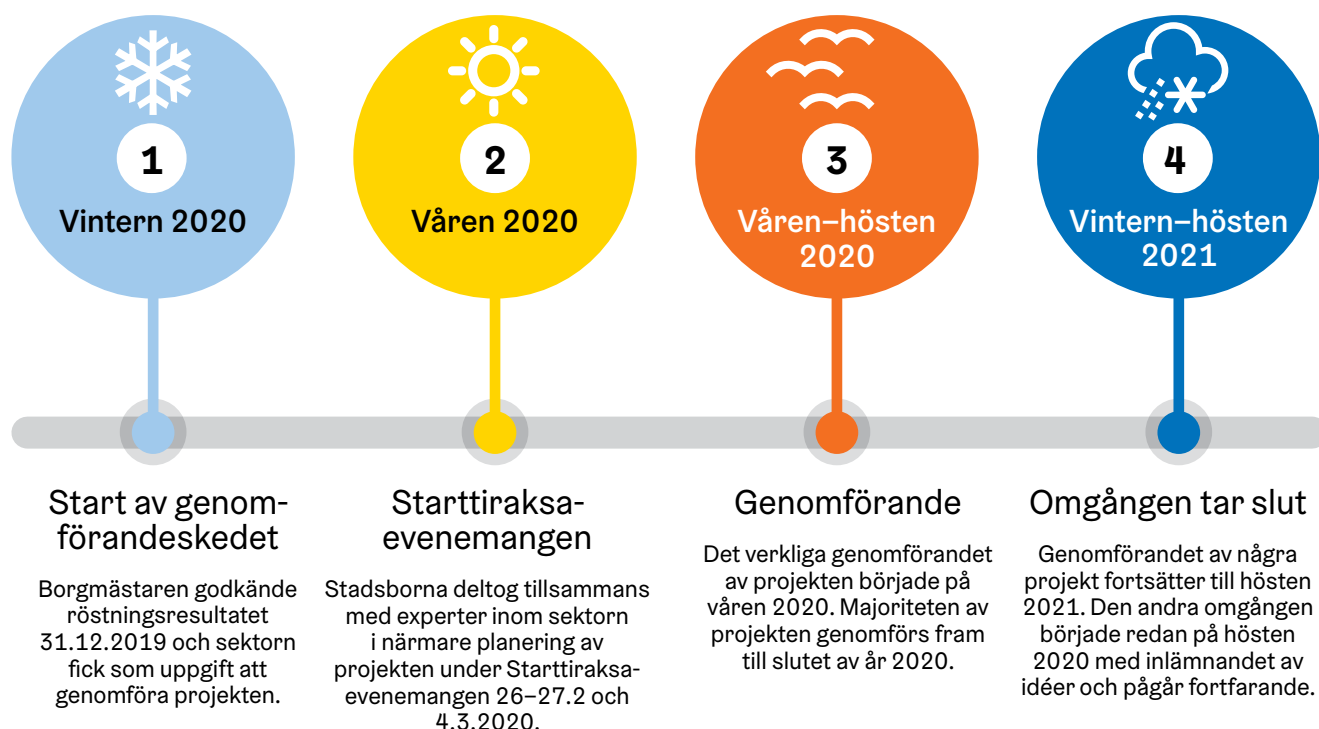
Helsingfors stad riktade 4,4 miljoner euro till att förverkliga stadsbornas idéer under den första omgången av medborgarbudgeten. Cirka 3,3 miljoner euro av denna summa riktades till projekt inom stadsmiljösektorn. Syftet med utvärderingen var att bedöma hur genomförandeskedet för de projekt som var på stadsmiljösektorns ansvar lyckades år 2020.

I utvärderingen användes som material t.ex. medborgarbudgetens beslutshandlingar, OmaStadi-projektens planer, lägesrapporter, uppföljningsdata och andra dokument. Dessutom har man i utvärderingsarbetet intervjuat sakkunniga som ansvarar för medborgarbudgetens projekt inom stadsmiljösektorn samt gjort utvärderingsbesök till stadsmiljösektorn.

Medborgarbudgeten förverkligades i huvudsak i enlighet med stadens riktlinjer

Målsättningen för medborgarbudgeten vid stadsmiljösektorn var bl.a. att driva 29 projekt smidigt och så snabbt som möjligt i mål. Genomförandeprocessen har i sin helhet framskridit väl när man beaktar det stora antalet projekt, den snäva tidtabellen, de tillgängliga personalresurserna och halvfärdigheten av invånarnas preliminära planer samt situationen orsakad av coronapandemin som rådde under genomförandet. Några projekt fick ändå avvika från den målsatta tidtabellen och ska genomföras under 2021.

Figur 16. Processen och tidtabeller för genomförandeskedet av medborgarbudgeten inom stadsmiljösektorn



Till genomförandeskedet av projekten inom medborgarbudgeten vid stadsmiljösektorn har hört Starttiraksa-evenemangen, precisering av planerna som kommit till sektorn genom röstning, val av aktörer, konkurrensutsättning av projekten och det verkliga genomförandet av projekten (figur 1). Dessutom har genomförandeskedet innefattat öppen kommunikation med kommunens invånare, växelverkan och involverandet av stadsborna. Sektorn har följt projekten inom medborgarbudgeten i styrningsgrupper på olika nivåer, och uppföljning har även gjorts av projektkoordinatorerna inom medborgarbudgeten.

En liten grupp stadsbor fick delta i genomförandeskedet

Stadsmiljösektorn har involverat stadsbor enligt lagstiftning och stadens riktlinjer i genomförandeskedet av medborgarbudgeten men involverandet har berört en väldigt liten grupp. Stadsborna som delat med sig idéer som förverkligats har, om de så önskat, fått delta i genomförandet av projekten under Starttiraksa-evenemangen organiserade av stadslotsarna. Under evenemangen fick stadsborna möjlighet att utveckla planer och diskutera förverkligandet av projekten med olika experter. Kommunallagens 22 § krav på att kommunens invånare ska erbjudas mångsidiga och effektiva möjligheter för deltagande förverkligades. De som deltagit i Starttiraksa-evenemangen var i huvudsak väldigt nöjda med dem.

Stadslotsarna ansvarar över möjligheterna att delta och påverka inom sina egna stordistrikt, upplysningar och rådgivning, utveckling av medborgarbudgeten, modellering samt ett jämlikt genomförande. De har samarbetat både med olika experter inom stadsmiljösektorn och med stadsbor som deltagit i processen. På så sätt har ansvariga stadslotsar verkat som en förenande faktor mellan olika aktörer i processen för medborgarbudgeten.

Sektorn har i regel ändå inte strävat efter att involvera andra än stadsbor som kommit med idéer, och deras stödpersoner, eftersom involverandet kräver tid och resurser. Sektorn riktade projektens ansvariga personers och experters arbetsinsatser på att få projekten i mål enligt tidtabellen.

Enligt de stadsgemensamma genomförandepriinciperna för medborgarbudgeten skulle faserna för genomförandet av medborgarbudgeten vara transparenta och vid själva genomförandet var det också viktigt med öppen kommunikation med kommunens invånare. Syftet med spårningssidan för projekten som finns på OmaStadi-nätsidan är att kommunicera om genomförandet av projekten till stadsborna. På grund av snäva person- och tidsresurser fokuserade sektorn i enlighet med sin egen målsättning på att genomföra projekten i tid. I utvärderingen noterades att strävan efter att göra projektens tidtabeller och uppföljningen av budgeten transparent t.ex. med hjälp av OmaStadi.fi-spårningssidorna förblev bristfällig. Det fanns mycket otydlig eller föråldrad information om projektens framåtskridande på spårningssidorna.

Den snäva tidtabellen gav inte möjlighet att involvera mindre aktiva grupper

Enligt genomförandeprinciperna för första omgången av Helsingfors stads medborgarbudget skulle man om möjligt under projektens genomförandefas utvärdera möjligheterna för stadsbor och personerna som gjort budgetförslag att delta i genomförandet. Utöver detta skulle man under medborgarbudgetprocessen fokusera speciellt på tillvägagångssätt som möjliggör jämnt deltagande mellan olika befolkningsgrupper samt utnyttja flera olika kanaler i kommunikationen.

Målet att både genomföra projekten kvickt och att involvera stadsbor i omfattande skala under genomförandet var enligt projektens ansvariga experter inom sektorn i konflikt med varandra. Projektens snäva tidtabell gav inte möjlighet att involvera mindre aktiva grupper i genomförandeprocessen. Detta tillvägagångssätt var inte i enlighet med Helsingfors stads genomförandeprinciper för medborgarbudgeten när man tolkar principerna så att man även i genomförandeskedet borde ha fokuserat på att involvera alla befolkningsgrupper jämnt.

Det gjordes inte separata kommunikationsplaner för medborgarbudgetens projekt inom stadsmiljösektorn, utan projekten hade en gemensam kommunikationsplan. Projektens alla ansvariga gavs instruktioner i början av genomförandeskedet om när man ska kontakta kommunikationen. Enligt planen skulle lämpliga tidpunkter vara t.ex. början av projektet, mötet med stadsborna eller vid ordnandet av festen för projektens fullbordande.

Enligt principerna för genomförandet av medborgarbudgeten skulle man utnyttja flera olika kanaler för kommunikationen. Trots detta informerade man stadsborna om projekten som skulle förverkligas i huvudsak via sociala medier, av vilken anledning det var omöjligt att få information om projektens framskridande om man inte hade digitala apparater eller färdigheter. Utöver de sociala medierna har projekten inom medborgarbudgeten även i viss mån varit framme i lokaltidningar och på lokala webbtillställningar för invånarna.

Kommunikationen som skedde via sociala medier lyckades väl både enligt experten som var ansvarig för projektens kommunikation och utifrån observationerna som gjorts i utvärderingen. Även om projekten varit lokala har de väckt intresse bland befolkningen runt om i Helsingfors. Publikationerna om OmaStadi-projekten har enligt den kommunikationsansvariga även fungerat såsom goda nyheter som upprätthållit en positiv anda under coronapandemin.

Sektorn kommunicerar i sina normala processer i huvudsak endast på finska. På grund av detta kommunicerade man inte heller om medborgarbudgeten på andra språk, och därmed fick andra än finskspråkiga inte information om projekten. Bristerna i transparensen av projektuppföljningen orsakade svårigheter för kommunikationen i anskaffningen av den senaste, uppdaterade informationen gällande projektens främjande. Detta gjorde förverkligandet av kommunikationen svårare i praktiken.

Delaktighetsfonden täcker inte alla verkliga kostnader för medborgarbudgeten

Stadens delaktighetsfond täckte inte alla kostnader orsakade av projekten under första omgången av medborgarbudgeten. Överskridningar av budgeten och underhållskostnader betalas ur sektorns budget i stället för delaktighetsfonden. Storleken på finansieringen har vid stadsmiljösektorn varit sammanlagt ca 330 000 euro under första omgången av medborgarbudgeten. Om man endast granskar kostnaderna som betalas ur delaktighetsfonden kan det verka som att alla projekt inom medborgarbudgeten har hållit sig till budgeten eller t.o.m. underskridit den. Enligt sektorns synpunkt borde man utveckla verksamhetsmodellen för medborgarbudgeten så att den tar i beaktande kostnader som betalas ur både den stadsgemensamma delaktighetsfonden och sektorns budget.

Coronapandemins inverkan på genomförandet av medborgarbudgeten

Coronapandemin har orsakat fördröjningar i de planerade tidtabellerna för några projekt inom medborgarbudgeten på grund av att vissa av projektens leveranser anlände sent då fabriker varit stängda. Stadsmiljösektorn var även tvungen att använda mer personalresurser än planerat för parkunderhåll, eftersom parkerna blivit populära under coronapandemin, och detta påverkade medborgarbudgetens personresurser.

Coronapandemin har påverkat växelverkan och den gemensamma planeringen av förverkligandet av projekt även så att för vissa projekt har utbytet av information baserat sig främst på diskussioner som gjorts per e-post. Man var tvungen att ändra de lokala interaktionstillfällena till tillställningar på nätet. Festen som var planerad att hållas tillsammans med stadsborna när projekten förts i mål måste man också inställa av säkerhetsskäl.

Coronapandemin hade även en inverkan på kommunikationen inom projekten. Man var tvungen att genomföra kommunikationen under en kortare tidsperiod än planerat. Ett problem var även att de planer som gjorts för kommunikationen före pandemin inställdes.

Slutsatser

Stadsmiljösektorn har genomfört medborgarbudgeten enligt kommunallagen eftersom stadsborna har erbjudits mångsidiga och effektiva möjligheter till delaktighet. Genomförandet har i huvudsak skett i enlighet med stadens riktlinjer med undantag av överskridning av tidtabellen och budgeten för vissa projekt. Man strävade inte heller efter att på ett omfattande sätt involvera olika invånargrupper i genomförandeskedet.

Största delen av första omgångens projekt inom medborgarbudgeten genomfördes inom den ursprungliga tidtabellen under år 2020, men några av dem sköts upp för att genomföras under år 2021. Några projekt överskred även budgeten. De extra kostnaderna betalas ur sektorns budget i stället för delaktighetsfonden. Med andra ord går det inte att se de verkliga kostnaderna genom att granska delaktighetsfondens läge.

Stadsmiljösektorn har involverat stadsborna i genomförandeskedet av medborgarbudgeten, men det har gällt främst de stadsbor som gett idéer för planer. Majoriteten av stadsborna som deltagit i evenemangen var väldigt nöjda med tillställningarna som ordnats. Stadslotsarna som stödde sektorns verksamhet hjälpte stadsborna i genomförandet av medborgarbudgeten. Stadslotsarna verkar även som en gemensam faktor mellan olika aktörer.

Involverandet av stadsbor och kommunikationen gällande projektens genomförande förverkligades inte helt enligt medborgarbudgetens stadsgemensamma genomförandeprinciper. Sektorn kunde inte och strävade inte efter att involvera mindre aktiva grupper i genomförandeskedet eftersom projektets snäva tidtabell för genomförandet i relation till personalresurserna som används på sektorn inte gav möjlighet till det. Kommunikationen gällande medborgarbudgetens projekt skedde i huvudsak via sociala medier, och den lyckades väl. Enligt utvärderingsobservationerna fanns det ändå föråldrad eller otydlig information om projektet och deras genomförande på projektens nätsidor.

På grund av att den största delen av projektets kommunikation utfördes digitalt hindrade t.ex. bristen på digitala färdigheter och apparater vissa stadsbor från att få information om projektets framskridande. De sociala medierna betonades delvis även på grund av coronapandemin eftersom man var tvungen att ställa in planerade lokala tillställningar eller ändra dem så att de hölls på nätet. Kommunikationen om medborgarbudgeten utfördes endast på finska, m.a.o. fick svenskspråkiga eller personer som pratar främmande språk inte nödvändigtvis information om projekten.

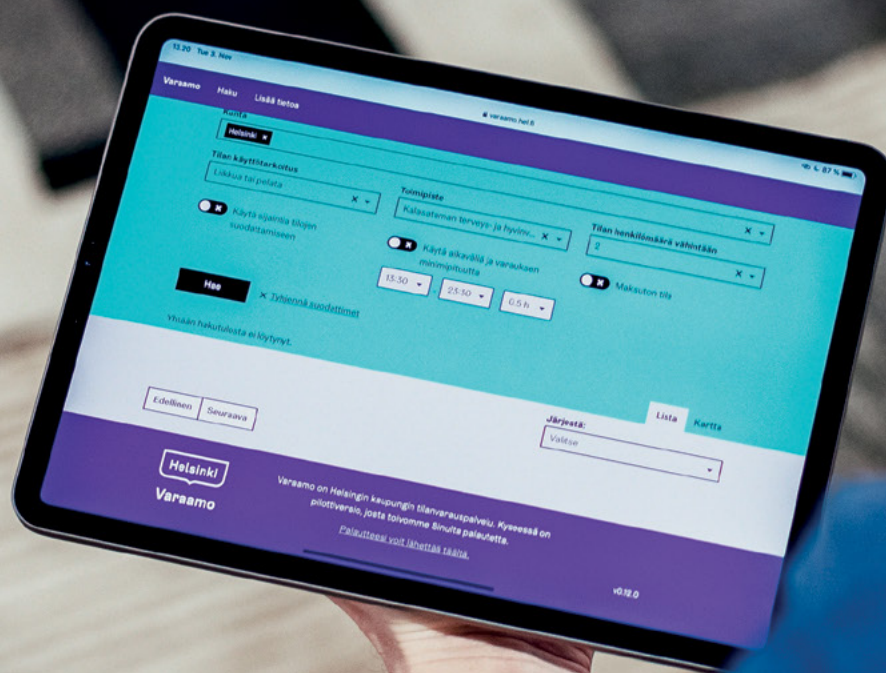
Revisionsnämnden konstaterar att

stadskansliet och stadsmiljösektorn bör

- genom samarbete definiera medborgarbudgetens mål och projekt så att målen kan nås med de resurser som reserverats för projekten.
- utveckla uppföljningen av totalkostnaderna för projekten och säkerställa att de korrekta uppgifterna för kostnaderna fås.

stadsmiljösektorn bör

- säkerställa att korrekt och tidsenlig information om främjandet av medborgarbudgetens projekt är tillgänglig för stadsborna
- utveckla kommunikationen gällande medborgarbudgetens projekt så att den sker genom flera kanaler och på flera språk. Kommunikationen måste bättre ta i hänsyn de stadsbor som inte följer sociala medier eller andra digitala kanaler.



Ungas påverkningsmöjligheter i praktiken

? Har staden främjat de ungas möjligheter att påverka?

! Ungdomsrådets påverkningsmöjligheter har som exempel främjats genom rätt att närvara och yttra sig i sektornämnderna. Men utvecklandet av initiativsystemet för unga i en smidigare och interaktivare riktning har gått långsamt.

Utvärderingens huvudfråga:

Har staden i enlighet med sina beslut och riktlinjer främjat de ungas möjligheter att påverka?

Delfrågorna:

1. Har de ungas initiativ behandlats i enlighet med stadens förvaltningsstadga och övriga föreskrifter?
2. Har initiativsystemet för unga utvecklats i enlighet med staden riktlinjer?
3. Genomfördes valet av ungdomsråd år 2019 i enlighet med målsättningarna för valet?
4. Har ungdomsrådets möjligheter att påverka stadens verksamhet varit sådana som stadens riktlinjer föreskriver?
5. Har staden stött och uppmuntrat även sådana unga som fallit utanför deltagandet till påverkan och delaktighet?

Enligt Helsingfors stadsstrategi 2017–2021 har staden som mål att de unga ska kunna lita på Helsingfors framtid som hemort och kunna påverka stadsförvaltningens verksamhet. I enlighet med strategin stärker Helsingfors sin ställning som en internationell föregångare inom delaktighet och öppenhet. Varje helsingforsare har rätt att uppleva sig själv som helsingforsare och göra verkningsfulla gärningar för sin gemenskap. Enligt sin strategi bidrar staden till att skapa dialog och aktiverar deltagandet bland dem som har det sämre ställt.

Utvärderingen utgick från olika dokument: kunskap inhämtad vid revisionsnämndens utvärderingsbesök vid kultur- och fritidssektorn respektive fostrans- och utbildningssektorn; intervjuer och förfrågningar bland ansvariga experter inom staden angående hur de ungas påverkande gått till i praktiken; samt statistik om initiativ, ungdomsval och skolor och läroinrättningar i

Helsingfors. Dessutom använde utvärderingen en enkät som skickats till de 30 ledamöterna i ungdomsrådet och som 13 av dem besvarat.

Antalet initiativ från de unga växte

Med initiativ från ungdomar avses initiativ som helsingforsungdomar i åldern 13–17 år har tagit i frågor som gäller stadens verksamhet. I sina initiativ har de unga lyft fram bekymmer, förhoppningar och målsättningar som är viktiga för dem. Trenden i antalet initiativ var en av de strategiska mätare som fastslagits i verksamhetsplanen 2019–2021 för påverkningssystemet Krut för unga. Antalet initiativ var större åren 2019–2020 än åren 2017–2018. Initiativen har lett till ändringar i verksamheten. Men det är inte så många unga som är medvetna om möjligheten att komma med initiativ.

Initiativen från de unga har i enlighet med stadens förvaltningsstadga behandlats vid stadsfullmäktiges möten två gånger om året, och ungdomsrådet har vid samma tillfällen givit sina utlåtanden om initiativen. En av de saker som enligt förvaltningsstadgan åligger kultur- och fritidsnämndens ungdomssektion är att följa hur påverkanssystemet för unga och de ungas initiativrätt tillgodoses i staden. Men nu har ungdomssektionen inte systematiskt följt hur de ungas rätt till initiativ efterlevs.

Initiativen lämnas vanligen in med en elektronisk blankett som finns på Kruts webbplats. Stadssekreterarna svarar för att hantera de ungas initiativ, för att begära utredningar från sektorerna och för att utarbeta och skicka svar till initiativtagarna. Enligt stadssekreterarna har alla initiativ besvarats. Experter vid sektorerna gör de utredningar som behövs för att kunna besvara initiativen och ansvarar för eventuell kontakt med initiativtagarna. Helsingfors stads ungdomstjänst publicerar på påverkningssystemet Kruts webbplats de ungas initiativ och de undertecknade svar som borgmästaren eller en biträdande borgmästare givit dem.

Unga inte nöjda med behandlingen av initiativen och interaktionen kring dem

Enligt responsen från ungdomsrådet tar svaren på initiativen alltför lång tid. Svarstiden varierar beroende på sektor och initiativ. Enligt direktivet får det ta högst tre månader att besvara initiativen. Ett svar kan bli fördröjt om ärendet just håller på att utvecklas och sektorn vill ge den aktuellaste informationen om saken.

Ibland kan sektorernas beredare och biträdande borgmästarna ha svårt att finna tid för att besvara initiativen. Att det tar tid att svara kan ibland bero på att sektorn kan bli tvungen att besvara sådana initiativ som inte är på dess eget eller ens stadens ansvar.

Kvaliteten och innehållet i svaren på initiativen varierar. Svaren nämner inte alltid klart och tydligt vilka åtgärder som planerats eller vidtagits med anledning av initiativen. Sektorerna kan inte alltid lova konkreta åtgärder, ifall de för att kunna besvara initiativet begärt utlåtande av till exempel dotterorganisationer, samkommuner eller statliga myndigheter. De senaste åren har man i svaren bättre än tidigare börjat beakta dels initiativtagarens ålder, dels att svaret ska vara klart avfattat.

Stadskansliet uppdaterade år 2019 tillsammans med ungdomsservicen vid kultur- och fritidssektorn direktivet för hur beredarna ska besvara initiativen från de unga. Med direktivet har man velat öka stadens sektors och tjänsters kunskande och förståelse kring initiativsystemet för unga. Ett problem har varit att svarsdirektivet inte alltid nått de personer som inom sektorerna berett initiativsvaren och att det inte varit bindande för sektorerna till exempel beträffande interaktionen. Direktivet för besvarande av initiativen från de unga rekommenderar att de som inom sektorerna bereder svaren så snart som möjligt efter att saken kommit upp tar kontakt med initiativtagaren. De unga som kommit med initiativ tycker det är viktigt att de blir hörda under initiativprocessens gång. Men sektorerna är inte skyldiga att rapportera på vilket sätt de har kontakt med initiativtagarna, så det finns ingen exakt information om interaktionen under svarsprocessen. Enligt dels den respons som kommit från initiativtagarna, dels utlåtandena från ungdomsrådet tar de som bereder initiativsvaren bara sporadiskt eller sällan kontakt med initiativtagarna. Inom en av sektorerna är det kutym att alltid träffa initiativtagarna. Eftersom många unga läser sin e-post bara sällan kan det hända att inte vet att de fått svar.

Behandlingen av initiativen är en tung process med många skeden

I nuvarande form sker behandlingen av de ungas initiativ i många skeden, och därmed långsamt, och kräver mycket manuellt arbete. I stället för att sektorerna skulle svara direkt är det stadssekreterarna som skriver svaren. Detta är en tungrodd och försinkande lösning. Som det är nu mäktar man inte besvara särskilt många initiativ, så enligt stadssekreterarna är det ingen idé att aktivt marknadsföra initiativsystemet.

Enligt påverkningssystemet Kruts verksamhetsplan för 2019–2021 skulle initiativsystemet för unga utvecklas genom ett nytt gränssnitt för inlämnande av initiativ. Ändå har man åren 2019–2020 inte gjort mycket mera

än lagt till en svenskspråkig version av initiativblanketten. Sidan håller nu på att ändras om samtidigt som hela webbplatsen för unga flyttas till en ny plattform år 2021. I samband med tjänstedesignen påbörjad år 2020 håller ungdomsservicen på och utformar en ny behandlingsprocess för initiativen.

Fler kandidater, men oförändrat valdeltagande vid ungdomsval 2019

Ungdomsservicen vid kultur- och fritidssektorn förrättade år 2019 tillsammans med fostrans- och utbildningssektorn val för Helsingfors ungdomsråd i skolor och ungdomsgårdar. Valet ordnades i samarbete med Esbo och Vanda städers ungdomsväsenden. 13–17-åringar hade rätt att ställa upp och/eller rösta i valet. Trettio ledamöter valdes in i ungdomsrådet.

Målet hade varit att få fler unga att kandidera, och att få ett högre valdeltagande än år 2018. Antalet kandidater vid ungdomsvalen växte från 60 år 2018 till 72 år 2019. Men både antalet röster och valdeltagandet blev ändå något lägre år 2019 än år 2018. Vid valet 2018 avgavs sammanlagt 9 493 röster och valdeltagandet var 35,7 procent, och vid valet 2019 avgavs det 9 396 röster med 35,4 procents valdeltagande. Maximiantalen röster i en skola eller läroanstalt var över 300, men i ungefär tio procent av de 132 skolor eller läroanstalter som deltagit i omröstningen avgavs inte en enda röst. Förutom ett gymnasium var alla de skolor där röstandet varit livligast grundskolor. De skolor eller läroanstalter där ingen röstat hörde i huvudsak inte till Helsingfors stads fostrans- och utbildningssektor. Största delen av dessa skolor var läroanstalter på andra stadiet, där en del av eleverna nått myndig ålder och alltså inte hade rösträtt vid ungdomsval.

Ungdomsrådet har aktivt nyttjat sin närvaro- och yttranderätt inom nämnderna

Ungdomsrådets möjligheter att påverka stadens verksamhet förbättrades år 2019, då företrädare för företrädare för ungdomsrådet beviljades varaktig rätt att närvara vid sektornämnderna. År 2020 var företrädare för ungdomsrådet närvarande vid nästan varje sektornämndssammanträde, och de använde också sin rätt att yttra sig. Ungdomsledarna gav mycket stöd då de enskilda företrädarna förberedde sig för sammanträdena, men ändå tyckte alla som företrädde de unga vid i nämndernas sammanträden att stödet inte varit tillräckligt. Möjlighet att påverka stadens verksamhet har de unga haft också vid de regelbundna träffarna med borgmästaren och biträdande borgmästarna samt till exempel fostrans- och utbildningssektorns ledningsgrupp. Ungdomsrådet har hållit egna möten, berett utlåtanden och ställningstaganden samt deltagit i läger och olika träffar med samarbetspartner och nätverk.

Jobbigt för fostran till delaktighet och påverkande är dels skolornas autonomi, dels skillnaderna i synsätt sektorer emellan

En betydande del av skolorna och läroanstalterna i Helsingfors är statliga eller privata. I och med att dessa skolor och läroanstalter fattar självständiga beslut om sin verksamhet har det ibland varit besvärligt att arbeta med dem och att engagera deras elever för till exempel ungdomsval. Även mellan de skolor där fostrans- och utbildningssektorn är utbildningsanordnare finns det skillnader i hur man tagit in ungdomsvalet som en del av sin verksamhet. Varje skola har sin egen praxis för hur de ungas delaktighet ordnas i praktiken.

Ungdomsservicen har vid ungdomsval stött de unga som hotar bli på sidan om påverkandet och deltagandet genom att för specialskolor uppgöra visuella röstningsanvisningar. Röstandet underlättades även genom att elever och studerande hade möjlighet att rösta utan stark autentisering och med en ungdomsledares eller lärares stöd.

Enligt många av de experter som intervjuades vid utvärderingen är det bäst att främja påverkan och deltagande bland utanförsatta unga i skolor och läroanstalter, eftersom man bara vid dem kan nå alla unga. Lärarna har enligt läroplanerna skyldighet att främja fostran till påverkande och delaktighet, men fattar själva de pedagogiska besluten för att nå de uppställda målen. Fostrans- och utbildningssektorn ger rekommendationer och erbjuder fortbildning åt lärarna. Staden har svårt att påverka utformningen av delaktighetsarbetet i de skolor och läroanstalter som inte sorterar under fostrans- och utbildningssektorn.

Ett problem för främjandet av påverkande och deltagande bland unga är de stora skillnaderna i synsätt mellan kultur- och fritidssektorn och fostrans- och utbildningssektorn vid skolorna och läroanstalterna. Vardera sektorn har utifrån sin egen verksamhet en god uppfattning om hur man stöder ungdomar så de växer upp till påverkande och delaktighet. De olika redskap som Krut har, till exempel initiativsystemet och ungdomsvalet, täcker inte all påverkan och delaktighet inom ungdomsarbetet. Men inom skolvärlden tar sig verksamheten vid kultur- och fritidssektorns ungdomsservice uttryck i att bjuda ut redskapen i påverkningssystemet Krut. Kultur- och fritidssektorns målsättningar och mätare hänger samman med att göra dessa funktioner starkare och kändare. Vid skolorna och läroanstalterna kan dessa funktioner framstå som någonting lösryckt som det kan vara svårt att konkretisera till en naturlig del av undervisningen. Vid utvärderingen av strategiperioden 2017–2021 för påverkningssystemet Krut, som kultur- och fritidssektorn tillsammans med fostrans- och utbildningssektorn verkställer, ska detta problem analyseras. Sektorer-

nas målsättning är att förtydliga det gemensamma målet inom fostrandet av unga till delaktighet och påverkande.

Coronapandemins inverkan på de ungas praktiska möjligheter att påverka

Enligt ungdomsservicen kan coronapandemin tänkas ha varit en bidragande faktor till att antalet initiativ från ungdomar var mindre år 2020 än år 2019. Våren 2020 blev det en lång paus i behandlingen av initiativ, och den berodde på coronapandemin. En guide om påverkningssätt för unga uppgjord år 2020 för skolor och läroinrättningar blev inte marknadsförd såsom planerat, ej heller en affisch för påverkningssystemet Krut. På grund av pandemin inställdes en del av de evenemang som planerats för ungdomsrådet, och en del hölls på distans. Också följandet av hur aktivt ungdomsrådets medlemmar deltagit har, liksom kontakten med de unga, varit besvärligare än vanligt. Men trots allt påverkades ungdomsrådets verksamhet ganska lite av coronapandemin.

Slutsatser

Staden har till en del främjat påverkningsmöjligheterna för unga i enlighet med stadens beslut och riktlinjer.

Med det undantaget att ungdomssektionen inte följt hur de ungas rätt till initiativ praktiserats har de ungas initiativ behandlats såsom förvaltningsstadgan och stadens övriga direktiv föreskriver.

Man har börjat utveckla initiativsystemet för unga utgående från stadens riktlinjer, men det har gått långsamt, och få ändringar blev gjorda åren 2019–2020. Ett nytt gränssnitt för att lämna in initiativ ska göras år 2021, och samtidigt flyttar webbsidorna för unga till en ny plattform. År 2020 började ungdomsservicen också uppdatera initiativens behandlingsprocess, som ur de ungas synvinkel framstått som långsam och otymplig. Direktivet för de beredare som besvarar de ungas initiativ når inte alltid fram till beredarna. I motsats till vad direktivet rekommenderar och initiativtagarna önskar tar sektorerna inte alltid kontakt med initiativtagarna då svaret bereds. Direktivet rekommenderar, men förpliktar inte, sektorerna till interaktion, men ingen följer huruvida det sker interaktion. De unga är missnöjda med att behandlingen av initiativen tar så lång tid och att det blir så lite kontakt mellan initiativtagare och handläggare.

Ungdomsvalet 2019 hölls i enlighet med målsättningarna i verksamhetsplanen för påverkningssystemet för unga, i så måtto att man nu lyckades entusiasmera fler unga att ställa upp som kandidater än år 2018. Det som däremot inte lyckades var att höja valdeltagandet såsom man eftersträvat. Att hålla valet i enlighet med

målsättningen blev svårare främst på grund av samarbetsproblem med andra skolor och läroanstalter än stadens egna. Men lite besvärligt blev det också med en del av fostrans- och utbildningssektorns egna skolor och läroanstalter. Skolorna och läroanstalterna kan bestämma självständigt om sin verksamhet, och en del av dem tog inte alls med ungdomsvalen i sin egen verksamhet.

Ungdomsrådets möjligheter att påverka stadens verksamhet har förbättrats i den meningen att dess företrädare år 2019 fick varaktig närvarorätt i sektornämnderna. Ungdomsrådets företrädare har aktivt nyttjat denna rättighet. Ungdomsrådet har också haft mycket annan verksamhet som givit möjlighet att påverka.

Ungdomstjänsten har gjort det lättare för sådana unga som hamnat utanför deltagandet att påverka och delta till exempel genom att inför ungdomsval uppgöra visuella anvisningar för specialskolors elever. Dessa hade också möjlighet att rösta med stöd av en vuxen och utan stark autentisering.

De unga som blir utanför deltagandet når man bäst i skolor och läroanstalter, men det är skolorna och lärarna som beslutar hur de i praktiken sköter fostran till påverkande och deltagande. En betydande del av skolorna och läroanstalterna i Helsingfors sorterar inte under fostrans- och utbildningssektorn. Deras sätt att fostra till delaktighet är det svårt för staden att inverka på.

Ett problem för främjandet av delaktiggörande och påverkande bland unga är också skillnaderna mellan kultur- och fritidssektorns och fostrans- och utbildningssektorns uppfattningar om hur man i skolor och läroanstalter fostrar till påverkande. Kultur- och fritidssektorn erbjuder via skolorna och läroanstalterna olika redskap för påverkande, såsom till exempel de ungas rätt att komma med initiativ och rösta i ungdomsval. Hur bra sektorn lyckats främja de ungas påverkningsmöjligheter följs med relevanta mätare. Men inom fostrans- och utbildningssektorn kan funktionerna i påverkningssystemet Krut framstå som någonting lösryckt som det kan vara svårt att konkretisera till en naturlig del av undervisningen.

Revisionsnämnden konstaterar att

kultur- och fritidssektorn samt fostrans- och utbildningssektorn bör

- fortsätta intensifiera sitt samarbete i syfte att göra påverkningsmöjligheterna för unga till en konkret del av skolornas och läroanstalternas verksamhet och undervisning.

stadskansliet bör, tillsammans med sektorerna

- se till att de personer vid sektorerna som bereder svaren på initiativen tar kontakt med dem som kommit med initiativen.

kultur- och fritidssektorn bör i samarbete med stadskansliet

- göra initiativtagandet lättare för de unga.

kultur- och fritidssektorn bör

- vid ungdomsval utöka samarbetet med privata och statliga skolor och läroanstalter.

Den byggda miljön och ekologisk hållbarhet



Minska utsläpp från användning av byggnader och byggande



Har åtgärder vidtagits för att minska utsläppen från dels byggande, dels användning av byggnader?



Åtgärder har vidtagits i synnerhet för att minska utsläpp förorsakade av användning av byggnader. Arbetet för att minska utsläppen på grund av byggande fortsätter.

Utvärderingens huvudfråga:

Har i programmet Kolneutralt Helsingfors 2035 nämnda åtgärder kring dels byggande, dels användning av byggnader vidtagits?

Delfrågorna:

1. Har stadsmiljösektorn och Helsingfors stads bostäder Ab vidtagit de åtgärder i programmet som leder till att utsläppen förorsakade av dels byggande, dels användning av byggnader minskar?
2. Har utsläppsminskningarna gjorts i samarbete med företagsvärlden och stadens invånare?

I enlighet med sin stadsstrategi 2017–2021 tar Helsingfors sitt ansvar för stävandet av klimatförändringen på allvar, och bekämpar klimatförändringen ambitiöst. Byggnaders energieffektivitet förbättras både vid nybyggande och renovering av gamla byggnader. Stadsstrategin konstaterar att Helsingfors stad tillämpar energieffektivitetsnormer som är ambitiösare än den nationella miniminivån. I Helsingfors försöker man på optimalt sätt kombinera förnybar energi och energieffektivitet både i enskilda byggnader och i områden.

Stadsstyrelsen godkände 10.12.2018 åtgärdsprogrammet Kolneutralt Helsingfors 2035 (KNH 2035) med syfte att uppnå utsläppsminskningarna. Målsättningen kolneutralitet bör alltid beaktas då det handlar om stadsplanering, byggande eller användning och reparation av byggnader. Enligt programmet härrör över hälften av utsläppen i Helsingfors från uppvärmning av byggnader, i och med att uppvärmningen ännu i huvudsak sker med fossila bränslen. Programmet innehåller nästan 60 olika åtgärder kring byggande. Dessutom har stadens energibolag Helen Ab ett eget utvecklingsprogram för att minska utsläppen från energiproduktionen. Dess efterlevnad utvärderades jämte åtgärderna för minskande av utsläpp från trafiken i revisionsnämndens utvärderingsberättelse 2018.

Vid utvärderingen gjordes tre intervjuer, varav två inom stadsmiljösektorn och en inom Helsingfors stads bostäder Ab (Heka). Från stadsmiljösektorn erhöles dessutom kompletterande uppgifter om detaljplanläggning, miljötjänster och servicehelheten byggnader och allmänna områden angående verkställande av vissa åtgärder i programmet KNH 2035. Uppgifter erhöles även vid revisionsnämndens 1:a sektionens utvärderingsbesök vid stadsmiljösektorn. Till förfogande stod även webbplatser såsom Klimatväktaren, Kolneutralt Helsingfors och Cirkulärekonomikollen, som alla synar den utvärderade verksamheten och målsättningar inom den som uppnåtts.

Merparten av utsläppen uppstår medan byggnader används

Av utsläppen på grund av byggverksamhet och användning av byggnader förorsakas två tredjedelar av att byggnaderna används, alltså av el- eller värmeförbrukning. En tredjedel av utsläppen uppstår vid grundberedning, infrastrukturbyggande och byggande, och är alltså i praktiken utsläpp förorsakade av arbetsmaskiner och material. Jämfört med dem är utsläppen från upprustning eller rivning av byggnader marginella. Byggnaders koldioxidavtryck under livscykeln kan märkbart reduceras genom valet av huvudsakligt uppvärmningssystem, byggnadens energieffektivitet och byggnadens stommaterial. De två första av dessa kan förbättras i efterskott till exempel vid renoveringar, medan valet av stommaterial är slutgiltigt. Vartefter nybyggande och renoveringar gör byggnadsbeståndet energieffektivare betonas det egentliga byggandets och materialens andel av utsläppen.

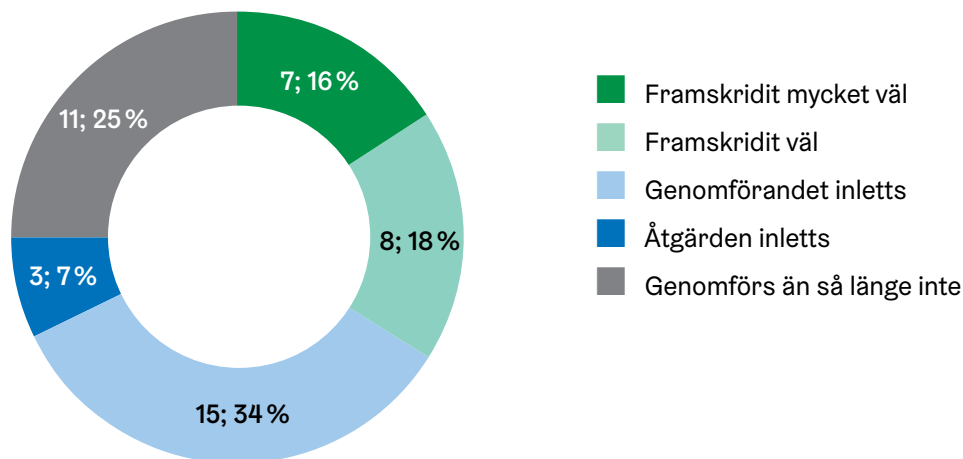
De viktigaste åtgärderna har framskridit bra

En grov uppskattning ger vid handen att omkring en tredjedel av åtgärderna som hänför sig till byggnader och byggande i programmet KNH 2035 har framskridit bra eller mycket bra (Figur 17). En tredjedel av åtgärderna har kommit till genomföringsstadiet, men de har inte hunnit särskilt långt ännu. Tre åtgärder verkade ännu vara i begynnelseskedet. En fjärdedel av åtgärderna vidtas åtminstone inte i det här skedet.

Av utvärderingen att döma finns det välgrundade skäl att skjuta upp åtgärderna till en senare tidpunkt. Att koncentrera sig på de mest betydande åtgärderna är ändamålsenligt även för att resurserna är begränsade.

Bland de åtgärder som framskridit mycket bra eller bra ingick bland annat sådana som vidtagits inom tomtöverlåtelse, renovering och nybyggnad.

Figur 17. Bedömning av hur åtgärderna som hänför sig till byggnader och byggande i programmet KNH 2035 har framskridit, antal och andel av åtgärderna



Alla åtgärder nämnda i Klimatväktaren verkade inte vara à jour vid utvärderingstidpunkten. Men det vore ändå bra att informationen i Klimatväktaren var uppdaterad, eftersom väktaren är den viktigaste rapporteringskanalen för KNH 2035. Inom Klimatväktaren har för vissa åtgärder också bedömts hur verkningsfulla de är. Men för största delen av åtgärderna inom byggande finns inga omnämmanden om verkningarna, och för vissa åtgärders del konstateras att verkningarna inte bedömts.

Åtgärder för utsläppsminskning under byggskedet är ofta ännu pilotprojekt

Byggande i trä har det hittills inte förekommit mycket av, utom i Kungseken, där det byggs tiotals höghus i trä. Det finns bara en färdig servicebyggnad i trä, men fler är under byggnad eller i planeringsskedet. Ofta använder man trä i vissa konstruktioner, även då det inte direkt handlar om egentligt träbyggande. Utan förpliktelse från detaljplanen har det bara byggts ett fåtal träbyggnader. Byggandet i trä försvåras i synnerhet av att till och med stora aktörer inom byggverksamhet kan ha utvecklad beredskap för det, och att det finns en liten, men avsevärd prisfördel för det traditionella byggandet. Hittills har det inte uppstått någon industriell serieproduktion i större skala för träkonstruktioner.

För närvarande har Heka fyra hus med trästomme, i två objekt, men fler är under byggnad. Några objekt ligger i Kungseken, där det också finns andra aktörers trähus. I Malm håller man på och höjer ett höghus och byter ut fasaden mot trä. Det är inte Heka själv som fattar beslut om byggandet i trä, utan i praktiken är det planläggningen som avgör, eller planer utarbetade vid

bostadsproduktionen inom stadsmiljösektorn. De formella projektplanerna godkänns av Hekas styrelse. De åtgärder som påverkar Hekas utsläpp från byggande och material är ännu i huvudsak pilotåtgärder.

Även då det gäller att beakta utsläppen från andra material inom byggandet finns det rum för utveckling. Cirkulär ekonomi och olika alternativ för till exempel betong vill man främja med hjälp av Helsingfors stads vägkarta för cirkulär ekonomi och delningsekonomi. Bristen på lämpliga eldrivna arbetsmaskiner bromsar stadens utvecklande av utsläppsfria byggen, men en del pilotåtgärder har nog vidtagits. Några beslut om kolsänkor inom verksamheten har ännu inte fattats inom stadsmiljösektorn. Detta kunde vara viktigt särskilt inom anläggande av parker och gator. Även inom grundberedningen kan man göra förbättringar, i och med att det i nya byggområden måste användas mycket betong för att göra marken duglig för bebyggelse. De senaste åren har det använts mycket schaktjord, stenmaterial och rivningsmaterial vid stadsmiljösektorns byggen. Det har minskat på utsläppen och även sparat pengar till exempel inom transporten.

Åtgärderna för att minska utsläpp vid användandet av byggnader har framskridit bra

Både stadsmiljösektorn och Heka har genom att sätta in åtgärder nämnda i programmet KNH 2035 lyckats minska de utsläpp som uppstår då deras byggnader används. De nya tomter som överläts för bygge av flervåningshus förutsätts ha energiklassificeringen A. Överlåtelsevillkoren och detaljplanerna för tomter innehåller numera bestämmelser om energieffektivitet,

lågenergibyggnader och bruk av förnybar energi. Nya bostads-, service- och lokalbyggnader byggs enligt 30 procent strängare energieffektivitetsbestämmelser än de nationella. Även begagnade byggnaders energieffektivitet förbättras vid renoveringar. Heka hela nyproduktion håller energiklass A, och många åtgärder förbättrar energieffektiviteten även i begagnade byggnader. Det E-tal som beskriver energieffektiviteten vid renoveringar minskar med minst 32 procent.

Om blott takkonstruktionen är tillräckligt stark installeras solpaneler på befintliga byggnader. Vid nybyggen och renoveringar installeras solpaneler, såvida det är tekniskt möjligt. Framöver kommer man att som huvudsaklig uppvärmning ha värmepumpssystem, om bara möjligt. Även tillvaratagandet av värme har utvecklats och utvidgats. Ett nytt system har införts för att följa energiförbrukningen och ineluften i byggnader. Med dess hjälp kan man flytta energiförbrukningen, och därmed kan energin produceras med så lite utsläpp som möjligt.

De privata husbolagen med och arbeta för att nå utsläppsminskningarna

Eftersom Helsingfors stad själv bara alstrar ca 15 procent av utsläppen inom stadens område är informationsgången till invånarna och samarbetet med privata företag och husbolag viktiga för minskning av utsläppen. Verksamhetsmodellen Energirenässans, som synligt kör igång år 2021 och som hjälper privata husbolag att planera och genomföra energirenoveringar, är en av de viktigaste åtgärderna för att minska utsläppen. Energirenoveringarna skulle vara ekonomiskt lönsamma, vilket husbolagen inte alltid är medvetna om. För att uppnå målsättningarna i åtgärdsprogrammet KNH 2035 borde husbolagen varje år inleda stora energirenoveringar i sammanlagt 188 byggnader, till exempel i form av ombyggnader eller övergång till bergvärme. Dessutom borde en motsvarande mängd smärre energisparåtgärder vidtas, såsom balansering av uppvärmningsnätet. Energirenoveringar vid husbolag har stötts också inom Helsingfors, Esbo och Vanda städers gemensamma projekt Taloyhtiöklubi (husbolagsklubben). ARA beviljar energiunderstöd för reparationsprojekt som förbättrar energieffektiviteten i bostadshus åren 2020–2022.

Företag och invånare kan få öppna data om utsläppsminskningar och om olika åtgärder för att minska utsläppen till exempel på HRM:s webbplats och i Klimatvåktaren och Helsingfors energi- och klimatatlas. Heka samarbetar med både företag inom byggbranschen och stadens invånare. Enligt Heka har många företag börjat använda olika miljösystem efter att Heka börjat lägga fram miljökriterier vid upphandlingar. Invånarna lär, enligt Heka, förbinda sig bra till miljömålsättningarna. Men att sänka temperaturen i bostaden är svårt för många.

Coronapandemin och minskandet av utsläppen

Stadens ledning drog upp som riktlinje i enlighet med en rekommendation från WHO att ventilationen i byggnader borde köra med standardluftvolym så länge coronakris råder. Därför har det inte gått att stänga av ventilationsaggregaten under konsumtionstoppar. Pilotåtgärden att flexa enligt behov har alltså inte helt kunnat genomföras. Dessutom har pandemin skjutit fram inledandet av energisynen, därför att man inte fått släppa in utomstående besökare i servicebyggnader och att syneförrättningarna kräver fältstudier. År 2020 försköt pandemin också i någon mån tidtabellen för rapporteringen inom programmet KNH 2035.

Slutsatser

Stadsmiljösektorn och Helsingfors stads bostäder Ab (Heka) har vidtagit centrala åtgärder för minskning av utsläppen från byggande och byggnadsanvändning nämnda i åtgärdsprogrammet Kolneutralt Helsingfors 2035. Enligt en grov uppskattning i utvärderingen har en tredjedel av de vidtagna åtgärderna framskridit bra eller mycket bra. Elva åtgärder har fått anstå till en eventuell senare tidpunkt. Alla uppgifter om åtgärderna i Klimatvåktaren såg inte ut att vara aktuella, och för största delen av åtgärderna hade ingen konsekvensbedömning gjorts. Meningen är att programmet KNH 2035 ska göras mer tidsenligt år 2021.

Stadsmiljösektorn har börjat vidta åtgärder kring byggande och byggnadsanvändning nämnda i programmet KNH 2035. Men av olika orsaker har en del av åtgärderna kring byggande hittills framskridit långsamt. På grund av att byggnader har långt livsspann vore det, för att kunna nå målen för utsläppsminskningarna inom utsatt tid, skäl att påskynda åtgärderna. Ännu finns det bara en enda offentlig servicebyggnad i trä. Även då det gäller att beakta utsläppen från andra material inom byggandet finns det rum för utveckling. Cirkulär ekonomi och till exempel alternativ till betong vill man främja med hjälp av Helsingfors stads vägkarta för cirkulär ekonomi och delningsekonomi. Utsläpp kunde minskas och bindas även inom grundberedning och infrastrukturbyggen.

I synnerhet i villkoren för tomtöverlåtelse finns strikta normer för energieffektiviteten i nya byggnader. Enligt dem ska nya byggnader vara av energiklass A. Vid renovering av gamla byggnader görs energieffektiviteten 30 procent bättre än vad den nationella normen kräver. Både i nya och gamla byggnader installeras solpaneler, och olika slags värmepumpsarrangemang blir vanligare.

Företag och invånare får öppna data om minskning av utsläpp och om möjliga åtgärder för att minska utsläppen till exempel på HRM:s webbplats och i Klimatvåktaren

och Helsingfors energi- och klimatatlas. I synnerhet med den nya verksamhetsmodellen Energirenässans är det meningen att inom nära framtid kunna minska utsläppen vid privata husbolag. För att målsättningarna för utsläppsminskningarna ska kunna nås behöver ett betydande antal energirenoveringar i husbolag göras varje år.

Hekas åtgärder för att minska utsläpp från byggande är fortfarande i huvudsak pilotåtgärder. Som exempel har man byggt bara några objekt i trä, och lösningar som bygger på cirkulär ekonomi är fortfarande på provstadiet. Men att bygga i trä är inte något som i första hand Heka fattar beslut om, utan en nyckelroll för främjandet spelas av stadsmiljösektorn som planläggare och som beställare av byggnader. Eftersom byggnader har långt livsspann borde man så fort som möjligt tillämpa lyckad praxis från pilotprojekten för lågutsläppsbyggande på den normala verksamheten.

Heka har, för att minska utsläpp från användning av byggnader, vidtagit betydande åtgärder kring till exempel energieffektivitetskrav, renoveringar och energirenoveringar. Hekas nya bostadsbestånd kommer att hålla energiklass A, och inom renoveringarna är målsättningen att förbättra energieffektiviteten med minst 32 procent. Heka samarbetar med både företag inom byggbranschen och stadens invånare. Enligt Heka har företagen börjat använda olika miljösystem vartefter Heka lagt fram miljökriterier vid upphandlingar.

Revisionsnämnden konstaterar att

stadsmiljösektorn bör

- säkra att alla uppgifter som i Klimatväktaren finns om åtgärderna inom Kolneutralt Helsingfors 2035 är à jour och aktuella.
- lägga fram effektbedömningar av ett större antal åtgärder nämnda i Klimatväktaren.
- säkra att minskandet av utsläpp som härrör från byggande, grundberedning och material framskrider enligt tidtabell.

stadsmiljösektorn bör i samråd med Helsingfors stads bostäder Ab (Heka)

- öka byggandet i trä och andra åtgärder för att minska utsläppen under byggtiden.



Uppfyllelsen av de miljöpolitiska målen i upphandlingarna



Genomförs upphandlingar i enlighet med stadens miljöpolitiska mål?



Målen har inte uppfyllts helt och hållet, men staden har börjat utveckla det miljömässiga ansvaret i upphandlingarna under de senaste åren.

Utvärderingens huvudfråga:

Följs de av stadsfullmäktige uppställda miljöpolitiska riktlinjerna i Helsingfors stads upphandlingar?

Delfrågorna:

1. Innehåller stadens upphandlingsprocesser miljökriterier?
2. Har man i upphandlingarna börjat främja målen i åtgärdsprogrammet Kolneutralt Helsingfors 2035?
3. Genomförs upphandlingar med betydande miljökonsekvenser i enlighet med principerna för hållbar utveckling?

I utvärderingen intervjuades representanter för miljö nätverket för upphandlingar. Dessutom gjordes två begäran om uppgifter, varav den ena riktades till de som ansvarar för upphandlingarna vid sektorerna och affärsverken och den andra till tio dottersammanslutningar. För den närmare utvärderingen intervjuades representanter för affärsverket byggtjänsten Stara (transport- och logistiktjänster), stadskansliet (ICT-upphandlingar) och affärsverket servicecentralen (livsmedelsupphandlingar).

I enlighet med stadsstrategin 2017–2021 betonar Helsingfors ekologiska värden i sin verksamhet och tar sitt ansvar i bekämpningen av klimatförändringen på allvar samt bekämpar klimatförändringen på ett ambitiöst sätt. Helsingfors stad är Finlands största upphandlande organisation. Värdet av hela stadskoncernens upphandlingar uppgår till cirka fyra miljarder euro per år.

De miljöpolitiska målen uppnåddes endast delvis

Miljövänliga upphandlingar har främjats sedan länge. I upphandlingsstrategin från år 2011 ingick beaktande av miljöaspekter i upphandlingarna. Ett centralt mål i de miljöpolitiska målen som stadsfullmäktige godkände 26.9.2012 var att stadens samtliga upphandlingsprocesser ska innehålla miljökriterier före år 2020. De övriga målen gällde ordnandet av en utbildning om hållbara upphandlingar, systematiskt beaktande av hållbar utveckling och livscykeln i upphandlingarna och att staden övergår till att använda rättvisemärkta produkter. Miljöpolitiken har verkställts med hjälp av olika anvisningar. För Helsingfors stads upphandlingar utarbetades 2015 en handbok för hållbara upphandlingar.

I lagen om offentlig upphandling fastställs att en upphandlande enhet kan begära att anbudsgivaren redogör objektets miljöledningsåtgärder eller möjligheten att beakta livscykelkostnaderna. Båda åtgärderna förutsätter att miljökriterierna eller motsvarande har tagits fram av tredje parter och att de är tillgängliga för alla.

Enligt miljörapporten innehöll sektorernas och affärsverkens upphandlingsprocesser år 2019 i genomsnitt 67 procent miljökriterier mätt i euro och 45 procent miljökriterier mätt i antal. Av dottersammanslutningarna hade 60 procent beaktat miljöfrågor i sina upphandlingar år 2019.

I början ordnades upphandlingsutbildningar och i dem ingick ett miljöperspektiv. Sedermera minskade utbildningarna. Utbildningar om hållbara upphandlingar har erbjudits endast under de senaste åren. Endast målen som gällde rättvisemärkta produkter uppnåddes väl.

Upphandlingar som är betydande med tanke på deras miljökonsekvenser har gjorts i enlighet med principerna för hållbar utveckling. Miljösystemen, såsom Ekokompassen, och energisparkraven är bekanta för stadens aktörer. Miljökriterier har länge tillämpats bland annat i livsmedelsupphandlingar och transporttjänster. De miljökriterier som tillämpas mest vid upphandlingar hänför sig till låga utsläpp eller miljösystem och planer. Miljökriterierna fastställs oftast i de obligatoriska minimikraven för upphandlingen, vilket är det enklaste sättet.

De miljökriterier som användes vid upphandlingarna var

- energieffektivitet (förnybar energi, koldioxidavtryck),
- miljökriterier för fordon och maskiner (utsläppsklasser, bränsleförbrukning, buller),
- minskning av skadliga ämnen,
- återanvändbarhet och materialeffektivitet,
- kriterier för något miljömarke,
- kriterier för miljösystem (Ekokompassen, ISO-standarder) och
- livscykel och/eller livslängd.

På stadsnivå följs de miljöpolitiska åtgärderna upp i miljönätverket för upphandlingar och rapporteras i den årliga miljörapporteringen. Målet är att användningen av miljökriterier i upphandlingarna noteras i stadens avtalshanteringsystem, men uppföljningen av miljökriterierna och -konsekvenserna via systemet har varit besvärligt. Ingen systematisk uppföljning av miljökriterierna under avtalsperioden förekommer. Från och med början av år 2021 kan miljömässiga kriterier som använts i upphandlingar preciseras i avtalshanteringsystemet, varför uppföljningsmöjligheterna förbättras i fortsättningen.

I riktning mot ansvarsfulla upphandlingar

Kolneutralitetsmål med syfte att stävja klimatförändringen har ställts upp i det år 2018 godkända åtgärdsprogrammet Kolneutralt Helsingfors 2035, som styr sektorerna och affärsverken men också stadens dotterammanslutningar. Den nya upphandlingsstrategin, i vilken upphandlingarnas hållbarhet, stävjandet av klimatförändringen och den cirkulära ekonomin betonas allt mer, godkändes i stadsstyrelsen i slutet av år 2020. En uppdatering av stadens miljöpolitik är på gång. I dess utkast ställs allt mer omfattande mål också för upphandlingarna. I förankringen av upphandlingsstrategin behövs upphandlingsutbildning där man fördjupar sig i hur hållbarhetskriterierna kan utnyttjas. Staden har publicerat en vägkarta för cirkulär ekonomi och delningsekonomi, där det ställs mål i fråga om cirkulär ekonomi också för upphandlingar.

De riktlinjer i den nya upphandlingsstrategin och miljöpolitiken som gäller konsekvenserna av åtgärdsprogrammet Kolneutralt Helsingfors 2035 för det miljömässiga ansvaret är mer kraftfulla än tidigare. Den cirkulära ekonomin och stävjandet av klimatförändringen har ställts upp som mål. Genomförandet av strategin och dess ansvar kommer att stärkas i förhållande till den tidigare strategin. I fastställandet av kriterierna för upphandlingarnas hållbarhet och miljökonsekven-

ser läggs fokus på de upphandlingar som är de viktigaste ur miljöperspektiv. I åtgärdsprogrammet upptas sammanlagt 26 åtgärder för att förbättra ledarskapet och effektiviteten i upphandlingarna och för att utveckla byggandet, trafiken och upphandlingen av matjänster i riktning mot mindre klimatverknings. En stor del av åtgärderna kräver långsiktigt utvecklingsarbete. I tabell 13 presenteras de åtgärder som sektorerna och affärsverken har vidtagit i upphandlingar i enlighet med åtgärdsprogrammet Kolneutralt Helsingfors 2035.

Helsingfors stads aktörer har deltagit i flera av kompetenscentret KEINOs utvecklingsarbetsgrupper och exempelvis år 2020 varit med och planerat nationell utbildning KEINO är ett nätverksbaserat kompetenscentrum för hållbar och innovativ offentlig upphandling, som styrs och finansieras av arbets- och näringsministeriet. Centret för samman och bildar nätverk för sakkunniga inom offentlig upphandling samt stöder och hjälper offentliga upphandlare. Kompetenscentret grundades i början av år 2018.

Initiativen som gäller upphandlingar i åtgärdsprogrammet Kolneutralt Helsingfors 2035 har inletts i omfattande utsträckning. Projektet Mot koldioxidneutrala kommuner och landskap (Canemure), som inleddes år 2019, kan betraktas som ett av de viktigaste. Projektet har 22 deltagare och koordineras av Finlands miljöcentral. Helsingfors har nio pilotprojekt som en del av projekthelheten Canemure.

Ett Canemure-projekt var kött- och mjölkupphandlingarna vid affärsverket servicecentralen på Helsingfors stad, vilka kompetenscentret KEINO i sina upphandlingsexempel har beskrivit som en lyckad upphandling. Vid beredningen av upphandlingen ordnade affärsverket servicecentralen en marknadsdialog för potentiella anbudsgivare, där man tillsammans granskade marknadens färdigheter att bemöta koldioxidsnålhetsåtgärderna och möjligheterna att beräkna upphandlingsobjektets koldioxidavtryck. Utöver beställaren deltog också projektets sakkunniga i utvecklingsarbetet. Dialogen resulterade i en tabell med 40 klimat- och hållbarhetskriterier. Med detta som utgångspunkt ordnade beställaren detaljerade förhandlingar med producentkandidaterna, varefter den egentliga upphandlingen inleddes. Parterna var nöjda med slutresultatet. Beställarens representanter och de sakkunniga i Canemure-projektet ansåg att utvecklingsarbetet hade en styrande verkan både på marknaden och inom staden. Marknadsdialogen ger marknaden tid att anpassa sig och en möjlighet att erbjuda produkter och tjänster som är miljövänliga och även annars följer principerna för hållbar utveckling.

Tabell 13. Upphandlingsåtgärder som sektorerna och affärsverken har vidtagit i enlighet med åtgärdsprogrammet Kolneutralt Helsingfors 2035

Sektor/affärsverk	Mål i åtgärdsprogrammet Kolneutralt Helsingfors 2035
HST, Kansliet, Kasko, Kuva, Kymp, Servicecentralen, Sote, Stara	Befintliga upphandlingskriterier utvecklas och nya tas i bruk i Helsingfors stads upphandlingar med beaktande av livscykeln, den cirkulära ekonomin och klimatperspektivet.
HST, Kansliet, Kymp, Servicecentralen, Räddningsverket, Sote	Upphandlingar som är betydande med tanke på växthusgasutsläpp och den cirkulära ekonomin identifieras, och utsläppskalkylerna, livscykelmodellerna och bedömningen av klimatkonsekvenserna utvecklas i de här upphandlingarna. Konsekvensbedömningar av upphandlingar görs ur ett miljöperspektiv.
Kansliet, Kuva, Stara	Företagssamarbetet ökas genom olika slags experiment och pilotförsök med samarbete, och finansiering söks för att genomföra innovativa upphandlingar som minskar klimatutsläppen.
HST, Kansliet, Kasko, Kuva, Sote	Strategiska mål för hållbara och innovativa upphandlingar i Helsingfors stadskoncern tas fram. En vägkarta för innovativa och hållbara upphandlingar utarbetas och stadens upphandlingsstrategi uppdateras.
Kansliet, Kasko, Kuva, Kymp, Servicecentralen, Sote	Upphandlingssamarbetet i ansvarsfulla upphandlingar ökas med kommuner, samkommuner och andra offentliga aktörer i närområdet, exempelvis gemensamma utbildningar, utredningar, marknadskartläggningar och fastställande av en miniminivå för klimatkriterierna i upphandlingar.
HST, Kansliet, Kasko, Kuva, Kymp, Servicecentralen, Sote, Talpa	Upphandlingarnas planmässighet och rapportering utvecklas bland annat genom ibruktagande av upphandlingskalendrar och gemensam rapporteringspraxis på stadsnivå. Anvisningarna för helhetsekonomisk upphandling (t.ex. livscykelkostnader), kombinerade upphandlingar och ökat sambruk utvidgas. Uppföljning görs som en del av miljörapporteringen och uppföljningen av miljöprogrammen.
Kansliet, Kasko, Servicecentralen, Räddningsverket, Sote	Kriterier som minskar klimatkonsekvenserna och beaktar den cirkulära ekonomin utvecklas och stramas till i stadens livsmedels- och matserviceupphandlingar.
HST, Kuva, Räddningsverket, Sote, Stara	Trafik: Miljökriterier används i upphandlingen av stadens egen materiel och leasingmateriel. Före utgången av 2020 börjar man använda endast biobränsle eller förnybar el i Staras och HST:s materiel. I HST:s metro- och spårvagnsmateriel används endast förnybar el.
HST, Kuva, Kymp, Sote, Stara	Trafik: Staden utvecklar och stramar till miljökriterierna (inkl. alternativa drivkrafter, utsläppsklasser) i alla upphandlingar av transporttjänster, tunga transporttjänster och arbetsmaskinstjänster samt i upphandlingar av entreprenader som innehåller ovannämnda tjänster. Då upphandlingen har genomförts följer beställaren uppfyllelsen av miljökriterierna. Man utreder ibruktagandet av miljöbonussystemet i upphandlingar av transporter och arbetsmaskiner samt entreprenader som innehåller dessa (vs. HRT).
Kansliet, Kasko, Kymp, Servicecentralen, Räddningsverket, Sote	Mat: Kriterier som minskar klimatkonsekvenserna och beaktar den cirkulära ekonomin utvecklas och stramas till i stadens livsmedels- och matserviceupphandlingar.

HST	Helsingfors stads trafikaffärsverk
Kansliet	Helsingfors stadskansli
Kasko	Helsingfors stads fostrans- och utbildningssektor
Kuva	Helsingfors stads kultur- och fritidssektor
Kymp	Helsingfors stads stadsmiljösektor
Sote	Helsingfors stads social- och hälsovårdssektor
Stara	Affärsverket byggtjänsten vid Helsingfors stad
Talpa	Helsingfors stads ekonomiförvaltningstjänst

Utgående från intervjuerna består de största utmaningarna i beaktandet av miljöperspektivet i konkurrensutsättningen av upphandlingarna av brist på stöd och kompetens, tillräckligt tidig marknadsdialog och avtal-suppföljning. I och med förankringen av den nya upphandlingsstrategin är det möjligt att öva sig att förverkliga hållbarhetskriterierna i praktiken. Utmaningarna är till stora delar också resursfrågor. Utöver den tidsbundet anställda personen vid Canemure-projektet arbetar det vid miljötjänsterna endast en sakkunnig som betjänar hela staden. Även den nämnda sakkunniga kan ägna endast en del av sin arbetstid åt att främja hållbara upphandlingar.

I utvärderingen framgick också att Helsingfors stad inte har utnyttjat sin position som Finlands största upphandlare. Staden har möjlighet att styra marknaden effektivt i en hållbarare riktning genom att allt mer stärka miljö- och hållbarhetsperspektiven i sina upphandlingar. Det här förutsätter en aktiv marknadsdialog som ger de potentiella producenterna tid att anpassa sig till de stramare kriterierna och möjligheter att erbjuda staden tjänster och produkter enligt stramare kriterier.

Coronapandemins inverkan på uppfyllandet av miljöpolitiska målen i upphandlingarna

I samband med utvärderingen framgick det inte att coronapandemin hade haft någon inverkan på ämnesområdet.

Slutsatser

De miljöpolitiska målen 2012 har förverkligats endast delvis, eftersom det inte har varit möjligt att ställa miljökriterier enligt målen och utbildningarna har varit sporadiska, trots att anvisningar har existerat under en längre tid. Å andra sidan är miljösystemen och energisparkraven bekanta för stadens aktörer.

Åtgärdsprogrammet Kolneutralt Helsingfors 2035 som godkändes 2018, den nya upphandlingsstrategin som godkändes år 2020 och miljöpolicyen som håller på att uppdateras stöder ett kraftfullare beaktande av miljökonsekvenserna i upphandlingarna. Åtgärderna i åtgärdsprogrammet Kolneutralt Helsingfors 2035 har redan påbörjats på bred front bland annat inom Canemure-projektet. Utbildningar för användning av hållbarhetskriterier kan kombineras med förankringen av den nya upphandlingsstrategin.

Flera av målen i åtgärdsprogrammet Kolneutralt Helsingfors 2035 förutsätter långsiktigt utvecklingsarbete. Utöver aktörerna som arbetar med åtgärdsprogrammet, miljönätverket för upphandlingar och den tidsbundet anställda personen vid Canemure-projektet arbetar vid stadsmiljösektorns miljötjänster endast en sakkunnig som betjänar hela staden i miljöfrågor kring upphandlingarna, varför resurserna är tämligen begränsade.

Helsingfors är Finlands största upphandlande organisation och i den här positionen har staden en möjlighet att småningom styra marknaden i en hållbarare riktning. Utvecklandet av upphandlingarna i enlighet med åtgärdsprogrammet Kolneutralt Helsingfors 2035 förutsätter att man i fråga om upphandlingar som är betydande med tanke på miljön för en aktiv marknadsdialog. På så sätt har marknaden tid och möjligheter att erbjuda staden produkter och tjänster som är miljövänliga och även på andra sätt hållbara.

Revisionsnämnden konstaterar att

stadskansliet och stadsmiljösektorn bör

- förstärka sakkunnigresurserna för att stödja miljövänliga upphandlingar.
- ordna upphandlingsutbildning där man fördjupar sig i hur ansvarskriterierna kan utnyttjas.

sektorerna, förvaltningarna och affärsverken bör

- inleda en aktiv marknadsdialog för att beakta miljö- och ansvarsperspektiven i upphandlingar med betydande miljökonsekvenser.

stadskansliet bör

- främja att dottersammanslutningarna inleder en aktiv marknadsdialog för att beakta miljö- och ansvarsperspektiven i upphandlingar med betydande miljökonsekvenser.

Stadens attraktionskraft och internationalitet



Det havsnära Helsingfors



Har stadsstrategins mål för ett havsnära Helsingfors och åtgärderna inom Helsingfors havsstrategi 2030 främjats?



Strategiperiodens mål har främjats. Av de åtgärder som planerats bli genomförda under de första åren av Helsingfors havsstrategi har redan hälften förverkligats antingen helt eller i huvudsak.

Utvärderingens huvudfråga:

Har stadsstrategins mål för ett havsnära Helsingfors och åtgärderna inom Helsingfors havsstrategi 2030 främjats?

Delfrågorna:

1. Har man fortsatt med att öppna den närliggande skärgården för allmänt bruk?
2. Har tillgängligheten av de marina resmålen förbättrats?
3. Har användningen av strandområden främjats?
4. Har man gjort samarbetet inom staden intensivare när det gäller marina ärenden?
5. Har det externa samarbetet med marina partner och företag gjorts intensivare?

I Helsingfors stadsstrategi 2017–2021 konstateras att Helsingfors havsnära läge är en del av stadens grundkaraktär och -väsen. Enligt strategin har det havsnära läget inte utnyttjats i tillräcklig grad som en attraktivitetsfaktor för staden. Ett havsnära Helsingfors är ett av stadsstrategins spetsprojekt. I enlighet med stadsstrategin utarbetades havsstrategin 2030. Utvärderingen inriktades på stadsstrategins genomförande och åtgärderna inom havsstrategin som planerats bli genomförda under åren 2019–2022. Utvärderingen behandlade tre av de sex mål som ingick i havsstrategin. 14 åtgärder ingår i målen.

Som utvärderingsmaterial användes intervjuer med projektchefen för det Havsnära Helsingfors och en ledande sakkunnig vid stadsmiljösektorn, skriftliga svar insamlade av projektchefen, resultaten från en enkät riktad till en projektgrupp, samt svaren på en förfrågan skickad till den maritima partnersamarbetsgruppens medlemmar och maritima företagare. Information erhöles även vid revisionsnämndens 1 kommittés utvärderingsbesök i stadskansliet.

Åtgärderna har i huvudsak framskridit enligt planen

Figur 18 visar en översikt på förverkligandet av stadsstrategins mål och åtgärderna inom havsstrategin fram till januari 2021. Mer detaljerad information om genomförandet av åtgärderna och deras underpunkter har presenterats i utvärderingens bakgrundspromemoria (www.arviointikertomus.fi). På figuren ser man att stadsstrategins mål har nåtts bra. Man var ändå tvungen att flytta biennalen för offentlig konst med ett år på grund av coronapandemin. Mättningsdata gällande frågan om skärgården blivit mer lockande som res- och rekreationsmål fanns inte. Coronapandemin verkar ändå ha ökat efterfrågan på maritima tjänster.

I figuren demonstreras även förverkligandet av havsstrategins 14 åtgärder. Hälften av åtgärderna har genomförts antingen helt eller i huvudsak. Fyra åtgärder har framskridit men ärendena är under beredning och konkreta tjänster som syns till kommunens invånare finns ännu inte. Det finns tre åtgärder som genomförts delvis eller till hälften. Kalvholmen har öppnats för rekreationsbruk men detaljplanens fortsatta planering och genomförandet som hör till samma åtgärd har bara startats. Åtgärden för skärgårdens stjärndestinationer framskrider stegvis. Samhällstekniken på Skanslandet har genomförts men på Kalvholmen har genomförandet flyttats till åren 2024–2025. Majoriteten av åtgärderna var planerade att genomföras under åren 2019–2022, en del fram till 2021. Med undantag av Kalvholmens samhällsteknik ser det ut som att åtgärderna framskrider enligt tidtabellen.

Figur 18. Uppskattning på förverkligandet av åtgärderna 1, 2 och 6 inom havsstrategins och stadsstrategins mål

- Helt genomförd ● Delvis eller till hälften genomförd ● Material ej tillgängligt
● I huvudsak genomförd ● Under beredning

Stadsstrategins åtgärder

- En havsstrategi sammanställs
- Öppnandet av den närliggande skärgården fortsätter
- Skärgården görs mer lockande
- Biennalen för offentlig konst

Åtgärderna inom havsstrategin

● Byggande av bryggor	● Samhällstekniken på Skanslandet och Kalvholmen
● Göra den maritima projektgruppens verksamhet mer regelbunden	● Kalvholmen tas i rekreatjonsbruk och fortsatt planering samt genomförande av Kalvhol-mens detaljplan
● Göra partnersamarbetsgruppens verksamhet mer regelbunden	● Planering av skärgårdens stjärndestinationers operativa nätverk och genomförande av utvecklingsplaner för ökorten
● Förstärkning av företagssamarbetet	● Skärgårdens underhållsnätverk
● Förbättring av tjänster för båtintresserade och säkerställandet av att platserna för vinter-förvaring av båtar räcker till	● Sjötrafikens utveckling och konkurrensutsättning
● Främjande av strandområdenas användning	● Sjötrafikföretagarnas hemmahamn och tankningsplats
● Möjliggörande av företagsverksamhet som utnyttjar havet, förstärkning av kustens tjäns-ters mångfald	● Genomförande av underhålls- och utvecklingsplanen för den östra skärgården

Man har fortsatt med att öppna den närliggande skärgården för allmänt bruk

Man har fortsatt med att öppna den närliggande skärgården för allmänt bruk i enlighet med strategin. Kalvholmen togs i rekreatjonsbruk år 2019 och dess rekreatjonsmöjligheter har utvecklats sedan dess. Man har byggt bl.a. nya vandringsleder och genomfört ett sök på företagare. Den fortsatta planeringen av Kalvholmens detaljplan samt genomförandet kom igång år 2020 och fortsätter åren 2021 och 2022. Det är meningen att utveckla ön i samarbete med de kommande aktörerna. Dessutom öppnades Vårdö för rekreatjonsbruk år 2020.

Havsstrategins mål var att genomföra en underhålls- och utvecklingsplan för den östra skärgården. Underhålls- och utvecklingsplanen är i finslipnings-skedet och enligt planen ska den bli färdig år 2021. Planen innehåller även beskrivningar av friluftstjänsternas nuvarande tillstånd samt ombyggnadsbeho-ven. Byggandet av friluftstjänsterna är därmed på planeringsnivå.

Man har utarbetat ökort på de mest centrala stjärndestinationerna i skärgården i enlighet med strate-gin, för att stödja utvecklingen av skärgården. Ökorten

innehåller resmålens underhålls- och utvecklingsbehov. Utvecklingsarbetet gällande stjärndestinationerna har gjorts individuellt för olika öar, bl.a. i samband med öppnandet av Kalvholmen och Vårdö. Det är meningen att utvecklingsarbetet fortsätter stegvis och långsiktigt.

Man har utvecklat tillgängligheten av maritima resmål

Havsstrategin hade som mål att bygga en till tre sjö-trafiksbryggor per år. År 2019 byggdes inga bryggor men år 2020 byggdes tre stycken. Målet genomfördes alltså inom en period på två år.

En sjötrafikled öppnades till Kalvholmen från både Salutorget och Hagnäs. Helsingfors första eldrivna anropstrafiktjänst trafikerade till Vårdö under som-maren 2020. Tillgängligheten av maritima resmål har även förbättrats av att sjötrafiken inkluderades i HRT-reseplaneraren.

Det var meningen att konkurrensutsätta sjötrafiken under sommaren 2020, men på grund av osäkerheten orsakad av coronapandemin flyttades konkurrensut-sättningen till sommaren 2021. Trafikeringens avtals-period som konkurrensutsätts som en innovativ anskaffning börjar på våren 2022. Skärgårdens under-

hållsnätverk har planerats och saken utretts men ännu är det inte klart var basen för underhållsfunktionerna kan anläggas.

Användningen av strandområden har främjats

Man har börjat främja användningen av strandområden enligt havsstrategin. Förbättrandet av Helsingfors strandstråks skyltning och användbarhet startades år 2020 när innerstadens 15 kilometer långa stråk skyltades. Härnäst är det planerat att förverkliga skyltningen för det östra strandstråket och Fölisön.

Sjötrafikens portar som nämns i strategin är fortfarande i ett utrednings- och planeringsskede. Sjötrafikens portar ska enligt planerna förverkligas på Salutorgets område och i Hagnäs, samt i östra Helsingfors i Rastböle och Botby gårds strand. Vid dessa ställen är det meningen att förbinda sjötrafiken med resten av kollektivtrafiken. Dessutom är en sjötrafikutredning för Hagnäs och Norra kajen i gång. I utredningen uppmärksammas sjötrafikföretagarnas hemmahamnars kapacitetsutveckling, operativa behov och underhåll.

Gästhamnarna, gästbåtplatserna och vinterförvaringsplatserna för båtar har haft tillräcklig kapacitet år 2020. Kultur- och fritidssektorn har tillsammans med stadsmiljösektorn utrett möjligheten att öka vinterförvaringsplatserna för båtar eftersom behovet för dem beräknas växa. Det är ännu osäkert om platserna kommer att räcka till under de kommande åren.

Man har gjort upp en sammanställning på strandområdenas verksamhetsställen för första gången och den innefattar 120 möjliga lägen för t.ex. kaféer och vattensport. Strandområdena har även fått ny företagsverksamhet som utnyttjar havet. Stadsbåtstjänsterna började sin verksamhet i Helsingfors sommaren 2019 och Majamaja-inkvarteringskonceptet byggs på Degerö. Vattensportverksamheten började i Sandudd under sommaren 2020 och egentliga vattensportcenter ska grundas i både Sandudd och Rastböle under sommaren 2021.

Det interna och externa maritima samarbetet har förstärkts

Enligt utvärderingen har stadens interna samarbete i maritima ärenden betydligt förbättrats efter att en projektchef och projektgrupp utsågs år 2018 för främjandet av maritima ärenden. Arbetsgrupper har verkat även tidigare, och under den förra fullmäktigeperioden var målet att upprätta ett program för det havsnära Helsingfors (Merellinen Helsinki -ohjelma). Men först när man lyfte den maritima utvecklingen till ett spetsprojekt inom stadsstrategin, anställde en projektchef och började med praktiskt arbete i en projektgrupp bestående av sakkunniga inom staden har utvecklingen kommit igång med fart.

Under strategiperioden har man grundat en maritim partnergrupp med näringslivsdirektören som ordförande. Till partnergruppen hör skärgårdens viktigaste markägare, administratörer, företagare och båtklubbar. Man har verkat i mer aktivt och intensivt samarbete med maritima partner. Med partnererna har man t.ex. utrett sjötrafikens organisering, och med Esbo stad har man ordnat havsseminarier. Största delen av partnersamarbetet består av bilateralt samarbete mellan staden och partnern, och det har blivit mer intensivt under strategiperioden.

Företagssamarbetet har förbättrats genom ett nätverk för företagssamarbete kring maritima ärenden. På praktisk nivå har stadens tjänster för företag förbättrats genom anställning av stadslotsar och intensifiering av samarbetet mellan stadens aktörer.

Den maritima utvecklingen har gjorts utan en separat budget

Havsstrategin har inte haft en egen budget. Åtgärderna har genomförts i huvudsak med hjälp av stadsmiljösektorns och kultur- och fritidssektorns anslag. Vid tidpunkten för utvärderingen fanns ännu inte en sammanställning av hur mycket av anslagen som använts för genomförandet av havsstrategin. Sammanställningen görs innan spetsprojektet avslutas.

Enligt projektchefen för det havsnära Helsingfors har programmeringen av projekten och frågan om hur anslagen kan styras till åtgärder varit utmanande. Projektchefen har organisatoriskt varit lokaliserad på stadskansliets näringslivsavdelning, investeringsanslagen vid stadsmiljösektorn och projektplaneringen vid både stadsmiljösektorn och kultur- och fritidssektorn.

Ledningen och vissa ansvar väntar på lösningar

Den maritima projektgruppens och den maritima partnersamarbetsgruppens medlemmar var i huvudsak nöjda med den maritima utvecklingen. De beskrev ändå som utmaningar att stadens olika aktörer kan starta liknande projekt parallellt med varandra, att informationen inte alltid når de rätta personerna och att den försvinner i förvaltningsorganisationen. Dessutom upplevde de att den enhetliga koordineringen var utmanande och att beslutsfattandet och projektens framskridande var långsamt. Även enligt projektchefens uppfattning sköts flera ärenden fortfarande relativt långsamt, vilket beror på att maritima ärenden behandlas på flera sektorer och deras gränssytor. Ansvar och roller har inte fullständigt tagit form och ansvaret över helheten fattas eftersom det inte finns en sektorchef som maritima ärenden skulle tillhöra.



Vid tidpunkten för utvärderingen kände man till att utvecklingen av det havsnära Helsingfors kommer att fortsätta även nästa strategiperiod och att projektchefens befattning skulle göras stadigvarande i stadskansliet. Projektchefens roll fokuserar på koordinerande arbete och hen har inte beslutanderätt eller makt över budgeten.

Enligt utvärderingen finns det två delområden inom den maritima utvecklingen som saknar en tydlig ansvarig part. Delområdena är sjötrafikens utveckling och genomförandet av det marina underhållsnätverket. Planeringen av sjötrafiken görs av stadsmiljösektorn och det operativa genomförandet görs av kultur- och fritidssektorn. Det har inte uppstått problem i samarbetet, men fördelningen av beslutsfattande och resurser mellan två sektorer orsakar oklarhet. Det maritima underhållsarbetet är en annan helhet där ansvaren delas mellan stadsmiljösektorn och kultur- och fritidssektorn.

Coronapandemins inverkan på utvecklingen av det havsnära Helsingfors

Havsstrategin innefattade Helsingforsbiennalen för offentlig konst 2020 och 2022. Det var meningen att ordna evenemanget på sommaren 2020, men det flyttades till år 2021 på grund av coronapandemin. I samband med biennalen var det planerat att genomföra försök inom sjötrafik, underhåll och marknadsföring samt en effektivitetsutvärdering av havsstrategins framgång, men de blev också ogjorda.

Coronapandemin ökade efterfrågan på maritima tjänster: t.ex. hyresbåtar, stugor och vattensport blev allt mer populära under sommaren 2020. Betydelsen av maritima områden för välmående och återhämtningen blev framhävda, men på grund av coronapandemins inverkan på ekonomin är investerings- och underhållsresurserna mer begränsade än tidigare. Därför upplevs det utmanande att bemöta den växande efterfrågan. Pandemin orsakar osäkerhet även bland företagare eftersom turismen minskat. Turistföretagens vilja och förmåga att investera i utvecklingen av sjötrafiken eller i utvecklingsprojekt gällande turisttjänster på öarna kan försvagas.

Slutsatser

Stadsstrategins mål för ett havsnära Helsingfors har främjats under fullmäktigeperioden. Av de 14 åtgärder som planerats för åren 2019–2022, inom havsstrategin som gäller mer långsiktigt, och varit föremål för utvärdering har alla främjats under åren 2019–2020. Hälften har redan genomförts antingen helt eller i huvudsak. En del av åtgärderna är fortfarande under beredning, vilket är begripligt eftersom åtgärderna hade planerats bli genomförda under tre eller fyra år med början år 2019.

Under fullmäktigeperioden 2017–2021 har utvecklingen av det havsnära Helsingfors utförts i formen av ett spetsprojekt, och projektet har haft en egen projektchef samt en projektgrupp bestående av sakkunniga inom staden. Med denna organiseringsmodell har man uppnått goda resultat. Dessutom har samarbetet med stadens externa partner gjorts mer regelbundet både genom grundandet av en partnersamarbetsgrupp och genom fördjupandet av bilaterala partnerskap. Även företagssamarbetet har förbättrats.

Den maritima utvecklingen är ändå fortfarande ställvis långsam, eftersom maritima ärenden sköts av flera olika sektorer. Beslutanderätten i maritima ärenden ligger inte under en sektorchef. För ärenden som gäller mer än en sektor finns det inte en chef som kunde bestämma hur saken ska lösas och vilka resurser som ska användas. Dessutom finns det speciellt två delområden inom den maritima utvecklingen som saknar en tydlig ansvarig part. Delområdena är sjötrafikens utveckling och genomförandet av det marina underhållsnätverket.

Den maritima utvecklingen har lidit av att strategins spetsprojekt inte haft en egen budget. När utvecklingen fortsätter utan spetsprojektstatus kan det bli svårare än förut att rikta anslagen till projekt inom den maritima utvecklingen.

Revisionsnämnden konstaterar att

stadskansliet bör tillsammans med stadsmiljösektorn och kultur- och fritidssektorn

- bestämma en ansvarig ledning för utvecklandet av det havsnära Helsingfors.
- utreda en fungerande modell för att reservera anslag på stadsnivå för den maritima utvecklingen.
- besluta om ansvariga parter för utvecklingen av sjötrafiken och för genomförandet av ett maritimt underhållsnätverk.

Ägarpolitik



Ägarstyrning av lokalbolag



Har ägarstyrningen av lokalbolagen arrangerats ändamålsenligt?



Ja, i huvudsak. Kompletteringsbehov i koncerndirektivet upptäcktes.

Utvärderingens huvudfråga:

Har ägarstyrningen av lokalbolagen arrangerats ändamålsenligt?

Delfrågorna:

1. Är ägarstyrningens förfaranden i enlighet med kommunallagen, stadens förvaltningsstadga och koncerndirektivet?
2. Är ägarens vilja tydlig?
3. Har ägarens vilja förmedlats till bolagen?
4. Styr ägaren bolagen till att verka i enlighet med stadsstrategins och/eller ägarstrategins riktlinjer?
5. Styr bolagen i enlighet med stadens miljömål?

Ägarstyrningen är ändamålsenlig när ägarstyrningens förfaranden är i enlighet med kommunallagen, stadens förvaltningsstadga och koncerndirektivet, och när ägarens vilja är tydlig och den förmedlas till bolaget, samt när ägaren styr bolagen till att verka i enlighet med stadsstrategins och/eller ägarstrategins riktlinjer. Alla 25 av stadens dotterbolag som hör till samman slutningsgruppen för lokaler var objekt för utvärderingen (tabell 14).

I stadsstrategin konstateras det att utgångspunkten är att stadens ägarskap och bestämmande inflytande stöder och betjänar ordnandet av tjänster, stadens ekonomi eller stadens samhälleliga mål i övrigt. Enligt strategin ska staden med hjälp av ägarskap och bestämmande inflytande uppnå ekonomiska och/eller verksamhetsmässiga fördelar på lång sikt.

Utvärderingens material bestod av bolagens styrelse-ordförandes och verkställande direktörs svar på förfrågningar per e-post, intervjuer inom stadskansliets koncernstyrningsenhet och stadsmiljösektorns tjänst hantering av byggd egendom samt handlingar och material samlat från koncerndatasystemet.

Behovet för ägarstyrning av lokalbolag är litet

Majoriteten av lokalbolagen är små ömsesidiga fastighetsaktiebolag vars lokaler förvaltas av staden med stöd av sitt aktieinnehav. Typiskt består bolaget av en enda byggnad. Därmed är behovet för ägarstyrning av lokalbolag litet. Att utnämna styrelsemedlemmar är den mest anmärkningsvärda åtgärden inom ägarstyrningen, och den gäller alla bolag antingen årligen eller vartannat år. Dessutom styrs alla bolag åtminstone genom koncerndirektivet. Behovet av en mer detaljerad styrning beror t.ex. på om man på bolagsstämman ska fatta beslut om betydande investeringar eller andra åtgärder som kräver ägarstyrning.

Tabell 14. Lokalbolagen som var objekt för utvärdering (stadens ägarandel) fördelade enligt styrelsens arvodesklass

Bolag vars styrelse hör till arvodesklassen C	Bolag vars styrelse hör till arvodesklassen D
Helsingin Tiedepuiston Yrityshautomot Oy (52,22)	Asunto-osakeyhtiö Merimiehenkatu 12 (55,4)
Helsinki Stadion Oy (80)	Helsingin V Yhteiskoulun Talo Oy
Kiinteistö Oy Ab Pakkalantie 30 (100)	Keskinäinen Kiinteistöosakeyhtiö Villamonte (100)
Kiinteistö Oy Hansasilta (100)	Kiinteistö Oy Intiankatu 31 (75,61)
Fastighets Ab Helsingfors Malmgatan 3 (84)	Kiinteistö Oy Rastilankallion päiväkot (66)
Fastighets Ab Helsingfors Verksamhetslokaler (100)	Kiinteistö Oy Suutarilan Lampputie (100)
Kiinteistö Oy Helsingin Ympäristötalo (74,64)	Fastighetsaktiebolaget Trä-Kvarnbäckens Gemensamhetslokal (100)
Kiinteistö Oy Kaisaniemen Metrohalli (62,08)	
Kiinteistö Oy Käpylän Terveystalo (54,52)	
Kiinteistö Oy Malmin Liiketalo (56,43)	
Kiinteistö Oy Myllypuron Kampus (100)	
Kiinteistö Oy Puistolan Pankkitalo (58,24)	
Kiinteistö Oy Torpparinmäen korttelitalo (100)	
Kiinteistö Oy Viikin viher- ja ympäristötietokeskus Fastighets Ab (91,26)	
Fastighetsaktiebolag Helsingfors Tennispalats (100)	
Kontulan Palvelutalo Oy (62,07)	
Palvelukeskus Albatross Oy (77,9)	
Ruskeasuon Varikkokiinteistö Oy (100)	

I stadens budget har det under åren 2018–2020 ställts upp mål endast för tre lokalbolag. Enligt koncernstyrningschefen har mål ställts upp för bolag som har en mer omfattande verksamhet. Endast för Fastighets Ab Helsingfors Verksamhetslokaler har det årligen ställts upp mål som ska rapporteras till fullmäktige. Fastighets Ab Helsingfors Verksamhetslokaler är även det enda lokalbolaget som har egen personal.

Ett sätt att värdera bolagens betydelse för den kommunala ägaren är att granska storleken på arvodet som betalas för bolagens styrelsearbete. Stadsstyrelsen har indelat arvoden i fyra klasser. Klassificeringen grundar sig på verksamhetens syfte, karaktär och omfattning, omsättningen och balansens slutsumma, personalens storlek samt andra aspekter som t.ex. sammanslutningens strategiska betydelse för staden. Till A- och B-klasserna hör bolag som arbetar på marknadsvillkor och Stadion-stiftelsen. Merparten av alla dottersammanslutningar hör till C-klassen, dit 18 av 25 lokalbolag hör. Till den minst krävande klassen D hör sammanlagt endast tio bolag, men sju av dem är lokalbolag. Att höra till klassen D tolkades i utvärderingen betyda att bolagets värde för staden är mindre än de andra bolagens. Detta har tagits i beaktande i tolkningen av resultaten.

Koncerndirektivet lämnar rum för tolkning ur en styrelsemedlems synvinkel

Koncerndirektivet har skrivits så att den lämpar sig för både bolag och stiftelser. Det framgår inte av direktivet hur en styrelsemedlems verksamhet och stadens styrning av sina medlemmar skiljer sig i aktiebolag och stiftelser.

Enligt koncerndirektivet ska dottersammanslutningar och personer som verkar i deras styrelser följa koncernledningens och stadskansliets handlingsdirektiv. Dessutom ska personer som representerar staden i dottersammanslutningarnas organ fungera i enlighet med stadens strategi och mål samt enligt målen som ställts upp för dottersammanslutningarna. Koncerndirektivet understryker alltså att en medlem i styrelsen för en dottersammanslutning ska fungera enligt stadens mål och de handlingsdirektiv som staden gett. I koncerndirektivet nämns inte enligt 1 kap. 8 § i aktiebolagslagen har bolagets ledning, dvs. styrelsen och verkställande direktören, skyldighet att omsorgsfullt främja bolagets intressen.

I koncerndirektivet nämns inte heller direkt likställighetsprincipen i enlighet med 1 kap. 7 § i aktiebolagslagen. Enligt principen får bolagets styrelse inte fatta beslut eller vidta andra åtgärder som är ägnade att på bekostnad av bolaget eller en aktieägare orsaka en orättvis fördel för en aktieägare eller någon annan.

Denna likställighetsprincip ingår ändå i direktivet om god förvaltnings- och ledningspraxis i stadskoncernen, som förpliktar dottersammanslutningar på samma sätt som koncerndirektivet. Likställighetsprincipen gäller 15 av lokalbolagen, och de har även andra ägare utöver staden.

Enligt koncernstyrningschefens synpunkt ingår de ovan nämnda aspekterna i aktiebolagslagen i koncerndirektivets punkter ”I sin koncernstyrning följer staden de uppgifts- och ansvarsfördelningar mellan förvaltningsorgan och andra organ och ägaren som fastställs i lagstiftningen om sammanslutningar” och ”Koncerndirektiven följs i dottersammanslutningar som hör till stadskoncernen, om inte annat följer av lagstiftningen, bolagsordningen, stadgorna eller delägaravtalet som gäller dem. Om enskilda bestämmelser i koncerndirektiven strider mot bestämmelser som gäller sammanslutningen, såsom lagstiftningen om sammanslutningar, bokföringslagstiftningen eller annan tvingande lagstiftning, följs den gällande lagstiftningen. Sammanslutningens ledning ska omedelbart meddela motstridigheten i skriftlig form till koncernledningen eller stadskansliet.”

Enligt koncernstyrningschefen och koncernjuristen verkar styrelsemedlemmarna i enlighet med aktiebolagslagen, dvs. de främjar bolagets intressen. I utvärderingen intervjuades även tre personer som arbetar vid tjänsten hantering av byggd egendom vid stadsmiljösektorn, och som verkar som styrelsemedlemmar i flera lokalbolag. De berättade att de arbetar som representanter både för staden och för bolaget i styrelserna. De poängterade att som medlem i styrelsen är man tvungen att balansera mellan vad som är stadens intresse och vad som är bolagets intresse, samt vad som är minoritetsaktieägarens intresse. Detta framhävs i motstridiga situationer där stadens intresse skiljer sig från minoritetsaktieägarnas. I sådana situationer försvarar den av staden utnämnda styrelsemedlemmen å ena sidan stadens intresse, å andra sidan fattar hen beslutet utgående från bolagets totala intresse.

Enligt koncerndirektivet är det en central del av stadens omedelbara ägarstyrning att ge handlingsdirektiv till personer som representerar staden i förvaltningsorgan för olika dottersammanslutningar. Enligt koncernstyrningschefen tillämpas denna punkt i koncerndirektivet i huvudsak så att handlingsdirektiv i aktiebolag ges till representanter för staden på bolagsstämmor, medan man i stiftelser, som inte har ett förvaltningsorgan som motsvarar bolagsstämman, ger handlingsdirektiv till styrelsemedlemmarna. Staden kan även ge handlingsdirektiv till medlemmar i bolagsstyrelser, men enligt koncernstyrningsenheten är det en mer ändamålsenlig verksamhetsmodell att verka genom en representant på bolagsstämmor eller att ge ett handlingsdirektiv till hela styrelsen.

Stadens förhandsåsiikt inhämtas inte om valet av verkställande direktörer inom köpta tjänster

I 16 av lokalbolagen arbetar en verkställande direktör som anskaffats som en köpt tjänst av disponentföretaget. Enligt koncerndirektivet ska en dottersammanslutning före beslutsfattandet inhämta stadens åsiikt om anställningen av en verkställande direktör. Denna punkt i koncerndirektivet följs trots allt inte i bolag där verkställande direktören köpts från disponentföretaget. I praktiken skulle det vara svårt att inhämta stadens förhandsåsiikt eftersom beslut om verkställande direktören fattas under anskaffningsprocessen. Koncerndirektivet identifierar dock inte en situation där man kunde avvika från förfarandet med en förhandsåsiikt.

Under utvärderingen framgick inte andra förfaranden som avviker från koncerndirektivet. Förfarandet inom ägarstyrningen var även i enlighet med kommunallagen och stadens förvaltningsstadga.

Ett mer intensivt samarbete mellan koncernstyrningen och stadsmiljösektorn önskas

Stadsmiljösektorns tjänst hantering av byggd egendom ansvarar för förvaltningen av sådana lokalbolags utrymmen som är ömsesidiga fastighetsbolag. Tjänsten hantering av byggd egendom har som mål att driva intensivt samarbete med koncernstyrningsenheten så att det inte uppstår informationsavbrott i bolagens ärenden. Stadsmiljösektorn önskar ett mer aktivt informationsutbyte i beredningsskedet av utnämningen av styrelsemedlemmar och budgetmålen samt i förberedelserna inför bolagsstämman. Dessutom önskas mer information om beslut som fattas under bolagsstämmor. En önskan om mer intensivt utbyte av information finns även i stadskansliets koncernstyrningsenhet, där man behöver information av sektorn om lokaler som sektorn förvaltar med stöd av stadens aktieinnehav. Sådana är t.ex. fastighetsbolagens utrymmen som används av social- och hälsovårdssektorn och fostrans- och utbildningssektorn. Enligt båda parterna har kommunikationen blivit bättre under den senaste tiden, och behovet för ett mer aktivt utbyte av information har upptäckts av båda parterna.

Ägarens vilja har förmedlats till de flesta av bolagen

Vid tidpunkten för utvärderingen gällde individuella ägarstrategier för olika sammanslutningar som fastslagits år 2011 då stadsstyrelsen godkände riktlinjerna för ägarpolitiken inom Helsingfors stadskoncern. Ägarens vilja var tydlig år 2011, då ägarstrategierna fastslogs, men under åren har nya bolag bildats. För dem har man inte definierat ägarstrategier separat, men för dem gäller i princip de allmänna målen för lokalbolag som fastslogs år 2011. Ägarens vilja fram-

gick inte längre tillräckligt väl från handlingarna vid tidpunkten för utvärderingen. Situationen avhjälpes i mars 2021 genom att stadsstyrelsen godkände ägarstrategierna för de dotterbolag som hör till samman slutningsgruppen för lokaler.

I utvärderingen jämfördes de mål som fastslagits i ägarstrategierna år 2011 och svaren som fått av bolagens verkställande direktörer och styrelseordförande. Utifrån jämförelsen hade ägarens vilja förmedlats till majoriteten av de 25 lokalbolagen. Till 14 av bolagen, dvs. majoriteten, förmedlades ägarens vilja i formen av mål som definierats enskilt för bolagen. Till en del hade ägarens vilja förmedlats endast på en generell nivå genom koncernstyrningen. För fem bolag tolkades det i utvärderingen att ägarens vilja inte förmedlats ens på en generell nivå. Fyra av dessa bolag hörde till styrelsernas arvodesklass D, vilket reflekterar stadens lägre värdesättning av bolagen.

Ägarstyrningens åtgärder syns i majoriteten av lokalbolagen

I utvärderingen granskades lokalbolagens verkställande direktörers och styrelseordförandes svar på hur staden som ägare styr bolagen mot att verka i enlighet med stadsstrategins och/eller ägarstrategins riktlinjer. På basis av svaren tolkades det att i 22 av 25 av lokalbolagen identifierades minst en ägarstyrningsåtgärd som staden gett som ägare. Utifrån detta kan det konstateras att ägarstyrningens åtgärder syns i majoriteten av lokalbolagen. I tre av lokalbolagen som hör till arvodesklassen D nämndes inte ägarstyrningens åtgärder. Bolagen i fråga hörde även till den ovannämnda gruppen som ägarens vilja inte förmedlats till.

Stadsstrategins mål och miljömålen är en del av nästan varje lokalbolags verksamhet

Dessutom frågade man lokalbolagens verkställande direktörer och styrelseordförande om målen som ägaren uppställer för bolaget är i riktning med stadsstrategin. Utifrån svaren observerades minst ett mål som var i riktning med stadsstrategin i 23 av 25 lokalbolag. Därmed kan man säga att stadsstrategins mål är närvarande i nästan alla lokalbolags verksamhet.

Man frågade även lokalbolagens verkställande direktörer och styrelseordförande om bolagens miljömål. Det noterades att miljömålen var en del av nästan alla lokalbolags verksamhet. Modellbolagsordningarna innehåller frasen: "Bolaget verkar ansvarsfullt i miljöärenden och i enlighet med principerna för hållbar utveckling. I sin verksamhet strävar bolaget efter ett effektivt och miljövänligt energibruk." Denna fras ingick i bolagsordningen för 16 bolag. Nästan alla bolag lyfte fram konkreta exempel på hur den bolagsordningsenliga miljöfrasen syns i bolagens mål. Endast i ett av lokalbolagen lyfte man inte

fram konkreta åtgärder gällande hur frasen framgår i bolagets mål, även om det konstaterades att miljöärenden tas i beaktande i lokalbolaget. Av de nio lokalbolagen som inte har en miljöfras i sin bolagsordning var det endast ett bolags representant som inte nämnde att bolaget skulle ha miljömål i likhet med frasen eller överhuvudtaget uppställda miljömål.

Coronapandemins inverkan på ägarstyrningen

Koncernstyrningen har förmedlat information till dottersammanslutningarna om stadens riktlinjer gällande coronapandemin. Dottersammanslutningarna har följt dessa anvisningar och gett hyreskompensationer. Coronapandemin har inte haft en betydande inverkan på de dottersammanslutningars verksamhet eller ekonomi som hör till sammanslutningsgruppen för lokaler, eftersom största delen av dem är ömsesidiga fastighetsbolag vars lokaler förvaltas direkt av staden med stöd av aktierna. Vederlagen betalas av staden eller en sammanslutning som hör till stadskoncernen.

Restriktionerna för sammanträden hade en sådan inverkan att den i bolagsordningen utsatta tiden för ordnandet av en ordinarie bolagsstämma inte kunde följas. Med stöd av det tillfälliga undantaget i aktiebolagslagen förlängdes den utsatta tiden fram till 30.9.2020. Majoriteten av de ordinarie bolagsstämmorna arrangerades inom denna tid.

Slutsatser

Utifrån utvärderingen har ägarstyrningen i huvudsak arrangerats ändamålsenligt. Härnäst presenteras de mest centrala observationerna som lett till denna slutsats.

Förfaranden inom ägarstyrningen har med ett undantag skett i enlighet med koncerndirektivet. Valet av verkställande direktörer som köpts via disponentföretag behandlas inte som ett förfarande med förhandsåsikt. Koncerndirektivet identifierar ändå inte möjligheten till att avvika från förfarandet att inhämta en förhandsåsikt, även om förfarandet kunde vara motiverat.

En annan central observation gällande koncerndirektivet var att styrelsemedlemmarnas roll i aktiebolagen inte beskrivs tillräckligt tydligt. Enligt koncerndirektivet ska personerna som representerar staden i dottersammanslutningars förvaltningsorgan handla enligt stadens strategi och mål samt enligt dottersammanslutningarnas mål. I koncerndirektivet nämns inte att bolagets ledning i ett aktiebolag omsorgsfullt ska främja bolagets intressen. I praktiken är styrelsemedlemmarna tvungna att i sitt styrelsearbete balansera mellan bolagets och stadens intressen. Dessutom är man tvungen att i bolag som även har andra ägare ta i beaktande minoritetsaktieägarnas intresse. I koncern-

direktivet nämns inte ägarnas likställighet. Det lyfts ändå fram i anvisningarna om god förvaltnings- och ledningspraxis.

En annan punkt i koncerndirektivet som lämnar rum för tolkning gällande styrelsemedlemmars roll är bestämmelsen om att ge handlingsdirektiv till personer som representerar staden i förvaltningsorgan för olika dottersammanslutningar. Utifrån formuleringen är det möjligt att dra slutsatsen att en central del av ägarstyrningen är att ge handlingsdirektiv till medlemmarna i bolagens styrelser. I praktiken är det ändå inte så, utan i aktiebolag ger staden direktiv till bolagsstämornas representanter eller till styrelsen som en helhet. I stiftelser ges handlingsdirektiven till styrelsemedlemmarna som representerar staden.

Utifrån utvärderingen är det nödvändigt att förtydliga koncerndirektivet, så att det redogörs för skiljaktigheterna i styrelsemedlemmarnas roller i sammanslutningar i formen av aktiebolag och stiftelser. Förtydligandet kunde göras t.ex. genom att presentera exempelfall och eventuella rättsfall i direktivets bilaga.

Utvärderingens tidpunkt var utmanande med tanke på granskningen av ägarstrategierna för enskilda bolag eftersom nya ägarstrategier var under beredning. Utvärderingen gjordes utifrån ägarstrategier som godkänkts år 2011. Utifrån dem var ägarens vilja tydlig år 2011, men under årens lopp har nya bolag bildats och år 2020 framgick inte ägarens vilja tillräckligt tydligt av handlingarna. Denna brist korrigerades ändå i mars 2021 när stadsstyrelsen godkände de nya ägarstrategierna.

Till majoriteten av de 25 lokalbolagen hade ägarens vilja förmedlats antingen individuellt för bolaget eller på koncernstyrningens nivå. För fem bolag tolkades det i utvärderingen att ägarens vilja inte förmedlats ens på en generell nivå. Fyra av dessa bolag hörde till arvodesklassen D, vilket visar stadens lägre värdesättning av dem, och utgångspunkten är således att ägarstyrningens åtgärder inte är speciellt aktiva. Representanterna för tre av dessa fyra bolag nämnde inte heller någon åtgärd inom ägarstyrningen under förfrågningen. Alla bolag styrs ändå åtminstone genom koncerndirektivet och genom utnämmandet av styrelsemedlemmarna.

På basis av utvärderingen förekommer åtminstone ett mål i nästan varje lokalbolags verksamhet som stämmer överens med stadsstrategin. Det noterades att miljömålen var en del av nästan alla lokalbolags verksamhet. Lokalbolagen styrs i huvudsak i enlighet med stadens miljömål.

I granskningen kom även kommunikationen mellan stadsmiljösektorn och stadskansliet fram. Inom stadsmiljösektorns tjänst hantering av byggd egendom

förvaltas lokalerna för ömsesidiga fastighetsbolag. På grund av detta är det viktigt att det mellan hanterings-tjänsten och stadskansliet finns tillräcklig kommunikation och att inga avbrott i informationsförmedlingen uppstår. Samarbetet har under den senaste tiden förbättrats, men utbytet av information kunde vara ännu smidigare.

Revisionsnämnden konstaterar att

stadskansliet bör

- bereda kompletteringar av koncerndirektivet så att det framgår av direktivet eller dess bilaga hur förfarandet med att ge handlingsdirektiv skiljer sig i bolag och stiftelser, samt hur aktiebolagslagens föreskrifter påverkar ett bolags styrelsemedlems verksamhet som en representant för staden.
- förfara på ett sådant sätt att det inte finns motstridigheter mellan koncerndirektivets förfarande med förhandsåsikt och den nuvarande praxisen gällande valet av verkställande direktörer som skaffas som köpta tjänster.

stadskansliet och stadsmiljösektorn

- bör fortsättningsvis förbättra informationsförmedlingen så att stadsmiljösektorn blir bättre medveten om verksamheten som anknyter till ägarstyrningen, och så att den mest relevanta informationen på motsvarande sätt förmedlas från stadsmiljösektorn, som sköter lokalerna, till stadskansliet.

Revisionsnämndens arbetsfördelning

- Centraförvaltningen
- Affärsverken inom centraförvaltningen
- Stadsmiljösektorn
- Fostrans- och utbildningssektorn
- Kultur- och fritidssektorn
- Social- och hälsovårdssektorn

1:a sektionen		2:a sektionen	
Stadsstyrelsen	●	Fostrans- och utbildningsnämnden	●
Stadskansliet	●	Småbarnspedagogik och förskoleundervisning	●
Direktionen för affärsverket ekonomiförvaltningstjänster	●	Grundläggande utbildning	●
Affärsverket ekonomiförvaltningstjänsten	●	Gymnasie- och yrkesutbildning och fritt bildningsarbete	●
Direktionen för affärsverket servicecentralen	●	Svenskspråkiga tjänster	●
Affärsverket servicecentralen	●	Kultur- och fritidsnämnden	●
Direktionen för affärsverket byggtjänsten	●	Bibliotekstjänster	●
Affärsverket byggtjänsten	●	Kulturtjänster	●
Direktionen för affärsverket företagshälsan	●	Ungdomstjänster	●
Affärsverket företagshälsan	●	Idrottstjänster	●
Stadsmiljönämnden	●	Social- och hälsovårdsnämnden	●
Markanvändning och stadsstruktur	●	Familje- och socialvårdstjänster	●
Byggnader och allmänna områden	●	Hälsö- och missbrukarvårdstjänster	●
Tjänster och tillstånd	●	Sjukhus-, rehabiliterings- och vårdtjänster	●
Direktionen för affärsverket trafikverket	●		
Affärsverket trafikverket	●		
Räddningsnämnden	●		
Räddningsnämnden	●		

Helsingfors stads dotterstiftelser och viktigaste dotterbolag som ingår i sektionernas ansvarsområden

Dotterbolag som arbetar på marknadsvillkor

- Finlandia-huset Ab
- Helen Ab
- Helsingfors Hamn Ab
- Metropolilab Ab
- Palmia Ab
- Fastighets Ab Kabelhuset

Bostäder

- Helsingin Asumisoikeus Oy
- Stiftelsen Helsingfors stads 450-årskonstrnärshus sr
- Helsingfors stads bostäder Ab
- Fastighets Ab Auroraborg

Livskraft och marknadsföring

- Forum Virium Helsinki Oy
- Helsingin Leijona Oy
- Helsinki Marketing Ltd
- Korkeasaaren eläintarhan säätiö sr

Utbildning och kultur

- Stiftelsen musikhuset i Helsingfors sr
- Helsingfors teaterstiftelse sr
- Helsingfors evenemangsstiftelsen sr
- UMO Stiftelsen sr
- Stiftelsen för Helsingforsnejdens sommaruniversitet sr

Motion och idrott

- Isbanestiftelsen sr
- Mäkelänrinteen Uintikeskus Oy
- Stadion-stiftelsen sr
- Urheiluhallit Oy
- Vuosaaren Urheilutalo Oy

Social- och hälsovård

- Helsingin Seniorisäätiö sr
- Stiftelsen Uddhemmet sr
- Oulunkylän kuntoutuskeskus sr

Lokaler

- Fastighets Ab Verksamhetslokalerna i Helsingfors

Stödtjänster och övriga

- Huvudstadsregionens Återanvändningscentral Ab
- Seure Henkilöstöpalvelut Oy

Revisionskontorets ansvarspersoner som biträtt revisionsnämndens sektioner

1:a sektionen

Jäske Petri
ledande effektivitetsrevisor

Kaartinen Aija
stadrevisor

Kurki Hanna
stadrevisor

Kähkönen Liisa
ledande effektivitetsrevisor

Palomäki Tarja
stadrevisor

Puttonen Kalle
stadrevisor

Ritari Jari
stadrevisor

Salminen Anne
stadrevisor

Seppälä Jaakko
stadrevisor

Tiili Minna
utvärderingschef

Valtanen Timo
stadrevisor

2:a sektionen

Kähkönen Liisa
ledande effektivitetsrevisor

Havukainen Aurora
revisor (högskolepraktikant)

Huhta-Keskinen Mia
stadrevisor (personalrotation, Statens revisionsverk)

Hynninen Harri
stadrevisor

Kaartinen Aija
stadrevisor

Kaito Kirsi-Marie
stadrevisor

Palomäki Tarja
stadrevisor

Puttonen Kalle
stadrevisor

Salminen Anne
stadrevisor

Seppälä Jaakko
stadrevisor

Förteckning över utvärderingspromemorior som beretts för revisionsnämnden

1:a sektionen

Förebygga differentiering mellan bostadsområden

Det havsnära Helsingfors

Förverkligandet av medborgarbudgeten vid stadsmiljösektorn

Inverkan av anslagen för positiv diskriminering (PD) i grundskolorna

Minskande av utsläpp från användning av byggnader och byggande

Effekterna av revisionsnämndens rekommendationer, 1:a sektionen

Ägarstyrning av lokalbolag

Uppfyllelsen av de miljöpolitiska målen i upphandlingarna

2:a sektionen

Tillträde till icke brådskande vård vid hälsostationer

Tillräcklig vård av barn utom hemmet

Programmet Mukana och Me-skolutveckling för att förebygga marginalisering i skolorna

Ungas påverkningsmöjligheter i praktiken

Förebyggande generellt inriktad verksamhet enligt lagen om elev- och studerandevård

Tjänster för missbrukare

Främjande av jämställdhet mellan könen inom kultur- och fritidssektorn

Effekterna av revisionsnämndens rekommendationer, 2:a sektionen



Promemoriorna (på finska) kan läsas på webbsidan www.arviointikertomus.fi.

Förkortningar och ordlista

Anbudsprisindex

Med anbudsprisindex avses jämförelse av entreprenadpriserna för byggprojekt med ett basår. Indexets utveckling påverkas av insatsernas priser, produktiviteten och ändringarna i täckningen.

ARA

Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet, som hör till miljöministeriets förvaltningsområde och som har ett centralt ansvar för verkställigheten av statens bostadspolitik

BM-programmet

Helsingfors stads genomförandeprogram för boende och härmed sammanhängande markanvändning som utarbetas för varje fullmäktigeperiod

Canemure-projektet

EU:s Life-projekt Mot koldioxidneutrala kommuner och landskap. Projektet verkställer den nationella klimatpolitiken.

Ekokompassen

Miljöledningssystem för organisationers hantering av miljöfrågor och miljöledning

Elevupptagningsområde

Barnet anvisas en skolplats från en grundskola i det egna området, som är en så kallad närskola. För detta ändamål har Helsingfors indelats i elevupptagningsområden.

Heka

Helsingfors stads bostäder Ab

Helsingforsbiennalen

Internationellt bildkonstevenemang för offentlig konst

HRM

Samkommunen Helsingforsregionens miljötjänster

HRT

Samkommunen Helsingforsregionens trafik

HST

Helsingfors stads trafikaffärsverk

HUS

Samkommunen Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt

Inklusiv skola

Undervisningsarrangemang där det stöd ett barn behöver fås i barnets egen klass eller som en del av inlärningsituationerna

KEINO

Nätverksbaserat kompetenscentrum för hållbar och innovativ offentlig upphandling, som styrs och finansieras av arbets- och näringsministeriet

Klimatväktaren

Ett webbverktyg med hjälp av vilket kommuner och andra organisationer kan följa hur de egna klimatåtgärderna framskrider

KNH 2035

Åtgärdsprogrammet Kolneutralt Helsingfors 2035

Krut

Ett system för påverkan som riktar sig till helsingforsiska ungdomar och skapar möjligheter för unga att främja sådant som de upplever som viktigt

Läscentrum

Organisation som främjar läsning och förmedlar författarbesök

MajaMaja

Ekologiskt inkvarteringskoncept där stugorna är självförsörjande i fråga om energi och vatten

Me-skola

Projekt inom programmet Mukana som syftar till att skapa en modell för helhetsbetonad omsorg i skolan. Projektet genomfördes ursprungligen med stiftelsen Me-säätiö.

Mukana-programmet

Stadsstrategiprojekt som riktar sig till barn och unga och som syftar till att minska ojämlikhet och förebygga utslagning

Omaolo

Riksomfattande elektronisk webbtjänstkanal som stöder egen- och självvård samt vid behov hänvisar till vård genom att utnyttja symtombedömning som klienten själv gjort

OmaStadi

Webbplats där stadsinvånarna kan delta i och påverka genomförandet av medborgarbudgeten och följa upp den

PD-anslag

Anslag för positiv särbehandling (diskriminering) som till exempel riktas till en grundskola enligt vissa bakgrundsfaktorer för området

Positiv diskriminering (PD)

Positiv särbehandling Särskilda åtgärder som vidtagits för att trygga likabehandling och som förbättrar en viss grupps ställning och förhållanden.

Rainbow Rights-projektet

Projekt som koordineras av justitieministeriet, och som stöder verkställandet av likabehandlingslagstiftningen och främjar icke-diskriminering både i Finland och i EU:s medlemsländer

Ryggsäckspengar

Anslag som betalas till skolor för elever med invandrarbakgrund

De sex största städerna (Sextettstäderna)

Samarbetsform för de sex städer i Finland som har det största invånarantalet (Helsingfors, Esbo, Tammerfors, Vanda Uleåborg och Åbo), där man gör statistiska jämförelser av städernas social- och hälsovårdstjänster samt småbarnspedagogik

Seure

Seure Henkilöstöpalvelut Oy, ett gemensamt bemanningsföretag för huvudstadsregionens städer och deras aktiebolag samt HUS gemensamma bemanningsföretag

Skolans välbefinnandeprofil

Webbaserat nationellt redskap för uppföljning av välbefinnandet i skolor

Stadslots

Kontaktpersoner som utsetts för Helsingfors olika stordistrikt och som har till uppgift att ge stadsinvånarna information, handledning och rådgivning om möjligheterna att delta i och påverka stadens verksamhet

Stara

Affärsverket Helsingfors stads byggtjänst

Symppis

Dagcenter och ambulerande verksamhet för kunder inom missbrukar- och mentalvården I Symppis-arnas verksamhet krävs inte alkohol- och drogfrihet av kunderna

Säg din åsikt (Kerrokantasi)

Helsingfors stads webbtjänst, där kommuninvånarna kan uttrycka sina åsikter och bli hörda i frågor av olika slag som ska tas upp i beredningen eller som redan bereds

T3-tal

Beskriver köerna i läkarnas tidsbokning. Talet mäter den tredje lediga tiden vid den icke-brådskande mottagningen och uttrycker ett medianvärde av de här tiderna i kalenderdagar. Hälften av läkarna har lediga tider före T3-talet och hälften efter T3-talet.

Talpa

Affärsverket Helsingfors stads ekonomiförvaltningstjänst

THL

Institutet för hälsa och välfärd

UKM

Undervisnings- och kulturministeriet

Ungdomsstationen

Erbjuder service för ungdomar i åldern 13–23 som använder alkohol eller droger, spelar eller har lindriga psykiska symtom och för deras närstående

Uppsökande ungdomsarbete

Erbjuder stöd och handledning för ungdomar i 16–28 års ålder. Inom ramen för det uppsökande ungdomsarbetet söker man svar på de frågor som ungdomar funderar på och hjälper dem att få de tjänster de behöver.

Vatu

Verksamhetsmodell för tidigt stöd med hjälp av vilken man kan stödja en enskild anställds möjligheter att klara sig i arbetet

Webbinarium

Webbseminarium som genomförts på nätet

Wilma

Elevförvaltningssystem för kommunikationen mellan skolan och hemmet

VTV

Statens revisionsverk

Helsingfors stads revisionsnämnds utvärderingberättelse 2020

Utgivare

Helsingfors stad, revisionskontoret

Bilder

Helsinki-materialbank

Omslag: Omar El Mrabt

Sida 5: Alex Bao

Sidorna 13, 45, 49, 53, 62, 67 och 72: Jussi Hellsten

Sida 18: Veikko Somerpuro

Sida 28: Sasa Tkalcin

Sidorna 33 och 77: Yiping Feng and Ling Ouyang

Sida 37: Maija Astikainen

Sida 54: Johanna Kannasmaa

Sida 82: Natura Viva

Sida 86: Ioannis Koulousis

Sida 88: Riku Pihlanto

Fotografier på revisionsnämndens ledamöter, sida 9: Pertti Nisonen,
förutom Auni-Marja Vilavaaras fotografi Vessi Vessi Visuals

Layout

Innocorp Oy

Publikationsnummer

Helsingfors stads revisionsnämnd: Utvärderingsberättelse 2020

Helsingfors stads centralförvaltnings publikationer 2021:18

ISBN 978-952-331-933-2 (nätpublikationen)

ISSN-L 2242-4504

ISSN 2323-8135 (nätpublikationen)

The logo for Helsingfors, featuring the word "Helsingfors" in white, bold, sans-serif font, enclosed within a white speech bubble-like shape with a small tail pointing downwards.

Helsingfors

**Helsingfors stad
Revisionskontoret**

Unionsgatan 25
00170 Helsingfors
PB 400
00099 Helsingfors stad
Telefon 09 310 1613
www.hel.fi/tav/sv/revisionsnamnden/
www.arviointikertomus.fi/sv