Utvärderings-berättelse

2022

Helsingfors

Helsingfors

Innehåll

4 Revisionsnämndens hälsning

6 Sammanfattning

8 Revisionsnämndens verksamhet

11 Utvärdering av de bindande verksamhetsmålen

14 Mål för koncernen

18 Ibruktagande av personal- och löneförvaltningssystemet Sarastia

24 En ansvarsfull ekonomi som grund för hållbar tillväxt

- 25 Utfallet för strategins ekonomiska mål och budgeten
- 28 Utvecklingen av koncernens och moderstadens ekonomiska nyckeltal
- 32 Effektiv användning av byggnadsegendom

36 Ett Helsingfors som är attraktivt för personalen

- 37 Personalens arbetshälsa samt dragnings- och hållkraft i seniorcenter
- 43 Personalens arbetshälsa samt dragnings- och hållkraft inom småbarnspedagogiken

50 Världens bästa och mest jämlika plats för inlärning

- 51 Främjande av välbefinnandet för studerande på andra stadiet

56 Helsingforsarnas hälsa och välfärd blir bättre

- 57 Vuxnas tillgång till tidiga mentalvårdstjänster
- 63 Rådgivningsbyråtjänster som stöd till barnfamiljer
- 68 Tjänster som stöder närståendevårdarnas ork inom familje- och socialservicen

72 Ambitiöst klimatansvar och naturskydd

- 73 Inverkan av planläggning av bostadsområden på grönområden

78 Smarta Helsingfors leds med data och digitala underlag

- 79 Stadsbornas delaktighet vid detaljplanering

84 Helsingfors värnar om stadsdelarnas karaktär och trygghet

- 85 Säkerhet i olika delar av staden

90 Smarta trafiklösningar utgör grunden för en smidig vardag & En funktionell och vacker stad

- 91 Främjande av hållbara färdsätt
- 95 Att göra bilkörningen, gångtrafiken och logistiken smidigare i Helsingfors stadskärna

100 Effekten av rekommendationerna i revisionsnämndens utvärderingsberättelse för 2020

105 Uppföljning av rekommendationerna med anledning av revisionen

106 Bilagor

108 Förkortningar och terminologi

Revisionsnämndens hälsning

Syftet med revisionsnämndens utvärderingsverksamhet är att för fullmäktige ta fram information om måluppfyllelsen för de mål som uppställts för staden och om huruvida stadens verksamhet har ordnats på ett resultatrikt sätt. I denna utvärderingsberättelse presenteras revisionsnämndens iakttagelser och rekommendationer som fullmäktige, stadsstyrelsen, andra organ, centralförvaltningen och sektorerna kan utnyttja i utvecklingen av stadens verksamhet. Stadsstyrelsen rapporterar i slutet av året till fullmäktige vilka åtgärder som vidtagits med anledning av rekommendationerna.

Revisionsnämndens utvärderingsberättelse för 2022 är den första rapporten under fullmäktigeperioden 2021–2025 där man har kunnat beakta den stadsstrategi som godkändes hösten 2021. I enlighet med innehållsförteckningen i utvärderingsberättelsen behandlas teman inom sammanlagt nio prioriterade områden i stadsstrategin. Under mandatperioden kommer nämndens utvärderingar att inriktas på alla de 13 prioriterade områdena i stadsstrategin.

Revisionsnämnden uppdaterade hösten 2022 utvärderingsplanen och inkluderade i planen ett tema om ibruktagandet av Sarastia med anledning av att ett betydande antal fel hade uppstått i stadens löneutbetalning efter införandet av det nya personal- och löneförvaltningssystemet. Revisionsnämndens hörande av sakkunniga i ärendet inleddes i november och pågick under vårsäsongen 2023. Revisionsnämndens iakttagelser och rekommendationer gällande Sarastia handlar bland annat om beredningen, ibruktagandet och ledningen av projektet.

Revisionsnämnden vill också fästa uppmärksamhet på att stadsfullmäktige sedan budgeten för 2022 inte längre har ställt upp mål för stadskoncernens dottersammanslutningar. I praktiken har beslutanderätten när det gäller uppställandet av mål delegerats till stadsstyrelsen i det koncerndirektiv som godkänts 1.3.2023. Revisionsnämnden anser att åtminstone de mest betydande dottersammanslutningarna bör ha mål som de ska rapportera till stadsfullmäktige.

Du kan läsa utvärderingsberättelsen och utvärderingens bakgrundspromemorior på www.arviointikertomus.fi/sv

Du kan ta del av alla nämndens iakttagelser genom att läsa utvärderingsberättelsen och besöka webbplatsen arviointikertomus.fi. Båda ger kommuninvånarna och andra som är intresserade av Helsingfors verksamhet omfattande information om hur staden på basis av revisionsnämndens iakttagelser har fullgjort sina uppgifter. Under våren kommer revisionsnämndens iakttagelser att publiceras även på svenska och engelska. De centrala iakttagelserna presenteras i sammanfattningen av utvärderingsberättelsen.

Revisionsnämnden vill tacka den kompetenta personalen vid revisionskontoret och alla andra som medverkat i beredningen av utvärderingarna för 2022. Vi önskar er intressanta stunder med utvärderingsberättelsen!

Med samarbetshälsningar
Helsingfors stads revisionsnämnd

Sammanfattning

Revisionsnämnden har till uppgift att utvärdera huruvida de verksamhetsmål och ekonomiska mål som fullmäktige har ställt upp har uppnåtts i kommunen och kommunkoncernen och huruvida verksamheten har ordnats på ett resultatrikt och ändamålsenligt sätt. Nedan finns axplock från utvärderingarna för 2022.

Vi måste få ordning på servicekedjan för psykisk hälsa för unga och vuxna.

Staden har vidtagit många utvecklingsåtgärder under de senaste åren för att göra det lättare för ungdomar och vuxna att få tillgång till tidig mentalvårdsservice. Utvärderingarna gällande studerande på andra stadiet och vuxna visar dock att kunderna inte kan få vård inom utsatt tid. Graderingen av vården, framskridandet i vårdkedjan och ansvarsfördelningen för vården är oklara. Dessutom upplever man vid studerandehälsovården och på hälsostationerna att man måste stödja dem som har allvarligare symtom, eftersom Ungdomsstationen är överbelastad och kriterierna för tillgång till den psykiatriska polikliniken i fråga om vuxna är alltför stränga. Revisionsnämnden utfärdade rekommendationer om gradering av vård och förbättrad tillgång till vård.

Det krävs ytterligare åtgärder för att stärka arbetets dragnings- och hållkraft.

Det råder brist på kvalificerade arbetstagare inom småbarnspedagogiken och vårdbranschen på riksnivå. Utvärderingen visar att man har försökt lösa bristen på arbetskraft i daghem och seniorcenter på många sätt, men tillgången på personal har försvårats och arbetshälsan har försämrats. Vid sidan av utveckling av ledarskapet och arbetshälsan behövs det fortfarande medel för att förbättra dragnings- och hållkraften, till exempel genom att granska personalförmånernas konkurrenskraft.

Familjecentrens lokaler betjänar inte rådgivningsbyråarbetet.

Syftet med de fysiskt centraliserade familjecentren har varit att förbättra samarbetet mellan olika yrkesgrupper, men hälsovårdarna anser att detta inte lyckas eftersom antalet anställda är stort och omsättningen är stor. De anställda har inte heller egna arbetsrum och det råder brist på lokaler. Rådgivningsbyråtjänsterna svarar i regel mot familjernas behov, och täckningen av rådgivningsbyråernas hälsoundersökningar är god. På rådgivningsbyrån kan man identifiera behov av särskilt stöd, men familjerna får inte alltid särskilt stöd tillräckligt snabbt från andra social- och hälsovårdstjänster.

Ordnande av lagstadgad ledighet för närståendevårdare av under 65-åriga lyckas inte alltid på grund av brist på lämplig avlastningsvård.

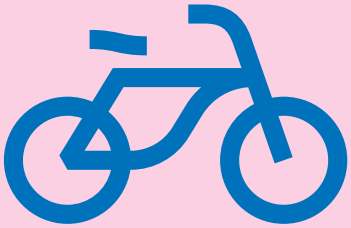
Under 65-åriga kunder som omfattas av stödet för närståendevård utgör en heterogen grupp, och familjernas behov varierar mycket. Det råder till exempel brist på platser för avlastningsvård på svenska och på platser som lämpar sig för gravt handikappade personer över 18 år.

Införandet av personal- och löneförvaltningssystemet Sarastia misslyckades på flera olika områden.

Det fanns brister i ledningen, verksamhetsmodellerna, personalens kompetens och systemets prestanda. Man satsade inte tillräckligt på ibruktagandet och särskilt på förändringsledningen. Felen i löneutbetalningen har försvårat vardagen för stadens arbetstagare och deras familjer på många olika sätt samt skadat stadens anseende och medfört betydande extra kostnader. Man borde ha visat projektets ledningsansvar tydligt för en person och satsat på förändringsledning i hela organisationen.

Staden har vidtagit åtgärder för att göra gångtrafiken, biltrafiken och logistiken smidigare i stadskärnan.

Åtgärderna har dock ännu inte haft några märkbara effekter. Man har försökt främja anslutningen till den underjordiska servicetunneln, men för närvarande finns det inte tillräckligt med incitament för detta. Inom staden finns meningsskiljaktigheter om utvecklingen av centrumet, till exempel när det gäller bilisternas inverkan på centrumets livskraft.



Andelen hållbara färdsätt ökade inte under föregående strategiperiod.

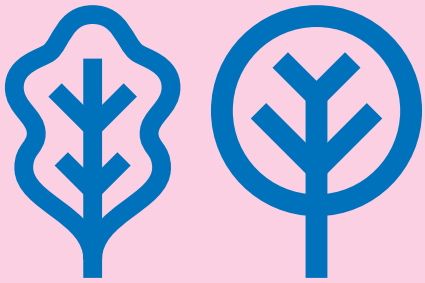
Hållbara färdsätt har inte i tillräcklig utsträckning främjats i enlighet med stadsstrategin så att deras andel skulle ha ökat under strategiperioden 2017–2021. Det har satsats kraftigt på spårtrafiken, men målnätverket för cykeltrafik har framskridit långsamt. Främjandet av gåendetrafiken är i inledande fasen och bedrivs med knappa resurser. Det finns problem med samarbetet mellan stadsmiljösektorn och stadskansliet som gör det svårt att främja hållbara färdsätt.

Det har inte skett några större förändringar i invånarnas trygghetskänsla.

Helsingfors upplevs till största delen som en mycket trygg plats, men trygghetskänslan har försämrats något. Det finns stora skillnader i trygghetskänslan mellan områdena, men de har varit desamma i flera år. Allvarliga brott mot person som begås av unga ökar. Å andra sidan finns det en tydlig nedgång i polisens larmuppgifter när det gäller störande beteende och vandalism. Säkerheten för barnens skolresor har förbättrats under en längre period.

Avsikten är att i planläggningen bevara grönområdena, men till dem har även byggande anvisats.

Stadsmiljösektorn har i huvudsak säkerställt att grönområdena bevaras. Exempelfall visar dock att man i detaljplaner har anvisat bostadsbyggande till naturområden där det finns hotade livsmiljöer eller där det lever hotade arter. I de granskade fallen har byggandet dock varit mycket motiverat, och vid beredningen av planerna har man försökt utreda och i mån av möjlighet beakta aktuella naturuppgifter och utredningar som gäller planeringsområdet. Vid planläggningen är man tvungen att samordna målen för naturen och rekreationsområdena med målen för bostadsproduktionen.



Revisionsnämndens verksamhet

Revisionsnämndens uppgifter och sammansättning

Revisionsnämnden är ett lagstadgat organ som lyder direkt under stadsfullmäktige och som har till uppgift att organisera granskningen av förvaltningen och ekonomin i Helsingfors stad och stadskoncernen samt utvärderingen av huruvida verksamheten är ordnad på ett målinriktat, resultatrikt och ändamålsenligt sätt enligt kommunallagen. Nämnden bereder de ärenden som gäller granskningen av förvaltningen och ekonomin och som fullmäktige ska fatta beslut om och övervakar att den i kommunallagen specificerade skyldigheten att redogöra för bindningar iakttas. Revisionsnämnden är oberoende av stadens verksamma ledning och övriga organisation.

Stadsfullmäktige tillsatte 2.8.2021 en revisionsnämnd för mandatperioden 2021–2025. Nämnden har nio medlemmar och en personlig suppleant för vardera medlemmen. Nämndens utvärderingar bereds i två sektioner, vilkas sammansättningar presenteras på nästa sida. Fördelningen av ansvarsområden mellan sektionerna finns som bilaga till utvärderingsberättelsen.

Revisionskontoret biträder revisionsnämnden vid utvärderingen av huruvida de mål som fullmäktige ställt upp har uppnåtts och huruvida verksamheten har ordnats på ett resultatrikt och ändamålsenligt sätt samt vid övervakningen av skyldigheten att redogöra för bindningar. Dessutom biträder revisionskontoret stadens revisor vid den lagstadgade revisionen.

År 2022 var chef för revisionskontoret och föredragande för revisionsnämnden revisionsdirektör Timo Terävä. För utvärderingsverksamheten ansvarade utvärderingschef Minna Tiili, för revisionsverksamheten revisionschef Arto Ahlqvist och för övervakningen av redogörelser över bindningar controller Vilma Lamminpää. Revisionsnämndens sekreterare var ledande effektivitetsrevisor Liisa Kähkönen. Totalt 17 personer arbetade vid revisionskontoret.

Utvärderingsverksamhet

I enlighet med sin uppgift enligt kommunallagen ska nämnden årligen utvärdera huruvida de mål för verksamheten och ekonomin som fullmäktige ställt upp för staden och stadskoncernen har uppfyllts och huruvida verksamheten har ordnats på ett resultatrikt och ändamålsenligt sätt. De observationer och rekommendationer som hänför sig till utvärderingen presenteras i denna utvärderingsberättelse.
Ta del av utvärderingens bakgrundspromemorior på www.arviointikertomus.fi/sv.

Utvärderingsberättelsen behandlas av stadsfullmäktige 21.6.2023. Innan utvärderingsberättelsen behandlas i fullmäktige inhämtar revisionsnämnden nödvändiga utlåtanden från stadsstyrelsen och andra organ och lämnar dem till fullmäktige för kännedom. Vid årets slut ska stadsstyrelsen till fullmäktige lämna en utredning över vilka åtgärder de personer som ansvarar för verksamheten och de redovisningsskyldiga har vidtagit med anledning av utvärderingsberättelsen.

Revisionsnämndens utvärderingsarbete utförs planmässigt. I den handlingsplan som antogs 14.12.2021 har nämnden slagit fast att de flesta av de föränderliga utvärderingstemana är kopplade till stadsstrategin, och att de under fullmäktigeperioden rör alla huvudpunkter i strategin.

Utvärderingsberättelsens innehållsförteckning grundar sig i huvudsak på de prioriterade områdena i strategin. Årliga återkommande utvärderingsteman är uppnåendet av bindande mål, utvärdering av ekonomin och uppföljning av rekommendationernas effekt. De årligen ändrade utvärderingstemana fastställs i utvärderingsplanen för varje år.

Utvärderingsplanen för 2022 utarbetades i samarbete mellan revisionsnämnden och revisionskontoret och godkändes av nämnden 10.5.2022. Vid beredningen av planen beaktades de förslag till utvärderingsteman som fullmäktigeledamöter, fullmäktigegrupper och stadens ledning lagt fram samt de förslag som kommuninvånarna lämnat i tjänsten Säg din åsikt. Nämnden uppdaterade utvärderingsplanen 13.9.2022 och inkluderade i planen temat om införande av personal- och löneförvaltningssystemet Sarastia.

Utvärderingsberättelsen bereddes under året av två sektioner som vid sina möten behandlade planerna för genomförandet av utvärderingarna, utvärderingspromemoriorna och textutkasten till utvärderingsberättelsen. Dessutom gjorde sektionerna sammanlagt sex utvärderingsbesök till centralförvaltningen, sektorerna och koncernsammanslutningen. Huvuddelen

Revisionsnämndens sammansättning

1:a sektionen

Vice ordförande Dani Niskanen
Suppleant Leila Kaleva

Iida Haglund
Suppleant Juha Christensen

Jussi Junni
Suppleant Virve Magdaleno

Terhi Peltokorpi
Suppleant Jukka Ihanus

2:a sektionen

Ordförande Nuutti Hyttinen
Suppleant Marika Sorja

Nita Austero
Suppleant Pertti Hyvärinen

Sandra Hagman
Suppleant Jani Valpio

Mikael Jungner
Suppleant Kimmo Niemelä

Petrus Pennanen
Suppleant Antonia Åkerberg

av det praktiska utvärderingsarbetet utförs av revisionskontorets personal. Utvärderingen grundar sig på kriterier som härletts från till exempel lagstiftningen, stadsstrategin eller stadens andra riktlinjer för ämnet. Utvärderingens kunskapsbas består vanligen av handlingar, intervjuer, skriftliga begäranden om information och statistiska uppgifter. Slutsatserna och rekommendationerna i utvärderingsberättelsen bygger på iakttagelser av utvärderingsmaterialet.

Sektionernas utvärderingsarbete samordnas av sektionernas sekreterare. Sekreterare för nämndens första sektion var ledande effektivitetsrevisor Petri Jäske och sekreterare för nämndens andra sektion ledande effektivitetsrevisor Liisa Kähkönen. Ledande effektivitetsrevisor Aija Kaartinen var ansvarig för det metodiska stödet och utbildningen i utvärderingsarbetet. Utvärderingschefen och de ledande effektivitetsrevisorerna svarar för kvalitetssäkringen av utvärderingsarbetet. Utöver den interna kvalitetssäkringen kontrolleras riktigheten i utvärderingspromemoriorna och utvärderingsberättelsens texter av utvärderingsobjekten.

I figur 1 presenteras hur revisionsnämndens utvärderingsarbete framskrider över tiden.

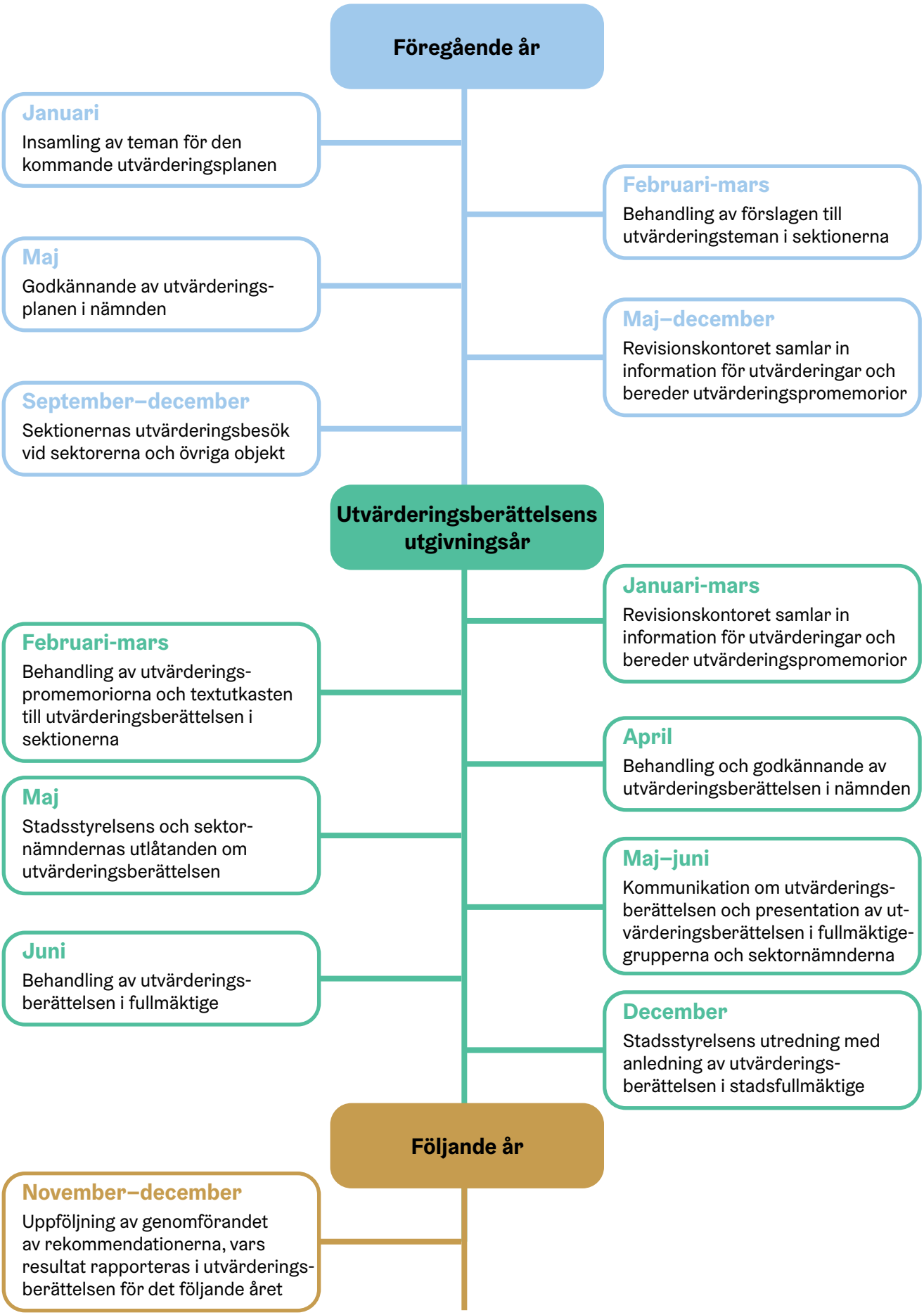
Utvärderingsverksamheten

Revisor för Helsingfors stads räkenskapsperioder 2019–2022 är KPMG Oy Ab. Den huvudansvariga revisorn Jorma Nurkkala, CGR, OFR, lämnade till nämnden tre rapporter om revisionen för 2022 och presenterade iakttagelser som gjorts under revisionen vid nämndens möten. Revisionsberättelsen och den offentliga sammanfattningsrapporten om revisionen för 2022 behandlas i fullmäktige 21.6.2023.

Övervakning av redogörelser för bindningar

Enligt kommunallagen har bestämda förtroendevalda och tjänsteinnehavare skyldighet att lämna en offentlig redogörelse för sina bindningar. Revisionsnämnden har till uppgift att övervaka fullgörandet av skyldigheten att redogöra för bindningarna och lämna redogörelserna till fullmäktige för kännedom. År 2022 antecknade nämnden för kännedom de förtroendevaldas och tjänsteinnehavarnas redogörelser för sina bindningar på nämndens möten 31.5 och 8.11.2022. Redogörelserna behandlades av fullmäktige 22.6 och 7.12.2022. Revisionskontoret bistod revisionsnämnden i övervakningen av redogörelserna för bindningar.

Figur 1 Årsklocka för revisionsnämndens utvärderingsarbete



Utvärdering av de bindande verksamhetsmålen

Jämfört med året innan uppnåddes en mindre del av målen

Budgeten för 2022 innehöll sammanlagt 33 av stadsfullmäktige godkända bindande verksamhetsmål för sektorerna, affärsverken och ämbetsverken. Enligt revisionsnämndens bedömning uppfylldes 14 eller 42 procent av dessa. Även i bokslutet uppskattades att 14 mål uppfylldes. Utfallsprocenten var 14 procentenheter lägre än föregående år 2021.

I bokslutet bedömdes att 19 bindande verksamhetsmål uppfylldes inte, vilket är ett mål fler än vad revisionsnämnden bedömde. Enligt revisionsnämndens bedömning kunde man inte ta ställning till huruvida ett av målen var uppfyllt. Inom social- och hälsovårdssektorn var målet att tjänsterna skulle vara nära invånarna och lätta att nå. För mätarna för hälsostationernas vårdgaranti och munhälsovårdens kontakter hade dock inte fastställts några målvärden i budgeten, utan först i samband med den första utfallsprognosen för budgeten i en dokumentationsbeskrivning som lämnades till stadskansliet. Dessutom var mätarna enligt sektorn delvis otillförlitliga, eftersom det saknas yrkesbeteckningar i databasen. Mot bakgrund av dessa omständigheter anser revisionsnämnden att man inte kunde bedöma uppnåendet av målet och dess två mätare.

Utfallsprocenten för målens mätare var bättre än 2021

Sammanlagt användes 59 mätare för beskrivning av måluppfyllelsen. Av dessa uppfylldes 58 procent (figur 2), vilket är en något större andel än året innan (55 procent). Enligt revisionsnämnden kunde man inte bedöma uppnåendet av två mätare, eftersom det inte hade fastställts någon målnivå för dem i budgeten. Mätarna var de ovan nämnda mätarna för vårdgaranti och munhälsovård.

Enligt anvisningarna om budgetefterlevnad ska ett bindande mål anses vara uppfyllt om alla dess mätare som anges i budgeten uppfylls. När en enda mätare inte uppfylls innebär det att målet inte är uppnått. Målen för sektorerna har ett varierande antal mätare. Om man har fastställt ett stort antal mätare för ett mål och en av dem inte uppfylls, är målet inte uppfyllt.

De bindande målen för centralförvaltningen uppfylldes bäst

Av figur 3 framgår att måluppfyllelsen var bäst för centralförvaltningen samt social- och hälsovårdssektorn. Till centralförvaltningen hör stadskansliet, revisionskontoret och centralförvaltningens affärsverk. Över hälften av centralförvaltningens mål uppfylldes. Detta berodde dels på att endast två av centralförvaltningens 14 mål hade fler än en mätare.

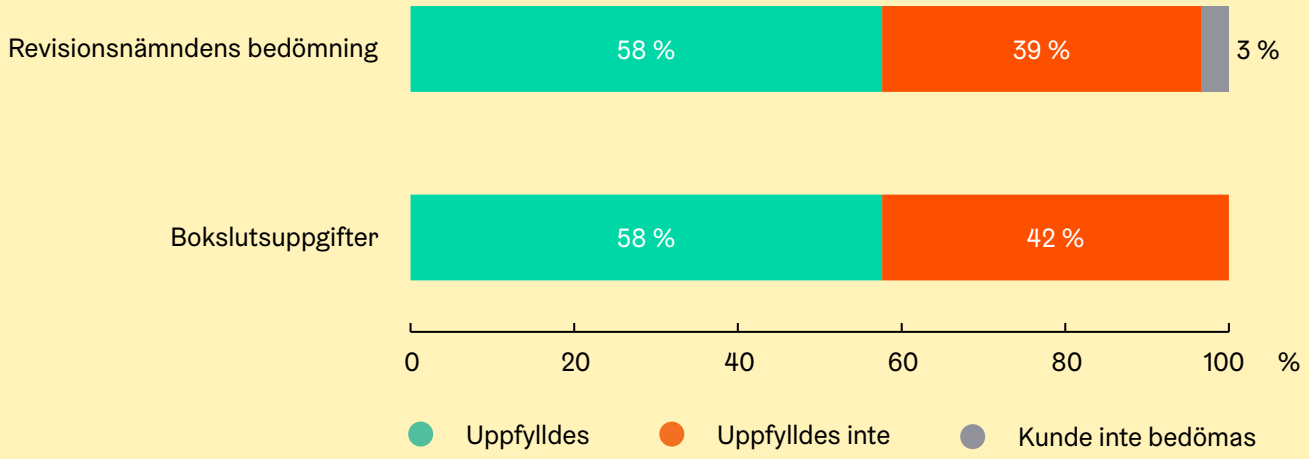
Stadskansliet hade sex mål, varav fem uppfylldes. Målen hade åtta mätare, varav sju uppfylldes. Målet för antalet påbörjade bostäder, som var gemensamt med stadsmiljösektorn, uppfylldes inte. Orsakerna till att bostadsproduktionen dämpats är den kraftiga ökningen av byggnadskostnaderna som började i slutet av 2021 samt den kraftiga ökningen av energikostnaderna, konsumentpriserna och räntorna som började till följd av det ryska anfallskriget mot Ukraina i februari 2022. Exempel på uppnådda mål var utarbetandet av en investeringsplan för stadsförnyelseområden samt mål som styr ökningen av driftskostnaderna och nivån på de totala investeringarna.

Både revisionskontoret och affärsverket Servicecentralen hade ett bindande mål och en mätare för det som uppfylldes. Byggtjänsten Stara hade tre mål, varav ett uppfylldes. Målen för olycksfrekvensen och andelen förnybar diesel uppfylldes inte. Enligt Stara är orsaken till att målet för förnybar diesel inte uppnåddes att personalen förhåller sig misstänksam till lämpligheten av förnybar diesel för arbetsmaskiner och att arbetstagarna tror att de sparar genom att tanka fossilt bränsle. Staras avtalspris på förnybar diesel är dock nästan detsamma som priset på fossil diesel.

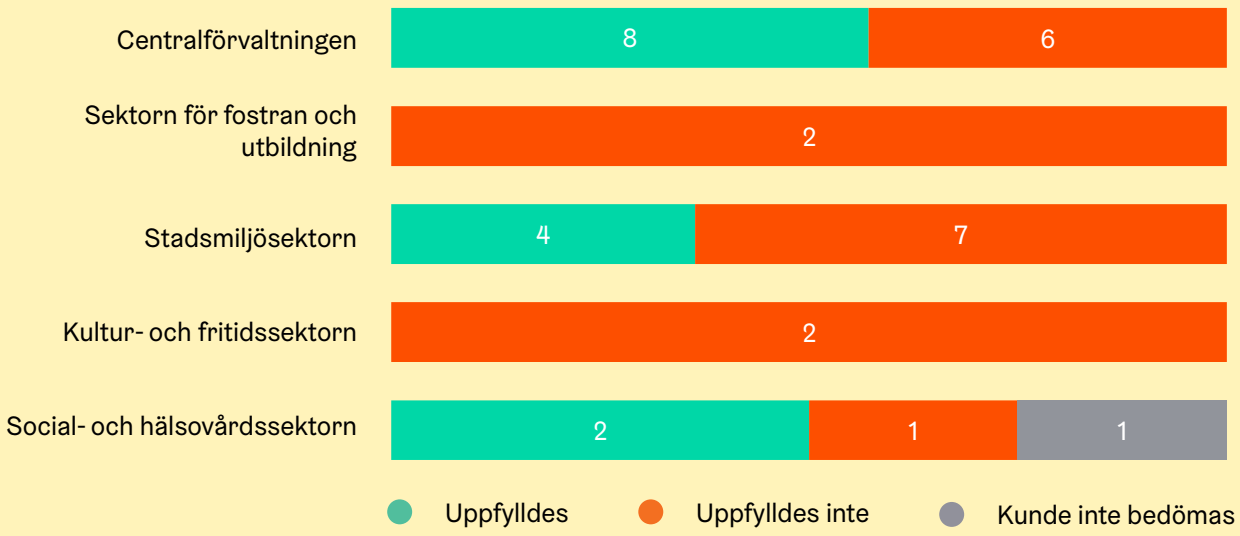
Affärsverket ekonomiförvaltningstjänsten (Talpa) hade två bindande verksamhetsmål och en mätare för vartdera målet. Både målet för det ekonomiska resultatet och målet för kundnöjdheten uppnåddes inte. Det enda målet för affärsverket Företagshälsa gällde kundupplevelse, och dess mätare uppnådde inte målnivån.

Två av de fem bindande målen för stadsmiljösektorn uppfylldes. Det fanns 14 mätare och nio av dem uppfylldes. I fråga om målen för främjande av

Figur 2 Uppfyllelse av mätarna för de bindande målen för sektorerna, affärsverken och ämbetsverken 2022, %



Figur 3 Uppfyllelse av de bindande målen efter sektor 2022, antal



stadsupplevelsen och stadens tillväxt uppnådde mätarna inte målnivån när det gäller kundnöjdhet med underhållet av gator, att få svar på kundrespons inom måltiden och påbörjade av nya bostäder. Målet för att främja ett ekologiskt lokalbestånd inom ramen för planerna för byggnader på lång sikt uppfylldes inte eftersom servicebokssystemet inte var färdigt för det. Därför uppgjordes inte något stort antal planer. Målen och mätarna för investeringsplanen för stadsförny-elseområden och främjandet av ekologisk hållbarhet uppfylldes. Mätarna för det senare målet gällde till exempel installation av värmepumpar i fastigheter och driftstider för ventilationsmaskiner.

Till stadsmiljösektorn hörde även räddningsverket och trafikaffärsverket. Ett av räddningsverkets tre bindande mål uppfylldes. Varje mål hade en mätare. Målen för förebyggandet av olyckor och akutvården uppfylldes inte. Säkerhetspoängen för mätaren för det första målet var knappt under målnivån, och i fråga om målet för akutvården understegs inte fördröjningen av den målsatta insatstiden inte tillräckligt vid en stor del av uppgifterna. Målet för räddningsverksamhetens insatsberedskap uppfylldes.

Ett av de tre målen för Helsingfors stads trafikverk (HST) uppfylldes: HST:s ekonomiska balans, dvs.

räkenskapsperiodens resultat skulle vara minst noll. Målen för antalet ogenomförda avgångar och kundnöjdhet inom metrotrafiken uppnåddes inte. Sedan Huvudstadsregionens Stadstrafik Ab grundades i början av 2022 har HST endast ansvarat för metrotrafiken och dess infrastruktur.

Kundportalen Maisa används i stor utsträckning inom social- och hälsovårdssektorns tjänster

Två av de fyra målen för social- och hälsovårdssektorn uppfylldes. Fem av de tio mätarna för målen uppfylldes, tre uppfylldes inte och två mätare kunde enligt revisionsnämndens uppfattning inte bedömas. Två mål uppfylldes, eftersom Maisa-kundportalen användes inom alla tjänster och andelen personer i dygnetruntvård på institution minskade. Målet att främja välfärd och hälsa och att förebygga marginalisering uppfylldes inte, eftersom en av de fem mätarna inte uppfylldes. Det handlade om andelen motionsavtal för hemvårdskunder. Enligt revisionsnämndens åsikt kunde man inte bedöma uppnåendet av ett mål, eftersom man inte hade fastställt målvärden för mätarna för hälsostationernas vårdgaranti i budgeten utan först i dokumentationsbeskrivningen. Enligt sektorn var mätarna också delvis otillförlitliga.

De två målen för sektorn för fostran och utbildning uppfylldes inte, men av de tio mätarna uppnådde sju målnivån. De ouppfyllda mätarna gällde resultat av social kompetens i välfärdsprofilen, införandet av material för hållbar utveckling inom småbarnspedagogiken och elevens upplevelse om sin egen delaktighet. Däremot uppnåddes till exempel mätarna för barnens kompisar inom småbarnspedagogiken, gymnasieelevernas erfarenhet av delaktighet och ökningen av antalet läroavtal.

Kultur- och fritidssektorn hade två bindande verksamhetsmål, av vilka ingendera uppnåddes. Mätaren för målet att återuppbygga verksamheten var att återställa besöken till nivån före coronapandemin. Mätaren uppnåddes till 98 procent, och resultatet påverkades ännu av de tjänster som var stängda på grund av restriktionerna i början av 2022. Mätaren för målet att effektivisera verksamheten var gränser i euro för enhetskostnaderna i alla tjänster. Mätaren uppnåddes inte eftersom enhetskostnaderna var lägre än målnivån endast i kulturtjänsterna.

Coronapandemins inverkan på uppnåendet av de bindande målen

Coronapandemin var skönjbar ännu 2022 bland annat i sektorn för fostran och utbildnings mätare för erfarenhet av delaktighet. Inom social- och hälsovårdssektorn hade avvecklingen av vårdskulden till följd av coronapandemin en avsevärt inverkan på måluppfyllelsen. Tjänsterna inom kultur och fritid var fortfarande stängda i början av 2022 på grund av restriktionerna, vilket direkt påverkade uppnåendet av bindande mål.

Stadsfullmäktige har behandlat och godkänt avvikelserna från måluppfyllelsen vid sitt möte 1.3.2023.

Slutsatser om måluppfyllelsen

42 procent av de bindande verksamhetsmålen i budgeten för 2022 och 58 procent av mätarna uppnåddes. De bindande målen uppnåddes bäst i stadskansliet, där visserligen majoriteten av målen endast hade en mätare. Det betydande gemensamma målet med stadsmiljösektorn för antalet påbörjade bostäder uppnåddes dock inte. Coronapandemin inverkade ännu 2022 på måluppfyllelsen för sektorn för fostran och utbildning, social- och hälsovårdssektorn och särskilt kultur- och fritidssektorn. Staras bindande verksamhetsmål att öka andelen förnybar diesel uppnåddes inte på grund av att personalen inte hade förbundit sig till målet.

Revisionsnämndens bedömning av måluppfyllelsen skilde sig från bedömningen i bokslutet i fråga om två mätare. Enligt revisionsnämndens uppfattning kunde man inte bedöma måluppfyllelsen för dem, eftersom man inte hade fastställt målvärden för mätarna för hälsostationernas vårdgaranti i budgeten utan först i dokumentationsbeskrivningen. Enligt sektorn var mätarna också delvis otillförlitliga.

Revisionsnämnden konstaterar att

social-, hälsovårds- och räddningssektorn ska

- fastställa mätare för de bindande verksamhetsmålen så att även deras målvärden beskrivs i budgeten.

affärsverket för byggtjänster (Stara) ska

- i framtiden säkerställa att personalen förbinder sig till att uppfylla de bindande verksamhetsmålen.

Mål för koncernen

Uppställandet av mål för koncernsammanslutningar ändrades i budgeten för 2022

Fram till budgeten för 2021 uppställde stadsfullmäktige ”resultatmål per dottersammanslutning för dottersammanslutningar som får understöd av staden samt för andra centrala dottersammanslutningar”. I budgeten för 2021 uppställdes 32 mål som skulle rapporteras till stadsfullmäktige för totalt 26 dottersammanslutningar. Fram till 2021 var målen alltså uppställda av stadsfullmäktige och skulle rapporteras till stadsfullmäktige, vilket innebar att misslyckandet med att uppnå målen behandlades i stadsfullmäktige.

Från och med budgeten för 2022 har stadsfullmäktige inte längre ställt upp verksamhetsmål för dottersammanslutningar. I budgeten anges att ”ägarstrategier innebär att man avstår från en separat årlig process för uppställande av budgetmål”. Samtidigt har man avstått från förfarandet att överlåta de ouppfyllda målen till fullmäktige för behandling. För bolag som är verksamma på marknadsvillkor har ett ekonomiskt mål uppställts med formuleringen: ”I anslutning till stadens dividendutdelning uppställs ett mål för de av stadens viktigaste dottersammanslutningar som verkar på marknadsvillkor att de under planeringsperioden överlåter cirka hälften av sitt resultat i form av utdelning. År 2022 beräknas staden få utdelning på cirka 43 miljoner euro för sina aktieinnehav.”

Verksamhetsmålen har uppställts av stadsstyrelsen i samband med beslut om ägarstrategier. I budgeten 2022 anges målen för ägarstrategierna för de dottersammanslutningar som får understöd av staden och vissa andra centrala dottersammanslutningar.

Enligt 14 § 2 mom. i kommunallagen fattar fullmäktige beslut bland annat om kommunstrategin, budgeten och ekonomiplanen samt om principerna för ägarstyrningen och koncerndirektiv. Enligt 110 § 2 mom. i kommunallagen ska budgeten och ekonomiplanen göras upp så att kommunstrategin genomförs och förutsättningarna för skötseln av kommunens uppgifter tryggas. I budgeten och ekonomiplanen godkänns målen för kommunens och kommunkoncernens verksamhet och ekonomi.

Enligt 7 kap. 1 mom. 18 punkten i Helsingfors stads förvaltningsstadga beslutar stadsfullmäktige, om inte något annat är föreskrivet om befogenheterna, om mål i budgeten och ekonomiplanen för sektorernas och affärsverkens verksamhet och ekonomi, mål för dottersammanslutningarna och för de stiftelser i vilka staden har bestämmande inflytande och gemensamma mål för stadskoncernen.

Enligt uppfattningen i stadskansliets rättstjänst har stadsfullmäktige i samband med budgeten ställt upp mål för stadskoncernen i önskad omfattning, såsom kommunallagen och förvaltningsstadgan förutsätter. Vid sidan av fullmäktige uppställer stadsstyrelsen mål med stöd av de delegerade befogenheterna i samband med godkännandet av ägarstrategier för varje dottersammanslutning. Rättstjänsten anser att stadsfullmäktige i samband med budgeten har beslutat för vilka dottersammanslutningar man ska presentera målen och mätarna enligt ägarstrategierna som en del av budgeten.

Fullmäktige har delegerat besluten om koncernens mål till stadsstyrelsen

Stadsfullmäktige godkände 1.3.2023 ett koncerndirektiv som ändrade stadsfullmäktiges roll när det gäller att uppställa mål för dottersammanslutningar. Enligt det tidigare koncerndirektivet uppställde stadsfullmäktige i budgeten ekonomiska mål och/eller verksamhetsmål för dottersammanslutningar som verkar på marknadsvillkor och för stadens andra mest betydande dottersammanslutningar i syfte att säkerställa att deras verksamhet ligger i stadskoncernens övergripande intresse. Vid beslut om budgeten för 2022 hösten 2021, liksom vid beslut om budgeten för 2023 hösten 2022, gällde ännu den ovannämnda bestämmelsen i koncerndirektivet. Den följdes dock inte i budgeten för 2022 och 2023, dvs. man tog inte hänsyn till att stadsfullmäktige enligt koncerndirektivet borde ha ställt upp mål i budgeten.

Rättstjänsten betraktar som uppställande av mål att stadsfullmäktige i samband med budgeten har beslutat för vilka dottersammanslutningar man ska presentera målen och mätarna enligt ägarstrategierna som en del av budgeten. Revisionsnämnden anser att detta inte är uppställande av mål. I budgeten för 2022 konstateras explicit att man avstått från den separata årliga processen för uppställande av budgetmål. Fullmäktige har inte ställt upp verksamhetsmål för sammanslutningar, utan detta har gjorts av stadsstyrelsen.

Enligt det koncerndirektiv som gällde fram till 28.2.2023 beslutar stadsfullmäktige om principerna för ägarpolitiken, strategin och koncernstyrningen samt om de centrala målen för stadskoncernens verksamhet och ekonomi. I det nya koncerndirektivet definieras koncernledningens uppgifter inte längre, utan konstateras att uppgifterna för stadens koncernledning föreskrivs i kommunallagen och fastställs i stadens förvaltningsstadga. Enligt dem är stadsfullmäktige den instans som fattar beslut om målen. I förvaltningsstadgan finns visserligen ordalydelsen ”om inte något annat är föreskrivet om befogenheterna”. Motsvarande

villkorlighet finns också för stadsstyrelsens befogenheter: ”stadsstyrelsen, om inte något annat är föreskrivet om befogenheterna, ansvarar för ordnandet av koncernstyrningen och koncerntillsynen och ställer upp mål för de sammanslutningar och stiftelser där staden har bestämmande inflytande och följer utfallet av målen”. Stadsstyrelsen har fullgjort denna uppgift när den har ställt upp mål för dottersammanslutningar som en del av ägarstrategierna.

Enligt både det nya och det gamla koncerndirektivet godkänner stadsstyrelsen de dottersammanslutningsspecifika ägarstrategierna. Enligt det nya koncerndirektivet kan stadsfullmäktige årligen i stadens budget ställa upp mål för de viktigaste dottersammanslutningarna. Denna möjlighet finns alltså fortfarande kvar, men den är ganska teoretisk. Enligt förvaltningsstadgan förutsätter detta att stadsstyrelsens koncernsektion för stadsstyrelsen lägger fram ett förslag till verksamhetsmål och ekonomiska mål för dottersammanslutningarna och -stiftelserna och att stadsstyrelsen för sin del lägger fram ett beslutsförslag för stadsfullmäktige. I praktiken ska alltså stadskansliet bereda ett beslutsförslag för koncernsektionen, i vilket koncernsektionen föreslår stadsstyrelsen att stadsstyrelsen föreslår fullmäktige att fullmäktige ska ställa upp vissa mål för vissa dottersammanslutningar. Dessutom har kanslichefen som föredragande för stadsstyrelsen och koncernsektionen rätt att lägga fram mål för att godkännas av fullmäktige. Även borgmästaren kan ta upp ett ärende som hör till stadsstyrelsens eller dess sektions befogenheter till föredragning eller förordna en tjänsteinnehavare till föredragande för ärendet.

Inga mål har uppställts för det viktigaste bolaget i budgeten för 2022 och 2023

Helen Ab är Helsingfors stads största dotterbolag. Trots detta har det inte uppställts några mål i stadens budget för 2022 och 2023. Detta beror på att uppställandet av mål i stadens budget kopplades till ägarstrategier från och med budgeten för 2022, men i stadsstyrelsen godkändes en ägarstrategi för Helen Ab först 27.2.2023. Bolaget hade inlett sin verksamhet redan 1.1.2015, men ägarstrategin fastställdes först åtta år senare.

Dottersammanslutningarnas mål har ofta inte ett målvärde

Från och med budgeten för 2022 ändrades också uppställandet av mål för dottersammanslutningar så att endast en del av målen eller deras mätare hade målvärden. I koncerndirektivet anges att ”Med hjälp av de nyckelindikatorer som fastställs i ägarstrategierna följer staden hur dottersammanslutningarna framskrider mot sina långsiktiga mål. Staden som ägare fastställer i regel inga årliga målvärden för nyckelindikatorerna, utan det är styrelsernas uppgift och ansvar. Koncernledningen och stadskansliet strävar dock efter att stödja dottersammanslutningarna så att de kan uppnå sina mål. Koncernledningen och stadskansliet kan fastställa mer specifika årliga mål- eller gränsvärden för de mål och nyckelindikatorer som anges i ägarstrategin.”

De mål som ställs upp för koncernen följer inte samma principer som de mål som ställs upp för moderstaden. I fråga om moderstaden ska man alltid fastställa målvärden för mätarna. Denna skillnad kan vara motiverad ur rättslig synvinkel, eftersom fullmäktiges styrning inte är rättsligt bindande för dottersammanslutningarna.

Det är svårt att ta ställning till måluppfyllelsen

I budgeten för 2022 angavs mål i enlighet ägarstrategier för 24 dottersammanslutningar, totalt 113 mål. Under tidigare år har revisionsnämnden bedömt hur de bindande mål som uppställts för dottersammanslutningarna har uppnåtts. Eftersom det i budgeten 2022 inte längre uppställdes några mål som ska rapporteras till fullmäktige och det enligt den nuvarande modellen finns ett mycket stort antal mål i enlighet med ägarstrategier och mätare för målen, var det inte ändamålsenligt för revisionsnämnden att bedöma uppnåendet av målen för alla dottersammanslutningar 2022. Bedömningen av måluppfyllelse inriktades på målen för de dottersammanslutningar som ingår i gruppen Livskraft och marknadsföring.

För de sex dottersammanslutningar som hör till gruppen Livskraft och marknadsföring hade totalt 26 mål enligt ägarstrategin ställts upp, varav 18 uppnåddes enligt sammanslutningsrapporteringen. Revisionsnämnden kunde inte ta ställning till de flesta av målen, eftersom endast få måltillstånd eller utvecklingstrender hade fastställts för målen och deras mätare. Det är därför inte meningsfullt att närmare rapportera om dottersammanslutningarnas måluppfyllelse i utvärderingsberättelsen.

I bokslutsrapporteringen har stadskansliet dock bedömt hur 113 mål har uppnåtts. Enligt bokslutsrapporteringen uppnåddes 84 mål, dvs. 74 procent, och 29 mål uppnåddes inte, dvs. 26 procent. I sammanslutningsrapporteringen och bokslutsrapporteringen har måluppfyllelsen dokumenterats på olika sätt. I sammanslutningsrapporteringen ges alternativet ”uppfylldes delvis” vid bedömningen av måluppfyllelsen. I bokslutsrapporteringen anges måluppfyllelsen i formen ”uppfylldes” eller ”uppfylldes inte” i enlighet med moderstadens anvisningar. Enligt revisionsnämndens uppfattning är en del av mätarna för målen så flertydiga att det är svårt att ta ställning till huruvida de är uppfyllda.

Slutsatser

Enligt revisionsnämndens tolkning har stadsfullmäktiges beslutanderätt när det gäller att ställa upp mål för koncernen i praktiken delegerats till stadsstyrelsen genom det koncerndirektiv som stadsfullmäktige godkänt 1.3.2023. Enligt stadens rättstjänst överensstämmer det nya förfarandet i Helsingfors med kommunallagen och förvaltningsstadgan. Revisionsnämnden vill dock fästa uppmärksamhet på att stadsfullmäktige från och med budgeten för 2022 i praktiken inte längre har ställt upp verksamhetsmål för dottersammanslutningarna. Om stadsfullmäktige i fortsättningen vill ställa upp mål, så finns det en teoretisk möjlighet därtill. Stadsfullmäktige har dock inget förfarande för att för stadskansliet uttrycka sin önskan att ställa upp mål för dottersammanslutningarna.

Revisionsnämnden anser att det är en väsentlig brist att stadens största dotterbolag Helen Ab inte har haft en ägarstrategi som utarbetats av staden under de åtta första verksamhetsåren. Dessutom har staden inte ställt upp några mål för bolaget i de två senaste budgeterna.

Revisionsnämnden konstaterar att

stadskansliet ska

- som en del av stadens budget bereda mål som ska rapporteras till stadsfullmäktige för de viktigaste dottersammanslutningarna. Dessa kan vara utvalda mål enligt ägarstrategierna, dock så att man fastställer målnivåer för mätarna, med hjälp av vilka det är möjligt att bedöma hur målet har uppnåtts.
- säkerställa att det utan dröjsmål fastställs en ägarstrategi för nya dottersammanslutningar och att ägarstrategierna för de befintliga dottersammanslutningarna uppdateras.

My Helsinki

Ibruktagande av personal- och löneförvaltningssystemet Sarastia

Helsingfors stad införde personal- och löneförvaltningssystemet Sarastia i april 2022. Revisionsnämnden beslutade att uppdatera sin utvärderingsplan för 2022 när det uppstod allvarliga problem med stadens löneutbetalning. Revisionsnämnden hörde åsikter från borgmästaren, kanslichefen, direktören för personalpolitiken, digitaliseringsdirektören, förvaltningschefen för Talpa, direktören för stabiliseringsprojektet, stadens personalorganisationer och Sarastia Oy:s verkställande direktör. Revisionsnämndens beredare hade också tillgång till dokumentation, såsom Valor Partners Oy:s (Valor) utredning, och dessutom intervjuade nämnden personaldirektören och digitaliseringsdirektören.

Tidschemat för beredningen för upphandling av Sarastia-systemet var snart

Helsingfors använde personal- och löneräkningssystemet, s.k. Hijat, sedan 1984 ända till införandet av Sarastia. Reformen av HR-datasystemet hade förberetts sedan 2010. Som ett mellansteg före utredningen om upphandling av Sarastia försökte staden gå vidare på basis av det befintliga systemet fram till införandet av Hijat2-systemet. Förhandlingarna med CGI misslyckades våren 2020, då staden hade cirka två och ett halvt år på sig innan det tekniska stödet till Hijat upphörde i slutet av 2022.

Staden började förbereda upphandlingen av Sarastia-systemet våren 2020 när misslyckandet av Hijat2-projektet började bli bekräftat. Personalavdelningen och digitaliseringsenhetens ledning var av den uppfattningen att det fanns mycket få alternativa lösningar för en stad av Helsingfors storlek, särskilt när löneberäkningen sköts av stadens egen personal. Vid bedömningen av systemets lämplighet och ibruktagandet av systemet utnyttjades Esbos utredningar och erfarenheter. Staden hade för avsikt att i första hand upphandla Sarastia för att användas som löneutbetalningssystem. Upphandlingen av ett HR-helhetssystem är avsedd att ske först efter det att löneutbetalningen har stabiliserats.

Sarastia Oy gjorde en förundersökning om införandet av systemet våren 2020. I workshopparna för förundersökningen deltog företrädare för stadskansliets personalavdelning och digitaliseringsenhet, Talpa och Capgemini. Resultatet av förundersökningen behandlades i stadens ledningsgrupp 23.6.2020, varvid stadens sakkunniga drog slutsatsen att ”Sarastia365 HR-lösningen lämpar sig som en lösning för Helsingfors stads löneberäkning och HRM-funktioner”. I det förslag som bereddes för ledningsgruppen identifierades betydligt fler fördelar än utmaningar med systemet. Utmaningarna var bland annat ändring av stadens förfaranden och säkerställande av systemets prestanda.

Kanslichefen beslutade om upphandling av systemtjänster för personal- och löneförvaltning hos Sarastia Oy 3.11.2020. Före upphandlingen godkände stadsstyrelsen 26.10.2020 teckningen av Sarastia Oy:s aktier, och samma dag godkände stadsstyrelsens koncernsektion stadens ingående i Sarastia Oy:s aktieägaravtal för att möjliggöra upphandlingen av HR-systemet. Enligt motiveringen till besluten hade avtalsförhandlingarna med Sarastia Oy inletts 20.8.2020, dvs. upphandlingsbeslutet fattades cirka två och en halv månad efter det att förhandlingarna inleddes. Det hade gått cirka fem månader sedan förundersökningen blev klar. Även vid de höranden och intervjuer som hänförde sig till ämnet kom det fram att det var bråttom att skaffa ett nytt system: om man hade velat genomföra upphandlingen genom konkurrensutsättning, borde man ha fastställt detta redan våren 2019.

Upphandlingen gjordes utan konkurrensutsättning som intern upphandling (upphandling med anknuten enhet), dvs. den kunde genomföras snabbt. I augusti 2020 hade Sarastia Oy sammanlagt 268 aktieägare, och vid tidpunkten för teckning av aktier uppskattades Helsingfors ägarandel vara 0,04 procent. I en promemoria från 2018 som utarbetats av stadens rättstjänst behandlades frågan om huruvida villkoren för ställningen som anknuten enhet uppfylldes. Enligt lag kan en anknuten enhet betraktas som en anknuten enhet enligt upphandlingslagen, när staden utöver vissa andra villkor utövar ett bestämmande inflytande över den anknutna enheten på samma sätt som över sina egna verksamhetsställen. I medier har det ur detta perspektiv ifrågasatts huruvida den interna upphandlingen var lagenlig.

Enligt bedömningen i efterhand var beredningen för ibruktagandet mycket bristfällig

Upphandlingsbeslutet startade ett projekt för införande av systemet, som i huvudsak var indelat i tre delar: teknisk förändring, förändring av personalförvaltningen och förändring av ekonomiförvaltningstjänsterna. I efterhand verkar det som om projektet misslyckades på alla tre delområdena. De ansvariga för projektet, personaldirektören och digitaliseringsdirektören ansåg att en av förklaringarna till projektets misslyckande var stadens stora storlek och skillnaderna i tillvägagångssätt. Det var dock i förväg känt att Helsingfors stad har närmare 40 000 anställda och cirka 3 000 chefer och att sektorerna är självständiga. Enligt digitaliseringsdirektörens rotfelsanalys fanns det brister såväl i ledningen, personalens kompetens, verksamhetsmodellerna, tekniken som data. Enligt personaldirektörens bedömning gjordes ett av de största misstagen när man lät sektorerna själva välja på vilket sätt cheferna och HR deltar i inmatningen av uppgifter. Det krävdes ingen enhetlig verksamhetsmodell på stadsnivå.

På grundval av revisionsnämndens höranden och dokumentationen är en av de viktigaste orsakerna till projektets misslyckande den oklara fördelningen av ledningsansvaret. Detta visar också Valors utredning. I början fastställdes ingen tydlig ägare för projektet som skulle ha haft ansvaret och resurserna för att se till att projektet genomförs på ett framgångsrikt sätt. Personaldirektören och stadskansliets personalavdelning svarade för innehållet i projektet och strategiavdelningens digitaliseringsenhet för projektets budget och tekniska frågor. Ledningsansvaret koncentrerades till en direktör först 1.7.2022, då kanslichefen utsåg personaldirektören att ansvara för krisen och för stabiliseringen av situationen. Ansvaret överfördes 1.10.2022, då förvaltningsdirektören för kultur- och fritidssektorn började som direktör för stabiliseringsprojektet. Direktören har strävat efter att ta över ärendena som hänför sig till ledning av såväl processer som människor samt ärendena i anslutning till systemet.

För löneberäkningen svarar affärsverket ekonomiförvaltningstjänsten Talpa. Ägandet till löneberäkningssystemet ligger dock hos Stadin HR, dvs. stadskansliets personalavdelning. Enligt Talpas förvaltningschef fokuserade Sarastias förundersökning mer på HR-processen än på löneberäkningen. Valors utredning visar att företrädare för löneberäkningen, dvs. lönesekreterare, som ansvarar för det praktiska genomförandet av löneutbetalningen inte deltog i projektet för införande av systemet.

Otillräcklig förändringsledning var ett återkommande tema som lyftes fram i hörandena. Man förstod inte riktigt förändringens omfattning och kunde inte satsa på den tillräckligt i stadskansliet, sektorerna, Talpa eller Sarastia Oy. Särskilt omfattningen av förändringarna i HR-processerna och löneberäkningen kunde inte bedömas. I Valors undersökning konstateras att riskerna med projektet identifierades, men att de i huvudsak gällde det tekniska genomförandet och prestandafrågor. Dessutom fanns det meningsskiljaktigheter i projektet om hur mycket man borde ha satsat på förändringshantering. I efterhand kan man konstatera att man inte satsade tillräckligt på att genomföra en så stor förändring.

På förhand var det känt att det kan förekomma många fel i löneutbetalningen, men den tid och de resurser som krävdes för att rätta till dem kunde inte bedömas korrekt. När projektets ledningsgrupp 23.3.2022 fattade beslut om att börja produktionsanvändningen, var det känt att 6–12 procent av lönerna kan vara felaktiga i den första lönekörningen. Man trodde då att Talpa skulle kunna rätta till en stor del av felen innan lönen går till betalning. Talpas tjänstelöfte på fem procents lönefelnivå var att de saknade lönerna betalas ut inom två dagar och att de felaktiga lönerna rättas inom fem dagar. Man antog alltså att situationen var ungefär densamma som när Hijat var i bruk. Eftersom det fanns fler fel och korrigeringen av dem var långsammare än i det gamla systemet som var bekant för lönesekreterarna, kunde Talpa inte uppfylla tjänstelöftet. Talpas servicehanteringssystem hade planerats i åratal, men ett sådant system var fortfarande inte i bruk. Talpa tog emot stödbegärandena via e-post och kundtjänsten blev mycket överbelastad.

Enligt direktören för stabiliseringsprojektet var förfarandena och arbetsfördelningen i anslutning till löneprocessen samt de ändringar i dem som Sarastia-systemet krävde fortfarande oavslutade i stadsorganisationen vid tidpunkten för systemets införande. Å andra sidan var Sarastia Oy:s förmåga bristfällig, och själva systemets funktionslogik, systemets ofullständighet och den bristfälliga prestationsförmågan för hantering av Helsingfors stads volym orsakade problem. Den tredje faktorn enligt direktören för stabiliseringsprojektet var den bristande förmågan hos Talpas löneförvaltning att agera i enlighet med det nya systemet under införandefasen.

Vid revisionsnämndens höranden har flera andra skäl lagts fram till varför projektet misslyckades. En förklaring är att projektteamet hade ojämna och alltför knappa resurser, och att under projektet skedde personalbyten både hos staden och Sarastia Oy. Dessutom körde budgettrycket och den fastställda tidpunkten för nedkörning av det gamla systemet över den strama tidtabellen och beslutsfattandet i alltför omfattande grad. Tidsfönstret visade sig vara för litet i förhållande till Sarastia-systemets och Helsingfors organisations funktions- och förändringsförmåga. De mer tekniska orsakerna var, förutom de ovannämnda orsakerna i anslutning till Sarastia-systemet, att testningsmassan var för liten och att felen i det gamla systemets konverteringsdata inte kunde korrigeras tillräckligt före ibruktagandet. Ur Sarastia Oy:s synvinkel

hade staden önskemål om systemet som ett färdigt program inte kan uppfylla. Enligt bolaget fungerar Sarastia365 HR-programmet enligt överenskommelse. Enligt Valors utredning hade Sarastia Oy:s leveranskapacitet pressats till sin yttersta gräns i förhållande till Helsingfors behov.

I efterhand kan man bedöma att utbildningen för stadens chefer och Talpas löneräknare och arbetet för att engagera dem till förändringen inte heller var tillräckliga. Det ordnades många utbildningstillställningar, men stadskansliet har inte uppgift om huruvida alla chefer deltog i dem. Enligt personalorganisationerna var problemet med utbildningarna att systemet inte kunde användas på egen hand. Vid tidpunkten för införandet var instruktionerna fortfarande ofullständiga.

Efter ibruktagandet misslyckades staden med kommunikationen

Sarastia-systemet öppnades för personalen 12.4.2022 och den första större lönekörningen gjordes 14.4. Arbetsgivarens företrädare ansåg under hela april och ännu i början av maj att antalet fel i lönerna var mindre än fem procent enligt förväntningarna. Enligt personalorganisationerna var det förvirrande att arbetsgivaren tycktes leva i en annan verklighet än personalen. Personalorganisationerna fick intrycket att arbetsgivaren underskattade problemen både under beredningsfasen inför ibruktagandet och efter ibruktagandet.

Under sommaren blev staden föremål för stor medieuppmärksamhet, och uppföljningen av problemen har fortsatt sedan dess. Helsingin Sanomat började rapportera intensivt om Helsingfors stads problem med löneutbetalning i juni 2022. I efterhand verkar det tydligt att staden inte lyckades med kriskommunikationen. Detta är förvirrande eftersom Sarastia-projektets ledningsgrupp i mars 2022 hade den uppfattningen att planerna för kommunikation och kriskommunikation var på mycket god nivå. Enligt Valors utredning var stödet för extern kommunikation till personaldirektören till en början otillräckligt och ökades gradvis. Ansvarsfördelningen i samband med kommunikation ansågs oklar. Från och med mitten av juni tog borgmästaren huvudansvaret för kommunikationen.

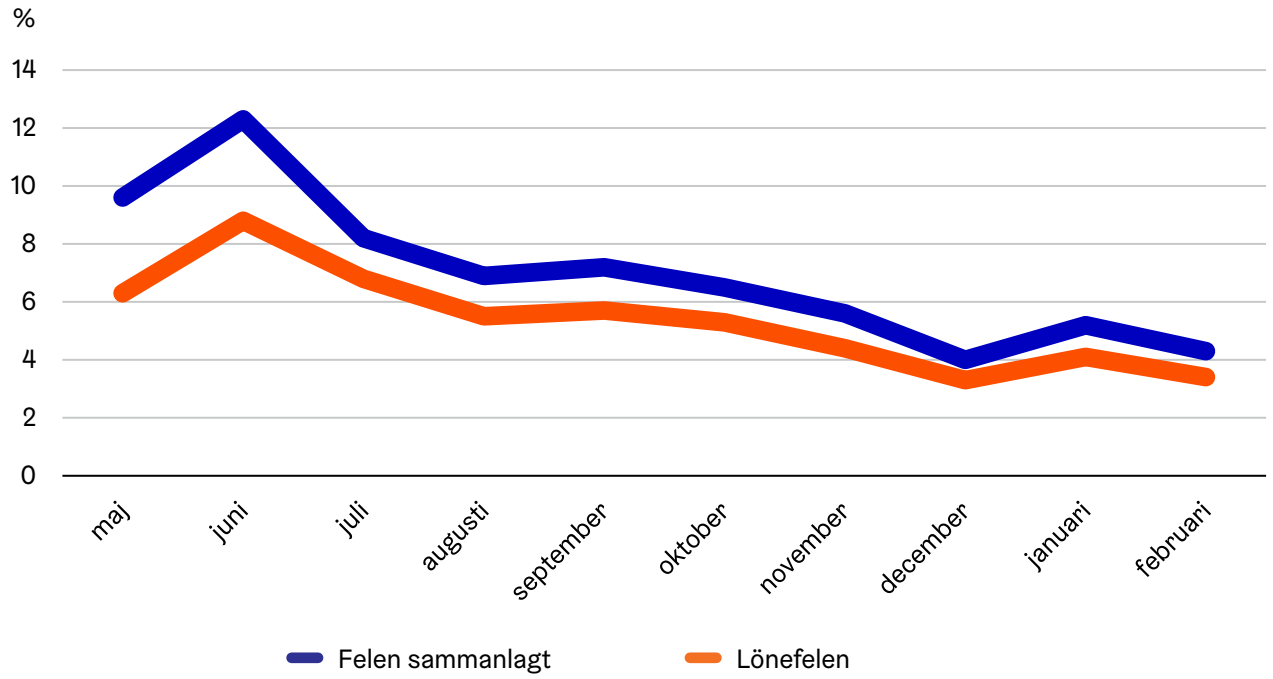
Enligt personalorganisationernas uppfattning har stadens kommunikation till personalen i de olika faserna varit bristfällig. De informationstillställningar för personalen på Helsingforskanalen som inleddes i augusti har förbättrat situationen något. Personalorganisationerna fäste upprepade gånger uppmärksamhet på att inte alla anställda regelbundet läser stadens intranät och önskade en mer mångsidig kommunikation.

Enligt personalorganisationerna har bristerna i löneutbetalningen förutom konkreta utkomstproblem även orsakat stress och oro för arbetstagarna. Löneberäkningarna har varit svåra att läsa och det har varit svårt att få kontakt med löneberäkningen. Särskilt i början visste inte arbetstagarna, cheferna eller förtroendemännen hur de skulle handla när det fanns fel i löneutbetalningen.

Stabiliseringsprojektet har nått den önskade trenden för minskning av felen

I figur 4 ser man att det har gått att sänka antalet fel till mindre än fem procent i december 2022 och februari 2023, vilket det var innan Sarastia togs i bruk. Staden har ännu inte fastställt en målnivå för antalet fel som

Figur 4 Felens andel av löneberäkningarna maj 2022–februari 2023, %. Källa: Lägesbild 21.3.2023.



Figur 5 Upphandlingar som hänför sig till Sarastia-systemet 2020–2022. En del av upphandlingarna infaller under flera år.

Stöd för ibruktagande, Deloitte Consulting Oy
3,2 mn €

Anskaffning av ytterligare utvecklingsarbeten, Sarastia Oy
0,9 mn €

Priset på Sarastia per år
3,0 mn €

Projektet för ibruktagande
0,6 mn €

Personaluthyrning, Seure Oy
1,0 mn €

Extern utredning, Valor Partners Oy
45 000 €

man framöver försöker underskrida. I februari 2023 upptäcktes 2 399 fel, vilket var 4,3 procent av löneberäkningarna. Den största delen av felen var delvis uteblivna löner. Den näst största delen bestod av andra fel, såsom fel i semesterdagar och frånvarodagar. Den tredje största delen bestod av överbetalda löner. Antalet okorrigerade helt uteblivna löner var 65 i läget 19.3. Det fanns fortfarande sammanlagt 6 753 fel som skulle korrigeras. Dessutom fanns det fortfarande under den sista veckan i mars fel i inkomstregistret, till vilket arbetsgivaren lämnar uppgifter om utbetalda löner för skatteförvaltningen.

Enligt en analys av felkällor under stabiliseringsprojektet beror ungefär hälften av lönefelen på stadsorganisationens arbetssätt och processer. Omkring 40 procent beror på Sarastia-systemet, Sarastia Oy och överföringen av uppgifter från ett system till ett annat. Endast omkring 10 procent av felen förklaras av brister i löneförvaltingen Talpas kunnande och arbetssätt.

Stadsstyrelsen har informerats, men fullmäktige har fått knappt med information

I stadsfullmäktige hölls 24.8.2022 som extra ärende utanför föredragningslistan en informations- och diskussionstillställning om stadens löneutbetalningsproblem. En andra informationstillställning ordnades i stadsfullmäktige 18.1.2023 i samband med behandlingen av ett initiativ från en fullmäktigeledamot. Stadsfullmäktige skulle ha velat få information om löneutbetalningsreformen redan i juni. Stadsfullmäktige har fått mycket knappt med information med tanke på reformens och misslyckandets omfattning. Stadsstyrelsen har informerats bättre, men även den har fått mer information först från och med hösten 2022.

Kostnaderna för ibruktagandet överskreds avsevärt

I upphandlingsbeslutet uppskattades de årliga kostnaderna för Sarastias kontinuerliga tjänster till 2,980 miljoner euro och kostnaderna för projektet för ibruktagande till 638 000 euro. Införandet av det nya systemet uppskattades leda till besparingar på cirka 200 000 euro per år. I samband med beredningen trodde man dessutom att automatiseringen skulle öka den kalkylerade effektiviteten i Talpa med 15 årsverken och på stadsnivå med 20 årsverken i och med ökningen av självbetjäningsfunktionerna. Hittills har kostnaderna ökat, och särskilt i Talpa har man tillfälligt ökat personalresurserna avsevärt. Dessutom har arbetsbelastningen för cheferna ökat till följd av införandet av Sarastia, och chefsarbetet anses ha blivit mer påfrestande.

I figur 5 anges upphandlingar som hänför sig till Sarastia 2020–2022 och de förväntade kostnaderna för dem. Utifrån upphandlingarna har betydande anslag använts för att införa systemet och stabilisera situationen. En del av upphandlingarna infaller under flera år. I stadens bokslut anges en uppskattning enligt vilken problemen med löneutbetalningen orsakade 2022 extra kostnader utanför projektet på 4,5 miljoner euro. Av kostnaderna består 1,4 miljoner euro av dröjsmålsavgifter på löner och överföringsskuld till personalen, 1,8 miljoner euro av ytterligare resurser för Talpas löneberäkning, 1,3 miljoner euro av stöd för ibruktagande som beställts från Deloitte Consulting Oy och 30 000 euro av påföljdsavgiften från skatteförvaltningen. Kostnader har dessutom föranletts av den arbetstid för stadens arbetstagare som använts för planering och genomförande av ibruktagandet av Sarastia, för utredning

av felsituationer och för stabilisering av löneutbetalningen. Vid tidpunkten för utvärderingen fanns det inte exakt information om den använda arbetsinsatsen tillgänglig. Enligt bokslutet återkrävs av personalen cirka fyra miljoner euro i lönefordringar med anledning av överbetalda löner.

I budgeten för 2023 har stadsstyrelsen anvisat sex miljoner euro för genomförande av korrigerande åtgärder på grund av löneutbetalningsreformen. I början av 2023 hade projektet för ibruktagande av Sarastia ännu inte godkänts som slutfört, eftersom alla kriterier för ibruktagande inte hade uppfyllts. Staden har därför inte heller betalat alla avgifter som hänför sig till ibruktagandet. I avtalet mellan Sarastia Oy och staden fastställs de ekonomiska sanktioner som föranleds av försening i ibruktagandet.

Staden bröt mot bestämmelserna i arbets- och tjänstekollektivavtalet

Till följd av felen i löneutbetalningen har flera polisanmälningar till Helsingforspolisen gjorts om Helsingfors stad och talan har väckts hos arbetsdomstolen. Polisinrättningen i Helsingfors och arbetsdomstolen meddelande sina avgöranden i februari 2023. Polisen beslutade på basis en preliminär bedömning att det inte finns anledning att misstänka ett brott i ärendet, och därför utförs ingen egentlig förundersökning. Arbetsdomstolen ansåg att staden har brutit mot bestämmelserna i arbets- och tjänstekollektivavtalen när löneutbetalningen inte har skett till riktigt belopp och i rätt tid från och med 1.5.2022. Arbetsdomstolen beordrade staden att betala sammanlagt 15 000 euro i plikt till de förhandlingsorganisationer som väckt talan och att ersätta rättegångskostnaderna med cirka 8 000 euro.

Stadens revisor har lyft fram felen i löneberäkningen genom att till stadsstyrelsen 3.11.2022 lämna ett revisionsprotokoll som avviker från den vanliga rapporteringen. Revisorn betonade åtgärder för att rätta till felen, införande av kontrollförfaranden vid löneberäkningen och samarbete mellan olika aktörer i löneberäkningsprocessen. Stadsstyrelsen behandlade revisionsprotokollet 28.11.2022 och uppmanade stadsförvaltningen att fortsätta med åtgärderna för att rätta till felen i löneberäkningen och för att stabilisera systemets funktion.

Slutsatser

Upphandlingen av personal- och löneförvaltningssystemet bereddes enligt en snabb tidtabell, vilket för sin del bidrog till hur upphandlingen och projektet genomfördes. Användningen av det gamla Hijat-systemet höll på att upphöra och det skulle ersättas med ett nytt system. I efterhand kan man konstatera att tiden för förberedelserna inför ibruktagandet av Sarastia var för kort. Staden var tvungen att ta emot Sarastia-systemet oavslutat, men å andra sidan var staden själv inte tillräckligt förberedd för att börja använda systemet. Testningen av systemet och utbildningen för användarna var inte tillräckliga. Konversionsdata som överfördes till systemet innehöll många fel, vilket förvärrade situationen. För löneberäkningen och stadens anställda var det kritiskt att det uppstod fler fel än vad Talpa kunde rätta till.

Inrättandet av stabiliseringsprojektet sommaren 2022 var en lyckad lösning av stadens ledning. Under hösten har källorna till felen i löneutbetalningen systematiskt identifierats, antalet fel har minskat och felanhopningen har kunnat avvecklas. Dessutom har stadens personal gradvis lärt sig att använda systemet. Trotts att antalet fel har minskat kan korrigeringen av felen ur arbetstagarens synvinkel fortfarande ta en orimligt lång tid.

Vid införandet av Sarastia tog man inte tillräckligt i beaktande att införandet av ett nytt system har omfattande effekter på verksamhetsmodellerna för hela stadens organisation och kräver att särskilt anställda inom personal- och löneförvaltningen lär sig nytt. Det gjordes inte tillräckliga insatser för att genomföra ändringen och leda den. Införandet av systemet var bristfälligt bland annat i fråga om ledningen, personalens kunnande, Sarastias användbarhet och prestanda samt att det inte krävdes någon enhetlig verksamhetsmodell på stadsnivå. I början fastställdes ingen sådan ägare till projektet som skulle ha haft ansvaret och resurserna för ett framgångsrikt genomförande av hela projektet, utan ansvaret delades mellan stadskansliets personalavdelning och digitaliseringsenheten. Kanslichefen utnämnde en ansvarig direktör för projektet först i början av juli 2022, då systemet redan hade tagits i bruk och stadens ledning hade förstått problemens allvar. Enligt personalorganisationerna undervärderade arbetsgivaren problemen i början.

Stadskansliet misslyckades med både den externa och interna kommunikationen, trots att ledningsgruppen för Sarastia-projektet ännu i mars 2022 bedömde att planerna för kommunikation och kriskommunikation låg på en mycket god nivå. I praktiken upplevdes ansvarsfördelningen för kommunikationen som oklar och till exempel kommunikationen till personalen och stadsfullmäktige som otillräcklig. Enligt personalorganisationernas uppfattning når kommunikationen via intranätet endast en del av personalen. Stadens anseende som arbetsgivare har drabbats hårt, vilket är särskilt skadligt i en tid då det råder brist på arbetskraft på många områden.

Revisionsnämnden konstaterar att

stadskansliet ska

- säkerställa att ledningsansvaret för projekt på stadsnivå tydligt tilldelas en huvudansvarig direktör.
- i samband med reformer på stadsnivå satsa på förändringsledning inom hela organisationen.
- satsa på intern kommunikation som når alla personalgrupper i staden.
- satsa på extern kommunikation i situationer där en eventuell skada på anseendet har identifierats.

stadskansliet och affärsverket ekonomiförvaltningstjänsten (Talpa) ska

- utveckla personal- och ekonomiförvaltningsprocesserna så att lönefelen kan minimeras.

En ansvarsfull ekonomi som grund för hållbar tillväxt

Utfallet för strategins ekonomiska mål och budgeten

Utgiftstillväxten i stadsstrategin uppnåddes i enlighet med ansvarsprincipen

I stadsstrategin 2021–2025 är målet den så kallade ansvarsprincipen för ökningen av driftsutgifterna. Enligt den får de årliga budgetarna inte överstiga den fastställda utgiftsnivån enligt ansvarsprincipen. Stadskansliet har också tagit detta som ett bindande mål. Ökningen av driftsutgifterna binds till förändringen i kostnadsnivån och befolkningstillväxten samt till produktivitetsmålet för stadsorganisationen, vilket är 0,3 procent 2022 och efter detta år 0,5 procentenheter. Förändringen i kostnadsnivån beskrivs av prisindexet för basservicen. I fråga om sektorn för fostran och utbildning samt kultur- och fritidssektorn beskrivs befolkningstillväxten per åldersgrupp inom ungdomsservicen, och i övrigt av den totala befolkningsförändringen.

Av tabell 1 framgår att mätaren uppnåddes på grundval av uppgifterna i bokslutet. Utgifterna enligt ansvarsprincipen ökade 2022 med cirka 1,8 procent. Även om HST:s bolagisering och förändringarna i coronakostnaderna beaktas, beräknas målet för utgiftsökningen vara uppfyllt. Förändringen i kostnadsnivån (prisindexet för basservicen) var betydligt högre än vad som beräknades vid utarbetandet av budgeten.

Helsingfors stads trafikaffärsverk HST bolagiserades 2022, och 1.2.2022 inledde Huvudstadsregionens Stadstrafik Ab sin verksamhet. Den sammanlagda effekten av ändringen på resultatet av stadens bokslut för 2022 var nästan neutral. När man granskar finansieringsanalysen ska man däremot beakta bolagiseringen av HST:s verksamhet. Värdet av den apportöverlåtelse som överfördes till bolaget var 808,6 miljoner euro. Stadens aktieteckning var 265 miljoner euro, och som utlåning till bolaget registrerades 493 miljoner euro.

Målet för att styra investeringar i stadsstrategin uppnåddes också

I stadsstrategin 2021–2025 har man ställt upp som mål att kassaflödet från verksamheten och investeringarna under fullmäktigeperioden ska ha ett totalt underskott som inte överstiger det underskottsmål som uppställts för lokalförvaltningen i planen för den offentliga ekonomin och programmet för kommunernas ekonomi. Stadskansliets bindande mål 2022 var att de totala investeringarna skulle dimensioneras på en finansiellt hållbar nivå med tanke på kassaflödet från verksamheten och investeringarna samt ökningen av lånebeståndet. Målets mätare har konkretiserats i budgeten så att kassaflödet från verksamheten och investeringarna får uppgå till högst -0,5 procent i förhållande till Helsingfors BNP. Enligt bokslutet uppnåddes detta. Det jämförbara kassaflödet från investeringarna var -8 miljoner euro. Mätaren tillät ett underskott på -147 miljoner euro.

Ökningen av skatteinkomsterna var större än beräknat

Skatteinkomsterna (4,1 miljarder euro) ökade med omkring sju procent från året innan och utföll 330 miljoner bättre än i budgeten. Kommunalskatten (3 miljarder euro) ökade med 7,4 procent och samfundsskatteutfallet (77 miljoner euro) med 6,7 procent från året innan.

Stadens driftsutgifter (5,1 miljarder euro) översteg budgeten med nästan 119 miljoner euro. Jämförbart uttryckt, när effekterna av HST:s bolagisering och coronakostnaderna räknas bort, var ökningen 5,6 procent jämfört med året innan. Stadens verksamhetsbidrag utföll nästan i enlighet med budgeten till följd av coronakompensationer i form av statsunderstöd, men försämrades med åtta procent från året innan. Försämringen berodde på utgiftsökningen och delvis på effekterna av HST:s bolagisering.

Utgifterna inom social- och hälsovårdssektorn överskreds igen på grund av coronapandemin

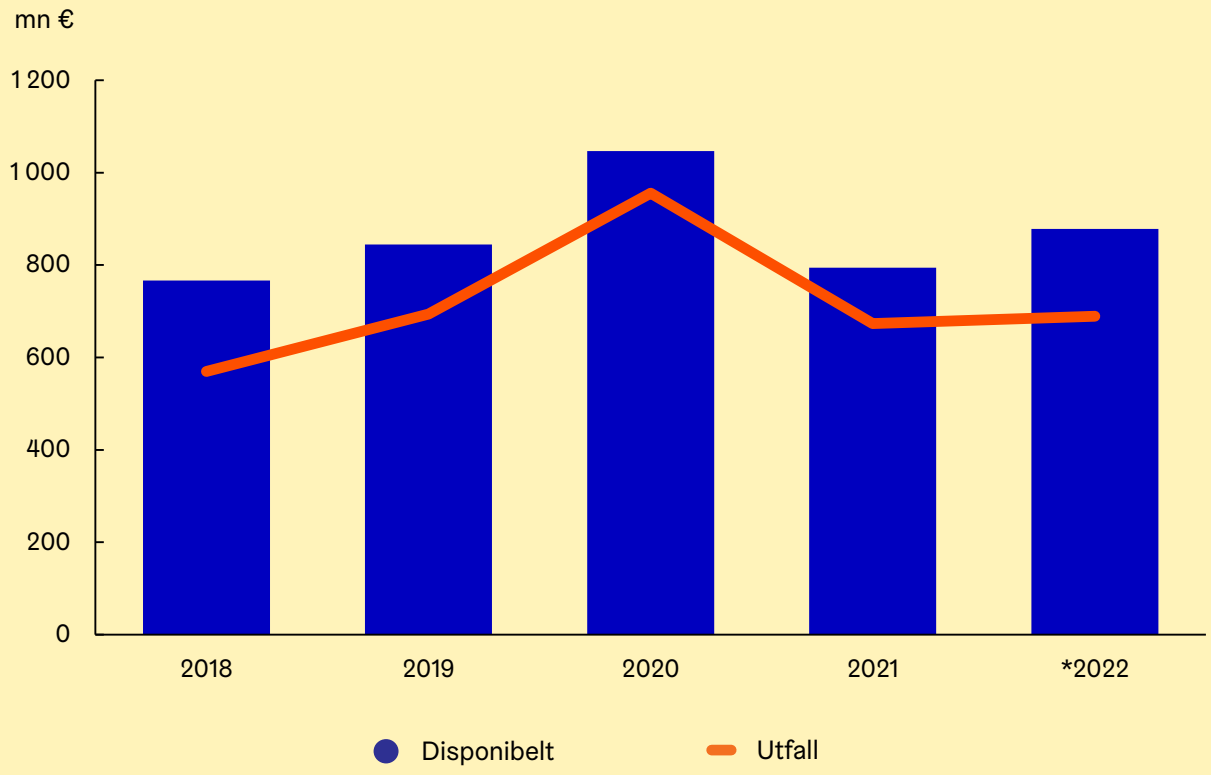
I driftsekonomidelen i budgeten för 2022 fanns sammanlagt 28 bindande anslag eller verksamhetsbidrag. Av dessa utföll 19 stycken eller 68 procent antingen enligt budgeten eller bättre än budgeterat. Nio bindande anslag antingen överskred sina driftsutgifter eller underskred sitt verksamhetsbidrag. Stadsfullmäktige har beviljat överskridningsrätter för dessa. Den överlägset största avvikelsen räknat i euro, 101 miljoner euro, var i kostnaderna under budgetmomentet social- och hälsovårdstjänster. Överskridningen berodde huvudsakligen på kostnader på grund av coronaviruspandemin. HUS utgifter översteg med drygt 25 miljoner euro. HUS egentliga servicefakturering understeg Helsingfors budget, men samkommunens underskott skulle på grund av social- och hälsovårdsreformen täckas under 2022.

Tabell 1 Ökning av driftsutgifterna enligt ansvarsprincipen 2022

	Budget 2022	Bokslut 2022
Procentuell förändring av befolkningstillväxten	0,4	0,3
Procentuell förändring av prisindexet för basservicen	2,5	4,0
Målet för förbättrad produktivitet, procentenheter	-0,3	-0,3
Tillväxtprocent för utgifter som är möjlig inom ramen för strategimålet	**2,6**	**4,0**

Ansvarsprincip	**Bokslut 2021**	**Bokslut 2022**
Utgiftsnivå enligt strategimålet, miljoner euro	4 595,7	4 676,1
Tillväxtprocent		**1,8 %**

Figur 6 Utfallet för investeringsanslagen 2018–2022, affärsverken ej medräknade, miljoner euro (i fasta priser)



*Effekten av HST:s bolagisering (265,1 miljoner som använts för förvärv av Stadstrafik Ab:s aktier och beviljats som överskridningsrätt) borträknad

Av investeringsanslagen förbrukades 78 procent

Av figur 6 framgår att 2022 var de disponibla medlen för investeringar utan affärsverk 878 miljoner euro, inklusive överskridningsrätter beviljade av stadsfullmäktige, då man inte beaktar de överskridningsrätter som beviljades för HST:s bolagisering. Utfallet för investeringsutgifterna var 689 miljoner euro. Av de disponibla investeringsanslagen förbrukades 78 procent. Detta är det hittills näst sämsta procentuella utfallet för investeringarna under granskningsperioden som började 2018. Anslaget för husbyggnadsprojekt förblev i hög grad oanvänt, eftersom de höjda kostnaderna för byggandet gjorde det nödvändigt att planera och konkurrensutsätta flera projekt på nytt. Investeringsnivån och utfallsprocenten för investeringarna var särskilt höga 2020. I figur 6 anges anslagen i 2022 års prisnivå.

Investeringsdelen omfattade sammanlagt 15 bindande anslagsmoment. Budgetanslaget underskreds eller utföll enligt plan för 13 av dem (87 procent). Det fanns bara två budgetmoment som överskreds. Överskridningsrätter har beviljats för överskridningar på basis av bland annat förvärvet av aktier i Huvudstadsregionens Stadstrafik Ab.

Sarastias problem orsakade en stor förlust för Talpa

De bindande verksamhetsmålen för affärsverken har behandlats som en del av uppnåendet av de bindande målen. Bland dem fanns två mål för det ekonomiska resultatet, varav ett uppnåddes. Affärsverket Trafikverket (HST) hade som mål att räkenskapsperiodens resultat är minst noll, och utfallet var 3,1 miljoner euro. Sedan början av 2022, när Huvudstadsregionens Stadstrafik Ab grundades, har HST endast ansvarat för metrons trafik och infrastruktur. Affärsverket ekonomiförvaltningstjänsten (Talpa) hade som mål att räkenskapsperiodens resultat ska vara minst 10 000 euro. Utfallet var en förlust på omkring en miljon euro. Resultatet påverkades av förseningen i införandet av Sarastia-systemet och den därpå följande krisen i löneberäkningen, vilket ledde till betydande extra personalkostnader.

Mål som hänför sig till ekonomiskt resultat hade inte ställts upp för de övriga affärsverken. Resultatet för affärsverket servicecentralen visade ett överskott, men Stara och företagshälsan gick med förlust.

Utvecklingen av koncernens och moderstadens ekonomiska nyckeltal

Årsbidraget räckte nästan till för nettoinvesteringar

Årsbidraget anger de internt tillförda medel som efter betalning av löpande kostnader av skattefinansieringen återstår för investeringar, placeringar och amorteringar. I synnerhet i Helsingfors, där investeringsnivån är hög, är det väsentligt att granska finansieringskalkylen parallellt med resultaträkningen, eftersom det av finansieringskalkylen framgår hur investeringarna har finansierats. Vid sidan av årsbidraget är därmed verksamhetens och investeringarnas kassaflöde ett viktigt nyckeltal som beskriver stadens ekonomiska ställning.

Toppåret för investeringsutgifter var 2020. År 2021 och 2022 har den jämförbara investeringsnivån sjunkit. År 2022 räckte årsbidraget nästan till för att täcka nettoinvesteringarna (figur 7). Med nettoinvesteringar avses investeringsutgifter, varav man räknar bort finansieringsandelar till investeringar. Med finansieringsandelar avses finansiering för investeringsutgifter från staten, andra kommuner eller samkommuner, EU och andra.

Av tabell 2 framgår att moderstadens årsbidrag har varit dubbelt så stor i förhållande till avskrivningarna under de senaste åren. Årsbidraget försämrades 2021, men förbättrades återigen något för 2022. Den interna finansieringen av investeringar är procentuellt sett god och den förbättrades jämfört med det föregående året. Koncernens motsvarande nyckeltal var lägre än moderstadens och de försämrades jämfört med året innan.

Verksamhetens och investeringarnas kumulativa kassaflöde under fem år visar hur mycket av kassaflödet som blir över för nettoutlåning, amorteringar och förstärkning av kassan. Om kassaflödet är negativt måste kostnader täckas genom att antingen minska de befintliga kassamedlen eller öka låntagningen. År 2022 uppgick verksamhetens och investeringarnas kumulativa kassaflöde under fem år till 504 miljoner euro, men den jämförbara siffran i förhållande till tidigare år var bara -10 miljoner euro. Motsvarande siffra var på koncernnivå -1 129 miljoner euro.

Låneskötselbidraget är ett nyckeltal som beskriver hur väl årsbidraget räcker till för att betala lånet. Siffran är fortfarande hög. Kassans tillräcklighet förbättrades. Nyckeltalen ligger på en rätt bra nivå, även på koncernnivå.

Reformen av social-, hälsovårds- och räddningssektorn försämrar investeringsförmågan

År 2022 var det sista året då social- och hälsovårdssektorn och räddningsverket ingick i stadens kommunalskattefinansierade ekonomi. Från och med 2023 kommer finansieringen av social-, hälsovårds- och räddningssektorn i välfärdsområdena och Helsingfors att basera sig på icke-öronmärkta statsandelar, som bestäms behovsbaserat enligt invånarantal och vissa andra behovsfaktorer. Helsingfors stadsfullmäktige och den nya nämnden har fortfarande befogenhet att besluta om fördelningen av finansieringen. Den finansiering som Helsingfors får har beräknats vara mindre än det faktiska finansieringsbehovet. Staden deltar inte i finansieringen av social-, hälsovårds- och räddningssektorn. Staden har uppskattat att reformen kommer att försvaga investeringsförmågan och att beroendet av statens finansiering kommer att öka avsevärt.

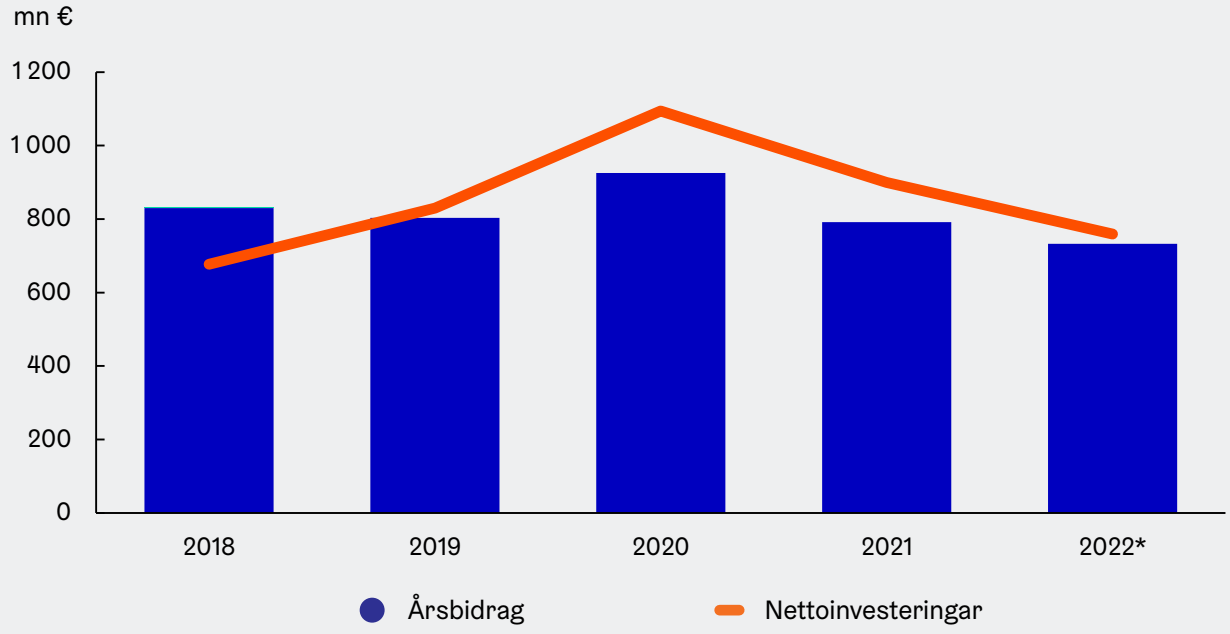
Vid sitt möte 16.11.2022 fastställde stadsfullmäktige en inkomstskatteinsats på 5,36 för 2023 i och med beskattningsändringarna i reformen av social- och hälsovården samt räddningsväsendet. Stadsfullmäktige beslutade att fastighetsskattesatserna ska förbli oförändrade.

Lånebeståndet ökade något

En granskningsperiod på fem år visar att moderstadens lånebestånd har minskat från 2018 till 2021, men ökat något 2022 (tabell 3). Koncernens lånebestånd har ökat hela tiden.

Koncernens lånebestånd och hyresansvar är höga och de har ökat under hela strategiperioden. Koncernens siffra påverkas av att Helsingfors stads bostäder Ab har ett stort främmande kapital. Bolagets

Figur 7 Utvecklingen av årsbidraget och nettoinvesteringarna 2018–2022, affärsverken medräknade, miljoner euro (i fasta priser)



* jämförbara investeringsutgifter i förhållande till tidigare år (när effekterna av HST:s bolagisering har borträknats)

Tabell 2 Årsbidragets tillräcklighet och vissa nyckeltal 2018–2022

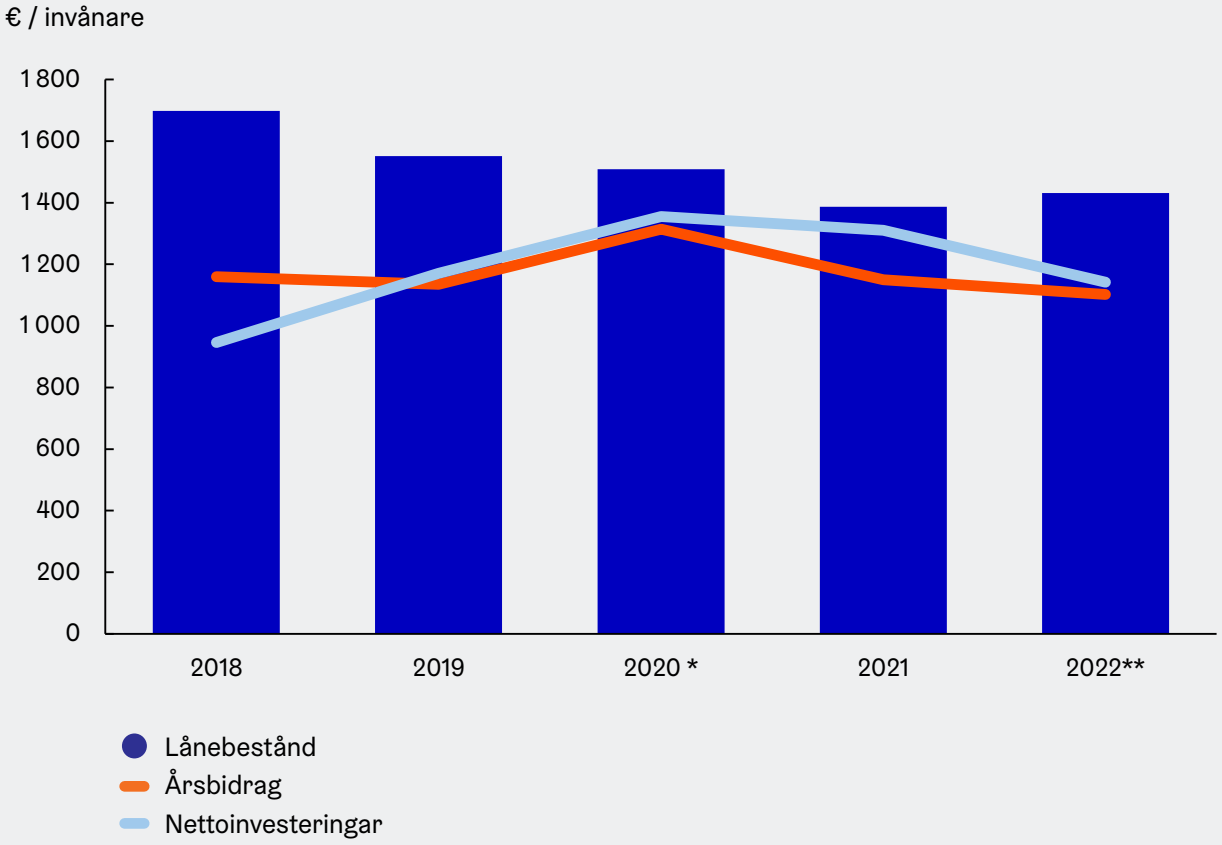
	2018	2019	2020	2021	2022
Årsbidrag, procent av avskrivningarna (moder)	217	203	230	185	189
Årsbidrag, procent av avskrivningarna (koncern)	175	167	170	142	150
Internfinansieringsprocent (moder)	123	97	85	88	97*
Internfinansieringsprocent (koncern)	80	63	64	67	52
Verksamhetens och investeringarnas kumulerade kassaflöde under fem år, miljoner euro (moder)*	790	355	513	264	-10**
Verksamhetens och investeringarnas kumulerade kassaflöde under fem år, miljoner euro (koncern)	98	-283	-563	-789	-1 632
Låneskötselbidrag (moder)	6,3	7,4	9,1	8,2	8,1
Låneskötselbidrag (koncern)	3,3	3,1	4,8	3,9	3,9
Likviditet, kassadagar (moder)	91	77	85	70	77
Likviditet, kassadagar (koncern)	69	62	66	60	60

*Internfinansieringsprocent 72. I tabellen visas en jämförbar siffra utan HST:s effekt.
**Det kumulerade kassaflödet 2018–2022 var 503,9 miljoner euro. Effekterna av bolagiseringarna 2014 och 2022 i bokföringen har räknats bort från de siffror som anges i tabellen.

Tabell 3 Lånebestånd och hyresansvar 2018–2022

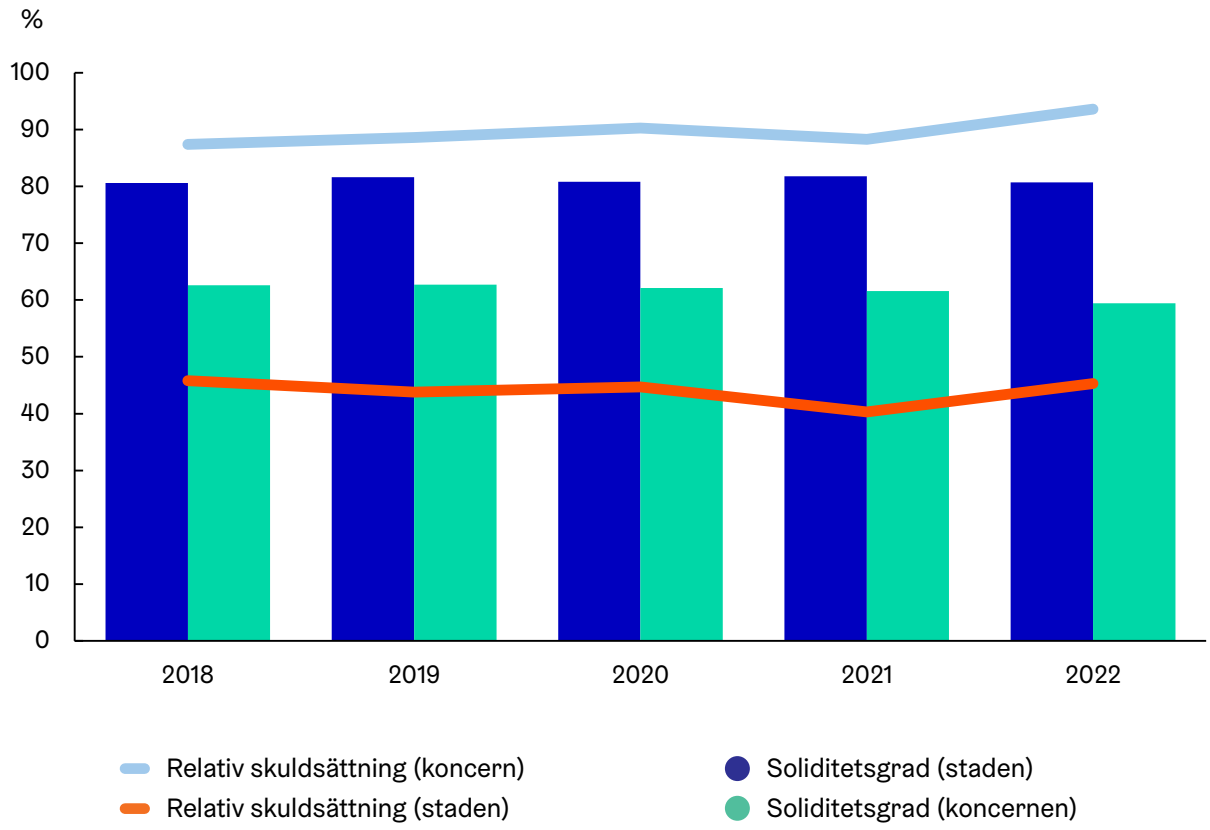
	2018	2019	2020	2021	2022
Lånebestånd 31.12, miljoner euro (moder)	1 100	1 014	992	913	951
Lånebestånd 31.12, miljoner euro (koncern)	4 984	5 171	5 552	5 891	6 516
Hyresansvar (moder), miljoner euro	294	236	491	608	610
Hyresansvar (koncern), miljoner euro	679	492	880	982	1 040
Lån och hyresansvar euro/invånare (moder)	2 151	1 912	2 258	2 279	2 348
Lån och hyresansvar euro/invånare (koncern)	8 739	8 661	9 792	10 407	11 393

Figur 8 Utvecklingen av Helsingfors stads lånebestånd, årsbidrag och nettoinvesteringar 2018–2022, euro per invånare (gängse priser)



*Siffrorna för 2020 utan kapitaliseringen av stadsmiljösektorns hus som betalades som ett engångsbelopp och som syntes i investeringarna som en rat om ungefär 130 miljoner euro
**Nettoinvesteringarna för 2022 efter det att effekten av HST:s bolagisering har borträknats

Figur 9 Utveckling av soliditetsgraden och den relativa skuldsättningen 2018–2022, %



låneförvaltningskostnader täcks dock i praktiken med hyresinkomsterna från hyreshusen.

Av figur 8 framgår att lånebeståndet beräknat per invånare har sjunkit sedan 2018 tills det ökade en aning igen 2022.

Moderstadens och koncernens relativa skuldsättning ökade 2022 (figur 9). Koncernens relativa skuldsättning var redan hög. Självförsörjningsgraden har länge varit ganska stabil.

Coronapandemin påverkade fortfarande ekonomin

Coronapandemin påverkade fortfarande den ekonomiska situationen och nyckeltalen. Dess direkta ekonomiska konsekvenser för stadens verksamhetsbidrag 2022 uppskattades till -24 miljoner euro, en fjärdedel av vad de uppskattades ha varit 2021. Vård- och serviceskulden försöktes avveckla genom att rikta 70 miljoner euro av de disponibla medel som reserverats för stadsstyrelsen till social- och hälsovårdssektorn, sektorn för fostran och utbildning samt kultur- och fritidssektorn för 2022 och 2023. Inledandet av det ryska anfallskriget orsakade osäkerhet i ekonomin och krävde beredskap för bland annat ökade kostnader.

Slutsatser

Stadens ekonomi var stabil 2022. Coronapandemins direkta effekter på ekonomin minskade jämfört med året innan. Ökningen av driftsutgifterna låg inom de gränser som fastställdes i stadsstrategin för 2021–2025. Även målet för verksamhetens och investeringarnas kassaflöde som anknyter till finansiering av investeringar höll sig i linje med strategin. Den viktigaste reformen med tanke på ekonomin 2022 var bolagiseringen av HST, som särskilt påverkade posterna i finansieringsanalysen.

I moderstaden har man kunnat minska den långfristiga skulden fram till 2021, trotts att stadens investeringsutgifter har varit höga. År 2022 ökade lånen och hyresansvaren något, men i och med minskade investeringar och ökade skatteintäkter räckte internfinansieringen till investeringarna. På koncernnivå däremot är både skulderna och investeringarna höga och de ekonomiska nyckeltalen genomgående svagare än moderns.

År 2022 gjordes förberedelser för genomförandet av reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet. Stadens skattesats för 2023 fastställdes till 5,36 procent, och staden förbereder sig i fortsättningen för att finansiera en större del av investeringarna med lånefinansiering.

Effektiv användning av byggnadsegendom

? Stöder stadens interna processer hanteringen och ägandet av byggnadsegendom samt avståendet från den?

! I huvudsak ja, men det finns fortfarande mycket att göra när det gäller att avstå tomma lokaler.

Utvärderingens huvudfråga:

Är stadens processer för hantering av och avstående från byggnadsegendom strategiska mål och stöder de servicebehoven?

Delfrågor:

1. Har staden utvecklat processerna för hantering av byggnadsegendom?

2. Har processen för att avstå lokaler intensifierats?

Dessutom undersöktes hur stadsborna har kunnat utnyttja tomma lokaler inom medborgar- och organisationsverksamhet.

I stadsstrategin konstaterar man att staden fortsätter att följa riktlinjer enligt vilka staden avstår sådana fastigheter som inte är i stadens eget bruk. Enligt stadens lokalstrategi är målet att bevara värdet av det lokalbestånd som ägs av staden långt in i framtiden.

I utvärderingen undersöktes hur genomförandet av målen och åtgärderna enligt riktlinjernas sjätte punkt i lokalstrategin har framskridit. Målläget är att staden inte har lokaler som den inte behöver för sitt eget bruk eller vars ägande inte anknyter till andra strategiska skäl eller långsiktiga behov av tjänstelokaler. Målet är att de värdebyggnader som ska bevaras alltid ska vara i bruk.

Som underlag för utvärderingen användes handlingar, bland annat planer på stads- eller sektornivå, lägesrapporter och uppföljningsuppgifter. Under utvärderingen intervjuades stadsmiljösektorns sakkunniga samt en sakkunnig vid stadskansliet. Per e-post erhölls kompletterande uppgifter från ansvariga personer för stadens lokalstrategi och från ansvariga personer för servicenätsplanering inom olika sektorer. Dessutom erhölls uppgifter vid revisionsnämndens 1:a sektions utvärderingsbesök hos stadsmiljösektorn.

Stadens byggnadsegendom är värd miljarder euro

År 2022 fanns det 3 374 byggnader som ägdes av staden och 548 pågående byggnadsprojekt. En stor del av de byggnader som ägs av staden har byggts på 1960-talet. År 2022 fanns det lokaler på cirka 2,3 miljoner kvadratmeter och aktielokaler på cirka 0,2 miljoner kvadratmeter i direkt ägande av staden. Dessutom hyrde staden lokaler på cirka 0,5 miljoner kvadratmeter från utomstående instanser. I sin helhet hade staden lokaler i sin besittning på nästan 3 miljoner kvadratmeter. År 2021 var återanskaffningsvärdet av stadens eget lokalbestånd cirka 10,1 miljarder euro och dess tekniska värde cirka 7,1 miljarder euro.

Beslut om lokallösningar styrs av lagstadgade tjänster och portföljering

De byggnader som ägs av staden klassificeras genom en process som kallas portföljering, där byggnaderna klassificeras på grundval av deras ägarbehov och skick. Processen ger en heltäckande bild av de ägda byggnaderna och syftar till en långsiktig och samordnad hantering av byggnadsegendomen. Dessutom är portföljering ett effektivt och systematiskt sätt att klassificera de ägda byggnaderna vid bedömningen av deras ägarbehov och underhåll.

Genom portföljering kan de byggnader som ägs av staden indelas i byggnader och tomter som ska underhållas, vidareutvecklas och avstås. Med hjälp av portföljering kan man också rikta investeringar till underhåll av de byggnader där det är nödvändigt. Efter portföljeringen klassificeras byggnadsegendomen ännu närmare enligt den kalkylerade konditionsklassen. I fråga om byggnader som ska avstås är konditionsklassen en aspekt vid prioriteringen av beredningen av avståendet.

En åtgärd i åtgärdsplanen för lokalstrategin var att stadskansliet i samarbete med stadsmiljösektorn ska dra upp ägarpolitiska riktlinjer. Med ägarpolitiska riktlinjer syftar man till att klargöra grunderna för ägandet av byggnader. Deras syfte är att fungera som kriterier för på vilka grunder staden tillgodoser lokalbehov för eget ägande och uthyrning samt hur underhållet, tillträdeskontrollen, låsningen och säkerheten ordnas i dessa fall. De ägarpolitiska riktlinjerna innehåller också principer för ägandesättet. Avsikten är att riktlinjerna går vidare till beslutsfattande under våren 2023.

I lokallösningarna prioriteras lagstadgade tjänster, vilket återspeglas i prioriteringen av investeringsprojekt. För att trygga de lagstadgade tjänsterna inom sektorn för fostran och utbildning har man varit tvungen att uppskjuta till exempel ombyggnadsprojekt inom kultur- och fritidssektorn och renoveringar i centrumkvarter. Samarbetet mellan stadens olika organisationer har dock i regel fungerat när det gäller lokallösningar.

I hanteringen av byggnadsegendomen eftersträvas en förändring av verksamhetskulturen

Processen för hantering av byggnadsegendomen består av planering av lokalegendomen, genomförande av lokaler, interna och externa kunders användning av lokaler samt underhåll av lokaler. Dessutom omfattar helheten avstående från lokaler och byggnader. Hanteringen av byggnadsegendomen styrs bland annat av stadsstrategin samt andra program och deras riktlinjer i enlighet med lokalstrategin.

Lokalstrategin styr all verksamhet, alla aktörer och program som anknyter till lokalerna i staden. Målläget är att förfara konsekvent och åstadkomma en förändring av verksamhetskulturen, vilket kräver tid och engagemang över fullmäktigeperioderna. Lokalstrategin har ännu inte i någon större utsträckning påverkat stadens verksamhetskultur jämfört med tidigare strategi- eller programhelheter. Det har dock varit möjligt att identifiera stora helheter inom verksamheten i behov av utveckling. Det har skett förändringar i kundorienteringen och i avståendet från onödiga lokaler. Framtida utvecklingsobjekt är bland annat att förbättra kundorienteringen, ta fram långsiktiga planer samt utveckla avtalen om fastighetsskötsel och disponenternas roller.

Utvecklingen av helheten har bromsats av oförutsebara förändringar i verksamhetsmiljön, såsom coronapandemin och ökningen av den allmänna prisnivån. Detta har krävt en prioritering av organisationens resurser efter rådande förhållanden.

En del av åtgärderna för att förbättra hanteringen av byggnadsegendomen, såsom införandet av informationssystem som stöder verksamheten, är mål som uppställts redan under den föregående strategiperioden. Det långsamma framskridandet av åtgärderna förklaras förutom av förändringarna i verksamhetsmiljön också av de många strategiska och programmässiga reformerna under tidigare år. Genomförandet av åtgärderna har stannat upp i väntan på nya riktlinjer. Vissa åtgärder är också mycket tidskrävande. Målet har dessutom varit att kombinera tidigare fastställda strategier och program till en enda helhet. På det hela taget förefaller det dock som om utvecklingsåtgärderna varken genomförts särskilt effektivt eller haft någon större slagkraft.

Inom stadsmiljösektorn pågick under tidpunkten för utvärderingen en reform av informationssystemet för hantering av byggnadsegendomen. De kritiska systemkomponenterna har tagits i bruk i februari 2023. I sin helhet förväntas projektet för ibruktagande vara färdigt i augusti 2023. Stadens mål är att övergå till en aktiv och kunskapsbaserad fastighetsförvaltning för hantering av byggnadsegendomen och att lösa lokalbehoven. Reformen av informationssystemet gör det också möjligt för stadens andra sektorer att i framtiden dra nytta av den nya systemhelheten.

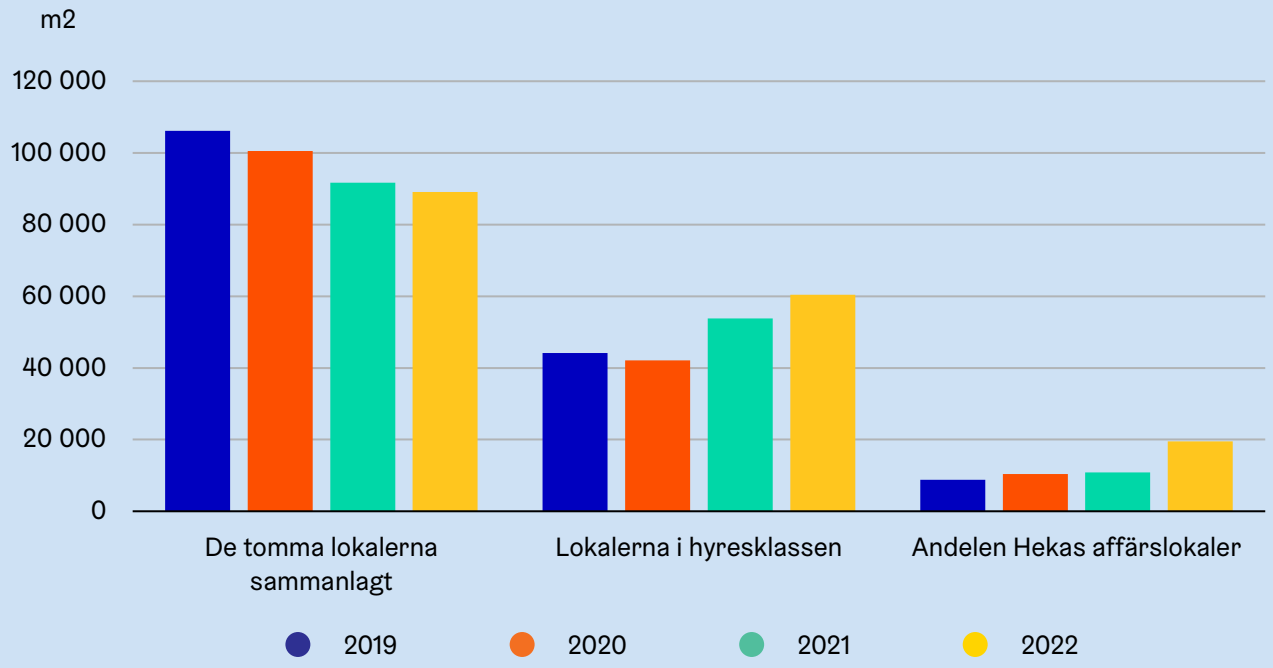
Processen för avståendet från tomma lokaler bör fortfarande utvecklas

För att effektivisera avståendet från tomma lokaler har man utvecklat en huvudprocess för avståendet från lokaler och byggnader, som består av tre underprocesser: försäljningsprocess för bostadsaktier, planeringsprocess för avstående från lokaler och byggnader samt avstående från byggnader genom rivning. Avståendeprocesserna har granskats och resultaten av deras utveckling har bedömts med hjälp av en konsultbyrås utredning. Syftet med utredningen var att förbättra sektorns produktivitet genom att så produktivt som möjligt avstå från onödiga lokaler. På grundval av utredningen kom man fram till fyra åtgärdshelheter. Genomförandet av helheterna är delvis färdigt och delvis pågående.

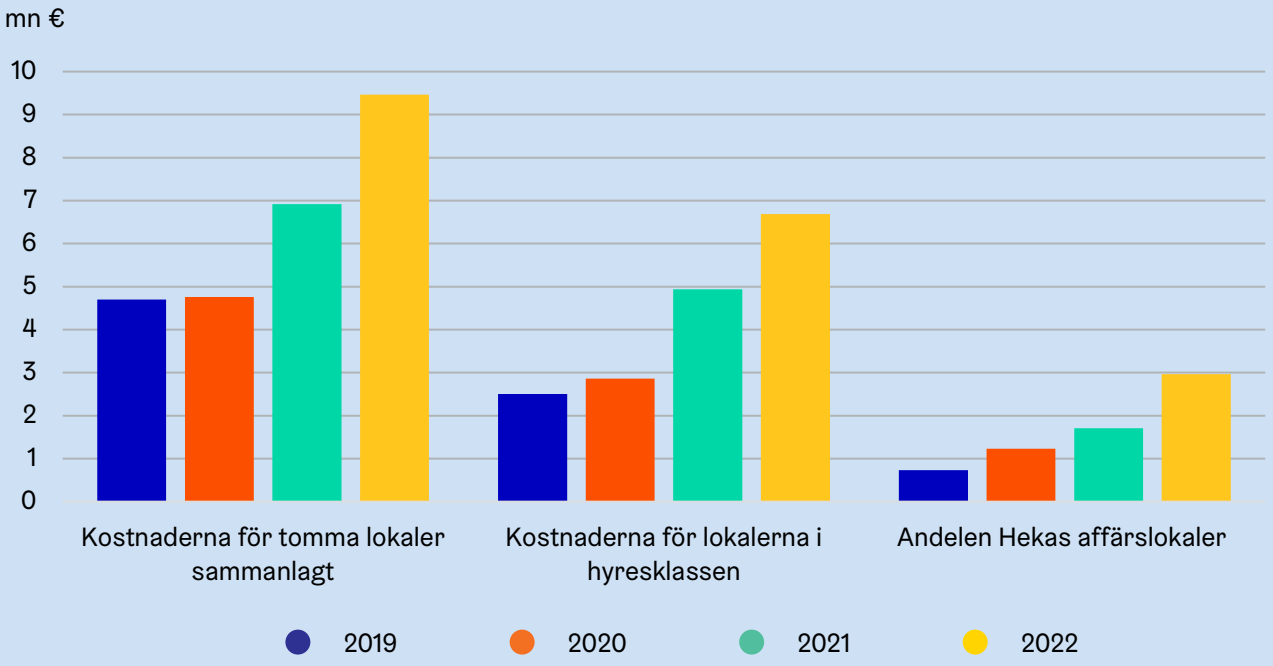
I enlighet med stadsstrategin har staden strävat efter att minska antalet tomma lokaler. Av figur 10 framgår att antalet tomma lokaler har minskat något varje år. Minskningen av antalet kvadratmeter med 17 000 kvadratmeter från 2019 till 2022 motsvarar en minskning med 16 procent. Under samma period har dock kostnaderna för tomma lokaler fördubblats och ökat med 4,8 miljoner euro (figur 11). Under 2021 och 2022 har kostnaderna för tomma lokaler ökat kraftigt. Ökning har skett särskilt i hyresklassen, dvs. i sådana stadens lokaler som kan uthyras utan reparationer eller ändringar. I hyresklassen ingår även Hekas affärslokaler. Hekas uthyrbara närbutikslokaler omfattas av andrahandsuthyrning, dvs. de kan hyras via stadsmiljösektorns tjänst Lokaler.

I enlighet med stadsstyrelsens beslut från 1994 har fastighetsverket och senare stadsmiljösektorn hyrt ut Hekas affärslokaler med en hyra som motsvarar de faktiska kostnaderna. 1994 års beslut motiverades med att uthyrning av affärslokaler till staden till ett pris som motsvarar de faktiska kostnaderna och att uthyrning av lokalerna vidare till marknadspris jämnar ut hyrorna för bostäderna och att invånarna på det sättet inte får någon vinst eller förlust av affärslokalerna. Vid den tidpunkten uppskattades att förfarandet skulle vara kostnadsneutralt för staden. Det förfarande som man kom överens om för nästan 30 år sedan verkar i dag inte längre fungera särskilt ändamålsenligt,

Figur 10 Tomma lokaler 2019–2021, kvadratmeter



Figur 11 Kostnader för tomma lokaler 2019–2021, miljoner euro



eftersom andelen av kostnaderna för tomma lokaler av Hekas samtliga affärslokaler redan 2022 hade stigit till 31 procent. År 2019 var den 16 procent.

Staden har ännu inte haft någon gemensam servicenätsplanering för hela staden, men beredningen av en sådan pågick våren 2023 i enlighet med lokalstrategin. För närvarande kan tidpunkten för avståendet från byggnader ännu inte helt förläggas till hyresavtalets upphörande. Det kan hända att byggnader väntar en lång tid till exempel på försäljning, planläggning, fastighetsutveckling eller rivning. Enligt stadsmiljösektorn har de icke-överstämmande cyklerna för servicenätsplaneringen, ägandet av byggnadsegendom och stadsstrategin lett till att byggnader som är svåra att överlåta kan förbli i stadens ägo.

Försäljningsprocessen för tomma lokaler har avskilts från uthyrningen 2021. Resursfördelningen för försäljning har övervägts, men man har kommit fram till att man först fokuserar på samarbetet mellan fastighetsutvecklingsprocessen som anknyter till planläggning inom tjänsten Utveckling av jordegendom och tomter och tjänsten Lokaler. Fastighetsutvecklingsprocessen är ett steg före försäljningen i de fall där en planöversyn är nödvändig. De byggnader som avstås säljs dock i regel enligt en gällande plan. Enligt sektorn har resurserna för avståendet åtminstone hittills varit tillräckliga.

Invånare och kulturaktörer har kunnat utnyttja tomma lokaler

Stadsbor och olika kulturaktörer har kunnat utnyttja tomma lokaler inom medborgar- och organisationsverksamhet, men tillfällig uthyrning av tomma lokaler kräver ytterligare utveckling. Avsikten är att i framtiden externalisera uthyrningen till kulturaktörer från staden till en extern aktör som hyr ut lokaler vidare efter övervägande av stadens sakkunniga. Stadsmiljösektorns tjänst Lokaler är en betydande enskild uthyrare inom kultur- och organisationsfältet och samarbetspartner på fastighetsmarknaden.

Staden har vidareutvecklat Varaamo-tjänsten som riktar sig till stadsbor och som gör det möjligt att erbjuda enskilda lokaler i stadens bruk för stadsbor. Tjänsten har utvecklats åtskilt från den tidigare Varaamo-tjänsten eftersom det nuvarande systemet inte har motsvarat stadens förväntningar på systemet. Enligt planerna publiceras Varaamo-tjänsten våren 2023. Stadsmiljösektorn anser dock att Varaamo-tjänstens verksamhet är mindre omfattande än samarbetet med kulturaktörer.

För staden är det särskilt viktigt att samarbetet med kultur- och organisationsaktörer fungerar om staden även i framtiden vill behålla en hög utnyttjandegrad för lokaler som staden ska avstå från.

Slutsatser

Stadsmiljösektorn har utvecklat processerna för hantering av och avstående från byggnadsegendom samt principerna för ägande, och för närvarande stöder de i huvudsak de strategiska målen och servicebehovet. Stadens mål är att åstadkomma en förändring av verksamhetskulturen, som dock kräver tid och engagemang över fullmäktigeperioderna.

Staden bedömer som en del av portföljeringen vilka lokaler staden behöver för serviceproduktionen och vilka lokaler staden kan avstå från. Processen syftar till en långsiktig och samordnad hantering av byggnadsegendomen. Staden har ännu inte haft någon gemensam servicenätsplanering för hela staden, men beredningen av en sådan pågick vid utvärderingstidpunkten i enlighet med lokalstrategin. Den informationssystemhelhet som ska tas i bruk 2023 kommer att förbättra hanteringen av helheten för byggnadsegendom i framtiden och möjliggöra bättre ledning genom information och långsiktig planering.

Staden har utvecklat processerna för hantering av byggnadsegendomen, men bland annat oförutsedda förändringar i verksamhetsmiljön har försenat utvecklingen av helheten. Dessutom har vissa åtgärder genomförts sedan föregående strategiperiod, vilket har påverkats av att det har skett flera strategiska och programmässiga reformer under tidigare år.

Avståendet från tomma lokaler har inte alltid anpassats bland annat efter sektorernas hyresavtal, så det finns fortfarande anledning att påskynda processen för avståendet från tomma lokaler. Inom stadsmiljösektorn har utmaningarna med anpassningen framträtt så att objekten kan ha stannat kvar i Lokaler-tjänstens besittning under en lång tid. Även den tid som behövs för fastighetsutvecklingen för tomma lokaler kan fördröja försäljningen, vilket gör att lokalerna ofta är tomma en lång tid före överlåtelsen.

Antalet tomma lokaler har nått en minskande trend, men detta har inte hjälpt med den kraftiga ökningen av kostnaderna för tomma lokaler under de senaste två åren. I synnerhet kostnaderna för Hekas tomma närbutikslokaler har ökat. Stadsmiljösektorn svarar för andrahandsuthyrningen av Hekas affärslokaler i enlighet med stadsstyrelsens beslut av 1994.

Ett projekt har inletts för att utveckla samarbetet mellan planläggningen av markanvändningen och tjänsten Lokaler. En separat process har skapats för avståendet från byggnader genom rivning. Processen för avståendet från lokaler har utvecklats nyligen, så dess effekter blir synliga först senare. Det kan ännu inte konstateras att processen har påskyndats.

Revisionsnämnden konstaterar att

stadsmiljösektorn i samarbete med andra sektorer ska

- effektivisera genomförandet av riktlinjerna i stadsstrategin genom att avstå från onödiga lokaler som ägs av staden och utveckla den långsiktiga planmässigheten i fråga om ägande.

stadsmiljösektorn ska

- säkerställa genomförandet av lokalstrategin och åtgärderna i de program som stöder den före kommande strategiska eller programmässiga reformer som gäller byggnadsegendom.
- utreda det lämpligaste sättet att ordna uthyrning av Hekas affärslokaler.

Ett Helsingfors som är attraktivt för personalen

Personalens arbetshälsa samt dragnings- och hållkraft i seniorcenter

? Har de åtgärder som vidtagits av seniorcentren varit tillräckliga för att förbättra arbetshälsan samt dragnings- och hållkraften?

! Åtgärder har vidtagits, men bristen på arbetskraft har förvärrats och arbetshälsan har försämrats. Bristen på sjukskötare är riksomfattande.

Utvärderingens huvudfråga:

Har staden förbättrat personalens arbetshälsa samt dragnings- och hållkraften i seniorcentren?

Delfrågor:

1. Har staden vidtagit och fortsatt med åtgärder för att lösa personalbristen?

2. Har arbetshälsan utvecklats med hänsyn till personalens synpunkter?

3. Har arbetshälsan samt dragnings- och hållkraften förbättrats enligt mätarna?

Enligt stadsstrategin 2021–2025 är arbetskraftsbristen en central utmaning för Helsingfors beslutsfattare under detta decennium. I strategin har antecknats en strävan att säkerställa personalens tillräcklighet inom social- och hälsovårdstjänsterna. Enligt stadsstrategin vill Helsingfors dessutom vara en attraktiv arbetsgivare och en verkställare av god personalpolitik. Målet är att inleda och fortsätta med åtgärder för att avhjälpa personalbristen. Staden vill stärka sin dragnings- och hållkraft som arbetsgivare samt förbättra arbetsförhållandena så att hela personalen deltar i verksamheten.

Huvudmaterialet i utvärderingen utgjordes av en enkät till personalen vid seniorcenter, statistik och skriftligt material. Kompletterande uppgifter och statistik inhämtades genom e-postförfrågningar. Dessutom erhölls uppgifter vid revisionsnämndens 2:a sektions utvärderingsbesök hos social- och hälsovårdssektorn. Svarsprocenten på enkäten i samband med utvärderingen var 21, vilket innebär att resultaten inte nödvändigtvis går att generalisera för hela personalen. Enkäten besvarades av 440 anställda vid seniorcenter.

Sjukskötarbristen har blivit ett nationellt problem

Lagen om stödjande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre förpliktar att det på stadens seniorcenters verksamhetsställen ska finnas tillräcklig och yrkeskunnig personal. Personalens omfattning, utbildning och uppgiftsstruktur ska motsvara det antal äldre personer som får service vid verksamhetsenheten samt det servicebehov som deras funktionsförmåga förutsätter, vilket tryggar högkvalitativa tjänster för dem. Enligt en uppskattning som Institutet för hälsa och välfärd (THL) publicerade hösten 2022 behövs det minst ett år mer tid för att höja personaldimensioneringen till 0,7 personer per kund, så att tillgången på sjukskötare kan förbättras, till exempel genom att öka antalet utbildningsplatser. Enligt THL:s uppskattning kräver uppnåendet av den ovan nämnda personaldimensioneringen att man kan rekrytera 2 885 fler heltidsanställda vid vårdenheterna i hela landet. Behovet av vikarier har inte beaktats i beräkningen. Enligt ledningen för stadens seniorcenter verkar det osannolikt att målet, 0,7 anställda per kund fram till utgången av 2023, kommer att uppnås, eftersom den nödvändiga personalen helt enkelt inte finns tillgänglig.

I framtiden kommer bristen på vårdpersonal inte att underlättas av att antalet personer i pensionsåldern ökar betydligt under de närmaste tio åren. På grund av pensionsåldern kommer 421 anställda vid stadens seniorcenter och servicehus i anslutning till dem att lämna dessa under de närmaste tio åren.

Personaldimensioneringen har förverkligats lagenligt vid nästan varje verksamhetsställe

I utvärderingen granskades förverkligandet av personaldimensioneringen i seniorcentren utifrån THL:s tre senaste uppföljningstidpunkter. Enligt uppföljningen i november 2022 var medeltalet för stadens personaldimensionering 0,69 och variationsintervallet för dimensioneringen 0,47–1,29 anställda per kund i olika enheter och avdelningar. På grundval av uppgifterna

från november uppnåddes den lagstadgade dimensioneringen inte vid två av stadens enheter och avdelningar när den under utvärderingen var 0,6 anställda per kund. I maj 2022 var situationen något sämre, då den gällande personaldimensioneringen på 0,6 enligt THL:s uppföljning underskreds av tio, men i verkligheten av sju enheter. Enligt direktören för seniorcentren fanns det slarvfel i de siffror som rapporterades till THL för tre vårdenheter, som i verkligheten uppfyllde den lagstadgade dimensioneringen.

Två vårdenheter underskred den personaldimensionering på 0,55 som gällde 2021. Enligt ledningen för seniorcentren har underskridningarna av den lagstadgade dimensioneringen 2021–2022 berott på att behövliga vikarier inte har fåtts för akuta frånvaron. Därför krävs det i framtiden en utveckling av vikarieringsarrangemangen vid seniorcentren för att den lagstadgade vårdpersonaldimensioneringen ska kunna förverkligas.

Enligt stadens seniorcenters egna uppföljningsuppgifter har man fördelat resurser för vakanser i tjänsterna så att alla stadens enheter vid tidpunkten för utvärderingen hade 0,6 anställda per kund. Enligt direktören för seniorcentren ska man dock vid uppföljningen av dimensioneringen även beakta effekten av direkt och indirekt arbete, eftersom vakansuppgifterna inte ger en tillräckligt realistisk bild av situationen. Vid beräkningen av personaldimensioneringen beaktas den personal som utför direkt kundarbete. Med direkt kundarbete avses egentliga vård- och omsorgsuppgifter samt uppgifter för främjande av funktionsförmågan och stödet för rehabiliteringen. Vid beräkningen av minimipersonaldimensionering beaktas inte indirekt arbete, utan separata personalresurser ska reserveras för det.

Enligt social- och hälsovårdssektorn har få kundplatser stängts i Helsingfors jämfört med resten av landet. I februari 2023 stängdes fem långtidsvårdplatser och nio korttidsvårdplatser på grund av personalbrist. I fråga om långtidsvårdplatser innebär detta att mindre än en procent och i fråga om korttidsvårdplatser att cirka 2,5 procent av alla kundplatser stängdes.

Effekterna av åtgärderna för dragnings- och hållkraft kommer fram i framtiden

År 2021 lanserade sjukhus-, rehabiliterings- och vårdtjänsterna inom stadens social- och hälsovårdssektor ett projekt för dragnings- och hållkraft för att förebygga arbetskraftsbrist. I workshopparna för tillgång på personal uppstod sammanlagt 49 olika förslag till åtgärder, varav en del gällde både dragningskraft och hållkraft. Stadens seniorcenter har använt sig av de teman som uppkommit i workshopparna för hemvårdspersonal i sina egna åtgärder för dragnings- och hållkraft under 2022. Figur 12 illustrerar de åtgärder som har vidtagits och som kommer att vidtas i framtiden vid seniorcentren för att förbättra dragnings- och hållkraften.

I de framtida åtgärderna betonas till exempel god ledning, förbättrande av branschens anseende samt läroavtalsutbildningar och rekrytering. I listan lyftes också fram åtgärder som hänför sig till löner och utbildningens nybörjarplatser, men dessa är inte sådana utmaningar som staden ensam kan lösa. Åtgärder har alltså vidtagits för att stärka dragnings- och hållkraften, men de faktiska effekterna av åtgärderna framkommer först senare. I figur 13 presenteras de viktigaste faktorerna för dragnings- och hållkraft ur personalens synvinkel, av vilka lönen är klart den viktigaste.

Seniorcentren har uppmärksammat en stor del av de faktorer för dragnings- och hållkraft som arbetstagarna har nämnt, men åtgärder ska vidtas för alla av dem även i framtiden. Särskild uppmärksamhet bör ägnas faktorer som staden kan påverka genom sin egen verksamhet. Vissa åtgärder kräver också agerande på stadsnivå. Exempelvis i fråga om personalförmåner bör man ta hänsyn till att även andra producenter av vårdservice erbjuder sina anställda personalförmåner. Således fungerar bland annat rese-, motions- och kultursedlar inte egentligen som konkurrenskraftiga faktorer jämfört med andra aktörer inom sektorn. Beslut om personalförmåner fattas på stadsnivå i Helsingfors.

Våren 2023 kommer seniorcentren att ordna workshoppar för egen personal för att utveckla dragnings- och hållkraften. I workshopparna behandlas dessutom utvecklingen av arbetshälsan samt seniorcentrens gemensamma värderingar. Seniorcentren ordnar sju till åtta olika tillställningar och hela personalen vid seniorcentren inbjuds till tillställningarna.

Åtgärder har vidtagits för att förbättra arbetshälsan och arbetsförhållandena i arbetsgemenskapen

Seniorcentren har strävat efter att förbättra personalens arbetshälsa och arbetsförhållanden, bland annat genom att förnya de hjälpmedel som behövs i arbetet samt genom utbildningar för personalen. Seniorcentren har också erbjudit utbildningar i coachande ledarskap. Dessutom finns det i seniorcentren till exempel möjlighet att genomföra gemensam arbetsskiftsplanering som syftar till att möjliggöra en bättre samordning av arbetet och privatlivet. I en del av enheterna genomförs dock planeringen fortfarande endast av chefer, eftersom förfarandesättet har upplevts som en bättre lösning i arbetsgemenskaperna.

Under 2021 och 2022 har utvecklandet och stödjandet av arbetshälsan vid seniorcentren omfattat flera åtgärder som riktats till olika verksamhetsställen. Inom arbetsgemenskaperna har olika stödåtgärder genomförts med hjälp av social- och hälsovårdssektorns centraliserade anslag. År 2021 genomfördes till exempel sex olika processer för stödåtgärder vid tre olika seniorcenter. De omfattade projektet för

Figur 12 Stadens seniorcenters vidtagna och framtida åtgärder för att förbättra dragnings- och hållkraften

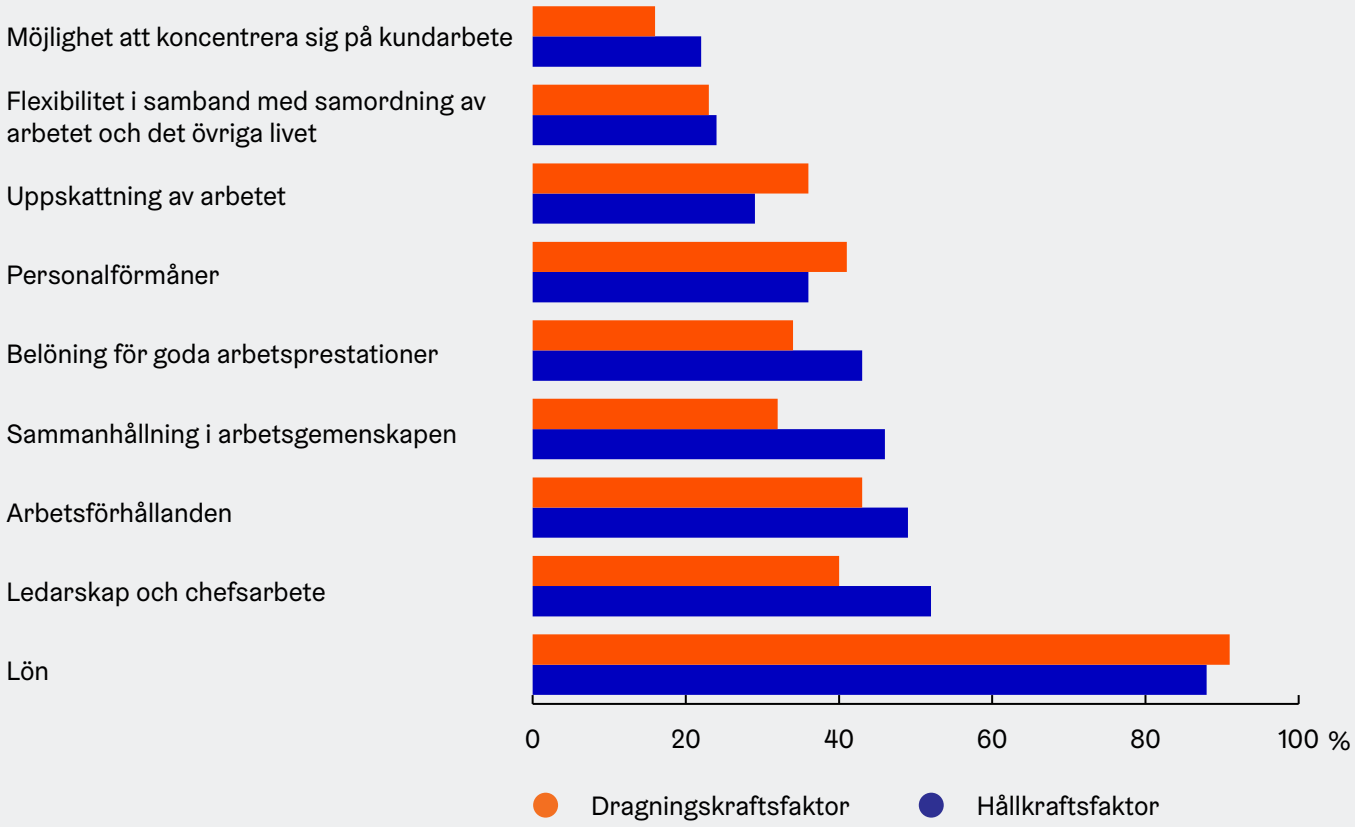
Vidtagna åtgärder

- Gemensam arbetsskiftsplanering samt samordning av arbetet och privatlivet
- Utbildningsmöjligheter och stöd för studier för personalen samt positiv inställning till utbildning
- Arbetshälsa samt utbildning och träning i coachande ledarskap
- Engångsbelöning
- Behandling av Fiilari- och Kommun10-resultaten i arbetsgemenskapen
- Utbildning för chefer
- Workshoppar för tillgång på personal (hösten 2021)
- Ibruktagande av yrkesbenämningen vårdbiträde
- Läroavtalsutbildningar

Framtida åtgärder

- Arbetets meningsfullhet och betoning av den
- Stärkande av personalens gemensamma styrning och samhörighetskänsla
- God ledning
- Personalstruktur
- Ökat stödservicearbete
- Förbättrande av branschens anseende
- Tillräckliga nybörjarplatser för utbildning
- Läroavtalsutbildning
- Internationell rekrytering
- Löner

Figur 13 De viktigaste dragnings- och hållkraftsfaktorerna, andelen av svarspersonerna som valde den nämnda faktorn bland de fem viktigaste, % (N=441/hållkraft och N=439/dragningskraft)



arbetshälsa genom servicedesign, medlingsprocessen och gemensam utveckling av hanteringen av hot- och våldssituationer.

Av de 440 personer som svarade på enkäten för denna utvärdering upplever 175 personer att personalen har fått delta i att förbättra arbetsförhållandena i den egna arbetsgemenskapen. 168 svarspersoner upplever dock att åtgärder inte har vidtagits för att minska belastningen i arbetet under det senaste året. Resultaten kan inte generaliseras, men de visar att en betydande del av personalen upplever att åtgärder inte har vidtagits i tillräcklig omfattning.

Åtgärderna för arbetshälsa samt dragnings- och hållkraft bör fortsättas

Personalens arbetshälsa har årligen mätts med hjälp av antingen Kommun10-, Fiilari- eller Arbetshälsoenkäten. Enligt flera mätare som valts för granskningen har arbetshälsan försämrats 2018–2022 (tabell 4). Endast erfarenheterna av vålds- och hotsituationer på grund av kunder hade minskat och stämningen på arbetsplatsen hade bibehållits på en god nivå. Förutom personalbristen beror resultatens försämring även på coronapandemin.

Av tabell 4 framgår också situationen för Helsingfors stads seniorcenter 2022 jämfört med situationen i hela Helsingfors stad. Resultatet av många påståenden i personalenkäten har försämrats vid seniorcentren 2018–2022, men ändå var mätarna för ledarskap, viljan att byta arbetsgivare och viljan att rekommendera på en bättre nivå än genomsnittet i hela staden 2022. På basis av mätarna för arbetshälsa och dragnings- och hållkraft var skillnaderna mellan de olika seniorcentren ganska stora. Ett seniorcenter hade de bästa resultaten i sju av åtta mätare. Ändå hade resultaten för det mest framgångsrika seniorcentret delvis försämrats fram till 2022.

Påståendena som beskriver hållkraften, ”har övervägt att byta arbetsgivare” och ”skulle rekommendera arbetsgivaren till sina vänner”, hade utvecklats i oönskad riktning: viljan att byta arbetsgivare ökade och viljan att rekommendera minskade 2022. Förutom

Tabell 4 Utvecklingen av mätarna för arbetshälsa samt dragnings- och hållkraft i seniorcentren 2018–2020 och 2020–2022

Påstående i Kommun10-enkäten	Utvecklingen från 2018 till 2020	Utvecklingen från 2020 till 2022	Seniorcentrens situation 2022 i förhållande till hela Helsingfors
Har upplevt vålds- eller hotsituationer på grund av kunder	■	▲	▼
Arbetsmängden har överskridit toleransen	■	▼	■
Etisk belastning: verksamhet som strider mot egna värden	▼	▼	▼
Mätarna för ledarskap	▼	▼	▲
Stämningen på arbetsplatsen	■	■	▼
Socialt kapital	▼	▼	▼
Har övervägt att byta arbetsgivare	▼	▼	▲
Skulle rekommendera arbetsgivaren till sina vänner	■	▼	▲

▲ Mätaren har förbättrats/mätaren är på en bättre nivå vid seniorcentren än genomsnittet i Helsingfors

■ Mätaren är oförändrad/mätaren är på samma nivå vid seniorcentren än genomsnittet i Helsingfors

▼ Mätaren har försämrats/mätaren är på en lägre nivå vid seniorcentren än genomsnittet i Helsingfors

dessa ökade också personalomsättningen, dvs. antalet avgående anställda. Ökningen av personalomsättningen och viljan att byta arbetsgivare kan också återspegla de allmänna trenderna i arbetslivet inom kommunsektorn. Viljan att rekommendera rasade 2022, vilket bland annat kan bero på införandet av personal- och löneförvaltningssystemet Sarastia i april 2022. I enkäten för personalen uppskattade cirka en tredjedel av de svarspersoner som arbetar inom heldygnsomsorg att införandet av Sarastia har inverkat på deras inställning till arbetsgivaren.

Mätarna för dragningskraft när det gäller sökande per arbetsplats, dvs. mätaren för arbetskraftsunderskottet och sökande per arbetsplats, har också utvecklats i oönskad riktning. Arbetskraftsunderskottet har ökat stadigt från 4,9 procent 2020 till 11,2 procent 2021. Antalet sökande per ledig arbetsplats har också minskat med omkring en tredjedel under de senaste åren, både i fråga om närvårdare och sjukskötare. Skillnader finns i fråga om båda beroende på seniorcenter. Till exempel seniorcentrets läge påverkar antalet inkomna ansökningar och arbetskraftsunderskottet. Den riksomfattande bristen på sjukskötare påverkar antagligen alla seniorcenter, men framför allt drabbar den de seniorcenter som är svåra att nå på grund av dåliga trafikförbindelser.

Slutsatser

Seniorcentren har strävat efter att förbättra arbetshälsan samt dragnings- och hållkraften, men på basis av mätarna bör de utvecklas även i framtiden. Trots de åtgärder som vidtagits har seniorcentrens dragnings- och hållkraftsfaktorer samt mätare för arbetshälsa försämrats 2018–2022. Dessutom har den lagstadgade personaldimensioneringen per kund för seniorcentren inte förverkligats vid alla enheter.

Under de senaste åren har arbetskraftsunderskottet på nationell nivå och vid seniorcentren förvärrats, vilket avspeglas i utmaningar med rekryteringen av personal. I de flesta av stadens seniorcenter förverkligas den lagstadgade personaldimensioneringen, men i några av seniorcentrens enheter och avdelningar uppfylls dimensioneringskravet inte. Enligt THL:s senaste uppföljningsuppgifter för 2022 understeg två av seniorcentrens enheter och avdelningar personaldimensioneringen 0,6 per kund. Underskridningarna av personaldimensioneringen har främst berott på akuta frånvaron, vilket betyder att vikariearrangemangens funktion fortfarande bör utvecklas. Enligt ledningen för stadens seniorcenter är det möjligt att uppnå den dimensionering av 0,65 anställda per kund som träder i kraft i april 2023, men målet 0,7 anställda per kund fram till utgången av 2023 medför utmaningar.

Seniorcentren har utvecklat arbetshälsan delvis med hänsyn till personalens synpunkter. Riktade åtgärder för att förbättra arbetshälsan har vidtagits vid seniorcentren, och man har satsat på arbetsförhållandena till exempel genom att förnya arbetsutrustning. Enkäten i samband med utvärderingen visar att en del anställda upplever att inga åtgärder har vidtagits för att minska arbetsbelastningen under det senaste året. Enkätresultaten kan dock inte generaliseras, men de visar att ett stort antal anställda har samma erfarenhet.

Trots de vidtagna åtgärderna har seniorcentrens dragnings- och hållkraftsfaktorer samt mätare för arbetshälsa försämrats 2018–2022. I seniorcentren har resultaten av mätarna för arbetshälsa hållit sig på samma nivå 2018–2020, men försvagats fram till ingången av 2022. Försämringen av mätarna för dragningskraft har sannolikt påverkats av den riksomfattande bristen på sjukskötare. När det gäller hållkraften kan till exempel försämringen av viljan att rekommendera 2022 bero på många faktorer, såsom reformen av lönesystemet på stadsnivå. Mätarna för ledarskap, viljan att byta arbetsgivare och viljan att rekommendera låg dock på en bättre nivå för seniorcentren än för hela staden 2022. Vid granskningen av mätarna bör man beakta att åtgärder har vidtagits nyligen, vilket betyder att de faktiska effekterna av åtgärderna framkommer först senare. Resultaten av mätarna för arbetshälsa samt dragnings- och hållkraft innehöll också skillnader mellan de olika seniorcentren.

Trots att man gjort utvecklingsarbete ska man även framöver fästa uppmärksamhet vid alla dragnings- och hållkraftsfaktorer i figur 13 för att kunna trygga stadens konkurrenskraft på arbetsmarknaden. Till exempel de rese-, motions- och kultursedlar som anges som personalförmåner fungerar inte egentligen som konkurrenskraftiga faktorer jämfört med andra aktörer inom sektorn.

Revisionsnämnden konstaterar att

social-, hälsovårds- och räddningssektorn ska

- säkerställa att den lagstadgade personaldimensioneringen uppfylls i alla enheter och avdelningar vid stadens seniorcenter.
- utveckla vikariearrangemangen vid seniorcentren.
- fortsätta med åtgärderna för att förbättra arbetshälsan samt dragnings- och hållkraften vid seniorcentren.

stadskansliet ska

- utreda om de personalförmåner som Helsingfors stad erbjuder är konkurrenskraftiga jämfört med välfärdsområdena och andra arbetsgivare som konkurrerar om arbetskraften med seniorcentren.

Helsinki
Helsinki
Helsinki

Personalens arbetshälsa samt dragnings- och hållkraft inom småbarnspedagogiken

? Har de åtgärder som vidtagits inom sektorn för fostran och utbildning varit tillräckliga för att förbättra arbetshälsan samt dragnings- och hållkraften i daghemmen?

! Många åtgärder har vidtagits, men tillgången på personal har försvårats och arbetshälsan har försämrats. Det råder brist på kvalificerade arbetstagare på nationell nivå.

Utvärderingens huvudfråga:

Har staden förbättrat personalens arbetshälsa samt dragnings- och hållkraften inom småbarnspedagogiken?

Delfrågor:

1. Har staden vidtagit och fortsatt med åtgärder för att lösa personalbristen?
2. Har arbetshälsan utvecklats med hänsyn till personalens synpunkter?
3. Har arbetshälsan samt dragnings- och hållkraften förbättrats enligt mätarna?

Enligt stadsstrategin 2021–2025 är arbetskraftsbristen en central utmaning för Helsingfors beslutsfattare under detta decennium. I stadsstrategin ingår ett mål att utarbeta åtgärder för att förbättra tillgången på personal inom småbarnspedagogiken och börja genomföra dem under fullmäktigeperioden samt se till att andelen kvalificerad personal ökar. Målet är också att förbättra arbetsförhållandena och vikariearrangemangen. Ett mål för hela staden är att inleda och fortsätta med åtgärder för att avhjälpa personalbristen. Staden vill stärka sin dragnings- och hållkraft som arbetsgivare samt förbättra arbetsförhållandena så att hela personalen deltar i verksamheten.

Materialet i utvärderingen bestod av statistik, intervjuer, skriftliga förfrågningar samt en urvalsenkät riktad till personalen. Dessutom erhölls uppgifter vid revisionsnämndens 2:a sektions utvärderingsbesök hos sektorn för fostran och utbildning. Enkäten för daghemspersonalen gjordes i form av ett urval, så att enkäten sändes till omkring en tredjedel av personalen. Antalet svar som inkom var 265, dvs. 16 procent av urvalets målgrupp. Svarsprocenten var så låg att svaren inte kan generaliseras till personalen inom småbarnspedagogiken som helhet. Det finns sammanlagt över 6 000 arbetstagare inom småbarnspedagogiken.

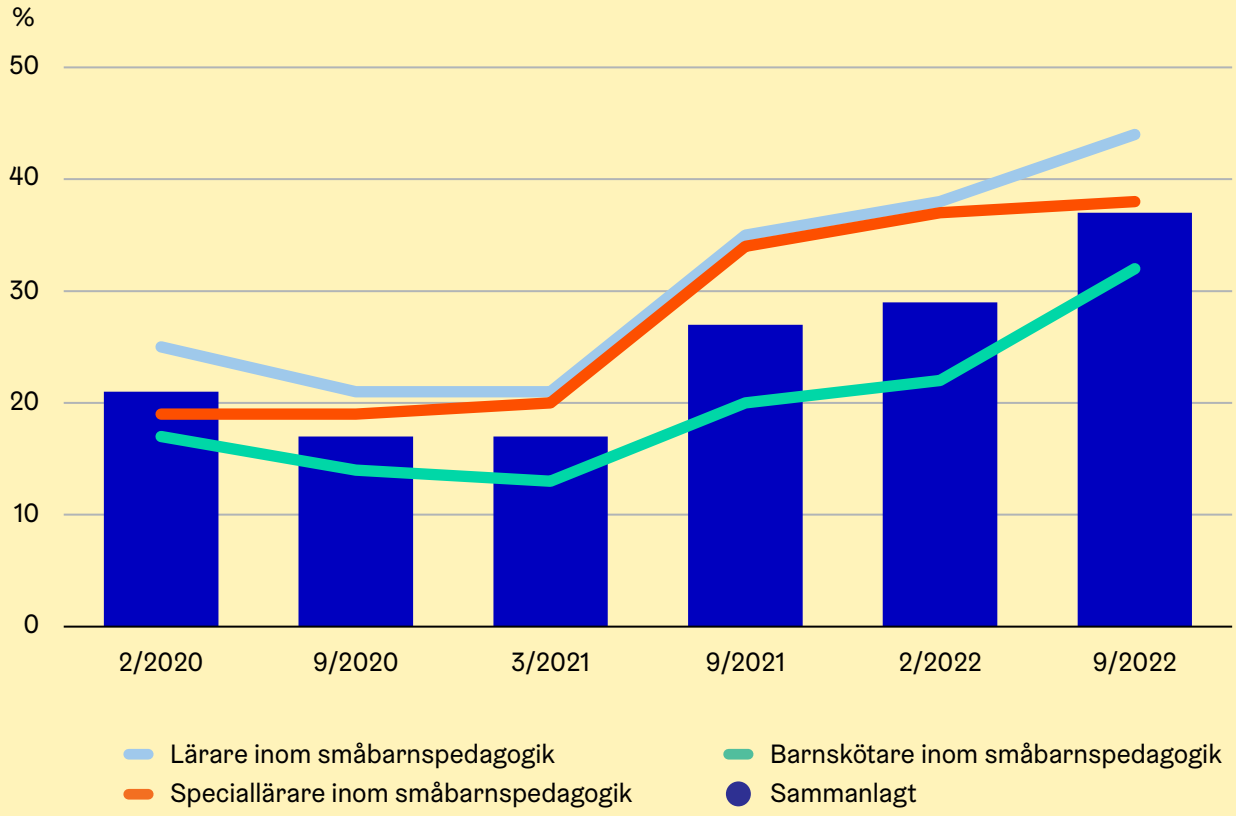
Personalbristen har förvärrats under de senaste åren

Personalbristen inom småbarnspedagogiken är ett problem inte bara i Helsingfors eller huvudstadsregionen. Enligt yrkesbarometern var det en stor brist på sökande som är lärare inom småbarnspedagogik i stora delar av landet i september 2022. I september 2022 var det totala underskottet för lärare inom småbarnspedagogik 1 042, underskottet för speciallärare inom småbarnspedagogik 74 och underskottet för barnskötare inom småbarnspedagogik 855 vakanser i Helsingfors. Det underskott som beskrivs i tabell 7 innebär inte att vakanserna helt och hållet är ofyllda. Med ”fylld med en icke-kvalificerad” avses i de flesta fall att uppgiften för en lärare inom småbarnspedagogik sköts av en barnskötare som inte har sådan behörighet som avses i lag. Begreppet ”ofylld” innebär i sin tur oftast att det inte finns någon som fyller vakansen, men uppgiften sköts ändå till exempel av en anställd vid Seure.

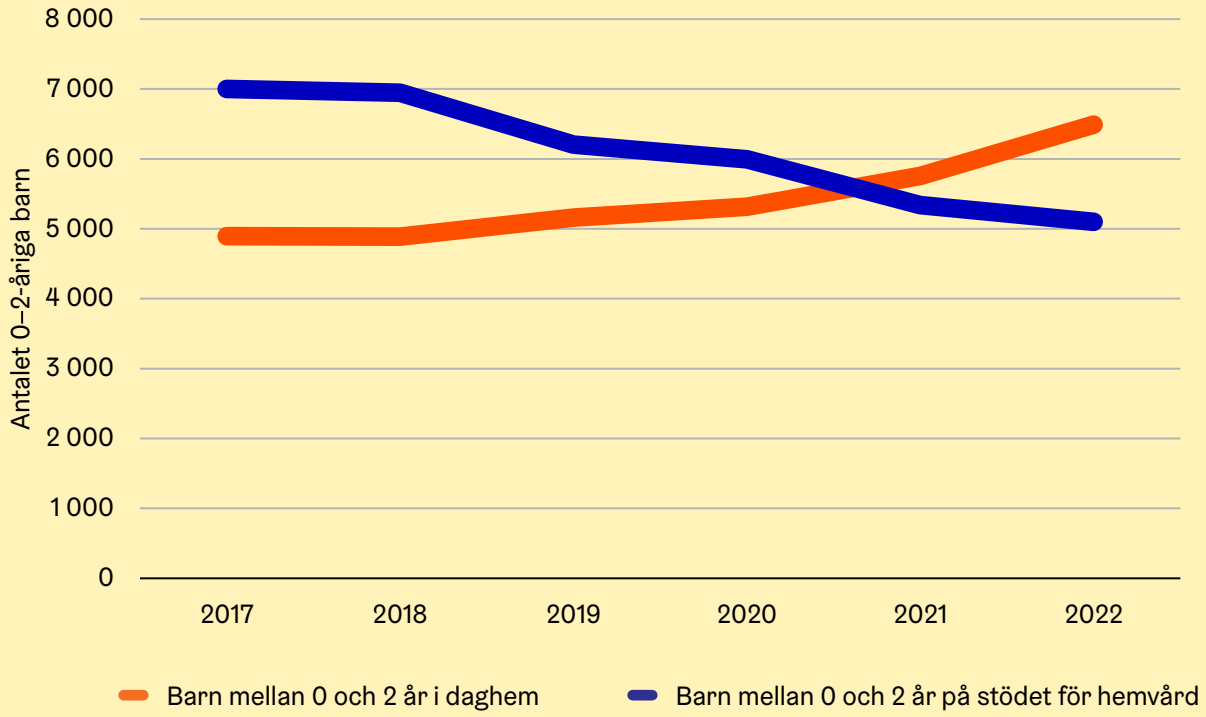
Av figur 14 framgår att tillgången på personal försämrades hösten 2021. Statistiken för september 2022 är inte helt jämförbar med den tidigare, eftersom inga uppgifter om underskott har erhållits från systemet sedan Sarastia togs i bruk. Enligt de vägledande uppgifterna från en manuell beräkning var underskottet redan mer än en tredjedel av personalen. För att trygga personaldimensioneringen har man i stor utsträckning tvingats stänga lekparker och flytta deras personal till daghem.

Av figur 15 framgår att antalet barn som kommer till daghem i Helsingfors har ökat i åldersgruppen små barn under tre år. På motsvarande sätt har antalet barn som sköts med stöd för hemvård klart minskat. Helsingfors avskaffade Helsingforstillägget

Figur 14 Andelen vakanser som var ofyllda eller som hade fyllts med icke-kvalificerade inom den finsk- och svenskspråkiga småbarnspedagogiken 2020–2022, %



Figur 15 Antalet 0–2-åriga barn i kommunala daghem och på stödet för hemvård



för tvååringar som vårdades hemma från och med 1.5.2019 och begränsade Helsingforstillägget till barn under 1 år från och med 1.6.2021. I de sex största städerna har andelen barn under 3 år inom småbarnspedagogiken ökat och användningen av stödet för hemvård minskat. Det är därför svårt att veta vilken del av ökningen av antalet små barn som är resultatet av Helsingfors egna beslut och vilken en trend som skulle ha skett i alla fall. Om antalet barn under tre år som kommer till daghemmet hade följt utvecklingen av antalet befolkning i samma ålder, skulle minskningen ha varit 5,5 procent från 2017 till 2022. Den faktiska ökningen har varit 33 procent. I enlighet med Helsingfors egna och riksomfattande mål strävar man fortfarande efter att öka deltagandet i småbarnspedagogiken.

Staten har inte ökat antalet utbildningsplatser inom småbarnspedagogiken så att det skulle motsvara behovet

Det verkar finnas en motstridighet mellan lagstiftningen och de praktiska åtgärder som staten vidtagit. Enligt lagen om småbarnspedagogik från 2018 ska minst två tredjedelar av den personal som arbetar med fostran, undervisning och vård i daghemmet ha behörighet som lärare eller socionom inom småbarnspedagogik före 2030. Av dem ska minst hälften ha behörighet som lärare i småbarnspedagogik. Nybörjarplatserna inom utbildningen till lärare inom småbarnspedagogik har dock inte ökats i enlighet med behovet, särskilt inte i huvudstadsregionen. Enligt kommunförbundets uppskattning i februari 2022 gör de nuvarande utbildningskvoterna det inte möjligt att genomföra den nödvändiga personalstrukturen före 2030.

Helsingfors har intressebevakningsmässigt försökt påverka nybörjarplatserna inom utbildningen i samarbete med andra städer i huvudstadsregionen, men effekterna har ännu inte varit tillfredsställande för städerna. Till exempel fick Helsingfors stads och Helsingfors universitets gemensamma ansökan om finansiering för en fortsättning av flerforms- och magisterutbildningen ett negativt beslut av undervisnings- och kulturministeriet i slutet av 2022 på grund av brist på anslag.

Staden har vidtagit många åtgärder för att förbättra tillgången på personal

Task Force-arbetsgruppen, som tillsatts av borgmästaren, utarbetade under den föregående strategiperioden ett åtgärdsprogram med 17 punkter, vars åtgärder i huvudsak har genomförts. Under denna strategiperiod har arbetet fortsatt på ett intensifierat sätt genom inrättandet av ett särskilt tillgångsteam för sektorn för fostran och utbildning. Koordinationsgruppen för personaltillgång inom småbarnspedagogiken, som borgmästaren tillsatte i februari 2022, har dessutom förbättrat samordningen på stadsnivå.

Staden har till exempel satsat på utbildning av personalen. De som arbetar som barnskötare har via universitetets flerformsutbildning uppmuntrats söka till lärarutbildning inom småbarnspedagogik eller, om de som arbetar som barnskötare inte har någon formell behörighet, till läroavtalsstudier. Även meriteringen till socionom och speciallärare inom småbarnspedagogik har stötts. Sektorn för fostran och utbildning har utvecklat rekryteringspraxis och förbättrat introduktionen i arbetet för nya arbetstagare.

Enligt personalenkäten i samband med utvärderingen är lönen, arbetsförhållandena, möjligheten att koncentrera sig på arbete med barn och fungerande vikariearrangemang de viktigaste hållkraftsfaktorerna. Av dragningskraftsfaktorerna bedömdes lönen, arbetsförhållandena, personalförmånerna och uppskattningen av arbetet som de viktigaste. En del av svarspersonerna påpekade att de personalförmåner som Helsingfors stad erbjuder inte är särskilt konkurrenskraftiga. Sektorn har försökt öka den positiva kommunikationen om arbetet på daghemmen.

Helsingfors har under de senaste åren höjt lönerna för anställda inom småbarnspedagogiken så att lönen för lärare inom småbarnspedagogik är nio procent, för speciallärare tio procent, för socionomer tre procent och för barnskötare sex procent högre i Helsingfors än grundlönen enligt tjänste- och arbetskollektivavtalet. Höjningarna grundar sig på det så kallade löneutvecklingsprogrammet och delvis på justeringsposter.

Bland de saker som personalen anser vara de viktigaste finns det variation i fråga om hur möjligheten att koncentrera sig på arbetet med barn förverkligas. Vid de enheter inom småbarnspedagogiken som har ganska permanent kvalificerad personal och få frånvaron är möjligheterna bättre än vid de som har ett stort personalunderskott. Sektorn för fostran och utbildning kan dock i alla daghem genom egna åtgärder påverka hur arbetsfreden upplevs. Enligt enkäten är många arbetstagare frustrerade över motstridigheten att personalen förväntas bedriva en allt bättre pedagogisk verksamhet och rapportera mer, trotts att det råder brist på personal på daghem. Vad som gör detta frustrerande är för det första att lärarna inom småbarnspedagogiken inte helt hinner använda den arbetstid som är avsedd för planering, och för det andra att den pedagogiska och högklassiga verksamhet som de planerat kanske inte kan genomföras på grund av personalbrist och vikarier som hela tiden byts.

Sektorn för fostran och utbildning har satsat mycket på att utveckla vikariearrangemangen. Antalet sektorns egna reservpersoner har ökats under de senaste åren, och Seure har kunnat leverera fler vikarier än vad som överenskommits i beställningsavtalet, om än färre än vad som skulle ha behövts på daghemmen. Sektorn inrättade 2022 en ny snabbhjälpsenhet för barnskötare som bestod av 22 barnskötare i mars 2023. Målet är att öka antalet till 40 om rekryteringen lyckas.

Personalens synpunkter har beaktats vid utvecklingen av arbetshälsan, men det finns rum för förbättring

I samband med Task Force-gruppens arbete under den föregående strategiperioden hörde sektorn personalen och ett åtgärdsprogram utarbetades på grundval av hörandet. Även Koordinationsgruppen för personaltillgång inom småbarnspedagogiken under denna strategiperiod inledde sitt arbete genom att ordna ett personalmöte. Personalens syner bidrog till gruppens arbetslista. Meddelandena från personalen har alltså beaktats i arbetet för att förbättra tillgången på arbetskraft under båda strategiska perioderna.

Sektorn har försökt förbättra arbetsförhållandena och arbetshälsan, men av de 247 anställda som besvarade enkäten ansåg endast 53 att åtgärder vidtagits för att minska belastningen i arbetet under det senaste året. De anställda upplevde också att det finns rum för förbättring när det gäller hur arbetsgemenskapen involverar personalen i arbetet för att förbättra arbetsförhållandena och hur personalens idéer för att minska arbetsbelastningen beaktas i den egna arbetsgemenskapen. Svarsprocenten på personalenkäten var liten, så resultaten beskriver inte i stor utsträckning åsikterna av de anställda inom småbarnspedagogiken.

I enkäten till personalen framkom också att många arbetstagare anser att fungerande lokaler är en viktig förutsättning för arbetshälsan. Staden har länge strävat efter att effektivisera sin lokalanvändning, vilket också återspeglas i småbarnspedagogiken. I och med att allt fler barn har kommit till daghem, upplever en del av arbetstagarna att man varit tvungen att försöka få fler grupper än man ursprungligen tänkte att rymmas i daghemmen.

Tabell 5 Utvecklingen av mätarna för arbetshälsa samt dragnings- och hållkraft inom småbarnspedagogiken 2018–2020 och 2020–2022

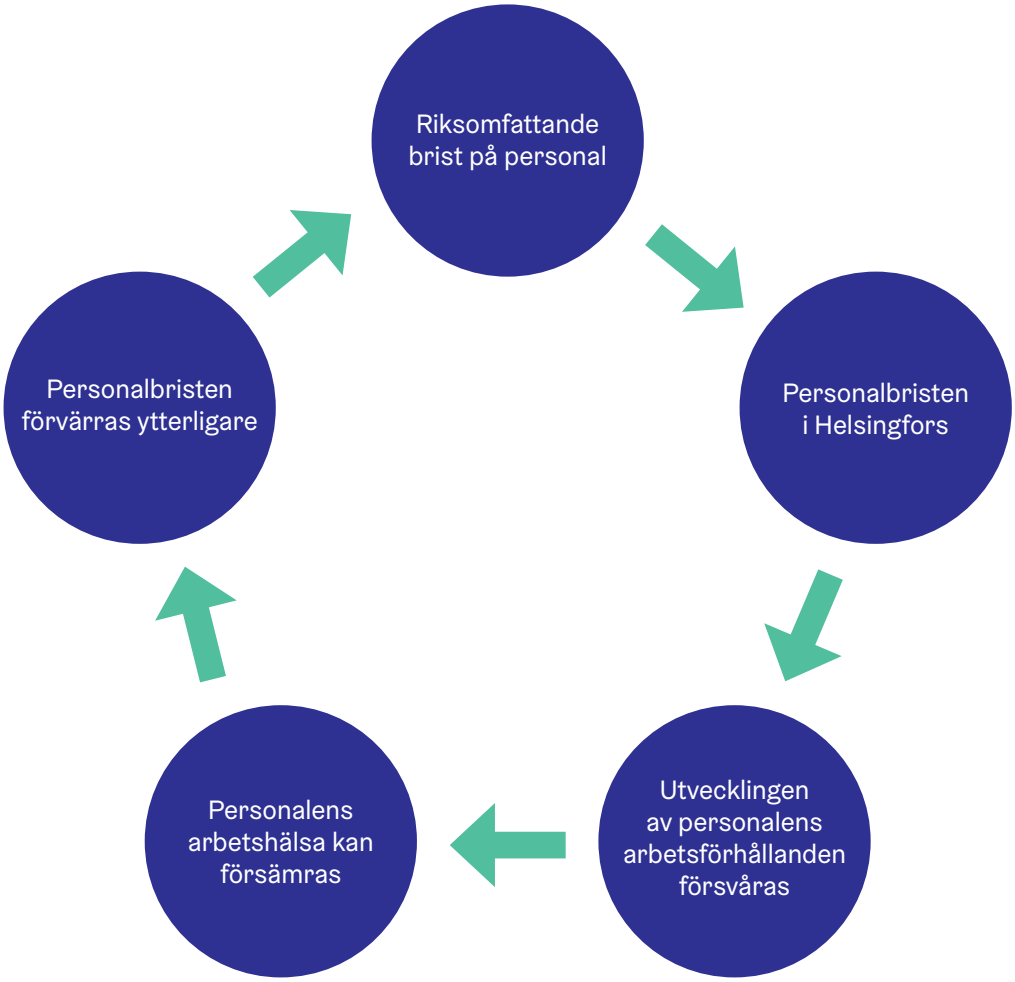
Påstående i Kommun10-enkäten	Utvecklingen från 2018 till 2020	Utvecklingen från 2020 till 2022	Småbarnspedagogikens situation 2022 i förhållande till hela Helsingfors
Har upplevt vålds- eller hotsituationer på grund av kunder	▲	▼	▼
Arbetsmängden har överskridit toleransen	▲	▼	▼
Etisk belastning: verksamhet som strider mot egna värden	▲	▼	▼
Mätarna för ledarskap	▲	▼	▲
Stämningen på arbetsplatsen	▲	■	▲
Socialt kapital	▲	▼	▲
Har övervägt att byta arbetsgivare	▲	▼	■
Skulle rekommendera arbetsgivaren till sina vänner	▲	▼	▼

▲ Mätaren har förbättrats/mätaren är på en bättre nivå inom småbarnspedagogiken än genomsnittet i Helsingfors

■ Mätaren är oförändrad/mätaren är på samma nivå inom småbarnspedagogiken än genomsnittet i Helsingfors

▼ Mätaren har försämrats/mätaren är på en lägre nivå inom småbarnspedagogiken än genomsnittet i Helsingfors

Figur 16 Den onda cirkeln på grund av personalbristen



Arbetshälsan samt dragnings- och hållkraften har försämrats enligt mätarna

Personalens arbetshälsa har årligen mätts med hjälp av antingen Kommun10-, Fiilari- eller Arbetshälsoenkäten. På basis av de mätare som valts för granskningen har arbetshälsan förbättrats något från 2018 till 2020, men minskat från 2020 till 2022 (tabell 5). Förutom personalbristen kan försämringen av resultaten ha påverkats av coronapandemin och förändringar i lagen om småbarnspedagogik. Enligt Arbetshälsoinstitutets forskningsprojekt Miten Suomi voi? har arbetshälsan försämrats i hela Finland från sommaren 2021 till slutet av 2022.

Av tabell 5 framgår också situationen för Helsingfors stads småbarnspedagogik 2022 jämfört med situationen i hela Helsingfors stad. Resultatet av många påståenden i personalenkäten har försämrats inom småbarnspedagogiken 2020–2022, men ändå var mätarna för ledarskap, stämningen på arbetsplatsen och socialt kapital på en bättre nivå än genomsnittet i hela staden 2022.

På basis av de mätare som beskriver arbetshälsan var skillnaderna mellan de olika småbarnspedagogikområdena tämligen stora. Dessutom hade skillnaderna för flera mätare ökat 2018–2022. Också i enkäten för utvärderingen var de regionala skillnaderna betydande, till exempel när det gäller frågan till arbetstagarna om huruvida de upplever ledningen av den egna enheten som en positiv resurs. Enligt svaren i textform har daghemsföreståndarna inte nödvändigtvis tid att leda och inte heller tillräckliga kunskaper. Inom småbarnspedagogiken är dock mätarna för ledarskap högre än genomsnittet på stadsnivå, och ledarskapet har utvecklats under de senaste åren. Sektorn har till exempel stärkt ledningens resurser genom att utveckla en modell för vice föreståndare och central kundhandledning. Avsikten är att 2023 införa en modell för riktat stöd till chefer. Modellen för riktat stöd till arbetsgemenskapen infördes redan 2022, och i mars 2023 omfattade den 22 arbetsgemenskaper till vilka man riktade olika typer av stöd, beroende på arbetsgemenskapernas behov.

Påståendena som beskriver hållkraften, ”har övervägt att byta arbetsgivare” och ”skulle rekommendera arbetsgivaren till sina vänner”, hade utvecklats i oönskad riktning: viljan att byta arbetsgivare ökade och viljan att rekommendera minskade. Förutom dessa ökade också personalomsättningen, dvs. antalet avgående anställda. Ökningen av personalomsättningen och viljan att byta arbetsgivare kan också återspegla de allmänna trenderna i arbetslivet inom kommunsektorn. Viljan att rekommendera rasade 2022, vilket bland annat kan bero på införandet av personal- och löneförvaltningssystemet Sarastia i april 2022. I personalenkäten uppskattade över hälften av arbetstagarna att införandet av Sarastia inverkade på den egna inställningen till arbetsgivaren.

Man kan mäta dragningskraften med antalet ansökningar som inkommer per ledig arbetsplats. Inom småbarnspedagogiken har rekryteringsförfarandena dock utvecklats så mycket att utvecklingen av antalet ansökningar inte nödvändigtvis tyder på förändringar i dragningskraften. I alla fall visar bristen på arbetskraft att det inte finns tillräckligt många sökande, vilket i sin tur främst kan bero på att det inte har utbildats tillräckligt många anställda till branschen.

Figur 16 sammanfattar hur bristen på lärare inom småbarnspedagogik i hela Finland återspeglas i Helsingfors. När det finns personalunderskott i daghemmen försvåras utvecklingen av personalens arbetsförhållanden. På grund av både personalbristen och svårigheten att utveckla arbetsförhållandena kan arbetshälsan försvagas och därmed ytterligare förvärra personalbristen.

Slutsatser

Sektorn för fostran och utbildning har genom många åtgärder försökt förbättra tillgången på personal, men trots detta har personalens arbetshälsa samt dragnings- och hållkraften försämrats. Till en del handlar det om riksomfattande trender som kan ha förstärkts av coronapandemin. Delvis handlar det dock om att personalbristen i sig själv är en faktor som ytterligare förvärrar personalbristen genom att försämra arbetshälsan. Personalbristen är dock inte ett problem endast i Helsingfors, utan det råder brist på lärare inom småbarnspedagogik i hela landet. Detta betyder inte att Helsingfors inte kan påverka situationen genom sina egna åtgärder. Helsingfors har vidtagit en hel del åtgärder inom ramen för stadens egen beslutanderätt, men situationen har inte blivit lättare utan svårare. Å andra sidan skulle situationen säkerligen vara ännu mer utmanande utan de åtgärder som sektorn vidtagit under den här och den föregående fullmäktigeperioden.

Personalbristen är redan så allvarlig att det behövs ytterligare intensifierade åtgärdsprogram för att förbättra personaltillgången. I framtiden är det viktigt att säkerställa att avhjälpandet av personalbristen ligger högt upp på hela stadens agenda. Stadens intressebevakning spelar fortfarande en viktig roll för att göra det möjligt att finna mer permanenta lösningar på personalbristen inom sektorn i form av tillräckliga utbildningsplatser.

Utifrån personalenkäten finns det fortfarande rum för förbättring inom sektorn för fostran och utbildning när det gäller att ta hänsyn till personalens förslag till sätt att förbättra arbetsförhållandena i arbetsgemenskapen. Utvecklingen av ledarskapet är en sak som redan har uppmärksammats, men som fortfarande kräver ytterligare insatser. Dessutom har ledningen genom information försvårats i och med införandet av Sarastia.

Att satsa på arbetshälsan kräver förutom sektorns åtgärder också lösningar på stadsnivå, såsom att säkerställa att personalförmånerna är konkurrenskraftiga. Personalenkäten visade också att anställda på daghem vill ha arbetsro och mindre administrativt rapporteringsarbete på daghemmen för att bättre kunna koncentrera sig på sin grundläggande uppgift.

Lönen är en viktig faktor såväl för branschens dragningskraft som för dess hållkraft. Helsingfors stad har redan höjt lönerna något genom sina egna lönelösningar. Kommunspecifika löneprogram är ägnade att öka konkurrensen om arbetskraft mellan städerna, men i huvudstadsregionen, där levnadskostnaderna är högre jämfört med det övriga landet, behövs även kommunspecifika lösningar.

Trenden har varit att allt fler barn under tre år kommer till daghemmen. Samtidigt som användningen av stödet för hemvård har minskat har efterfrågan på kommunal daghemsvård ökat. Sektorn för fostran och utbildning och Helsingfors politiska beslutsfattare bör bedöma om det är skäl att utvidga Helsingforstillägget så att det åter omfattar en större åldersgrupp än barn under ett år. Om efterfrågan på daghemsvård för de yngsta barnen minskade, skulle detta åtminstone i viss mån underlätta den svåra personalsituationen i daghemmen.

Revisionsnämnden konstaterar att

stadskansliet och sektorn för fostran och utbildning ska

- fortsätta genomförandet av löneutvecklingsprogrammet i de yrkesgrupper som lider av brist på arbetskraft.
- effektivisera intressebevakningen i statens riktning för att trygga tillräckliga utbildningsplatser inom småbarnspedagogiken.

sektorn för fostran och utbildning ska

- inom småbarnspedagogiken ta större hänsyn till personalens synpunkter vid beslut om vilka åtgärder som ska vidtas på arbetsgemenskapsnivå för att förbättra arbetsförhållandena.
- fortsätta att utveckla ledarskapet inom småbarnspedagogiken.
- säkerställa att det inom småbarnspedagogiken är möjligt att koncentrera sig på det grundläggande arbetet.
- säkerställa tillräckligheten och korrektheten av personalrapporteringen.
- utreda om återställandet av Helsingforstillägget till vissa delar skulle kunna underlätta den svåra personalsituationen.

stadskansliet ska

- utreda om de personalförmåner som Helsingfors stad erbjuder är konkurrenskraftiga jämfört med grannstäderna.

Världens bästa och mest jämlika plats för inlärning

Främjande av välbefinnandet för studerande på andra stadiet

? Har studerandevården främjat välbefinnandet för studerande på andra stadiet?

! Många åtgärder har vidtagits, men tillgången till mentalvårdstjänster är bristfällig.

Utvärderingens huvudfråga:

Har man inom sektorn för fostran och utbildning främjat målet i stadsstrategin och budgeten 2022 för att stärka studerandenas välbefinnande i gymnasier och yrkesutbildning?

Delfrågor:

1. Har studerandenas individuella stöd inom gymnasieutbildning och yrkesutbildning utvecklats i enlighet med målet i stadsstrategin?

2. Har tillgången till tidiga mentalvårdstjänster för studerande ökats i enlighet med målet i stadsstrategin?

3. Har sektorn för fostran och utbildning inlett åtgärder eller håller den på att inleda åtgärder i enlighet med budgeten 2022 för att främja studerandenas välbefinnande?

Enligt stadsstrategin 2021–2025 utvecklas det individuella stödet till studerande inom gymnasieutbildning och yrkesutbildning. Enligt budgeten 2022 stärker sektorn för fostran och utbildning samhörigheten och delaktigheten så att studerandena upplever att de hör till deras klass-/inlärningsgemenskap. Avsikten var att främja återhämtningen från coronapandemin genom gemensam studerandevård, individuellt arbete av studerandevårdens personal, yrkesövergripande handledning samt samarbete mellan skolans olika yrkespersoner under skoldagen. Syftet var också att förbättra tillgången till studerandevårdstjänsterna och öka samarbetet mellan hemmet och läroanstalten. Sektorn skulle öka samarbetet med social- och hälsovårdssektorn samt kultur- och fritidssektorn för att stärka ungdomarnas välbefinnande. Ett mål i strategin är också att förbättra tillgången till tidiga mentalvårdstjänster och korttidspsykoterapi för unga samt att utvidga mentalvårdstjänsterna med låg tröskel.

I Helsingfors finns 15 gymnasier som drivs av staden, varav tre är svenskspråkiga. Det finns 24 privata eller statliga gymnasier, och staden tillhandahåller dessa studerandevårdstjänster med varierande avtal. Staden ordnar yrkesutbildning vid Finlands största yrkesläroanstalt Yrkesinstitutet Stadin ammatti- ja aikuisopisto (Stadin AO), som har 14 verksamhetsställen. Stadens studerandevårdstjänster tillhandahåller tjänster även vid privata yrkesläroanstalter som är verksamma i Helsingfors. Stadens studerandevård omfattade över 33 600 studerande 2022.

Utvärderingen var en del av en gemensam utvärdering av huvudstadsregionens städer och HUS och riktades till barns och ungas välfärd. Helsingfors utvärdering gällde studerandevården för studerandena på andra stadiet. Det centrala utvärderingsmaterialet bestod av intervjuer inom studerandevården och studerandehälsovården, preciserande begäranden om information och statistiska uppgifter som beskriver studerandenas välbefinnande.

Individuellt stöd har ökats inom studerandevården

Inom gymnasieutbildningen och yrkesutbildningen har det individuella stödet för studerande förstärkts genom att mer än tidigare använda sektorsövergripande arbete inom individuell studerandevård. Vid läroanstalten sammankallas en yrkesövergripande sakkunniggrupp från fall till fall eller enligt individuella behov. Gruppen består av en företrädare för den pedagogiska sidan och för studerandevården samt vid behov andra sakkunniga, såsom företrädare för socialförvaltningen, enligt behovet och studerandens önskemål.

På andra stadiet har man ökat det planmässiga kollaborativa studerandevårdsarbetet och utbildningen för studerandevårdsanställda för att stödja studerandenas välfärd. Inom läroanstalternas studerandevårdsarbete arbetar sakkunniga i välfärd, vilkas yrkeskunnande har stärkts genom olika utbildningar. Alla kuratorer och psykologer har utbildats i Acceptance and Commitment Therapy (acceptans- och

dedikationsterapi, ACT-utbildning), och mer än hälften av hälsovårdarna har fått en kort utbildning i metoden. En del av hälsovårdarna har genomgått utbildning i interpersonell handledning (IPC) för behandling av depressionssymtom, och de psykiatriska sjukskötare som behandlar missbruks- och mentalproblem är specialiserade på att ge interpersonell terapi (IPT-N). Av de evidensbaserade metoderna används också restorativa metoder för grupper allmänt och Cool Kids Chilled-metoden i viss utsträckning. Vid några läroanstalter genomförs våren 2023 pilotförsök för metoden handledd egenvård och för interventionsnavigatorn.

Samhörigheten främjas med hjälp av välfärdskaféer

Åtgärderna för främjande av studerandenas välfärd har i huvudsak vidtagits med stadens eget coronaåterhämtningsanslag. Dessutom har annan specialfinansiering, i huvudsak från staten, stått till förfogande. Till stöd för studerandena har man vid läroanstalter rekryterat samhällskuratorer, handledningslärare, arbetstränare, vardagsledare, flerspråkiga handledare och motionscoacher. Samarbetet med kultur- och fritidssektorn sker till exempel genom att man provar ungdomsledarnas arbete vid läroanstalten. En del av de nya verksamhetsformerna är försök och en del av arbetstagarna är visstidsanställda.

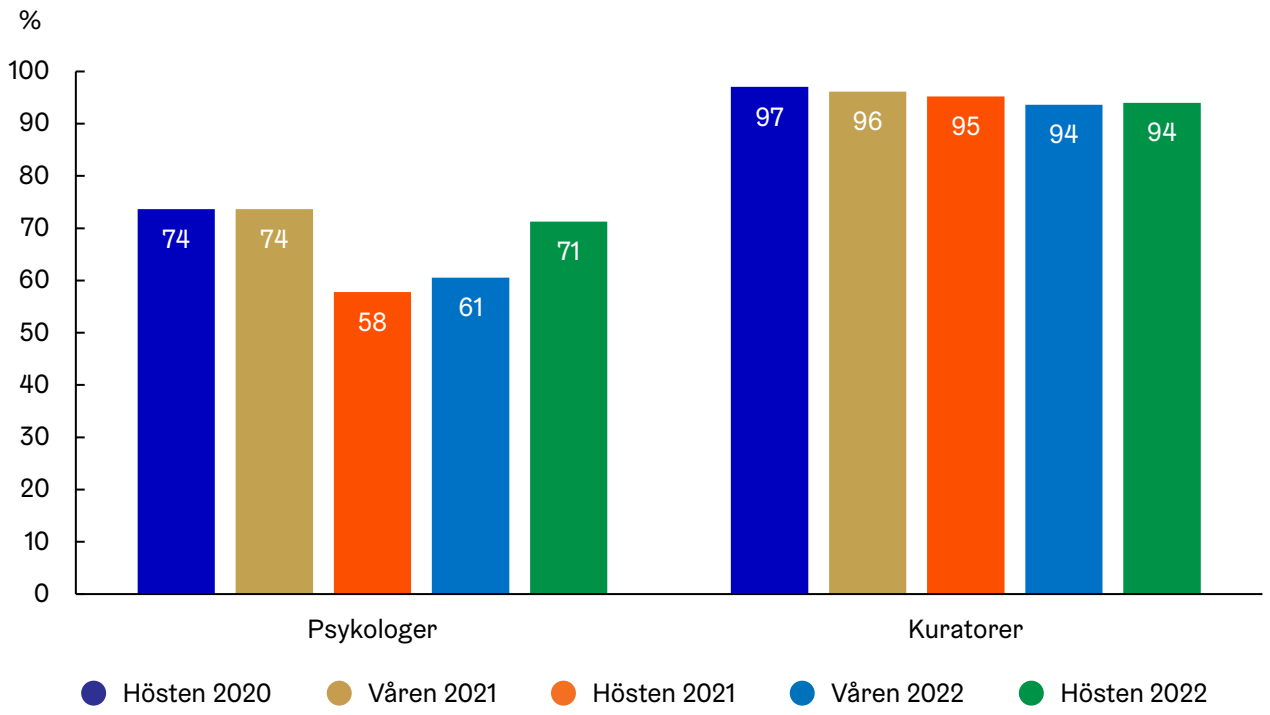
Studerandenas samhörighet och delaktighet i läroanstaltens vardag har främjats genom att i alla gymnasier och Stadin AO:s verksamhetsställen starta välfärdskaféer. Välfärdskaféet är en mötesplats med låg tröskel och ett utrymme där en vuxen medlem av skolans personal är närvarande för ungdomar och där man ordnar evenemang och diskussioner. Välfärdskaféets idé är regelbundenhet. Vid några läroanstalter ordnas kaféer varje vecka enligt rekommendationerna från studerandevården, vid andra mer sällan. Studerandena och läroanstalternas personal har ansett att välfärdskaféverksamheten är god, även om det på vissa verksamhetsställen råder oklarhet om vilken yrkesgrupp eller instans som ska ansvara för organiseringen av verksamheten: huruvida uppgiften ankommer på studerandevårdens personal eller till exempel välfärdsgruppen.

Det råder brist på psykologer, den övriga personalen inom studerandevården har ökats

Antalet kuratorer, hälsovårdare och psykiatriska sjukskötare har ökats 2021–2022, vilket innebär att tillgången till deras tjänster väntas att bli bättre i framtiden. Hösten 2022 fanns det 50 kuratorer och 32 psykologer inom studerandevården. Cirka 63 hälsovårdares arbetsinsats riktades till studerandevården. Ökningen av antalet beror på att 2022 blev dimensioneringen för kuratorer (högst 670 studerande/kurator) lagstadgad och dimensioneringen för hälsovårdare (högst 570 studerande/hälsovårdare) vägledande.

Tillgången till kuratorn och hälsovårdaren ligger enligt utvärderingen på en god nivå, men endast 71 procent av studerandena fick tillgång till psykologtjänsten inom den föreskrivna tidsfristen (figur 17). Det individuella arbetet har ökat, särskilt under coronapandemin, och

Figur 17 Andelen studerande som fått tillgång till studerandevårdens psykolog- och kuratorstjänster inom den lagstadgade tidsfristen (7 dygn), %



det nuvarande antalet psykologer motsvarar inte det ökade behovet. Under läsåret 2022–2023 finns det över 1 000 studerande per en psykolog. Dimensioneringen för psykologer (högst 780 studerande/psykolog) blir lagstadgad hösten 2023, men det finns stora utmaningar med tillgången på psykologer. Bland annat har man inte lyckats fylla tillfälliga poster, och det råder brist på svenskspråkiga psykologer.

Vid studerandevården förutspås att dimensioneringen inte kommer att uppnås. Förutom privata hälsostationer konkurrerar till exempel andra städer och till och med stadens affärsverk företagshälsan om arbetskraften, så det kan vara svårt att få psykologer att stanna kvar och arbeta hos staden. Det har sedan en lång tid rått brist på läkare inom studerandevården. Det fanns inga statistiska uppgifter om tillgången till hälsovårdarens tjänster tillgängliga, men enligt de intervjuade avdelningsskötarna inom studerandehälsovården är tillgången nuförtiden på god nivå.

Studerandena på andra stadiet ska från studerandevården få lågtröskelhjälp för välbefinnandet och begynnande utmaningar med den psykiska hälsan, och vid behov ska de hänvisas vidare. De som har svårare symtom kan dock inte hänvisas till fortsatt behandling, eftersom Ungdomsstationen, som behandlar medelsvåra mentalproblem, har varit överbelastad. Före coronapandemin var väntetiden 2–3 månader, men under coronapandemin till och med sex månader. I slutet av 2022 lyckades man förkorta väntetiden till tiden före pandemin, men för den unga kan väntetiden fortfarande vara för lång. Enligt utvärderingen är studerandevården tvungen att stödja studerande som på grund av en alltför lång väntetid kan behöva specialsjukvårdstjänster.

Samarbetet med social- och hälsovårdssektorn samt kultur- och fritidssektorn har ökats

Återhämtningen från coronapandemin har främjats genom ökat samarbete med socialarbetet och barnskyddet inom social- och hälsovårdssektorn samt ungdomsservicen inom kultur- och fritidssektorn. Samarbetet i frågor som rör studerande på läroanstaltsnivå har intensifierats till exempel med flera instanser som tillhandahåller socialvårdstjänster. Det anses att detta samarbete bör också ökas, vilket dels beror på skyldigheterna enligt läropliktslagen. Utöver detta har personal inom olika sektorer börjat arbeta vid läroanstalter, till exempel vardagsledare och ungdomsarbetare.

I enlighet med stadens senaste välfärdsplan är säkerställandet av ungdomarnas välbefinnande en del av välfärdsplanen på stadsnivå och ansvaret för det vilar på flera sektorer. En enhetlig ledningsstruktur har överenskommits mellan sektorn för fostran och utbildning samt social- och hälsovårdssektorn. Hösten 2022 inleddes utarbetandet av gemensamma mål med sektorn för fostran och utbildning samt social- och hälsovårdssektorn för att stärka ungdomarnas välfärd.

Utvecklingen av servicekedjan för ungas mentalvårdstjänster och graderingen av vården har inletts 2021 som en del av projektet Framtidens social- och hälsocentral. Syftet med skapandet av en servicekedja för mentalvårdstjänster för barn och unga är att stärka samarbetet mellan olika aktörer. Syftet var också att skapa en visuell modellering av graderingen av tjänsterna till arbetstagarnas förfogande. Arbetet pågår fortfarande. I projektets självvärderingsrapport hösten 2022 konstateras att det i Helsingfors saknas mentalvårdstjänster med tidigt stöd för barn och unga.

Samarbetet mellan läroanstalten och hemmet bör utvecklas

I och med ändringen av läropliktslagen bär vårdnadshavaren från och med 1.8.2022 ansvaret för att den minderåriga fullgör sin läroplikt, och läroanstalten har ansvaret att kontakta vårdnadshavaren om studierna inte framskrider. Därför har samarbetet mellan läroanstalten och hemmet ökats för att stödja den ungas tillväxt. Videomaterial har tagits fram för vårdnadshavarna, och de har inkluderats i projekt som syftar till att öka studerandenas välbefinnande, såsom pilotprojektet för egenvård och programmet School to Belong. Vårdnadshavarnas deltagande i läroanstaltens verksamhet är dock relativt obetydligt, särskilt vid Stadin AO. Av studerandena vid Stadin AO har 43 procent något annat modersmål än finska eller svenska. Sektorn för fostran och utbildning betraktar samarbetet mellan läroanstalten och vårdnadshavarna som en av de viktigaste sakerna som ska utvecklas. Detta förutsätter bland annat att vårdnadshavarna får information om det finländska skolsystemet, studerandens rättigheter och skyldigheter samt bekräftelse för att stödja studeranden. Psykoedukativ utbildning som riktar sig till föräldrarna har använts för att svara på detta, men hittills har den bara varit tillgänglig som distansutbildning.

Studerandenas välbefinnande verkar inte ha förbättrats ännu

Ungdomarnas ångest och ensamhet har ökat betydligt under coronapandemin. En ökning av att man upplever ångest är dock inte bara ett fenomen i samband med coronapandemin, eftersom situationen sedan länge har försämrats. Återgången till närstudier efter distansstudieperioderna ökade läroanstalternas möjligheter att förbättra samhörigheten. Enligt en ensamhetsenkät genomförd av Helsingforsmission upplever 15 procent av studerandena fortfarande allvarlig ensamhet, men nästan 40 procent av studerandena anser att läroanstalten har vidtagit åtgärder för att minska ensamheten.

Enligt resultaten av en enkät om skolhälsan för unga i Helsingfors har ensamheten blivit betydligt vanligare,

och måttlig eller svår ångest, förändringar i sinnesstämningen och depressionssymtom har blivit allt vanligare. I Helsingfors är graden av självkänsla bland studerande på andra stadiet lägre än i hela landet i genomsnitt eller i den övriga huvudstadsregionen.

Studieavbrotten i gymnasier har ökat sedan läsåret 2019–2020, medan studieavbrotten inom yrkesutbildningen minskade något från 2019 till 2021. Coronapandemin har dock bidragit till att studierna försenats. Enligt Amisbarometern upplevde 30 procent av svarspersonerna att psykiska problem och 23 procent av svarspersonerna att utmattning har fördröjt framskridandet av studierna. Enligt sektorns egen enkät uppskattade nästan hälften av gymnasieeleverna att coronapandemin hade försvårat studierna ännu hösten 2021.

Slutsatser

Sektorn för fostran och utbildning har främjat målet i stadsstrategin och budgeten 2022 att stärka studerandenas välbefinnande i gymnasier och yrkesutbildning. Det kan dock konstateras att det finns brister i resurserna för att stödja studerandenas välbefinnande och därmed även i tillgången till tjänster för tidigt stöd av välbefinnande.

Det individuella stödet på andra stadiet har ökats. Man har försökt förbättra tillgången till tjänster inom studerandevården genom att öka personalen och genom att tilläggsutbilda personalen i att ge stöd i välfärdsfrågor. Dessutom har studerandenas samhörighet och delaktighet främjats genom att vid läroanstalter anställa personal som erbjuder handledning, aktiviteter och stöd i anslutning till gemenskapen med låg tröskel. Åtgärderna i enlighet med målen i budgeten 2022 för att stärka välbefinnandet för studerande på andra stadiet har ökats. En stor del av åtgärderna handlar om återhämtning från coronapandemin, men en del har genomförts med anledning av läropliktslagen, som trädde i kraft 2021.

Det finns ett stort behov av att förbättra tjänsterna inom studerandevården och främja studerandenas välfärd, och detta har man försökt bemöta på många sätt. Särskilt efter coronapandemin har det individuella arbetet ökat, men antalet psykologer har inte motsvarat det ökade behovet. Sektorn för fostran och utbildning förutspår att det också kommer att vara en utmaning att uppfylla den lagstadgade dimensioneringen hösten 2023, eftersom det finns konkurrens om psykologarbetskraften.

Vid sidan av coronaåterställningsanslaget har även annan specialfinansiering funnits till förfogande för att förbättra studerandenas välfärd. En del av den personal som rekryterats med dessa tilläggsanslag är visstidsanställd och en del av verksamheten grundar sig på försök.

Studerandenas samhörighet och delaktighet har främjats genom att starta välfärdskaféer vid läroanstalter. Studerandena och läroanstalternas personal har ansett att välfärdskaféverksamheten är god, även om den ordnas mindre sällan på vissa verksamhetsställen, och även om det råder en viss oklarhet om vem eller vilken instans som ansvarar för att ordna verksamheten.

Studerandenas psykiska välbefinnande har försämrats särskilt under de senaste åren, vilket gör att behovet av mentalvårdstjänster ökar. Dessutom är studerandevården tvungen att stödja studerande med allvarligare symtom på grund av att det är svårt att få tillgång till fortsatt vård till exempel hos Ungdomsstationen, vilket innebär att studerandenas problem kan förvärras. Servicekedjan för mentalvårdstjänster för unga och graderingen av vården har utvecklats som en del av utvecklandet av mentalvårds- och missbrukartjänsterna för barn och unga. Det har gjorts gradering, men diskussionen om den fortsätter. Det är viktigt att personalen och kunderna får tillgång till en modell för gradering av vården.

Revisionsnämnden konstaterar att

social-, hälsovårds- och räddningssektorn ska i samarbete med studerandevården inom sektorn för fostran och utbildning

- så snart som möjligt fastställa servicekedjan för mentalvårdstjänster för unga och graderingen av vården i samarbete med alla de instanser som ansvarar för ungas mentalhälsa. I samband med graderingen ska mentalvårdskundernas etapper i vårdkedjan samt de ansvariga instanserna för tjänsterna tydligt fastställas.
- säkerställa att servicekedjan för mentalvårdstjänster för unga, graderingen av vården och anvisningarna görs kända för både personalen och kunderna.
- säkerställa att ungdomar med medelsvåra psykiska problem får tillgång till Ungdomsstationens tjänster innan deras problem förvärras.

sektorn för fostran och utbildning samt social-, hälsovårds- och räddningssektorn ska i samarbete

- förbättra tillgången till psykologtjänsterna inom studerandevården och främja att psykologerna stannar kvar.

sektorn för fostran och utbildning ska i gymnasier och yrkesutbildning

- stödja ordnandet av välfärdskaféer så att deras verksamhet etableras i alla gymnasier och Stadin AO:s verksamhetsställen.

Helsingforsarnas hälsa och välfärd blir bättre

Vuxnas tillgång till tidiga mentalvårdstjänster

? Har staden vidtagit utvecklingsåtgärder för att göra det lättare för vuxna att få tillgång till tidiga mentalvårdstjänster?

! Ja, men vårdkedjan är inte tydlig och kunderna får inte tillgång till vård inom den målsatta tiden.

Utvärderingens huvudfråga:

Har staden gjort det lättare för vuxna att få tillgång till tidiga mentalvårdstjänster?

Delfrågor:

1. Har tillgången till tidiga mentalvårdstjänster förbättrats?
2. Har tillgången till korttidspsykoterapi förbättrats?
3. Har lågtröskeltjänsterna ökats eller har tröskeln sänkts?

Enligt stadsstrategin 2021–2025 ska staden förbättra tillgången till tidiga mentalvårdstjänster och korttidspsykoterapi samt utvidga mentalvårdstjänsterna med låg tröskel. I stadens budget för 2022 var målet att öka verksamhetsställena för Mieppi som ger mentalvård med låg tröskel. I social- och hälsovårdssektorns verksamhetsplan för 2022 betonades stärkandet av lågtröskeltjänsterna, mentalvårdstjänsterna och de uppsökande tjänsterna som är nära stadsborna. Bestämmelser om ordnandet av mentalvårdstjänster finns i hälso- och sjukvårdslagen.

Utvärderingen begränsades till de tidiga mentalvårdstjänster och mentalvårdstjänster med låg tröskel för vuxna inom primärvården som staden genomförde i form av öppenvård. Föremål för utvärderingen av tjänsterna var sjukskötarna inom mental- och missbrukarvården på hälsostationerna, rådgivningen och hänvisningen till tjänsterna, Mieppi-mentalvårdstjänsten med låg tröskel och korttidspsykoterapin. Materialet i utvärderingen bestod av intervjuer med ansvariga för tjänsterna i första linjen samt företrädare för mentalvårdsorganisationer. Vid utvärderingen genomfördes dessutom en enkät till de 42 sjukskötarna inom mental- och missbrukarvården på stadens hälsostationer, av vilka 35 besvarade enkäten. Vid utvärderingen användes också dokument- och kundresponsmaterial samt statistiska uppgifter.

Det blir fler Mieppi-serviceställen för mentalvårdstjänster med låg tröskel

Mieppi är ett mentalvårdsserviceställe med låg tröskel, där kunderna kan få diskussionsstöd i frågor som gäller mentalhälsan. Detta innebär i praktiken 1–5 möten med en sjukskötare eller psykolog. Man kan söka sig till tjänsten på egen hand utan remiss och boka tid på elektronisk väg eller besöka servicestället. Tjänsten är öppen för alla, och även minderåriga som fyllt 13 år kan använda den. Målet är också att Mieppis tjänster ska kunna nås inom rimlig tid och att kunder som kommer in utan tidsbeställning ska tas emot inom ramen för besökstiderna. Mieppi ger råd och hänvisning till fortsatt vård, men tjänsten har ingen egen läkare. Man skriver inte heller recept eller ger sjukledighet vid Mieppi, utan dessa ska sökas hos den egna hälsostationen. Man kan inte söka sig till tjänsten om man redan har vårdkontakt med någon annan mentalvårdstjänst. Kunden uppmanas då att kontakta vårdinstansen i fråga.

Mieppis verksamhet har utvidgats i Helsingfors efter 2019, och i början av 2023 hade Mieppi tre verksamhetsställen: I Kvarnbäcken, Fiskhamnen och Haga. Målet är att det i framtiden ska finnas ett Mieppi-serviceställe vid alla Helsingfors stads centraler för hälsa och välbefinnande. Principen om låg tröskel tillämpas vid Mieppi-serviceställena genom att man erbjuder besökstider utan tidsbeställning. Besökstiderna som erbjuds utan tidsbeställning har dock minskat från augusti 2022 till januari 2023, vilket kan höja tröskeln att söka sig till Mieppi. Å andra sidan föredrar kunderna att söka sig till mottagningen genom att boka tid. Förändringen kan påskynda tillgången till mottagningen för kunder som bokar tid, eftersom resurser kan överföras till tidsbeställda besök.

Ett av syftena med lågtröskeltjänsterna är att öka den sociala integrationen genom att nå kunder som inte omfattas av servicesystemet, såsom arbetslösa, mindre bemedlade och invandrare. Mieppis tjänster är avgiftsfria och Mieppi erbjuder tolktjänst. Tjänsterna borde därför vara lättillgängliga även för mindre bemedlade och invandrare. Det finns regionala skillnader mellan Mieppi-serviceställenas tjänsters språkutbud och väntetider. Kunderna får dock söka sig till vilket Mieppi som helst oberoende av bostadsområdet.

Social- och hälsovårdssektorn har mätt kundupplevelsen av Mieppi-serviceställena med en enkät som besvarades av 43–47 kunder beroende på frågan.

Svarsprocenten på enkäten är inte känd. Frågorna i enkäten gällde bland annat hur tidsbeställningen fungerar, hur kunden blir hörd och förstådd samt hur kunden får nödvändig information, nya resurser och nya perspektiv. Kundernas tillfredsställelse i dessa frågor varierade mellan 84 och 94 procent, det vill säga kunderna var mycket nöjda med Mieppi.

Väntetiden för sjukskötarmottagning inom mental- och missbrukarvården kan vara lång

En kund som lider av psykiska problem kan hänvisas till sjukskötarmottagning inom mental- och missbrukarvården på hälsostationen från vilken hälsostation som helst i Helsingfors eller från någon annan hälso- och sjukvårdstjänst på basis av en bedömning av vårdbehovet som gjorts av en läkare eller sjukskötare. Sjukskötarna inom mental- och missbrukarvården kan hjälpa med lindriga eller medelsvåra psykiska problem.

Om en kund har allvarliga psykiska problem, hänvisar sjukskötaren inom mental- och missbrukarvården kunden till en bedömning av vårdbehovet av hälsostationens läkare eller av någon annan läkare som är kundens vårdkontakt. Läkaren bedömer om kriterierna för specialiserad sjukvård är uppfyllda så att kunden får vård på stadens psykiatriska poliklinik. Alternativt kan sjukskötarna inom mental- och missbrukarvården konsultera akut-, bedömnings- och konsultationsarbetsgruppen inom tjänsterna i första linjen.

Målet har varit att kunden ska få tillgång till sjukskötarmottagning inom mental- och missbrukarvården inom två veckor. Enligt uppgifter från 2021 och 2022 har den genomsnittliga väntetiden dock varit cirka tre veckor (figur 18). Väntetiden har varit ungefär lika lång 2021 och 2022. Den värsta belastningen har varit i juni 2022, då väntetiden kan ha dröjt över en månad. Uppgifterna baserar sig på rapporter ur kund- och patientdatasystemet Apotti där det inte finns uppgifter tillgängliga för alla månader. I en enkät i samband med utvärderingen var majoriteten av sjukskötarna inom mental- och missbrukarvården oense om påståendet att kunder med psykiska problem får tillgång till deras mottagning tillräckligt snabbt i förhållande till vårdbehovet. Det finns regionala skillnader i väntetiderna, och personalens frånvaron kan bidra till belastningen i tjänsten. Om kunden måste vänta länge på en mottagningstid är de anställda vanligtvis i kontakt med kunden. Utnyttjandegraden för tjänsten följs upp vid olika hälsostationer, och man försöker finna sätt att avhjälpa belastningen.

Tidiga mentalvårdstjänster utvecklas med hjälp av projektet Första linjens terapier

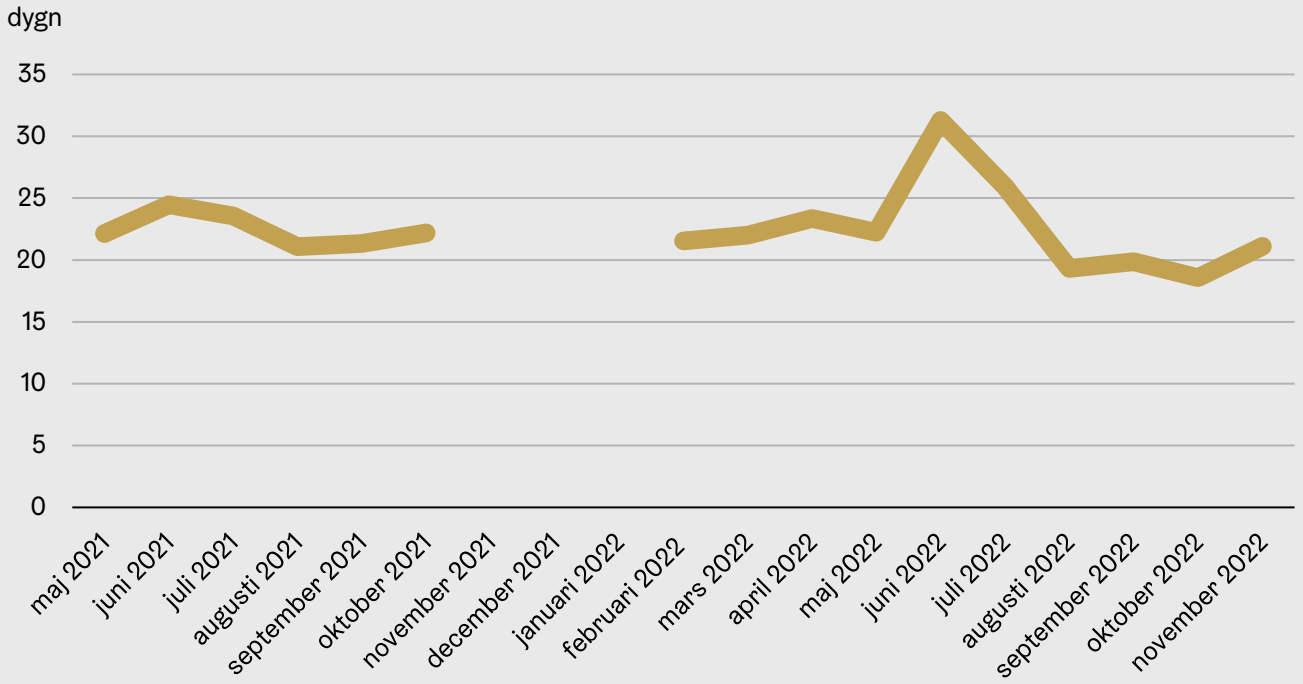
De viktigaste utvecklingsåtgärderna för stadens tidiga mentalvårdstjänster 2022 var anknutna till det nationella projektet Första linjens terapier. Syftet med projektet är att utvidga utbudet av psykosociala behandlingar som är direkt tillgängliga på basnivå, inklusive digitala tjänster, samt att utveckla de nödvändiga tjänsterna och den nödvändiga kompetensen. I projektet betraktas som den viktigaste utmaningen för mentalvårdstjänsterna att möta den stora efterfrågan på tjänster. Projektets utvecklingsåtgärder omfattar en beskrivning av det graderade vårdsystemet för mentalvårdstjänster, införandet av det digitala verktyget Terapinavigatorn för bedömning av vårdbehovet som underlättar hänvisningen till tjänster, utbildningar i korttidsterapi för personalen och handledd egenvård. I projektet ingår också diversifiering av utbudet av psykosocial vård så att personer med lindriga och medelsvåra psykiska störningar snabbt kan få tillgång till vård.

I stadens mentalvårdsservice har man under 2022 och 2023 skisserat graderingen av mentalvårdstjänsterna för vuxna och en beskrivning av den i enlighet med projektet Första linjens terapier (figur 19). I modellen graderas behandlingsutbudet efter behandlingsmetodens intensitet så att de lägre stegen lämpar sig för lindriga och medelsvåra psykiska störningar och de högre stegen för allvarliga eller komplicerade situationer. Syftet med graderingen av vården är att tillhandahålla tjänster på rätt nivå för den som behöver hjälp. Inom stadens mentalvårdsservice är graderingen av vården ett av de utvecklingsprojekt som syftar till att svara på den stora efterfrågan på mentalvårdstjänster och problemen med tillgången till vård. Med tanke på tjänsternas tillgänglighet och effekt är det viktigt att identifiera vilken typ av tjänst som passar varje kund och att kunna hänvisa varje kund till en tjänst som bäst motsvarar hens behov.

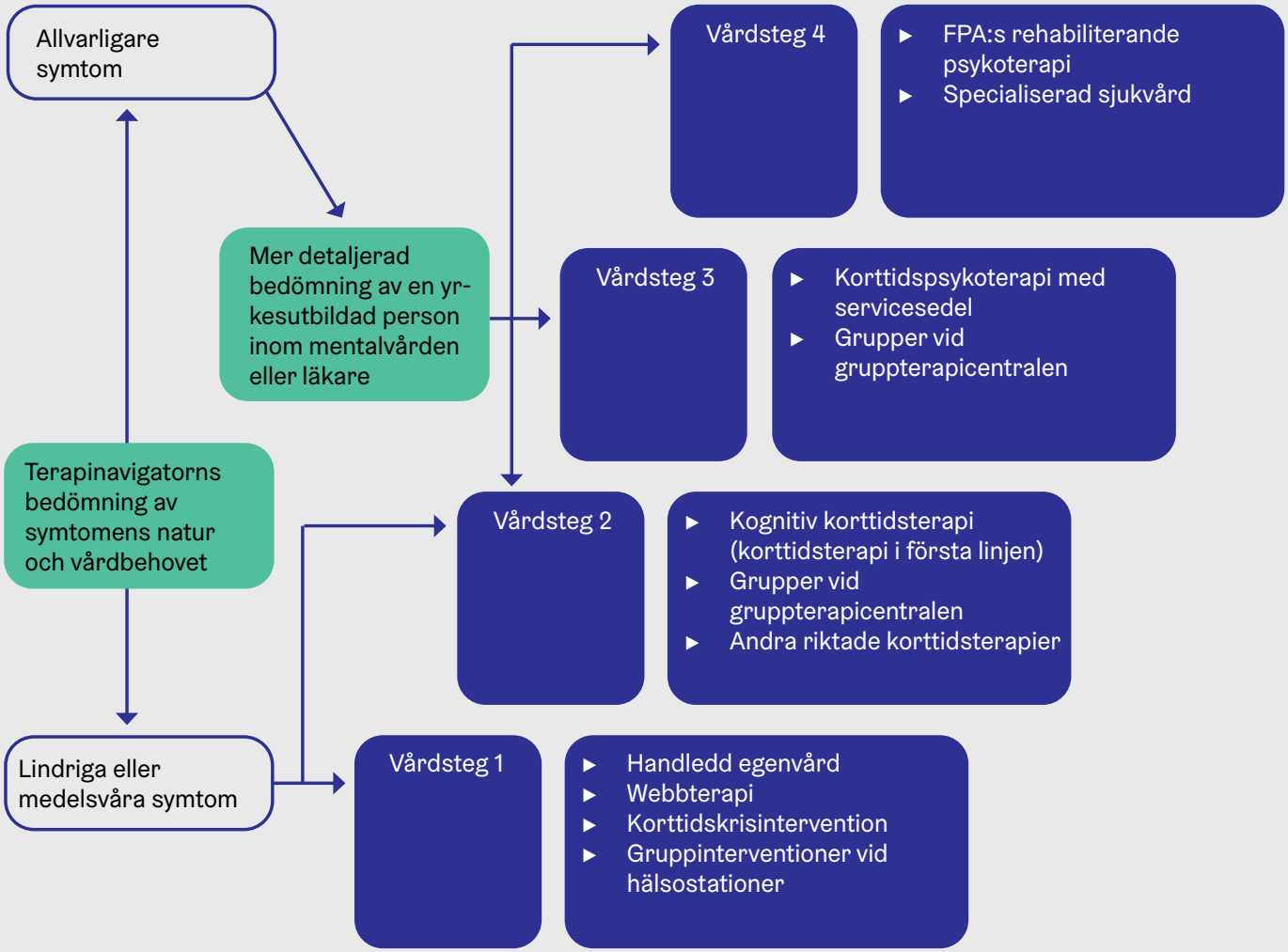
Enligt utkastet till beskrivning av graderingen av vården ska man först bedöma svårighetsgraden av symtomen hos en kund med psykiska problem och den behövliga vården med hjälp av Terapinavigatorn, utifrån vilken kunden kan hänvisas till det steg i vårdkedjan som motsvarar bedömningen av en yrkesutbildad person. På grundval av försök i andra städer har användningen av Terapinavigatorn förkortat väntetiden för tillgången till lågtröskeltjänster från två månader till mindre än två veckor. I Terapinavigatorn svarar kunden på frågorna och navigatorn bildar en sammanfattning som en yrkesutbildad person går igenom. Syftet är att påskynda bedömningen av vårdbehovet och göra det lättare för kunden att få tillgång till vård. I början av 2023 hade över 100 yrkesutbildade personer inom stadens tidiga mentalvårdstjänster utbildats till att använda Terapinavigatorn, och verktyget användes aktivt av sjukskötarna inom mental- och missbrukarvården samt de yrkesutbildade personerna vid Mieppi-serviceställena. Eftersom Terapinavigatorn vid tidpunkten för utvärderingen nyss hade tagits i bruk fanns det ännu ingen information om dess inverkan på väntetiderna för tillgången till mentalvårdstjänster i Helsingfors.

Ett av Helsingfors mål inom ramen för projektet Första linjens terapier är att utbilda korttidsterapeuter i första linjen. Till korttidsterapi i första linjen (sedan 2023

Figur 18 Väntetid från tidsbeställningen till mottagningen hos sjukskötare inom mental- och missbrukarvården på hälsostationerna maj 2021–november 2022, dygn. På grund av införandet av Apotti finns inga uppgifter tillgängliga för perioden oktober 2021–februari 2022.



Figur 19 Utkast till gradering av vården inom mentalvårdstjänsterna för vuxna i Helsingfors



kognitiv korttidsterapi) kan hänvisas patienter med lindriga och medelsvåra psykiska störningar. Korttidsterapin i första linjen är målinriktad och evidensbaserad behandling som pågår 5–10 gånger. Utbildning i korttidsterapi i första linjen ges i stor utsträckning till olika yrkesutbildade personer inom social- och hälsovårdsservicen, och korttidsterapiutbildningen varar ett år. Samtidigt har personalen inom social- och hälsovårdssektorn utbildats i handledd egenvård som erbjuder verktyg för dem som lider av lindriga psykiska problem. Vården baserar sig på patientens egenvårdsarbete inom ett egenvårdsprogram i webbtjänsten Psykporten som valts enligt behovet. Dessutom kan man använda till exempel egenvårdsprogrammen på webbplatsen Digimieli, som öppnades i början av 2023, på egen hand eller tillsammans med en yrkesutbildad person. Egenvårdsprogrammen kan användas anonymt och utan diagnos.

I revisionsnämndens enkät utreddes vad sjukskötarna inom mental- och missbrukarvården anser om de olika utvecklingsåtgärderna, såsom utvidgningen av Mieppi-tjänsten och tillhandahållandet av elektroniska mentalvårdstjänster. De sjukskötare som svarade på enkäten förhåller sig kritiska till utvecklingsåtgärderna, eftersom de anser att ingen av åtgärderna tydligt har förbättrat tillgången till tidiga mentalvårdstjänster. Dessutom upplevde svarspersonerna att de omfattande utbildningar som var anknutna till utvecklingsarbetet tog alltför mycket tid från patientarbetet. Å andra sidan anser flera svarspersoner att exempelvis utbildningar i korttidsterapi i första linjen har varit lyckade.

Enligt sjukskötarna inom mental- och missbrukarvården är förfarandet för att hänvisa en mentalvårdskund till en tjänst inom staden som motsvarar kundens behov inte tydligt. I synnerhet är det svårt att samarbeta med stadens öppenvårdstjänster inom psykiatrisk specialvård, till exempel den psykiatriska polikliniken. Det är svårt att hitta en lämplig vårdplats för patienter med allvarligare symtom som inte uppfyller kriterierna för specialiserad sjukvård. I enkätens svar i textform framhöll flera sjukskötare inom mental- och missbrukarvården att konsultationerna av akut-, bedömnings- och konsultationsarbetsgrupperna vid psykiatri- och missbrukarcentraler inte är tillräckliga och att kriterierna för att få tillgång till stadens specialiserade sjukvård är oklara.

Riktlinjerna för utvecklandet av de tidiga mentalvårdstjänsterna enligt Helsingfors stadsstrategi fick positiv respons från mentalvårdsorganisationerna. Förverkligandet av dessa riktlinjer i praktiken ur kundernas synvinkel är dock en annan sak, eftersom kunderna inte alltid är medvetna om de tillgängliga tjänsterna eller förstår sig på graderingen av vården. Kunderna till mentalvårdsorganisationernas tjänster har rapporterat om svårigheter med att få mottagningstider på hälsostationer och om att de ofta fått stå i kö för fortsatt vård utan att veta hur kön framskrider. Kunder som stått i kö har hänvisats till exempelvis MIELI ry:s tjänster, där kunden har erbjudits stödjande diskussioner under köandet. Enligt uppgifter från mentalvårdsorganisationer har vården inte alltid motsvarat kundernas behov. Det regelbundna samarbetet mellan staden och mentalvårdsorganisationerna för att förtydliga kundhänvisningen avbröts under coronapandemin, men började på nytt 2022.

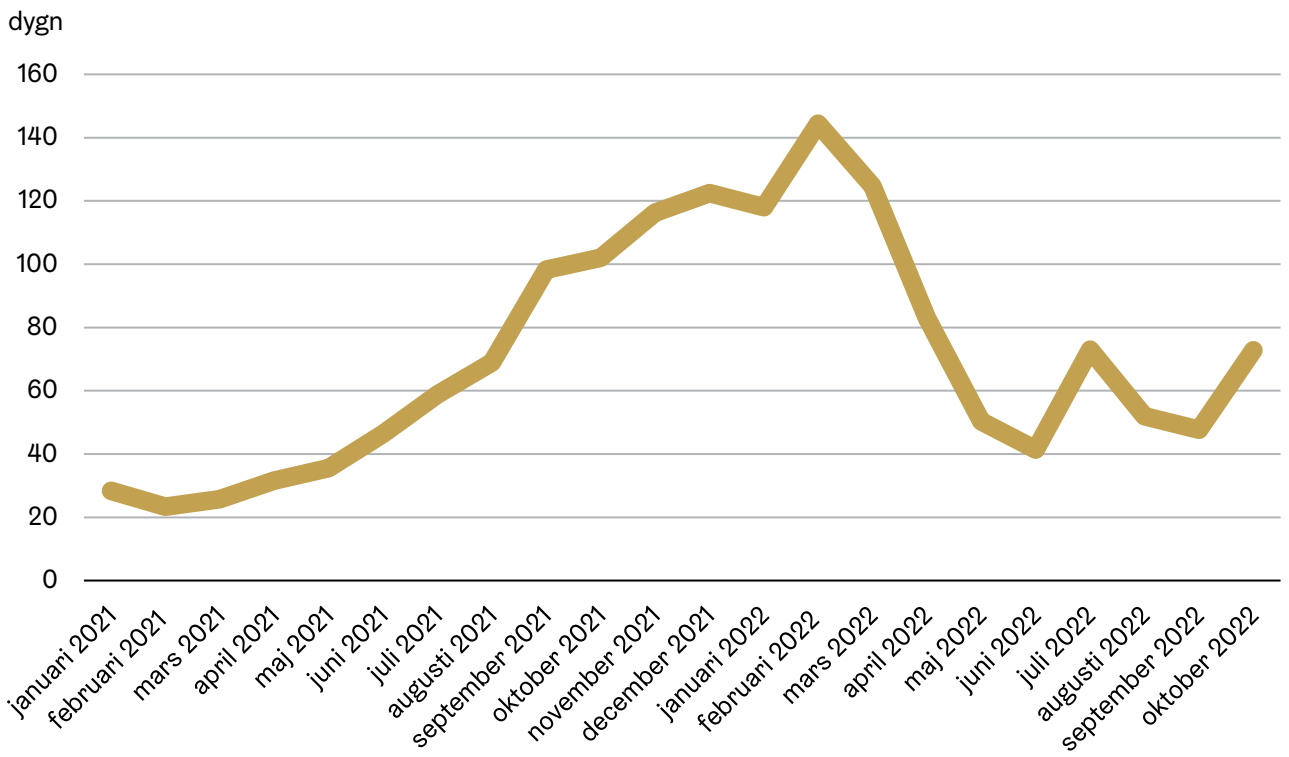
Tillgången till korttidspsykoterapi har förbättrats

Korttidspsykoterapi är kortvarig psykoterapi som bekostas av Helsingfors stad och som är avsedd för kunder inom social- och hälsovårdssektorn. Helsingfors stad har i januari 2021 infört servicesedlar för korttidspsykoterapi som kompletterar de övriga mentalvårdstjänsterna på basnivå. Korttidspsykoterapi ges 10–20 gånger, och servicesedlar kan beviljas ungdomar över 13 år och vuxna för behandling av lindriga och medelsvåra psykiska störningar i initialfasen. Ansökan om servicesedel förutsätter en psykiatrisk diagnos och laboratorieundersökningar, kartläggning av kundens helhetssituation och ifyllande av självbedömningsblanketter. Det går inte att få fortsättning eller ytterligare besök för korttidspsykoterapi, och servicesedelns giltighetstid är i regel 10 månader.

Antalet beviljade servicesedlar för korttidspsykoterapi 2022 har ökat jämfört med 2021. Fram till utgången av oktober 2022 hade 559 servicesedlar för korttidspsykoterapi beviljats, medan sammanlagt 459 servicesedlar beviljades under hela 2021. De beviljade servicesedlarnas andel av de ansökta servicesedlarna har dock sjunkit från 92 procent till 85 procent. Enligt statistiken har handläggningstiderna för förslag om korttidspsykoterapi förlängts 2022. Den genomsnittliga behandlingstiden var 83 dagar under januari–oktober, medan den 2021 var i genomsnitt 58 dagar (figur 20). Variationen i handläggningstiderna beror bland annat på variationen i antalet ansökningar och handläggare. Den långa fördröjningen av handläggningstiden har påverkats av resursproblemen i början, då antalet ansökningar och den tid som handläggningen tar, systemutmaningarna och tiden för annat extra arbete var svåra att förutse. Den förlängda handläggningstiden 2022 har påverkats av bristen på anställda och det stora antalet bristfälliga ansökningar. De anställda som utför korttidspsykoterapibedömningar har inte nödvändigtvis mycket erfarenhet av att utföra bedömningar, så det kan finnas brister i ansökningar. Därför kan det ta lång tid att noggrant handlägga förslagen om korttidspsykoterapi.

Efterfrågan på psykoterapi är större än utbudet. Det finns få psykoterapeuter, vilket kan göra det svårt att hitta en psykoterapeut. Nya psykoterapeuter godkänns dock ständigt som tjänsteproducenter. I november 2022 erbjöd 100 tjänsteproducenter korttidspsykoterapi för vuxna, varav sju meddelade att de kan ta

Figur 20 Handläggningstiderna för ansökningar om korttidspsykoterapi januari 2021–oktober 2022, dygn



emot nya kunder omedelbart och tolv senast inom en månad. I januari 2023 hade antalet tjänsteproducenter ökat till 110, men de flesta av dem hade inga lediga mottagningstider. I praktiken, trots att antalet tjänsteleverantörer har ökat, är det inte lättare för kunderna att hitta en psykoterapeut.

Slutsatser

Staden har vidtagit flera utvecklingsåtgärder i enlighet med stadsstrategin för att underlätta vuxnas tillgång till tidiga mentalvårdstjänster. Utvecklingsåtgärderna omfattade bland annat utvidgning av Mieppis verksamhet samt införande av korttidsterapi i första linjen, handledd egenvård och Terapinavigatorn. Dessutom strävar staden efter att öka utbudet av psykosociala behandlingar som finns tillgängliga inom primärvården, inklusive digitala tjänster. Enligt utvärderingen har åtgärderna dock ännu inte gjort det lättare för kunderna att få tillgång till mentalvårdstjänster och kunderna får inte tillgång till den vård de behöver tillräckligt snabbt.

Staden har försökt förbättra tillgången till tjänsterna genom en ny enhet för korttidsterapi som öppnades i Böle i mars 2023. Ett fjärde verksamhetsställe för Mieppi har också öppnats vid enheten för korttidsterapi. Dessutom har tillgången till korttidspsykoterapi förbättrats genom att öka antalet beviljade servicesedlar. Kunden måste dock vänta på sedeln längre än tidigare på grund av att handläggningstiden för ansökningarna har förlängts.

Staden strävar efter att i framtiden kunna erbjuda mentalvårdskunder individualiserade tjänster på rätt nivå med hjälp av en modell för graderad mentalvård. Ett utkast till beskrivning av modellen för graderad vård har utarbetats, men beskrivningsarbetet är inte slutfört. Enligt utvärderingen råder det oklarhet bland personalen inom stadens mentalvårdstjänster om att hänvisa mentalvårdskunderna till den rätta tjänsten. Särskilt för kunder med de allvarligaste symtomen är det svårt att hitta en lämplig vårdplats, eftersom kriterierna för specialiserad sjukvård är strikta. Enligt personalen inom primärvården är samarbetet mellan primärvården och specialsjukvården svårt. Konsultationerna av stadens mentalvårdstjänster inom specialsjukvården till mentalvårdstjänsterna inom primärvården anses inte vara tillräckliga och specialsjukvårdens kriterier för stadens psykiatriska polikliniker anses inte vara tydliga.

Revisionsnämnden konstaterar att

social-, hälsovårds- och räddningssektorn ska

- så snart som möjligt fastställa graderingen av mentalvården för vuxna i samarbete med alla de instanser som ansvarar för vuxnas mentalhälsa. I samband med graderingen ska mentalvårdskundernas framskridande i vårdkedjan samt de ansvariga instanserna för tjänsterna tydligt fastställas.
- införa beskrivningen av graderingen av vården både i stadens interna kundhänvisning och i informationen om tjänsterna till kunder.
- ge dem som gör ansökningar om servicesedlar för korttidspsykoterapi tillräckliga anvisningar och tillräcklig utbildning så att processen för handläggning av servicesedlar inte bromsas på grund av brister i ansökningar.
- säkerställa att mentalvårdstjänsterna inom primärvården får tillräckligt konsultationsstöd från stadens psykiatriska konsultationsgrupper.
- säkerställa att mentalvårdspatienter med allvarliga symtom får den vård som de behöver, antingen genom att öka expertisen och resurserna inom primärvården för att vårda patienterna eller genom att lösa upp specialvårdens remisskriterier.

Rådgivningsbyråtjänster som stöd till barnfamiljer

? Har barnfamiljer fått tillräckligt stöd inom mödra- och barnavårdsrådgivningen?

! Rådgivningsbyråtjänsterna svarar i regel mot familjernas behov. Familjer får dock inte alltid stöd särskilt snabbt, och det finns behov av att förbättra vårdens kontinuitet.

Utvärderingens huvudfråga:

Har barnfamiljer fått tillräckligt stöd inom mödra- och barnavårdsrådgivningen?

Delfrågor:

1. Har mödra- och barnavårdsrådgivningstjänsterna tillhandahållits i enlighet med lagstiftningen?
2. Har mödra- och barnavårdsrådgivningstjänsterna tillgodosett behoven hos olika typer av familjer?
3. Har det inom mödra- och barnavårdsrådgivningstjänsterna tagits fram metoder för att identifiera familjer som behöver särskilt och/eller omfattande stöd?
4. Har mödra- och barnavårdsrådgivningstjänsterna utvecklats i samarbete med familjerna?

Mödra- och barnavårdsrådgivningstjänsterna är lagstadgade hälsovårdstjänster för gravida kvinnor och barn under skolåldern och deras familjer. Rådgivningsbyråtjänsterna är en del av den förebyggande och hälsofrämjande verksamheten inom primärvården. Användning av mödra- och barnavårdsrådgivningstjänsterna är frivillig och avgiftsfri.

Stadsstrategin 2021–2025 hade som mål att stödja familjerna sektorsövergripande och satsa på tidigt och omfattande stöd. Tjänsterna i samband med graviditet och förlossning utvecklas genom att lyssna på familjerna, och enföräldersfamiljernas ork stödjas. Målet är att förhindra att problemen hopar sig och behovet av barnskydd. Helsingforsbornas och stadsregionernas olika utgångspunkter och behov beaktas vid utvecklandet av servicenätet och vårdens kontinuitet och vårdrelationernas beständighet stärks. I budgeten för 2022 var en av de viktigaste prioriteringarna för verksamheten inom social- och hälsovårdssektorn återhämtning från coronatiden och att återställa verksamheten till den nivå som rådde före pandemin. Särskild uppmärksamhet ägnas stöd till familjer och föräldraskap.

Materialet i utvärderingen bestod av en intervju, en enkät, skriftliga begäranden om information, kundrespons från rådgivningsbyråer samt statistik och andra handlingar som hänför sig till ämnet. Intervjun gjordes med enheten för rådgivningsbyråtjänster och hemservice för barnfamiljer inom social- och hälsovårdssektorn. En elektronisk enkät genomfördes för hälsovårdare, och enkäten besvarades av 87 hälsovårdare. Svarsprocenten var 34. Dessutom erhölls uppgifter vid revisionsnämndens 2:a sektions utvärderingsbesök hos Östergatans familjecenter.

Familjer erbjuds rådgivningsbyråtjänster enligt lagstiftningen

De flesta familjer i Helsingfors använder sig av de offentliga rådgivningsbyråtjänsterna. Tjänsterna för familjer har samlats i fyra fysiska familjecenter och tre familjecenternätverk i Helsingfors. Helsingfors social- och hälsovårdssektors mödra- och barnavårdsrådgivningstjänster besöks i genomsnitt 340 000 gånger per år. Till rådgivningsbyråernas kundkrets hör cirka 50 000 kunder per år.

De periodiska hälsoundersökningarna utgör grunden för de förebyggande hälsovårdstjänsterna vid mödra- och barnavårdsrådgivningen. Genom regelbundna hälsoundersökningar kan man säkerställa gravida kvinnors och 0–6-åriga barns välbefinnande. I Helsingfors erbjuds familjerna hälsoundersökningar enligt förordningen om rådgivningsverksamhet. För gravida kvinnor erbjuds sammanlagt 13 besök, och för barn vid barnavårdsrådgivningen sammanlagt 20 besök. Hela familjen kallas till omfattande hälsoundersökningar och man försöker ordna dessa som gemensam mottagning för hälsovårdaren och läkaren. Enligt lag ska omfattande hälsoundersökningar erbjudas vid mödravårdsrådgivningen mellan graviditetsveckorna 13 och 16 samt vid barnavårdsrådgivningen vid fyra månaders, aderton månaders och fyra års ålder. Vid behov erbjuds ytterligare besök om det finns behov av särskilt stöd i familjen.

Täckningen av hälsoundersökningarna vid Helsingfors rådgivningsbyråer kan anses vara ganska bra. Täckningen av de lagstadgade omfattande hälsoundersökningarna för barn mellan 0 och 6 år har i regel genomförts till cirka 90 procent 2017–2020. Även de flesta gravida genomgår en omfattande hälsoundersökning. I april 2021 togs patientdatasystemet Apotti i bruk inom Helsingfors social- och hälsovårdstjänster, och tillförlitliga statistiska uppgifter har inte erhållits för tiden därefter. Enligt ledningen för rådgivningsbyråtjänsterna har täckningen av tjänsterna hållit sig på den tidigare nivån 2021 och 2022.

För en familj som väntar sitt första barn ordnas yrkesövergripande familjeträning, och man gör ett hembesök hos familjen. Andra hembesök ordnas efter behov. Hälsorådgivning ges vid rådgivningsbesöken med beaktande av kundens behov.

I enkäten för hälsovårdare upplevde hälften av de tillfrågade att det inte finns tillräckligt med mödra- och barnavårdsrådgivningstjänster tillgängliga, men i genomsnitt ansågs tjänsterna dock vara fungerande. Enligt hälsovårdarna finns det inte tillräckligt med personal och personalomsättningen har varit relativt hög. Hälsovårdarna vid de fysiska familjecentren svarade något mer negativt än hälsovårdarna vid de separata rådgivningsbyråerna. I enkätens öppna svar önskades också längre mottagningstider så att det finns tillräckligt med tid att behandla familjens ärenden.

Kundernas behov av stöd ökade under coronapandemin

Helsingfors rådgivningsbyråer var öppna under coronapandemin 2020–2022. Rådgivningsbyråernas hälsovårdare eller barnmorskor flyttades inte till andra uppgifter, till exempel coronavaccinering, på grund av pandemin. Men man var tvungen att flytta läkare vid rådgivningsbyråer till uppgifter inom hanteringen av pandemin för att kunna trygga akut sjukvård på hälsostationerna. Personalens och kundernas insjuknande och karantäner begränsade verksamheten, och en del av rådgivningsbesöken måste ställas in eller uppskjutas. I de mest akuta faserna av pandemin prioriterades tjänsterna för gravida kvinnor och familjer med barn under 1 år. Den uppkomna vårdskulden avvecklades genom att inrätta enheter för vårdskuld i Malm och Dal, där mottagningstider erbjöds centraliserat. Enligt de intervjuade vid utvärderingen kan man inte längre klart identifiera en vårdskuld till följd av coronapandemin i Helsingfors, men det finns dock barn vars periodiska hälsoundersökningar inte har genomförts på grund av att besökstiderna har skjutits upp eller inställts. Hälsovårdarna anser att coronapandemin har ökat belastningen i rådgivningsarbetet och att kundernas behov av stöd har ökat. År 2022 fick rådgivningsbyråtjänsterna ytterligare resurser för att möta de utmaningar som uppstått till följd av pandemin.

Rådgivningsbyråtjänsterna svarar i regel mot många slags familjers behov

Utgångspunkten för tillhandahållandet av rådgivningsbyråtjänster är jämlika tjänster för alla stadsbor så att familjernas individuella behov beaktas. I rådgivningsbyråtjänsterna försöker man beakta regionala och kundgruppsspecifika skillnader, till exempel vid rådgivningsbyråerna i den östra regionen har man betonat tjänster som anknyter till invandring och användningen av tolktjänster. Rådgivningens resurser har också riktats till regionerna på behovsbasis.

Familjernas särdrag och former beaktas i rådgivningsbyråtjänsterna. Till exempel har enföräldersfamiljer oftare erbjudits hemservice för barnfamiljer. Vid rådgivningsbyråerna används ofta tolkar, och material för hälsorådgivningen har avfattats på flera olika språk. Målet är att erbjuda rådgivningsbyråtjänster på familjens eget modersmål. Dessutom hänvisas familjer från rådgivningsbyrån till lekparksverksamhet och verksamhet för organisationer inom den tredje sektorn.

I enkäten för hälsovårdare ansåg majoriteten av svarspersonerna att Helsingfors rådgivningsbyråtjänster motsvarar behoven hos många olika typer av familjer (figur 21). Resultaten av enkäten visar också att enföräldersfamiljernas ork stöds. Åsikterna delades mest i påståendet ”Inom mödra- och barnavårdsrådgivningstjänsterna har det tagits fram verksamhetsmodeller för att möta och stödja olika slags familjer”.

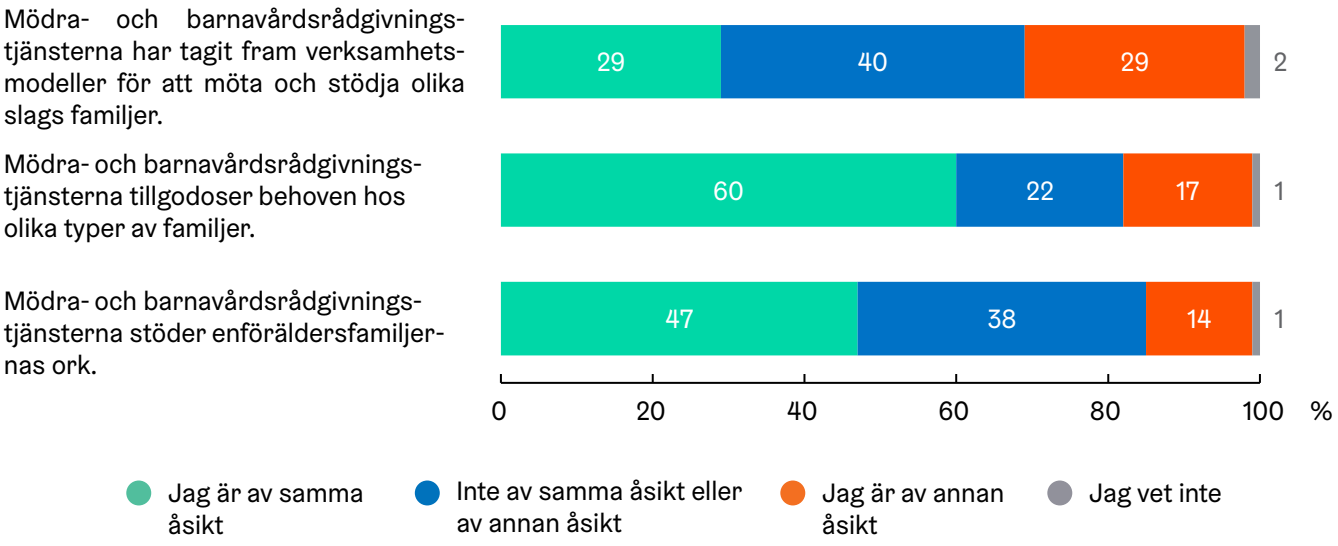
Enligt en studie som gjorts i samarbete med universitet, Metropolia och HUS bör stadens rådgivningsbyråer fortfarande utvecklas när det gäller att ta hänsyn till familjernas mångfald såväl i rådgivningsarbetet som rådgivningsbyråernas material. Att ta hänsyn till och delaktiggöra hela familjen vid rådgivningsbyrån samt att stödja den kulturella mångfalden och språkutvecklingen lyftes också fram som utvecklingsobjekt.

Enligt de som intervjuades i samband med utvärderingen har rådgivningsarbetet förändrats mycket under de senaste åren. Behovet av stöd för föräldraskapet har ökat och kundfamiljernas problem har blivit mer komplicerade. Rådgivningsarbetet är inte längre bara en inspektion av den blivande modern eller barnet, utan hela familjen är kund hos rådgivningsbyrån, vilket betyder att det krävs längre mottagningstider. Vid de fysiska familjecentrens rådgivningsbyråer ordnas kvällsmottagningar.

Vårdens kontinuitet förverkligas inte

Mer än hälften av de hälsovårdare som svarade på enkäten ansåg att vårdrelationens kontinuitet inte förverkligas vid mödra- och barnavårdsrådgivningen. Särskilt vid stora rådgivningsbyråer och familjecenter får man mer sannolikt en mottagningstid hos en från förut obekant hälsovårdare. Det kan hända att stödbehov inte blir identifierade om hälsovårdaren och kunden

Figur 21 Hälsovårdarnas syner på stöd för olika slags familjer, procent av svarspersonerna, N=87



inte känner varandra och det inte uppstår en förtrolig relation. I enkätens öppna svar önskade hälsovårdarna att man skulle satsa på egenskötarsystemet och att familjen skulle få besöka en välbekant hälsovårdare. Helsingfors rådgivningsbyråer har fått anvisningar som syftar till att trygga vårdens kontinuitet. Gravida kvinnor, barn mellan 0 och 1 år, riskfamiljer eller familjer som behöver särskilt stöd hänvisas om möjligt till den egna hälsovårdaren, det egna arbetsparet eller en annan fastställd hälsovårdare i teamet.

Stödbehoven identifieras vid rådgivningsbyrån, men familjerna får inte stöd tillräckligt snabbt

En central grundläggande uppgift för hälsovårdarna är att i samband med de periodiska hälsoundersökningarna kartlägga och identifiera behov som anknyter till välbefinnandet hos den person som väntar barn och hos hela familjen. Barnets uppväxt och utveckling följs upp, och föräldrarna intervjuas för att utreda familjens välbefinnande. De viktigaste faktorerna när det gäller att identifiera stödbehoven är att skapa en förtroendefull atmosfär och att möta familjen med beaktande av familjens särdrag. Som hjälp vid identifieringen av stödbehoven används sållningar, blanketter, metoder för att föra saker på tal och vårdplaner som utarbetas för kunder. Det blir svårare att identifiera stödbehov om rådgivningsbyråns anställda byts ut, informationen inte överförs mellan social- och hälsovårdstjänsterna eller om föräldrarna inte öppet berättar om familjens problem. I situationer där rådgivningsbyråns förebyggande ingrepp inte räcker hänvisas kunden till den social- och hälsovårdstjänst som kunden behöver.

Under graviditeten och barnets första levnadsår besöks rådgivningsbyrån ofta, varvid uppföljningen av familjens välbefinnande är intensiv. Enligt resultaten av enkäten för hälsovårdare upptäcks behovet av särskilt stöd tidigt vid mödra- och barnavårdsrådgivningen, men familjerna får inte stödet tillräckligt snabbt. Det upplevs särskilt svårt att få stöd från andra social- och hälsovårdstjänster. Ur rådgivningsbyråernas synvinkel råder det stor brist på mentalvårds- och rehabiliteringstjänster för barn under skolåldern, och rådgivningsbyråerna har längtat efter egna psykiatriska sjukskötare. Det har rått brist på missbrukar-, mentalvårds- och familjerådgivningstjänster samt socialhandledning. Om kunden inte får tillgång till det stöd hen behöver eller måste vänta länge på tjänsten, belastar det hela kundfamiljen och samtidigt personalen vid rådgivningsbyrån, eftersom det är personalens uppgift att stödja familjerna och föräldrarna. Hemservicen för barnfamiljer har kunnat ge familjer extra hjälp, men familjerna får inte alltid hjälpen tillräckligt tidigt.

Det yrkesövergripande samarbetet och informationsutbytet bör utvecklas vidare

Familjecentren är planerade så att samarbetet mellan olika yrkesgrupper blir så enkelt som möjligt. Mödra- och barnavårdsrådgivningstjänsterna har konsultationsmodeller med hälsovårdscentralerna och de övriga familjecentersaktörerna. Lämpliga kontakt- och konsultationsvägar har utarbetats mycket. I familjecentren finns yrkesövergripande rådgivningsbyråteam, och samarbete bedrivs med småbarnspedagogiken och den grundläggande utbildningen. Det har bildats egna samarbetsnätverk för chefer för att behandla frågor som gäller verksamhetsmodeller, kundupplevelse samt personal och dess välbefinnande.

Trots att det finns många olika konsultations- och samarbetsmodeller överförs kunduppgifterna inte alltid på önskat sätt mellan de olika tjänsterna. Lagstiftningen om social- och hälsovårdstjänster försvårar för sin del

en smidig skötsel av ärenden, om kunden inte har gett sitt tillstånd att förmedla sina uppgifter. Det har också funnits vissa utmaningar när det gäller att samordna arbetet mellan olika aktörer, eftersom deras uppgifter kan överlappa.

I enkäten för hälsovårdare var man ganska kritisk till hur samarbetet och informationsutbytet inom de olika social- och hälsovårdstjänsterna fungerade. De hälsovårdare som arbetade vid separata verksamhetsställen för rådgivningsbyråtjänster ställde sig mer positiva till att samarbetet och informationsutbytet fungerade än de som arbetade vid de fysiska familjecentren, även om familjecentrens centrala mål är att förbättra det yrkesövergripande samarbetet. Samarbetet mellan hälsovårdarna och läkaren vid rådgivningsbyrån fick den mest positiva bedömningen, även om det där också finns utvecklingsbehov enligt svarpersonerna. Svarspersonerna önskade att rådgivningsbyråernas läkare skulle vara de samma bekanta och bättre tillgängliga.

De fysiska familjecentrens lokaler betjänar inte helt och hållet rådgivningsarbetet

Utvärderingen visade att de fysiskt centraliserade familjecentrens lokaler inte helt betjänar rådgivningsarbetet. I familjecentren har hälsovårdarna inte egna arbetsrum, utan arbetsrummen reserveras enligt kundmottagningarna. Det har uppstått brist på arbetsrum då man har fått fler vakanser vid rådgivningsbyråerna. Bristen på arbetsrum och flyttningen från rum till rum har ansetts vara en faktor som försvagar rådgivningsarbetets dragningskraft.

Hälsovårdarna upplever att kundresponsen inte nödvändigtvis utnyttjas och att utvecklingsarbetet inte syns i vardagen

Kundrespons om rådgivningsbyråtjänsterna fås genom riksomfattande enkäter och undersökningar, i samband med familjeträning, via familjecentrens responsautomater och stadens responssystem samt genom kontakter till social- och patientombudsmännen. Rådgivningsbyråernas kunder har varit nöjda med servicens konfidentialitet, det goda bemötandet och samarbetet med rådgivningsbyråns personal samt med att få service på det egna modersmålet. Kunderna har getts möjlighet att delta i utvecklandet av modellen Neuvola päiväkodissa (rådgivningsbyrån i daghemmet) och familjeträningen. Utifrån resultaten av enkäten i samband med utvärderingen upplevde dock hälsovårdarna att rådgivningsbyråtjänsterna inte utvecklas i samarbete med familjerna och att kundresponsen inte utnyttjas tillräckligt vid planeringen av tjänsterna.

Slutsatser

Mödra- och barnavårdsrådgivningstjänster tillhandahålls i enlighet med lagstiftningen och rådgivningsbyråtjänsterna svarar i regel mot många slags familjers behov. I Helsingfors erbjuds familjerna periodiska hälsoundersökningar enligt förordningen om rådgivningsverksamhet. Täckningen av hälsoundersökningarna vid Helsingfors rådgivningsbyråer kan anses vara bra. Majoriteten av de gravida genomgår en omfattande hälsoundersökning, och för barnens del har täckningen av de omfattande hälsoundersökningarna i regel varit över 90 procent per år. För familjer som behöver särskilt stöd erbjuds vid behov ytterligare besök och hembesök.

Rådgivningsbyråerna försöker beakta familjernas behov på individ- och familjenivå. Regionala och kundgruppsspecifika behov beaktas vid planeringen av tjänsterna. Enligt hälsovårdarna motsvarar rådgivningsbyråtjänsterna behoven hos många olika slags familjer och enföräldersfamiljernas ork stöds. Utveckling ska fortfarande ske när det gäller att ta hänsyn till familjernas mångfald, att delaktiggöra hela familjen och att stödja den kulturella mångfalden och språkutvecklingen.

Behov av särskilt stöd fastställs i ett tidigt skede vid mödra- och barnavårdsrådgivningen, särskilt under graviditeten och barnets första levnadsår då uppföljningen är intensiv. Det är dock inte alltid möjligt att få stöd tillräckligt snabbt. Det upplevs särskilt svårt att få stöd från andra social- och hälsovårdstjänster. Det har rått brist på missbrukar-, mentalvårds- och familjerådgivningstjänster samt socialhandledning. Om familjen inte får det stöd den behöver, belastar detta både kundfamiljen och rådgivningsbyråns personal. Som hjälp vid identifieringen av stödbehoven används sållningar, blanketter, metoder för att föra saker på tal och vårdplaner som utarbetas för kunder. Kundernas stödbehov kan bli oupptäckta om det inte uppstår en förtroendefull och kontinuerlig vårdrelation mellan hälsovårdaren och kunden. I enkäten för hälsovårdare ansåg över hälften att kontinuiteten av familjens vårdrelation inte förverkligas vid mödra- och barnavårdsrådgivningen.

Tjänster för familjer har samlats i familjecenter i Helsingfors. Syftet med familjecentren har varit att förbättra samarbetet mellan olika yrkesgrupper. Det yrkesövergripande samarbetet och informationsutbytet mellan de olika social- och hälsovårdstjänsterna fungerar dock ännu inte på önskat sett vid de fysiska familjecentren. Familjecentrens lokaler tjänar inte helt rådgivningsarbetet, eftersom hälsovårdarna inte har egna arbetsrum och det har uppstått brist på arbetsrum. Att boka rum och flytta från ett rum till ett annat har ansetts vara en faktor som försvagar rådgivningsarbetets dragningskraft.

Kundrespons samlas in på många olika sätt och familjerna har getts möjlighet att delta i arbetet för att utveckla rådgivningsbyråtjänsterna. Hälsovårdarna upplever dock att utvecklingsarbetet inte alltid syns i det praktiska arbetet.

Revisionsnämnden konstaterar att

social-, hälsovårds- och räddningssektorn ska

- stärka praxis som stöder kontinuiteten av vården vid mödra- och barnavårdsrådgivningen.
- förbättra familjernas tillgång till andra behövliga tjänster, såsom missbrukar- och mentalvårdstjänster, familjerådgivningsbyråns tjänster och social handledning.
- vid familjecentren stärka det yrkesövergripande samarbetet och informationsutbytet mellan olika social- och hälsovårdstjänster vid stöd till familjer.
- utveckla familjecentrens lokaler så att de bättre betjänar rådgivningsarbetet.

Tjänster som stöder närståendevårdarnas ork inom familje- och socialservicen

? Har staden säkerställt att närståendevårdarna till under 65-åriga får stöd och orkar?

! Avlösarservicen under närståendevårdarens ledighet motsvarar inte alltid behovet, varvid närståendevårdaren inte tar ut sina lediga dagar och kan bli belastad.

Utvärderingens huvudfråga:

Har social- och hälsovårdssektorns familje- och socialservice sörjt för närståendevårdarnas ork och stöd i enlighet med stadsstrategin och riktlinjerna för social- och hälsovårdssektorn?

Delfrågor:

1. Har den lagstadgade ledigheten för närståendevårdare förverkligats i enlighet med lagen?

2. Har närståendevården inom familje- och socialservicen under den innevarande strategiperioden utvecklats i enlighet med de utvecklingsobjekt som sektorn identifierat och den respons som organisationerna lyft fram?

3. Har klientupplevelsen förbättrats när det gäller stödet för närståendevård?

I stadsstrategin 2021–2025 konstateras att staden sörjer för närståendevårdarnas ork och stöd. Enligt social- och hälsovårdssektorns verksamhetsplan för 2022 utvecklar sektorn sina tjänster tillsammans med personalen och klienterna, och klientupplevelsen och tillgången till tjänster förbättras i servicen. Enligt verksamhetsplanen erbjuds servicesedlar som ett smidigt alternativ.

Enligt lagen om stöd för närståendevård avses med närståendevård att vård av och omsorg om en äldre, handikappad eller sjuk person ordnas i hemförhållanden med hjälp av en anhörig eller någon annan som står den vårdbehövande nära. Utvärderingen gällde stödet för närståendevård av under 65-åriga.

År 2022 fanns det 2 012 klienter som fick stöd för närståendevård inom handikappservicen, varav 1 160 var närståendevårdare till handikappade och 852 närståendevårdare till utvecklingsstörda. Antalet klienter ökade med 17 procent från året innan. De flesta närståendevårdare som omfattas av stödet för närståendevård inom handikappservicen vårdar klienter under 18 år. Klienter under 65 år som omfattas av stödet för närståendevård utgör dock en heterogen grupp. Klienterna är personer i olika åldrar vilkas funktionsförmåga har minskat på grund av skada eller sjukdom.

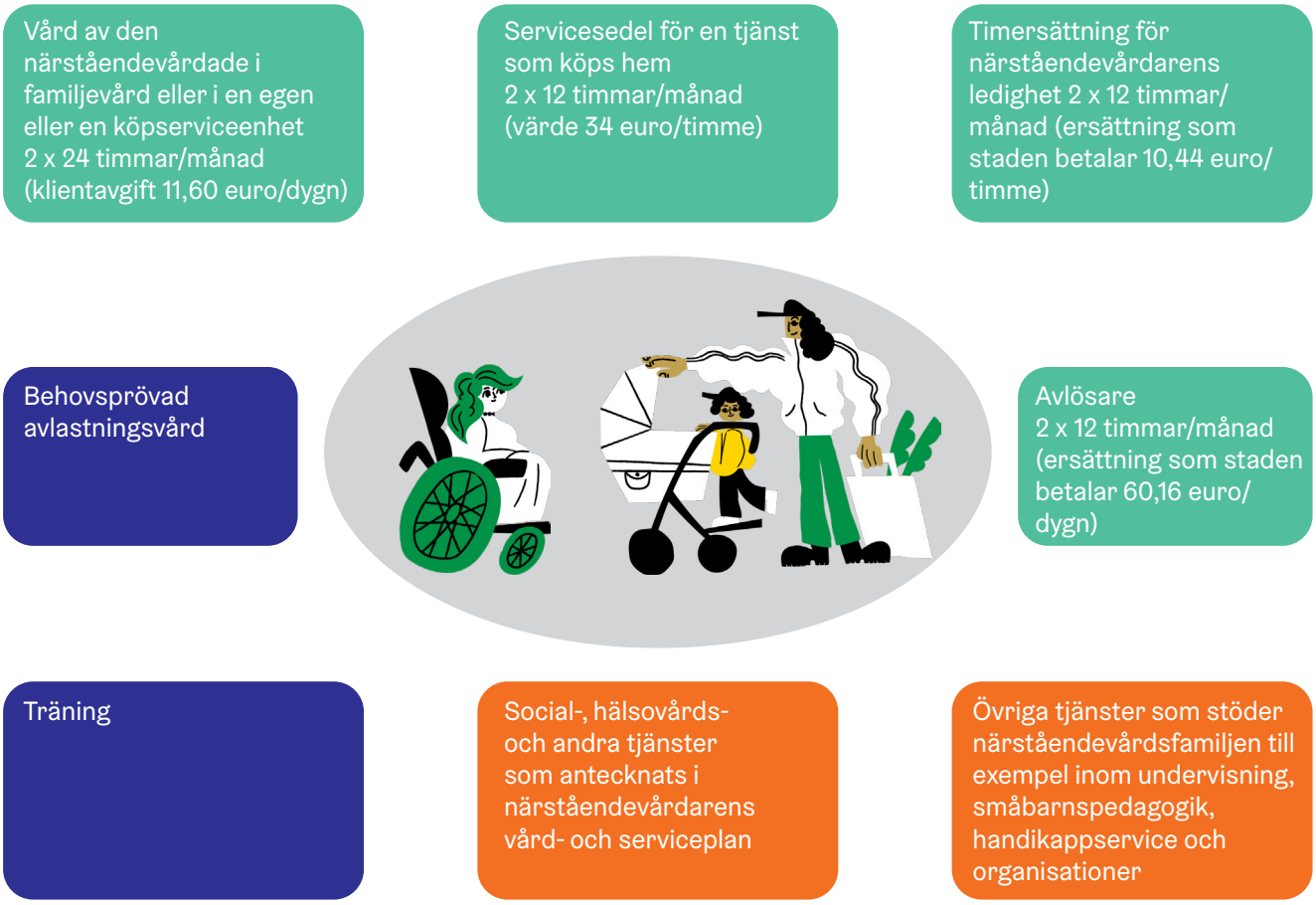
Som utvärderingsmaterial användes intervjuer med social- och hälsovårdssektorns sakkunniga i stöd för närståendevård inom handikappservicen samt företrädare för en närståendevårdsorganisation och handikapporganisation. Som material användes även organisationers ställningstaganden och initiativ till utvecklande av närståendevården till staden under tidigare år samt stadens svar på dem. Åtta organisationer fick en begäran om information där man frågade vad som skulle utvecklas när det gäller stödet för närståendevård. Sex organisationer besvarade begäran om information.

En av de viktigaste tjänsterna för att stödja närståendevårdarnas ork är den lagstadgade ledigheten

Enligt lagen om stöd för närståendevård har en person som ingått avtal med kommunen om stöd för närståendevård rätt att från sitt uppdrag ta ledigt minst två dygn per kalendermånad. Om vården är mer bindande, är rätten till ledighet tre dygn. För att ordna ledigheten erbjuder staden i enlighet med figur 22 bland annat följande alternativ:

- vård vid stadens egen eller en privat serviceproducents avlastningsvårdenhet som köpt tjänst eller med servicesedel
- servicesedel för en tjänst som köps hem
- möjlighet att anlita en avlösare eller
- timersättning för närståendevårdarens ledighet.

Figur 22 Tjänster för närståendevårdsfamiljer som vårdar under 65-åriga i Helsingfors



År 2022 användes inom familje- och socialservicen oftast en avlösare för att genomföra de lagstadgade lediga dagarna. Avlösaren är ofta en familjemedlem, annan anhörig eller närstående. Närståendevården med en avlösare omfattade 534 klienter, och antalet lediga dagar som förverkligades var 13 269. Det näst oftast använda alternativet bland familjerna var vård vid en avlastningsvårdenhet. Stadens avlastningsvård kan genomföras vid stadens egen eller en privat serviceproducents avlastningsvårdenhet eller i familjevård. Avlastningsvård användes av 127 klienter, och antalet lediga dagar som förverkligades var 2 808. Om familjen väljer servicesedeln är det möjligt att köpa 24 timmar av vård hem per månad. Man kan endast ta ut de fullständiga två eller tre dygns ledigheterna om man som vårdplats väljer stadens egen eller en utomstående avlastningsvårdenhet.

Det behövs fler platser för avlastningsvård för olika klientgrupper

Det finns inte tillräckligt många platser för avlastningsvård till exempel för svenskspråkiga närståendevårdade, gravt handikappade över 18 år, personer som beter sig provokativt eller klienter som behöver kortvarig vård under längre tid när närståendevården råkar in i en kris. På grund av att det inte finns tillräckligt med lämpliga platser för avlastningsvård kan exempelvis en vuxen närståendevårdad person med funktionsnedsättning enligt organisationerna erbjudas en vårdplats vid en enhet för äldre minnessjuka. Enligt intervjuerna med organisationerna finns det också få vårdplatser där det finns tillräcklig yrkesskicklighet för att vårda neuropsykiatriskt symtomatiska barn och ungdomar som kan ha ADHD, ADD, autism, Tourettes eller utvecklingsrelaterad språkstörning.

Å andra sidan kan familjen uppleva att den inte vill ta sin anhörig till en vårdplats utanför hemmet, om familjen anser att det inte finns tillräcklig sakkunskap vid vårdplatsen. Omsättningen på skötare upplevs också som en faktor som försvagar vårdens kvalitet.

En del av närståendevårdsklienterna är nöjda med platserna för avlastningsvård och vården.

Handikappservicen följer upp responsen från klienter vid den normala serviceproduktionen och verksamheten. I synnerhet följs upp responsen från avlastningsvårdenheterna. Det är kö till de avlastningsvårdenheter som klienterna är nöjda med.

Användningen av den lagstadgade ledigheten minskade under coronatiden men ökade 2022

Effekten av coronapandemin visade sig som en minskning i användningen av närståendevårdarnas lagstadgade ledighet. Användningen av den lagstadgade ledigheten minskade från 2019 till 2020. Minskningen i användningen av den lagstadgade ledigheten påverkades både av tillgången till avlastningsvårdplatser och av faktorer som inverkar på hälsoskyddet. I en enkät för närståendevårdare i Helsingfors före coronapandemin 2018 berättade drygt 50 procent av närståendevårdarna till under 65-åriga att de tog ut alla sina lagstadgade lediga dagar. Alla närståendevårdare vill inte ta ut sina lagstadgade lediga dagar eller låta någon annan ta hand om den vårdbehövande. Det kan också hända att vården ordnas inom familjen utan särskilt ansökta lediga dagar.

År 2019 togs ut 14 899 lagstadgade lediga dagar och år 2020 13 113. För 2021 finns inte tillförlitliga statistiska uppgifter om utfallet för lediga dagar tillgängliga på grund av övergången till Apotti-informationssystemet. År 2022 var utfallet för lagstadgade lediga dagar 16 294, dvs. fler än 2019 och 2020. Från 2020 till 2022 ökade antalet klienter med 7,6 procent. Utfallet för lediga dagar ökade vid motsvarande tidpunkt med omkring 24 procent, dvs. mer än antalet klienter.

Det är nödvändigt att diversifiera de behovsprövade tjänsterna

Enligt lagen om stöd för närståendevård kan kommunen utöver två eller tre dygns månatlig ledighet för närståendevårdare ordna andra lediga dagar samt rekreationsledighet. Enligt lagen ska kommunen sörja för att vården ordnas på ett ändamålsenligt sätt under vårdarens ledighet.

Organisationerna anser att närståendevårdsfamiljerna behöver behovsprövade lediga dagar och stödtjänster, hemhjälpartjänster, mentalt stöd, kamratstöd och handledning i anpassningsträningar. Det upplevs att det i fråga om stödet till närståendevård av personer under 65 år finns ett behov av ett bredare utbud av tjänster, på samma sätt som redan finns för närståendevård av över 65-åriga.

Servicesedeln upplevs som god, men dess flexibilitet bör ökas

Klienterna har i allmänhet varit nöjda med servicesedelsystemet som en form av att ordna den lagstadgade ledigheten. Servicesedeln har länge varit värd 34 euro/timme, men organisationerna anser inte att det räcker. Barnfamiljer kan bäst ta ut sina lediga dagar under veckoslut och kvällar, eftersom på vardagar är barn ofta i småbarnspedagogiken, unga i skolan och vårdnadshavare på arbetet. Servicesedelns värde är inte alltid tillräckligt under veckoslut och kvällar, eftersom det då är dyrare att producera tjänsten. Organisationerna anser att servicesedelns värde bör vara högre så att även de klientgrupper som huvudsakligen tar ut sina lediga dagar på kvällar och veckoslut kan använda sin lagstadgade ledighet med servicesedeln. Det har varit brist på service på vardagar, nätter och veckoslut. Dessutom har organisationerna önskat att om familjen väljer vård som köps hem med servicesedeln, skulle man då få lika mycket ledighet som man får i fråga om avlastningsvård som ordnas av staden.

Familjer kan eller vill inte alltid ta sitt barn till en avlastningsvårdplats och det finns inte alltid någon lämplig serviceproducent för den tjänst som med servicesedeln köps hem. I dessa situationer bör det enligt organisationerna vara möjligt att flexibelt med servicesedeln köpa andra alternativa tjänster, till exempel städning. Individuella tjänster är det bästa sättet att stödja närståendevårdarnas ork.

Träningskurserna för närståendevårdare startar på nytt

Enligt lagen om stöd för närståendevård ska kommunen vid behov förbereda närståendevårdare för vårduppdraget och ordna utbildning för dem. I Helsingfors har man ordnat några träningar per år, och där har antalet närståendevårdare vanligtvis varierat mellan 8 och 15. Under coronapandemin ordnades endast en distanstillställning. Träningarna börjar på nytt våren 2023. I fortsättningen är det meningen att träningarna ska ordnas i form av hybridtillställningar, så att även närståendevårdare som inte har möjlighet att lämna sitt hem kan delta. Träningarna har ordnats i samarbete med organisationer. Träningarna har fått god respons, men handikappservicen inom familje- och socialservicen har identifierat simultantolkning av träningarna och en systematisk insamling av respons på träningarna som utvecklingsobjekt.

Informationen om närståendevårdens tjänster bör ökas

Social- och hälsovårdssektorn informerar på många sätt om stödtjänsterna för närståendevård. Informationen når dock inte alltid klienter som omfattas av stödet för närståendevård, organisationer och andra instanser som behöver informationen. Organisationerna anser att sektorns webbplats är förvirrande och att det är svårt att hitta information. Ofta kontaktar närståendevårdare och andra klienter organisationer när de inte hittar information om närståendevård på stadens webbplats. Enligt familje- och socialservicen kommer sektorns webbplats att omarbetas inom kort. Organisationerna anser dessutom att det behövs en lättläst

broschyr om tjänsterna per klientgrupp, till exempel en separat broschyr för personer med invandrarbakgrund. För närvarande tillhandahålls informationen på finska och svenska.

Organisationerna har önskat att närståendevårdsfamiljernas situation beaktas som en helhet vid planeringen av tjänsterna. Organisationerna anser att det är viktigt att definiera servicebehovet individuellt och samordna servicehelheten inom närståendevården. I dagens läge kan familjer sköta ärenden med flera social- och hälsovårdstjänster var för sig. Enligt en klientenkät från 2018 hade familjer till under 18-åriga vårdbehövande mer sällan en lämplig servicehelhet jämfört med de övriga närvårdargrupperna.

Organisationerna vill utnyttja erfarenhetsexperter

Enligt närståendevårds- och handikapporganisationerna har samarbetet med stödet för närståendevård inom familje- och socialservicen varit fungerande, men samarbetet har inte varit särskilt omfattande under de senaste åren. Enligt intervjun i samband med utvärderingen vill organisationerna delta mer i att utveckla ordnandet av närståendevårdarnas ledighet samt i att bereda och uppdatera anvisningar och regelböcker för närståendevården.

Huvudstadsregionens närståendevårdare rf (Polli) utbildar erfarenhetsexperter. Erfarenhetsexperterna är närståendevårdare, så de har personlig erfarenhet. Erfarenhetsexperterna har djupgående och värdefull information om hur tjänsterna fungerar och om närståendevårdarnas önskemål och behov som uppkommit utifrån deras nätverk och erfarenheter. Organisationerna har önskat att erfarenhetsexperter ska utnyttjas vid utvecklandet av stadens tjänster inom stöd för närståendevård regelbundet och redan i ett tidigt skede vid planeringen av tjänsterna.

Slutsatser

Familje- och socialservicen har i huvudsak säkerställt närståendevårdarnas ork och stöd i enlighet med stadsstrategin, men det finns inte alltid tillräckligt med lämpliga avlastningsvårdplatser för olika klientgrupper. Dessa klientgrupper är till exempel svenskspråkiga och klienter med neuropsykiatriska symtom. Klienter som omfattas av stödet för närståendevård av under 65-åriga utgör en heterogen grupp. Klienterna är personer i olika åldrar och de har mycket olika sjukdomsbakgrunder, skador och egenskaper. Vid avlastningsvård behövs sakkunskap och yrkesskicklighet med avseende på barn och ungdomar som till exempel har neuropsykiatriska symtom.

Klienterna är i huvudsak nöjda med servicesedelsystemet. Klienterna har varit missnöjda med servicesedelns värde, eftersom det inte alltid räcker till för att köpa tjänsten under veckoslut och kvällar. Särskilt barnfamiljer inom närståendevården behöver ta ledigt på kvällar eller veckoslut, då det är dyrare att tillhandahålla tjänsten. För klienten finns inte alltid en lämplig vårdplats att köpa med servicesedel eller en serviceproducent som tillhandahåller tjänsten hemma. Organisationerna har därför föreslagit nya alternativ för att ersätta närståendevårdens ledighet, till exempel servicesedel för städservice.

Erfarenhetsexperter inom närståendevård som utbildats av organisationer har värdefull information om tjänsternas funktion och önskemålen på närståendevårdsfältet, både utifrån egen erfarenhet och genom sina nätverk. Det är viktigt att utveckla tjänsterna tillsammans med klienterna och deras företrädare. Utnyttjandet av erfarenhetsexperters kunnande gör det möjligt att bättre förverkliga klientperspektivet i närståendevårdens tjänster.

Det är viktigt att informera om tjänsterna inom stödet för närståendevård så att klienterna är medvetna om vilket slags stöd och vilka tjänster som är tillgängliga. Organisationerna och klienterna har upplevt att sektorns webbplats är förvirrande och att det därför inte alltid är lätt att hitta information om tjänsterna. Dessutom behövs det särskilt för klienter med invandrarbakgrund en separat lättläst broschyr om tjänsterna inom stödet för närståendevård.

Revisionsnämnden konstaterar att

familje- och socialservicen inom social-, hälsovårds- och räddningssektorn ska

- öka antalet närståendevårdens avlastningsvårdplatser och förbättra kvaliteten på avlastningsvården så att vården motsvarar klientgruppernas behov.
- kontrollera värdet av den servicesedel som används för närståendevårdarnas lagstadgade ledighet så att det bättre räcker till även för tillfällig vård under kvällar och veckoslut.
- utveckla servicesedeln för närståendevård så att den mer mångsidigt kan användas till olika tjänster i enlighet med närståendevårdarnas behov.
- utnyttja erfarenhetsexperternas kunnande i utvecklandet av tjänsterna för närståendevårdare.
- säkerställa att informationen om stöd för närståendevård är lättillgänglig på lättläst språk på familje- och socialservicens webbplats.

Ambitiöst klimatansvar och naturskydd

Inverkan av planläggning av bostadsområden på grönområden

? Har man vid planläggningen av bostadsområden tryggat bevarandet av grönområdena och de mest värdefulla naturobjekten?

! Mestadels ja, men i vissa fall har boende anlagts på grönområden och lokalt värdefulla naturobjekt.

Utvärderingens huvudfråga:

Har stadsmiljösektorn säkerställt att grönområdena bevaras eller ökas i planläggningen av bostadsområden?

Delfrågor:

1. Har man vid planläggningen av bostadsområden tagit tillräcklig hänsyn till utvecklingen av ekologiska nätverk (skogigt och trädbevuxet nätverk, ängsnätverk)?

2. Har man vid planläggningen av bostadsområden säkerställt att byggande inte anvisas på de mest värdefulla naturområdena i Helsingfors?

3. Har man främjat tillgängligheten av grönområdena?

Med grönområden avses områden som täcks av växter, till exempel parker, skogar, stränder eller åkrar. Utvärderingen begränsades till planeringen av bostadsområden i general- och detaljplaneringen. Utvärderingen omfattar inte gatu- och parkplaner.

Planeringen av bostadsområden och beaktandet av grönområden eller naturobjekt styrs allmänt av markanvändnings- och bygglagen, de riksomfattande målen för områdesanvändningen samt av avtalen om markanvändning, boende och trafik (MBT). Till systemet för planering av markanvändningen hör dessutom olika plannivåer: landskapsplan, generalplan och detaljplan. Dessutom finns det riktlinjer för stadens planläggning samt beaktandet av natur- och grönområden i Helsingfors stadsstrategier samt Helsingfors stads verksamhetsprogram för tryggande av naturens mångfald (LUMO).

I stadsstrategin 2021–2025 hoppas man att invånarantalet i Helsingfors ska öka. Med tanke på detta mål bör planläggningen göra det möjligt att producera nya bostäder. Målet med Genomförandeprogrammet för boende och härmed sammanhängande markanvändning (AM-programmet 2020) är att årligen planlägga 700 000 kvadratmeter våningsyta. I första hand bör den redan byggda miljön förnyas och kompletteras, särskilt längs järnvägen och i stationernas omgivningar.

I stadsstrategin 2021–2025 dras upp riktlinjer för grönområden: antalet träd och grönska i staden ska ökas, skogsnätverket och ängsnätverket ska stärkas och byggande ska inte anvisas på Helsingfors mest värdefulla naturområden. Enligt strategin ska varje Helsingforsbor även framöver ha en kort resa till den lokala naturen. Kompletteringsbyggandet ska vara i balans med den lokala naturen, varför stadens tillväxt kräver en samordning av tätningen och den lokala naturens värden. I byggnads- och trafikprojekt bör man alltid utreda alternativet att bevara så mycket av trädbeståndet och växtligheten som möjligt.

Som material för utvärderingen har använts planmaterial och annan dokumentation. Dessutom har man vid utvärderingen gjort förfrågningar till och intervjuer med sakkunniga i generalplanering, detaljplanering, stadsrums-och landskapsplanering samt miljötjänster. Vid utvärderingen har man också använt sig av LUMO-programmets uppföljningsdata, information om grönområdenas tillgänglighet samt resultaten av invånar- och kommunikationsundersökningar om stadens tillväxt och grönområden. Uppgifter har dessutom erhållits vid revisionsnämndens 1:a sektions utvärderingsbesök hos stadsmiljösektorn.

I utvärderingen har man som exempelfall granskat detaljplaner för två bostadsområden från olika håll i Helsingfors. Exempelfallen är ändringen av detaljplanen för Hundholmsvägen och Ilomäkivägen i Degerö samt detaljplanen för Hongasmossvägen och ändringen av detaljplanen i Hongasmossa. Som exempelfall valdes sådana lagakraftvunna planer som utifrån en snabb granskning av planmaterialet hade effekter som försvagar områdets naturvärden.

Målen för bostadsproduktion och bevarande av naturvärden är motstridiga

Enligt en invånarundersökning och en kommunikationsundersökning som stadsmiljösektorn lät göra anser majoriteten av stadsborna att ökning av bostadsbyggandet är önskvärd, men majoriteten vill inte ha byggande på sitt eget bostadsområde. Den största orsaken till att man motsätter sig byggandet är oron över att grönområdena minskar. Enligt invånarna är de bästa sätten för att planera nya bostäder att täta befintliga bostadsområden, bygga högre byggnader eller anvisa bostadsbyggande i affärsområden.

Målen för bostadsproduktion och målen för bevarande av naturvärden är enligt dem som intervjuades vid utvärderingen i princip motstridiga. Vid utarbetandet av planer väger man dessa olika mål och försöker hitta en kompromiss. Att anpassa kompletteringsbyggandet till den befintliga stadsstrukturen är särskilt utmanande och resurskrävande, eftersom det inte längre finns tomma projektområden i Helsingfors, såsom gamla hamnområden. Dessutom innebär den ständigt ökande naturkunskapen allt fler utmaningar för planläggningen. Ju mer man vet, desto fler naturvärden ska man beakta vid planläggningen.

Uppgifterna i naturdatasystemet uppdateras med fördröjning

Stadsmiljösektorns miljötjänster svarar bland annat för förvaltningen av den viktigaste källan till naturuppgifter för planläggare, naturdatasystemet. Dessutom bedömer miljötjänsterna markanvändningens nateffekter, följer naturens tillstånd och ser till att naturen används för rekreation på ett hållbart sätt. Planläggarna får uppgifter om stadsnaturnätverk och värdefulla naturobjekt som antecknats i naturdatasystemet via en tjänst för geografisk information i tjänstebruk. Miljötjänsterna hjälper vid behov planerare att tolka och värdera naturuppgifter. Miljötjänsterna försöker hålla sig uppdaterad om framtida planprojekt genom att följa genomförandeprogrammet för generalplanen och kommande planläggningsprojekt.

Huvudansvaret för planeringen av stadsnaturnätverken vilar på stadsrums-och landskapsplaneringen. Stadsrums-och landskapsplaneringen deltar också i detaljplaneringsprojekt där den ansvarar för landskapsplaneringen av markanvändningen, inklusive grönkonstruktioner på grönområden, i kvarter och på gator. Tjänsten för geografisk information inkluderar skogsnätverket, flygekorrnätverket och det senaste ekologiska nätverket ängsnätverket sedan 2021. Definieringen av blå nätverket pågår. Miljötjänsterna anser att de ekologiska nätverken i regel beaktas väl vid planläggningen. Lokala tunnare förbindelser inom nätverket av skogar och trädbevuxna områden kan dock brytas, eftersom de inte visas på nätverkskartorna.

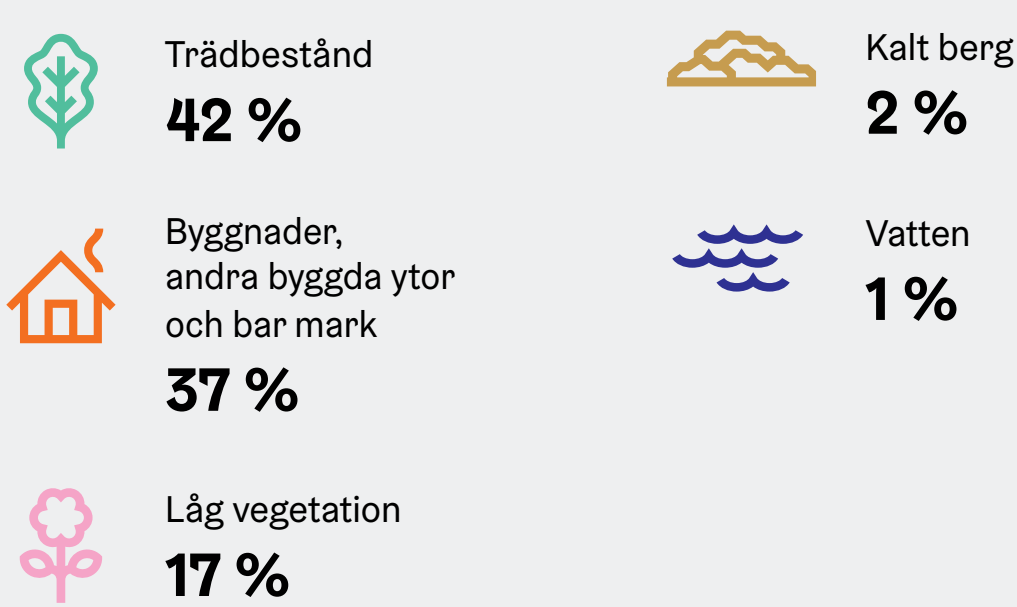
Naturdatasystemets material är enligt miljötjänsternas uppfattning i allmänhet tillräckliga för beredningen av planläggningen. Materialet uppdateras kontinuerligt, och dessutom görs separata planspecifika naturutredningar. Uppgifterna i alla naturutredningar hinner inte föras in i naturdatasystemet, eftersom det görs väldigt många utredningar och naturdatasystemet förvaltas av endast en anställd vid miljötjänsterna under en del av sin arbetstid. Den genomsnittliga fördröjningen vid införandet av utredningsmaterial i systemet är flera månader. Syftet med systemet är dock att lägga fram uppgifterna om och avgränsningen av utredningen så att områdets planerare får uppgift om att det finns en utredning. Eftersom planläggningsprocesserna är långa kan man inte helt undvika situationer där resultaten av en naturutredning om ett större område är tillgängliga först efter det att planutkastet är färdigt.

År 2023 tog miljötjänsterna del i att bereda definieringen av stadens mest värdefulla naturområden. Avsikten är att göra definieringen tillgänglig för planerare så att de bättre kan försäkra sig om att planläggningen inte äventyrar dessa områden. Enligt miljötjänsterna planerar planberedarna i allmänhet byggande i grönområden med stor försiktighet. Planläggarna litar på uppgifterna i naturdatasystemet och miljötjänsternas natursakkunnigas åsikter och beaktar dessa väl vid utarbetandet av planer. Enligt miljötjänsterna äventyrar planläggningen varken naturskyddsområdena eller de mest värdefulla naturobjekten. Det är dock svårt att mäta planläggningens inverkan på naturområden och deras naturvärden, och de mänskliga resurser som står till förfogande för miljökonsekvensbedömningen vid miljötjänsterna är små.

I generalplanen anges grön- och rekreationsområdena på allmän nivå

I generalplanen 2016 anges rekreations- och grönområdena samt grönförbindelserna. Märkningen av grönområdena anger bland annat de gröna fingrarna, vidsträckta rekreations-, frilufts-, natur- och kulturmiljöområden samt andra områden som används för rekreation. Utmaningen vid tolkning av generalplanen, till exempel vid utarbetandet av detaljplaner, är att generalplanen inte innehåller exakta områdesgränser. Detta gäller även grön- och rekreationsområden. I generalplanen anges centrala och viktiga naturområden. På temakartan Stadsnatur som preciserar generalplanen anges naturskyddsområden med rättsverkningar och naturtyper som fridlysts enligt naturvårdslagen, områden som hör till nätverket Natura 2000 samt andra områden som är avsedda att skyddas. Övriga anteckningar och skyddsanvisningar på temakartan är vägledande för planläggningen. På temakartan Stadsnatur anges även skogsnätverket, ängsnätverket och blå nätverket, de gröna fingrarna och stadsnaturens kärnområden och ekologiska förbindelser. Vid detaljplaneringen försöker man

Figur 23 De olika marktäckenas andel av Helsingfors markareal 2020, %. Källa: Helsingforsregionens marktäcke, Helsingforsregionens miljötjänster



förbättra rekreationsområdenas tillgänglighet genom att utveckla de tvärgående grönförbindelser som i generalplanen anges på allmän nivå.

Planen för rekreationsanvändning av Helsingfors natur, som utarbetats i samarbete mellan miljötjänsterna och tjänsten för stadsrums-och landskapsplanering, färdigställs våren 2023. Syftet med planen är att förbättra rekreationsanvändningen och tillgängligheten av naturområden. Stadsmiljösektorns miljötjänster har främjat tillgängligheten av naturskyddsområdena genom att bygga nya vägar och förbättra vägledningen. Stadsmiljösektorn har utarbetat en uppföljningsmätare för närmiljöns tillgänglighet. Vid tidpunkten för utvärderingen fanns det inte uppföljningsuppgifter tillgängliga, men enligt uppgifterna för 2019 hade 98 procent av Helsingforsborna ett närliggande grönområde på 300 meters avstånd från sitt hem.

Enligt en granskning som gjorts av enheten för generalplanering och enheten för miljötjänster anvisar man vid generalplanering i regel inte byggande i områden som har högst naturvärde. Vid granskningen 2022 jämfördes genomförandeprogrammet för generalplanen och delgeneralplanerna under beredning med uppgifterna i naturdatasystemet om ekologiska nätverk och värdefulla naturobjekt. Eftersom generalplaneringen är planering på allmän nivå, behandlas frågan om beaktandet av lokala naturområden närmare i detaljplaneringen för de berörda områdena.

Ekologiska nätverk beaktas ganska väl vid detaljplaneringen

I anvisningarna och handlingsmodellerna för planläggningsprocessen för beredarna av detaljplaneringen har man försökt se till att detaljplanerarna under bredningen av planen granskar naturuppgifterna om området och beaktar dem vid utarbetandet av planerna. I fråga om detaljplaneringen finns inga allmänna riktlinjer för i vilka fall målet att planlägga bostäder ska ges företräde framför bevarandet av naturobjekten, eller vilka ekologiska förbindelser eller naturobjekt som absolut ska bevaras, utan beredarna väger bostadsproduktionsmålen och bevarandet av naturobjekten och de ekologiska nätverken från fall till fall. Detaljplaneringen styrs dock av märkningarna och föreskrifterna med rättsverkningar i generalplanen och på temakartan Stadsnatur.

Vid uppföljningen i Helsingfors LUMO-program 2021–2028 har man observerat att fem av de 51 reviderade detaljplaneförslag som godkändes av stadsmiljönämnden 2022 hade små motstridigheter med de ekologiska nätverken. Dessa planers effekter på naturmiljön bedömdes dock som lokala. Vid tolkningen av resultaten bör beaktas att cirka en tredjedel av detaljplanerna normalt inte innehåller några särskilda naturrelaterade frågor. Enligt uppföljningen i LUMO-programmet var de trädbevuxna områdenas andel av Helsingfors marktäcke 42 procent 2020 (figur 23), medan den nedre gräns som fastställts i LUMO-programmet är cirka 33

procent. Andelen har varit ungefär densamma mellan 2014 och 2020. Metoden för att mäta de trädbevuxna områdenas andel kommer i fortsättningen att utvecklas så att den bättre lämpar sig för uppföljning av den biologiska mångfalden och utveckling av de ekologiska nätverken.

Vid detaljplaneringen av Hundholmsvägen och Ilomäkivägen bevarades mer grönområde än i den ursprungliga planen

Planändringen av Hundholmsvägen och Ilomäkivägen vann laga kraft 2022. Planeringsområdet ligger längs spårtrafiken, vilket innebär att kompletteringsbyggandet i området har varit förenligt med stadsstrategin. Målen för kompletteringsbyggandet betonades i det aktuella fallet mer än bevarandet av naturvärden. Byggande anvisades i områden som vid inventeringen av Helsingfors hotade livsmiljöer konstaterats vara hotade naturtyper och på ett värdefullt skogsobjekt. Byggandet motiverades bland annat med att de identifierade värdefulla områdena inte är skyddade enligt lag och att de vid inventeringarna hade konstaterats vara svaga eller måttliga till sin representativitet samt försämrade till sitt naturtillstånd.

Skogbevuxna områden inom planeringsområdet Hundholmsvägen och Ilomäkivägen anvisades som bostadskvarter, och när byggandet har genomförts minskar rekreations- och grönområdena. Grönområdena och träden kunde dock bevaras i större utsträckning än vad som angetts i den ursprungliga planen. Parkeringslösningarna och byggnadernas placering ändrades så att större sammanhängande grönområden kunde bevaras. Samtidigt kunde den regionala grönförbindelsen stärkas jämfört med den ursprungliga planen. Avsikten är att också förbättra rekreationsvägarna i området och deras slitstyrka.

Planerarna av området kring Hundholmsvägen och Ilomäkivägen önskar mer stadsekologiskt kunnande till stöd för detaljplaneringen, särskilt med tanke på att stadsstrategin för 2021–2025 starkt betonar de ekologiska aspekterna. För närvarande är resurserna för tjänsten för stadsrums-och landskapsplanering inte tillräckliga för att tillräckligt delta i alla de planprocesser där tjänstens sakkunskap behövs. Särskilt i början av planläggningsprocessen behövs kunnande om stadsekologi. På våren 2023 har stadsmiljösektorn ordnat utbildningar om beaktandet av naturvärden i stadsplaneringen.

Hongasmossavägens bostadsområde planlades på ett flygekorrområde eftersom den tidigare planen inte var genomförbar

Hongasmossa bostadsområde har huvudsakligen planlagts för ett obebyggt grönområde i en plan som vann laga kraft 2015. Ett effektivt byggande av Hongasmossa område är motiverat enligt stadsstrategin, eftersom området ligger nära goda kollektivtrafikförbindelser och tjänsterna i Myrbacka i Vanda. Planläggningen av Hongasmossa som bostadsområde bevarade grönområden och grönförbindelser jämfört med planen om en motorväg genom området enligt generalplanen 2002 och stadens plan att använda området som jordtipp för fyllningsjord. Målet med den 2022 lagakraftvunna planen för Hongasmossavägen var att byggandet på torvmark enligt den tidigare planen skulle kunna genomföras på mark som bättre lämpar sig för byggande. Hongasmossavägens planområde, som låg utanför området för den 2015 lagakraftvunna planen, var obebyggd skog som i generalplanen har anvisats som bostadsdominerat område.

Planerna för Hongasmossa (2015) och Hongasmossavägen (2022) möjliggör regionala och lokala grönförbindelser och ekologiska förbindelser. Både planen för Hongasmossa (2015) och planen för Hongasmossavägen (2022) minskade dock naturområdena, eftersom områdena tidigare var helt grönområde. Vid beredningen av den första planen för Hongasmossa bostadsområde var det dock inte känt att området skulle ha värdefulla naturobjekt. De värdefulla naturobjekt som innehåller hotade arter, såsom punkförekomst av grön sköldmossa och flygekorrens kärnområde, och som observerades i Hongasmossavägens planområde i slutet av beredningen kunde inte bevaras. Alternativ för att bevara punkförekomsten av grön sköldmossa övervägdes, men de konstaterades vara orealistiska. Bevarandet av förekomsten var inte väsentligt med tanke på skyddandet av arten. Söder om Hongasmossa område finns dessutom en stor förekomst av grön sköldmossa som ska bevaras. Bevarandet av flygekorrens kärnområde skulle ha krävt att byggandet på Hongasmossavägen helt övergavs, vilket man inte ansåg vara möjligt. Vid planläggningen användes aktuella naturuppgifter, och man har försökt ta hänsyn till resultaten av färska naturutredningar så snart man fått information om dem. Vid planläggningsprocessen utnyttjades också natursakkunskapen hos en miljöinspektör från miljötjänsterna. I planen för Hongasmossa har man anvisat flera parker som baserar sig på områdets naturs särdrag och som lämpar sig för stadsbor i olika åldrar.

Slutsatser

Stadsmiljösektorn har i huvudsak säkerställt att grönområdena bevaras och grönskan ökar vid planläggningen av bostadsområdena i enlighet med stadsstrategierna 2017–2021 och 2021–2025. Till följd av byggandet av de planlagda bostadsområdena kommer den sammanlagda grönarealen i staden dock sannolikt att minska. Detta beror på att man vid planläggningen måste sammanjämka målen för naturen och rekreationsområdena med andra mål, bland annat målen för bostadsproduktionen. Det är en utmaning att planera kompletteringsbyggande, eftersom det inte längre finns så många stora områden i staden utan bostäder och grönområden.

Enligt utvärderingsobservationerna har man vid planläggningen av bostadsområden tagit tillräcklig hänsyn till utvecklingen av de ekologiska nätverken. Stadsnaturens kärnområden, ekologiska förbindelser, gröna fingrar och grönområden samt ekologiska nätverk har anvisats i generalplanen och generalplanens temakarta på allmän nivå, och dessutom har det getts planbestämmelser om dem. Utifrån exempelfallen och uppföljningsuppgifterna för 2022 i LUMO-programmet försöker – och med undantag av enskilda fall lyckas – beredarna av detaljplaneringen bevara de ekologiska nätverken enhetliga och högklassiga. Planläggarna får aktuella uppgifter om naturnätverken i databasen för geografisk information.

Man har vid planläggningen av bostadsområden säkerställt att byggande inte anvisas på de mest värdefulla naturområdena i Helsingfors. Exempelfall visar dock att man i detaljplaner har anvisat bostadsbyggande till naturområden där det finns hotade livsmiljöer eller där det lever hotade arter. I de vid utvärderingen granskade fallen har byggandet i dessa områden dock varit väl motiverat, och vid beredningen av planerna har man försökt utreda och i mån av möjlighet beakta aktuella naturuppgifter och utredningar som gäller planeringsområdet. Dessutom har man dragit nytta av miljötjänsternas natursakkunskap.

Utmaningen med att använda naturuppgifter vid planläggningen är att det hela tiden kommer mer information. Uppgifterna i naturutredningar kan uppdateras med fördröjning till det naturdatasystem som planerarna använder, eftersom det finns få resurser tillgängliga för uppdateringsarbetet och det görs väldigt många utredningar. Informationen om att det finns utredningar är dock tillgänglig för planerarna.

Miljötjänsterna bereder 2023 en definition av vilka av Helsingfors naturområden som är mest värdefulla.

En sådan definiering skulle hjälpa planberedarna att bedöma vilka grönområden som är särskilt värda att bevara. För närvarande finns det inga enhetliga riktlinjer på stadsnivå för hur man ska fatta beslut om grönnätverk och bevarande av grönområden vid detaljplaneringen, utan lösningar måste övervägas från fall till fall. Det behövs mer stadsekologiskt kunnande till stöd för detaljplaneringen, eftersom den nuvarande stadsstrategin starkt betonar de ekologiska aspekterna.

Vid planläggningen har man främjat grönområdenas tillgänglighet. Grönområdena och de grönförbindelser som främjar deras tillgänglighet anges i generalplanen. Beredarna av detaljplaneringen har instruerats att ta hänsyn till de grönområden som ligger nära planeringsområdet samt till grönförbindelserna. I de exempel på detaljplanering som granskats vid utvärderingen har man försökt bevara och stärka grönförbindelserna. När det gäller fallet Hongasmossavägen har man i området planerat parker som är tillgängliga för stadsbor i olika åldrar.

Revisionsnämnden konstaterar att

stadsmiljösektorn ska

- fortsätta att vid general- och detaljplaneringen gynna lösningar som bevarar eller ökar stadsnaturen eller parkerna i planeringsområdet så mycket som möjligt.
- fortsätta arbetet med att definiera Helsingfors mest värdefulla naturområden och så snart som möjligt göra resultaten av arbetet tillgängliga för planläggarna.
- säkerställa att det finns tillräckligt med aktuella naturuppgifter tillgängliga för planläggningen.

Smarta Helsingfors leds med data och digitala underlag

Stadsbornas delaktighet vid detaljplanering

? Förverkligas stadsbornas delaktighet vid detaljplanering i enlighet med lagstiftningen och stadens riktlinjer?

! Samverkan är mer omfattande och mångsidigare än vad lagstiftningen kräver.

Utvärderingens huvudfråga:

Förverkligas stadsbornas delaktighet vid stadsplanering och planläggning i enlighet med lagstiftningen och stadens riktlinjer?

Delfrågor:

1. Har staden genomfört plansamverkan i enlighet med lagstiftningen och stadens riktlinjer?
2. Har stadsborna getts möjlighet att delta i planprocessen?
3. Har det vidtagits åtgärder för att få mindre aktiva grupper och invånare i alla regioner att delta i planprocessen för sina egna närområden?
4. Har staden säkerställt att stadsborna har möjlighet att delta i olika faser av partnerskapsplanläggningen?

Stadsstrategin 2021–2025: ”Öppna Helsingfors kommunicerar och verkar interaktivt. Helsingfors stärker delaktigheten och interaktiviteten i all stadens verksamhet genom att främja en öppen verksamhetskultur och interaktiva arbetssätt samt genom att utnyttja respons från invånare och företag.” I den föregående stadsstrategin 2017–2021 konstaterades att Helsingfors verksamhetsmodell bygger på största möjliga öppenhet och genomskådlighet. Helsingfors skulle stärka sin ställning som internationell föregångare när det gäller delaktighet och öppenhet. Målet var att invånarna och företagen skulle ha förtroende för stadens verksamhet, att deras verkliga inflytande på verksamheten skulle stärkas och att moderna förfaranden för delaktighet skulle förbättra förståelsen mellan befolkningsgrupperna, jämlikheten och tjänsternas kvalitet. Målet var också att främja dialogen och aktivera de mest utsatta att delta. Öppna Helsingfors och delaktiggörande Helsingfors var också mål i strategiprogrammet 2013–2016, och flera åtgärder ingick i båda dessa mål. I åtgärderna betonades utveckling av de digitala informations- och interaktionskanalerna, öppna data och deltaktiggörande av näringslivet.

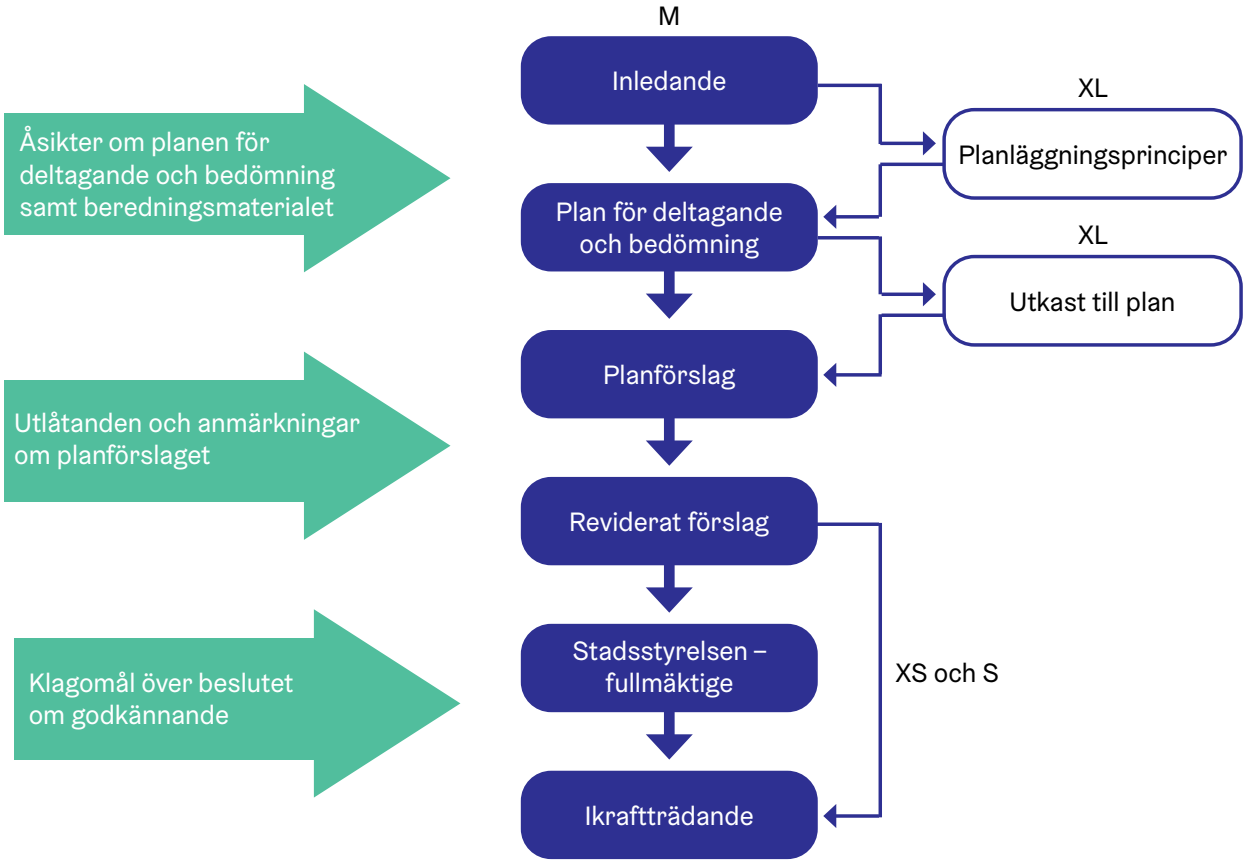
Helsingfors har sedan 2017 använt en delaktighets- och interaktionsmodell som bygger på principerna för delaktighet och som innehåller riktlinjer och mål för stadsbornas deltagande på stadsnivå. Stadsmiljösektorn har också använt den riktgivande delaktighetsplanen för 2019–2021.

Utvärderingsmaterialet baserar sig på fyra exempelfall som valts ut bland lagakraftvunna detaljplaner som stadsfullmäktige har godkänt i olika delar av staden. Som exempelfall valdes detaljplanerna för Spelmansvägen (Kårböle, Gamlas), Ståthållarvägen (Åggelby), Hagnäskajen (Kronohagen, Sörnäs, Vilhelmsberg, Berghäll, Broholmen) och kvarteret Staren (Kampen). I exempelfallen har interaktionen i fråga om planerna i huvudsak förverkligats 2014–2022. Som material har använts intervjuer med ansvariga personer för beredningen av planerna och planmaterial. Dessutom har man intervjuat ansvariga personer för interaktionen i samband med planläggningen inom stadsmiljösektorn. Kompletterande uppgifter har erhållits i form av handlingar och e-post. Dessutom erhölls uppgifter vid revisionsnämndens 1:a sektions utvärderingsbesök hos stadsmiljösektorn.

Lagstiftningen fastställer minimikrav för delaktighet

De centrala bestämmelserna om kommunbornas deltagande i planläggningen finns i kommunallagen, markanvändnings- och bygglagen samt markanvändnings- och byggförordningen. I markanvändnings- och bygglagen anges närmare möjligheten för var och en att delta i beredningen av ärenden, planeringens kvalitet och växelverkan, sakkunskapens mångsidighet samt öppen information i de ärenden som behandlas. Beredningen av en plan ska ske i växelverkan med de personer och sammanslutningar vars förhållanden eller intressen i avsevärd mån kan påverkas av planen. Myndigheter som bereder planer ska informera om planläggningen så att de som berörs av saken har möjlighet att följa planläggningen och påverka den. Planläggningsförfarandet samt informationen om utgångspunkterna, målen och eventuella alternativ

Figur 24 Planeringens framskridande och möjligheter till deltagande. XS, S, M och XL hänvisar till detaljplaneringsprocesser i olika storlekar.



för planeringen när planer bereds ska ordnas så att intressenterna har möjlighet att delta i beredningen av planen. Intressenterna ska kunna bedöma verkningarna av planläggningen och skriftligen eller muntligen uttala sin åsikt om saken.

När en plan utarbetas ska ett med avseende på planens syfte och betydelse nödvändigt program för deltagande och växelverkan samt för bedömning av planens konsekvenser utarbetas i ett tillräckligt tidigt stadium. Enligt markanvändnings- och byggförordningen ska intressenterna ges möjlighet att framföra sina åsikter genom att beredningsmaterialet läggs fram och intressenterna ges möjlighet att skriftligen eller muntligen framföra sina åsikter inom en viss tid eller vid ett särskilt möte om planen eller på något annat lämpligt sätt. Om detaljplanen inte har ringa verkningar är minimikravet att ett meddelande publiceras i en dagstidning.

Planberedarna har tillgång till detaljerade anvisningar

Detaljplan är en detaljerad plan som beskriver för vilka ändamål ett område eller en tomt kan användas och hur mycket som får byggas där. I figur 24 visas i huvuddrag hur detaljplaneringen framskrider och möjligheterna att delta i Helsingfors i olika faser av planeringen.

I den inledande fasen av ett planprojekt utarbetas en plan för deltagande och bedömning. I planen för deltagande och bedömning beskrivs målen för planläggningen och hur och under vilka faser man kan delta i beredningen av planen. Åsikter kan framföras skriftligen eller muntligen. För betydande planprojekt kan ordnas invånartillställningar eller -enkäter. Utifrån beredningsmaterialet utarbetar stadsmiljösektorn ett färdigställt planförslag för stadsmiljönämndens beslutsfattande. I planförslaget har man i möjligaste mån tagit hänsyn till de åsikter som erhållits under den inledande fasen. Man kan framföra åsikter om planförslaget, som i denna fas kallas anmärkningar. Planberedaren svarar på anmärkningarna och ändrar förslaget vid behov. I fråga om de mest betydande planerna kan man dessutom utarbeta planläggningsprinciper för området och ett utkast till plan före planförslaget. Även om dem kan stadsborna uttala sig innan de förs till stadsmiljönämnden.

Vid detaljplaneringen har man med processanvisningar och färdiga mallar för planhandlingar säkerställt

att växelverkan inom planprocessen sker i enlighet med lagstiftningen och stadens riktlinjer. I handlingsmallarna och processanvisningarna ges detaljerade anvisningar bland annat om hur växelverkan ska genomföras.

Stadens princip är att man i samband med mer betydande projekt ska ge fler och mångsidigare möjligheter för deltagande än i samband med projekt av mindre betydelse. Fastställandet av planens betydelse påverkas förutom av planeringsområdets storlek och byggandets omfattning även av andra faktorer som eventuellt orsakar debatt eller konflikter.

Stadsmiljösektorn har identifierat de invånargrupper som vanligen deltar i planläggningsprocessen mindre aktivt. Sådana är till exempel ungdomar, personer med invandrarbakgrund och personer som bor i socioekonomiskt utsatta områden och i hyresbostäder. Principen är att vid beredning av en plan ska särskilda åtgärder vidtas för att delaktiggöra dessa mindre aktiva grupper i de fall där det handlar om ett mer betydande planprojekt som påverkar dessa gruppers livsmiljö. Webbtillställningar som ökade och blev ett permanent förfarande i och med coronapandemin har gett bättre möjligheter att delta i planläggningsprocessen för vissa grupper som tidigare varit mindre aktiva, såsom föräldrar i barnfamiljer eller rörelsehindrade personer. I övrigt har metoder för växelverkan som delaktiggör mindre aktiva grupper främst genomförts som försök i enskilda planprojekt.

I exempelfallen har stadsborna deltaktiggjorts i tillräcklig utsträckning

Växelverkan, informationen och kommuninvånarnas möjligheter att delta i Spelmansvägens detaljplan överträffade klart kraven i lagstiftningen. Utöver de vanliga möjligheterna till höranden delades det undantagsvis ut en annons om invånartillställningen i ett hyreshusdominerat område. Detta är aktivering av mindre aktiva grupper och kan också betraktas som ett aktivt försök till delaktiggörande. På så sätt förverkligade delaktighetsförfarandena även riktlinjerna i den då gällande stadsstrategin och stadsmiljösektorns delaktighetsplan som trädde i kraft strax efter invånartillställningen. Å andra sidan var hemdistributionen ett något lyckligt sammanträffande, eftersom planen kunde inkluderas i tillställningen för växelverkan i samband med detaljplanen för Kårböle som vid samma tidpunkt var under beredning.

Växelverkan vid planen för Ståthållarvägen överträffade tydligt kraven i lagstiftningen, och troligen har möjligheterna till växelverkan varit betydligt mer omfattande än i många andra projekt av motsvarande betydelse. Om projektets exceptionellt omfattande växelverkan vittnar till exempel att man har försökt delaktiggöra stadsborna särskilt i samband med Spårjokern till exempel genom omfattande marknadsföring av nyhetsbrevet och genom att ordna separata tillställningar om ämnet. Den aktiva invånarföreningen ordnar också årligen tillställningar om aktuella projekt. I och med dessa har även detaljplanen för Ståthållarvägen fått en hel del synlighet. Planen har beretts under en tid då riktlinjerna för delaktiggörande av mindre aktiva grupper i stadsstrategin 2017–2021 och i stadsmiljösektorns delaktighetsplan 2019–2021 inte längre har varit i kraft, och därför har det inte krävts några särskilda åtgärder för att delaktiggöra mindre aktiva grupper. Någon särskild aktivering av mindre aktiva grupper eller områden har inte gjorts i samband med planberedningen. Å andra sidan behöver inte Åggelby på grund av sin socioekonomiska status någon särskild aktivering, och projektet har i alla fall fått stor synlighet i området.

Växelverkan vid detaljplanen för Hagnäskajen överträffade tydligt kraven i lagstiftningen. Projektet har beretts under två olika stadsstrategier, och enligt iakttagelserna har man vid beredningen särskilt beaktat målen i strategiprogrammet 2013–2016 om nya elektroniska kanaler för deltagande och interaktiva metoder. I enlighet med strategin hade även sjöfartsföretagarna i området tagits med i beredningen. Förutom traditionella invånarkvällar och workshoppar har stadsbor även delaktiggjorts genom experiment riktade till ungdomar. Även kommentering på nätet har använts flera gånger under beredningen.

Kvarteret Staren valdes till utvärderingen som ett exempel på partnerskapsplanläggningsprojekt. Med partnerskapsplanläggning avses en sådan planläggningsprocess där den sannolika byggherren för objektet är känd redan när planprojektet inleds och detaljplanen utarbetas i samarbete med byggherren i fråga. Vid planläggningsprocessen erbjöds möjligheter till växelverkan som motsvarar dem som i stadens planläggningspraxis ges planläggningsprocesser av motsvarande storlek, såsom möjlighet att framföra åsikter om planen för deltagande och bedömning och planförslaget samt en invånartillställning. Enligt markanvändnings- och bygglagen finns det ingen skyldighet att ordna en invånartillställning, så växelverkan överskred lagstiftningens krav. Trots att planområdet var litet ökade projektets betydelse på kultur- och byggnadshistoriska grunder, vilket är typiskt för innerstaden. Få åsikter framställdes och de var jämförbara med stadens egna mål i projektet. Enligt arkitekten som ansvarade för planläggningen upplevdes det vid planeringen av växelverkan inom detta planläggningsprojekt inte att det skulle behövas ovanliga delaktiggörandesätt för att aktivera grupper som är svåra att nå.

Det faktum att det rör sig om ett partnerskapsplanläggningsprojekt påverkade inte, enligt arkitekten som beredde planen för kvarteret Staren, omfattningen eller tidsättningen av möjligheterna till växelverkan eller dess former, utan i projektet har man gjort samma saker som i andra planläggningsprocesser.

Enligt den intervjuade kommunikationsexperten bör man, åtminstone i de mest betydande partnerskapsplanläggningsprojekten, delaktiggöra stadsborna redan före den egentliga planläggningen. Detta har redan skett i näringspolitiskt betydelsefulla projekt, till exempel i Sandvikskajen och Åggelby. Staden har 2021 utarbetat en modell för processen för reservation för utveckling. Enligt modellen görs det alltid en systematisk bedömning av om stadsborna ska ges möjlighet att delta i de viktigaste projekten redan under processen för reservation för utveckling, innan planläggningsprocessen inleds.

Relativt få klagomål över planer

Vid utvärderingen har man utrett antalet klagomål över detaljplaner, hur antalet har utvecklats och hur klagomålen har avgjorts. Vid utvärderingen har man också undersökt på vilka grunder planer har upphävts. Antalet klagomål över planer har ökat i Helsingfors sedan 2016, men i förhållande till det planlagda antalet kvadratmeter våningsyta framförs det inte många klagomål över planer. Under detta årtusende har färre än tio detaljplaner upphävts. De vanligaste grunderna för upphävande har varit byggnadsskydd och kulturvärden samt på senare tid naturvärden.

Slutsatser

Stadsbornas delaktighet vid detaljplaneringen förverkligas i enlighet med lagstiftningen och stadens riktlinjer. I alla de exempelfall som valts till utvärderingen har staden genomfört växelverkan i större utsträckning och mer mångsidigt än vad minimikravet i lagstiftningen är. I alla de utvärderade planläggningsfallen har man även handlat i enlighet med de stadens riktlinjer som gällde vid tidpunkten för planberedningen.

Det framförs få klagomål över planer i förhållande till hur mycket planläggning som utförs i Helsingfors. Planer har också upphävts i mycket liten utsträckning, vilket stöder slutsatsen att planprocesserna genomförs i enlighet med lag i Helsingfors.

I alla granskade fall har stadsborna delaktiggjorts i planprocessen. I enlighet med stadens principer har man i samband med mer betydande planläggningsprojekt gett fler och mångsidigare möjligheter för deltagande än i samband med projekt av mindre betydelse. Eftersom det finns begränsade resurser tillgängliga för växelverkan i samband med planläggning är det klokt att fördela de knappa resurserna på grundval av projektens betydelse.

Vid detaljplanering har åtgärder vidtagits för att nå mindre aktiva invånare och invånare i alla områden och få dem att delta i planprocesserna i sina närområden. Åtgärderna för att nå mindre aktiva grupper har dock varit experimentella, med undantag av ordnandet av webbtillställningar. Tillställningar eller möjligheter till påverkan som är skräddarsydda för mindre aktiva grupper har ordnats i sådana fall där de förändringar som planen möjliggör sannolikt skulle röra en vanligtvis mindre aktiv grupp. Detta är en ändamålsenlig användning av resurser.

I ett exempel som valts till utvärderingen, detaljplanen för kvarteret Staren, övervägdes inga särskilda åtgärder för att säkerställa stadsbornas möjligheter till deltagande i partnerskapsplanläggningen så tidigt som möjligt. I exempelfallet ordnades tillställningar för växelverkan riktade till stadsborna på samma sätt som i andra planprojekt med liknande betydelse. I efterhand kan man bedöma att lösningen var rätt, eftersom stadens mål för projektet motsvarade önskemålen hos de som framförde sina åsikter.

På grundval av ett enda fall kan man inte bedöma hur systematiskt staden följer principen om att stadsborna i samband med de viktigaste partnerskapsplanläggningsprojekten ska ges möjlighet att delta i utarbetandet av planerna så tidigt som möjligt. Till utvärderingen fick man dock exempel på att staden vid några enskilda näringspolitiskt betydelsefulla projekt har för stadsborna ordnat möjligheter till växelverkan och deltagande redan innan den egentliga planläggningsprocessen inletts. Dessutom har staden utarbetat en modell för reservation för utveckling, enligt vilken växelverkan med stadsborna ska inledas redan under processen för reservation för utveckling, dvs. före den egentliga planläggningsprocessen, om vissa villkor uppfylls.

Revisionsnämnden konstaterar att

stadsmiljösektorn ska

- säkerställa att metoder för deltagande som lämpar sig för mindre aktiva invånare och invånargrupper systematiskt erbjuds närhelst den plan som bereds har en betydande inverkan på deras livsmiljö.

MDT
44
66

Helsingfors värnar om stadsdelarnas karaktär och trygghet

Säkerhet i olika delar av staden

? Har staden vidtagit tillräckliga åtgärder för att främja säkerheten i enlighet med målen i den lokala säkerhetsplaneringen?

! I huvudsak har åtgärder vidtagits i tillräcklig utsträckning. Osäkerheten i staden har dock ökat något.

Utvärderingens huvudfråga:

Har staden vidtagit tillräckliga åtgärder för att främja säkerheten i enlighet med målen i den lokala säkerhetsplaneringen?

Delfrågor:

1. Har staden vidtagit tillräckliga åtgärder för att förbättra människornas trygghetskänsla?
2. Har staden lyckats i sitt mål att förebygga och bekämpa olyckor?
3. Har staden lyckats i sitt mål att förebygga och bekämpa brott och störningar?

I Helsingfors stadsstrategi 2021–2025 konstateras att Helsingfors har som mål att vara en stad där bostadsområdena inte segregeras och där man kan leva ett tryggt och trevligt liv, överallt i de positivt egenartade stadsdelarna. Enligt strategin erbjuder staden människorna en möjlighet att skapa långsiktiga förutsättningar för sitt liv och att fästa sig vid behagliga miljöer och gemenskaper. Syftet med den lokala säkerhetsplaneringen är att förebygga och bekämpa olyckor, brott och störningar samt att förbättra människors trygghetskänsla. Utvärderingen inriktades på målen i den lokala säkerhetsplanen, med betoning av följande delområden: förbättring av trygghetskänslan särskilt i de otryggaste områdena, säkra skolresor i grundskolan och förebyggande av gängbildning.

Som underlag för utvärderingen användes undersökningar, enkäter och statistik som hänför sig till ämnet. Som statistiska uppgifter utnyttjades bland annat statistiken i registret över trafikolyckor som förs av stadsmiljösektorn, vars uppgifter baserar sig på vägtrafikolyckor som kommit till polisens kännedom. I samband med utvärderingen intervjuades sakkunniga vid stadskansliets säkerhets- och beredskapsteam samt sakkunniga vid stadsmiljösektorns tjänst för trafik- och gatuplanering. Dessutom gjordes e-postförfrågningar till de ovannämnda sektorerna. Utvärderingsmaterial erhölls även vid revisionsnämndens 1:a sektions utvärderingsbesök hos stadskansliet. Dessutom lämnade polisen statistiska uppgifter om brott och störningar i Helsingforsregionen.

Helsingfors säkerhetsplanering styrs av stadskansliet

Principerna för säkerhetsplanering i Helsingfors 2019–2021 styr säkerhetsplaneringen i Helsingfors, och principerna innehåller tre riktlinjer. I enlighet med den första riktlinjen styrs säkerhetsplaneringen av stadskansliets säkerhets- och beredskapsteam samt en sakkunniggrupp. Stadskansliet styr säkerhetsarbetet, men hela stadens säkerhetsorganisation, som består av företrädare för de olika sektorerna och affärsverken, deltar i planeringen. Enligt den andra riktlinjen baserar sig uppföljningen av säkerheten och granskningen av verksamhetsmiljön på mångsidig information och beaktande av olika befolkningsgruppers behov. Säkerhetsundersökningen som genomförs i Helsingfors vart tredje år är ett av de viktigaste verktygen för uppföljning av säkerhetsutvecklingen. Den tredje riktlinjen för principerna för säkerhetsplanering är att delaktiggöra invånarna i säkerhetsarbetet. Syftet är att förbättra stadens invånares möjligheter att påverka säkerhetsfrågor som rör invånarens egen vardagsmiljö. För att främja säkerheten används metoder för deltagande som redan finns och som utvecklas i staden, till exempel deltagande budgetering, regionala säkerhetsbeskrivningar, stadens gemensamma responssystem och stadslotsar.

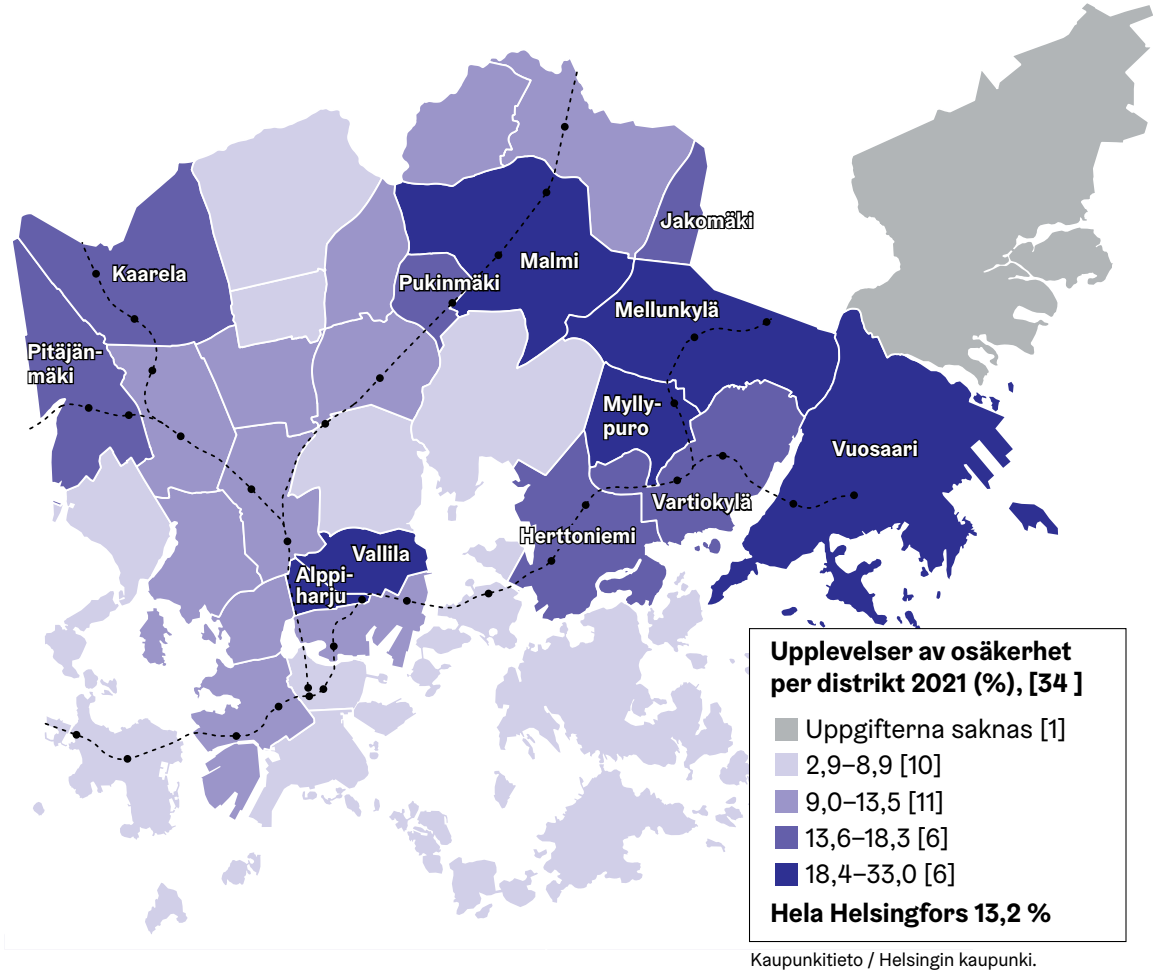
Invånarnas trygghetskänsla har minskat något

Helsingfors upplevs i huvudsak som en mycket säker plats. I 2018 års säkerhetsundersökning upplevde invånarna att Helsingfors var något säkrare jämfört med den senaste undersökningen från 2021. Till exempel antalet personer som upplevde centrumet som säkert minskade med omkring tio procentenheter. Det egna bostadsområdet upplevs som säkrare än stadens centrum. Kvinnor upplever mer osäkerhet än män, och främmandespråkiga invånare upplever sitt bostadsområde som något mindre säkert jämfört med inhemskspråkiga invånare. Det har dock inte skett någon större

förändring i känslan av osäkerhet. Det finns stora skillnader mellan bostadsområdena i Helsingfors i hur säkra invånarna upplever sitt område (figur 25). I jämförelse med tidigare säkerhetsundersökningar har skillnaderna mellan bostadsområdena emellertid inte förändrats mycket, och endast i ett fåtal områden har osäkerheten antingen ökat eller minskat betydligt. Bland de områden som upplevs som säkraste eller osäkraste finns till största delen samma områden som i de tidigare säkerhetsundersökningarna. I fem områden har utvecklingen varit positiv och i fyra områden har osäkerhetserfarenheterna ökat.

Genomsnittet för mätaren för social oordning hade stigit i en stor del av Helsingfors distrikt jämfört med värdet i undersökningen 2015 (3,32 → 3,56), då mätaren för social oordning senast granskades i samband med säkerhetsundersökningen. Mätaren för social oordning består av sex bekymmer som invånarna erfar: narkotikamissbruk och -handel, störande beteende, offentligt drickande, miljöns orenlighet, vandalism och gatuvåld. Den upplevda sociala oordningen har ett starkt samband med områdets låga socioekonomiska status och den upplevda osäkerheten i området. Genomsnittet för mätaren för social oordning hade i säkerhetsundersökningen 2021 ökat i en stor del av distrikten jämfört med värdet i undersökningen 2015. Det positiva är att den sociala oordningen i de flesta områden i Helsingfors var relativt liten. I de områden där känslan av osäkerhet är störst gör staden en mer ingående granskning, utifrån vilken åtgärder riktas till dessa områden. Att främja säkerheten har länge varit stadens mål, och effekterna av de olika åtgärderna blir mer synliga först på längre sikt. Det är dock svårt att fastställa vilken inverkan stadens verksamhet har på den förändrade trygghetskänslan.

Figur 25 Upplevelser av osäkerhet i det egna bostadsområdet sent på fredags- och lördagskvällar per distrikt 2021 (procent av de svarspersoner som kände sig otrygga eller ganska otrygga).*



Kaupunkitieto / Helsingin kaupunki.
Helsingin turvallisuustutkimus 2021.

* Källan till figuren: https://www.kvartti.fi/fi/artikkelit/helsinkilaisten-turvattomuuskokemuksissa-suurta-aluevaihtelua-erot-asuinalueiden-valilla.

Principerna för planeringen av skolornas och daghemmens avlämningstrafik har inte reviderats

Enligt sakkunniga vid stadens tjänst för trafik- och gatuplanering är trafiksäkerheten ständigt närvarande vid stadens trafikplanering, och användningen av de tillgängliga säkerhetsmetoderna varierar beroende på i vilken miljö trafikplanering genomförs i staden. Till exempel gatunätet runt skolorna, resultaten av regionala trafiksäkerhetsutredningar, respons från olika instanser och olycksstatistik påverkar vilka metoder som används för att främja säkerheten vid skolresor i grundskolan. Arbetet för att främja trafiksäkerheten i Helsingfors är ett genomgripande och systematiskt främjande av säkerheten, och arbetet för att främja säkerheten vid skolresor har inte avskilts till en separat helhet. I Helsingfors anser man att det systemiska förfarandet för att främja trafiksäkerheten är mer betydelsefullt än att enbart främja enskilda objekts säkerhet. Utvärderingen visar att det mest betydande sättet att förbättra säkerheten vid skolresor i grundskolan under de senaste åren har varit att uppdatera systemet för hastighetsbegränsning, vilket har lett till en sänkning av trafikens hastighetsbegränsningar på alla gator i staden. Andra effektiva sätt att förbättra säkerheten vid skolresor har varit att öka den automatiska kameraövervakningen och främja säkerheten på gatuövergång.

Målet med en delåtgärd i Helsingfors utvecklingsprogram för trafiksäkerheten 2015–2017 var att se över principerna för planeringen av avlämningstrafikarrangemangen i skolorna och daghemmen. Avlämningstrafikarrangemangen är en viktig del av närmiljön och säkerheten i skolor och daghem, och områdena och praxis för avlämningstrafiken varierar på olika platser. Översynen av principerna för planeringen av avlämningstrafikarrangemangen enligt målet har dock inte kunnat genomföras. Översynen av planeringsprinciperna har inte kunnat genomföras på grund av knappa resurser, och man beslutade att prioritera andra åtgärder inom ramen för utvecklingsprogrammet. Man har ofta varit tvungen att bortprioritera sätten att främja trafiksäkerheten på grund av knappa anslag. Å andra sidan försöker man i dag styra barnen mot att i första hand använda hållbara färdsätt på skolresor, eftersom avlämningstrafiken kan bidra till trafiksäkerhetsproblem i närheten av skolor. Endast omkring sex procent av skolbarnen transporteras till skolan.

Antalet skadade och döda 7–17-åringar i Helsingfors trafik har minskat betydligt under en längre period

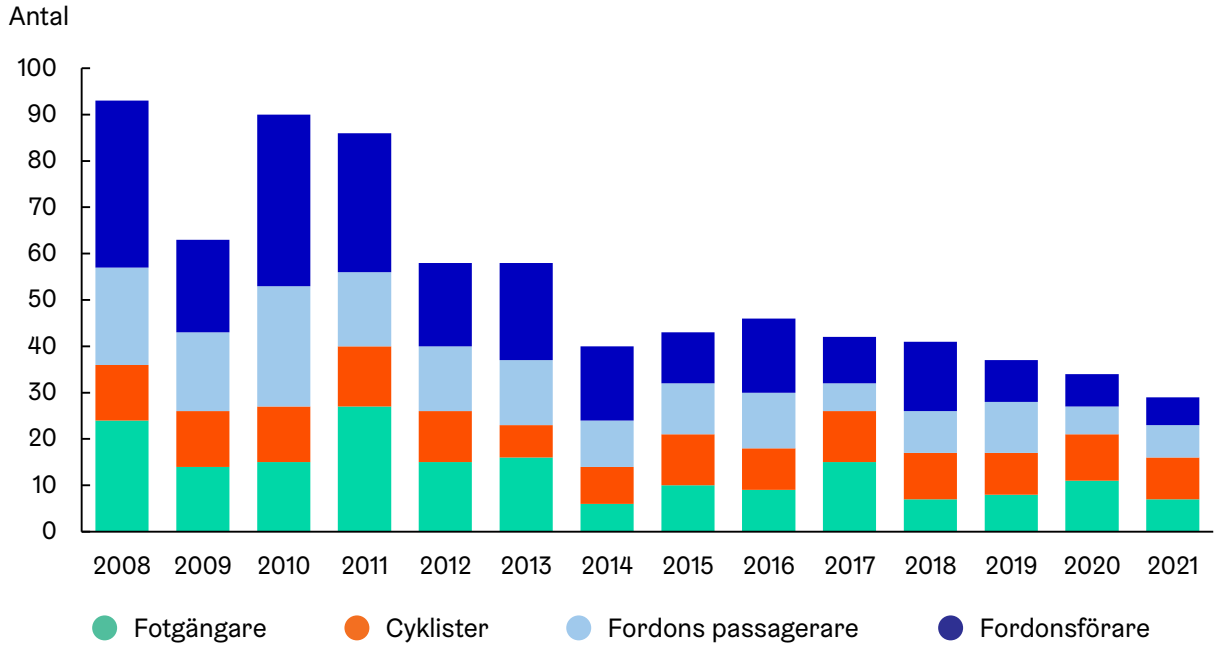
Enligt statistiken över vägtrafikolyckor har antalet skadade och döda 7–17-åringar i Helsingfors trafik minskat betydligt 2008–2021 (figur 26). När man jämförde antalet skadade och döda 7–17-åringar i Helsingfors trafik enligt trafikantgrupper under 2014–2017 och 2018–2021, kunde man observera att antalet olyckor hade minskat, särskilt för förarnas, fotgängarnas och passagerarnas del. Dessutom hade en betydande förbättring skett i åldersgruppen 15–17 år i fråga om förarnas olyckor, både på kort och lång sikt. Enligt de sakkunniga vid stadens tjänst för trafik- och gatuplanering korrelerar stadens långsiktiga och systematiska arbete för att ändra hastighetsbegränsningarna med minskningen av antalet trafikolyckor. På grundval av dessa kan man konstatera att stadens åtgärder har förbättrat säkerheten för barnens skolresor.

Förebyggandet av oönskade gruppfenomen genomförs inom flera olika sektorer och genom flera olika projekt

Polisen är ansvarig myndighet när det gäller gatugäng och organiserad brottslighet. Polisens uppgift är att svara för utredningen och bekämpningen av brott, medan Helsingfors stad i stor utsträckning ansvarar för stadsbornas välfärd och säkerhet samt för förebyggandet av oönskade utvecklingar genom att tillhandahålla basservice för alla. När det gäller gängbildningsfenomenet är stadens åtgärder därför inriktade på att förebygga och bekämpa oönskade gruppfenomen. Enligt stadskansliets sakkunniga är det av största vikt att tidigt ingripa i fenomenet och försöka identifiera effektiva åtgärder för att förhindra fenomenets utvidgning. Särskilt stöd bör i synnerhet riktas till barn och ungdomar som är placerade utanför hemmet. Deras andel som brottsoffer och gärningsmän är markerad. I daghemmen, skolorna, ungdomsarbetet samt social- och hälsovården når man barn och ungdomar, och därför spelar dessa stadens tjänster en särskilt viktig roll för att garantera barnens och ungdomarnas välfärd och delaktighet.

Socialväsendet syftar till att göra en helhetsbedömning av de ungas situation och styra dem i rätt riktning, bort från oönskade gruppfenomen. Dessutom arbetar stadens ungdomsväsende aktivt med spirande gänggrupper och försöker handleda unga och skapa dem andra aktiviteter. Utifrån utvärderingen är de viktigaste åtgärderna för att bekämpa och förebygga oönskade gruppfenomen olika projekt. Syftet med exempelvis projektet Polarisaation ehkäisy ja turvallisuuden vahvistaminen (förebyggande av polariseringen och förstärkning av säkerheten) är att stärka kompetensen hos de yrkesutbildade personer som arbetar med barn och ungdomar att identifiera gruppfenomen som leder till extremism och radikalisering samt att ta fram olika verksamhetsmodeller för att förebygga olika fenomen. Projektet Nuorten väkivallan ehkäisy (förebyggande av våld bland unga) syftar till att främja samarbetet och informationsutbytet mellan aktörer som arbetar med ungdomar samt genomför regionala pilotförsök på modeller för ungdomsarbete som har som mål att förbättra ungdomars välbefinnande och delaktighet samt att förebygga eller ingripa i eventuellt våldsbeteende. I projektet Moniääninen Helsinki (mångstämmigt Helsingfors) är målgruppen unga och föräldrar som talar somali eller arabiska i Helsingfors

Figur 26 Antalet skadade och döda 7–17-åringar i Helsingfors trafik enligt trafikantgrupp 2008–2021, antal. *



* Källan till figuren: Registret över trafikolyckor som förs av stadsmiljösektorn.

stadsförnyelseområden. Målet med projektet är att bryta det motsatsförhållande och misstroende som stadsborna upplever, både mot stadens tjänster och mot varandra. Förebyggande åtgärder genomförs också av det yrkesövergripande teamet Toivo inom barnskyddet, vars mål är att hjälpa barn och ungdomar med allvarliga symtom som visar sig genom brott, beteendestörningar och drogbruk. Dessutom genomförs förebyggande åtgärder genom säkerhetsmöten i stadsförnyelseområdena samt av Nätverket för ett tryggt Helsingfors, där flera olika aktörer deltar.

Som utvecklingsobjekt invånarnas delaktighet och styrning av sektorerna till tillräckliga resurser

När det gäller att förebygga oönskade gruppfenomen har man enligt utvärderingen upplevt det en utmaning att definiera nya typer av fenomen. Utmaningen med att definiera fenomenen har bidragit till användningen av ett lämpligt utbud av metoder för förebyggande och ingripande. Enligt stadskansliets säkerhets- och beredskapsteam har staden dock förbättrat sin förståelse av olika fenomen i samarbete med myndigheterna. Utifrån utvärderingen finns det fortfarande behov av att förbättra dialogen mellan företrädare för stadens tjänster och invånarna, särskilt när det gäller deltagandet av invånare i en marginaliserad ställning. Dessutom har man som utvecklingsobjekt identifierat att förbättra kontakterna mellan familjer och stadens tjänster, såsom skolor och läroanstalter, ur barns och ungdomars synvinkel. Barn och ungdomar längtar också efter fler säkra offentliga lokaler och säkra vuxna i anslutning till lokalerna samt fungerande mentalvårdstjänster.

Enligt stadskansliets sakkunniga fungerar samordningen och det allmänna samarbetet mellan sektorerna och stadskansliet väl. Detta underlättas av att det finns personer vid stadskansliet och sektorerna som utför säkerhetsarbete. I samband med organisationsreformen utsågs säkerhets- och beredskapschefer samt andra säkerhetssakkunniga vid sektorerna för att leda arbetet med att främja säkerheten. Enligt stadskansliets säkerhets- och beredskapsteam upplevs det som en utmaning att sektorernas påverkansmöjligheter är begränsade i ledningsarbetet, särskilt när det gäller att förebygga större säkerhetsproblem i staden. En orsak är att det inte har reserverats en separat budget för att främja säkerhetsarbetet, utan att det i säkerhetsarbetet styrs och vägleds att ta hänsyn till säkerheten i stadens grundläggande verksamhet. I fråga om att främja lösningar till mer omfattande säkerhetsproblem, såsom drogrelaterade problem, är det enligt säkerhets- och beredskapsteamet viktigt att man tar hänsyn till samarbete och budgetering i större skala. Dessutom upplevdes stadens förmåga att snabbt rikta sina resurser till nya servicebehov som ett utvecklingsobjekt.

Antalet brott mot liv och hälsa bland unga har ökat

Andelen unga 13–24-åringar av alla misstänkta brott och brott mot strafflagen har ökat med en procentenhet från 2019 till 2022. Kvantitativt sett har de brott

som unga begått eller misstänks ha begått förblivit ganska oförändrade, men brotten mot liv och hälsa har ökat relativt sett varje år under granskningsperioden 2019–2022. Totalt har brotten mot liv och hälsa ökat med så mycket som 40 procent. Allvarliga brott mot person som begås av unga ökar alltså tydligt.

Misstänkta brott som begåtts av unga 13–24-åringar statistikfördes i Helsingfors på regional nivå 2022 exakt lika många som 2019, 7 099 stycken. Den procentuella ökningen av antalet misstänkta brott som begåtts av unga på regional nivå var störst i Mellersta stordistriktet (33 procent) och Västra stordistriktet (16 procent). Antalet brott som begåtts av unga, statistikfört på regional nivå, minskade mest i Nordöstra stordistriktet (15 procent) och i Sydöstra stordistriktet (7 procent). Det totala antalet brott som begåtts av personer i alla åldrar har sjunkit år för år under granskningsperioden 2019–2022, men det finns en liten ökning i den relativa andelen brott som begåtts av unga. Andelen misstänkta brott som begåtts av unga har totalt ökat med omkring två procentenheter från 2019 till 2022, och på stordistriktsnivå har det skett en ökning i sex stordistrikt. En tydlig minskning kan dock observeras i alla polisens larmuppgifter gällande beteendestörningar och vandalism som har statistikförts på regional nivå. Särskilt 2022 har det skett en tydlig nedgång i alla stordistrikt.

Slutsatser

Helsingfors har i huvudsak vidtagit tillräckliga åtgärder för att främja säkerheten i enlighet med målen i den lokala säkerhetsplaneringen. Utvärderingen visar att Helsingfors upplevs som något mindre säkert och att det inte har skett någon positiv utveckling i fråga om antalet brott som begåtts av unga.

Helsingfors upplevs i huvudsak som en mycket säker plats. Det finns stora skillnader mellan områdena, men de har varit desamma i flera år. Genomsnittet för mätaren för social oordning har ökat, vilket kan anses oroväckande. De områden där känslan av osäkerhet har varit störst har varit föremål för riktade åtgärder, men effekterna av dessa är ännu inte synliga. Det är också svårt att bevisa hur stadens åtgärder har påverkat trygghetskänslan. På grundval av utvärderingen kan det konstateras att positiva resultat inte har uppnåtts, trots att riktade åtgärder har vidtagits.

Enligt statistiken över vägtrafikolyckor har antalet skadade och döda 7–17-åringar i Helsingfors trafik minskat betydligt 2008–2021. Stadens långsiktiga och systematiska arbete för att ändra hastighetsbegränsningarna har förbättrat säkerheten för barnens skolresor. Målet med en delåtgärd i Helsingfors utvecklingsprogram för trafiksäkerheten 2015–2017 var att se över principerna för planeringen av avlämningstrafikarrangemangen i skolorna och daghemmen. Detta har dock inte kunnat genomföras. Avlämningstrafikarrangemangen är en viktig del av närmiljön och säkerheten i skolor och daghem.

Det finns fortfarande ett behov av att förbättra dialogen mellan företrädare för stadens tjänster och invånarna samt invånarnas delaktighet. Det upplevs som en utmaning att sektorernas påverkansmöjligheter är begränsade i stadskansliets ledningsarbete, särskilt när det gäller att förebygga större säkerhetsproblem i staden. En orsak är att det inte har reserverats en separat budget för att främja säkerhetsarbetet, utan att det i säkerhetsarbetet styrs och vägleds att ta hänsyn till säkerheten i stadens grundläggande verksamhet. I fråga om att främja lösningar till mer omfattande säkerhetsproblem, såsom drogrelaterade problem, anses det viktigt att man tar hänsyn till samarbete och budgetering i större skala. Dessutom upplevdes stadens förmåga att snabbt rikta sina resurser till nya servicebehov som ett utvecklingsobjekt enligt utvärderingen.

Ingen positiv utveckling i fråga om förebyggande och bekämpning av brott som begås av unga kan observeras, utan enligt statistiken har brotten som begåtts av unga kvantitativt sett legat på nästan samma nivå under de senaste åren. Trotts att antalet misstänkta brott som begåtts av unga 13–24-åringar också har varit relativt oförändrat under de senaste åren ökar antalet brott mot liv och hälsa tydligt. Å andra sidan kan man observera en tydlig nedgång i polisens larmuppgifter när det gäller störande beteende och vandalism. Man kan inte dra några direkta slutsatser av dessa, men statistiken tyder på att staden har lyckats förebygga störningar. När det gäller stadens åtgärder för att främja säkerheten bör man också ta hänsyn till att stadens åtgärder för att främja säkerheten delvis blir synliga först efter en längre tid.

Revisionsnämnden konstaterar att

stadsmiljösektorn ska

- se över principerna för planeringen av avlämningstrafikarrangemangen i enlighet med de mål som fastställts.

stadskansliet ska

- ytterligare stärka dialogen mellan företrädare för stadens tjänster och invånarna samt invånarnas delaktighet för att förbättra säkerheten.
- stärka sektorernas förståelse av tillräckliga resurser för tjänsterna för att förbättra säkerheten.

Smarta trafiklösningar utgör grunden för en smidig vardag & En funktionell och vacker stad

Främjande av hållbara färdsätt

? Har staden lyckats främja hållbara färdsätt?

! Andelen hållbara färdsätt ökade inte under föregående strategiperiod. Det finns dock vidtagna och pågående utvecklingsåtgärder.

Utvärderingens huvudfråga:

Har hållbara färdsätt främjats i enlighet med stadsstrategin?

Delfrågor:

1. Har andelen hållbara färdsätt av alla färdsätt ökat?
2. Har åtgärderna enligt planerna och programmen för att främja kollektivtrafiken, cykling och gående vidtagits?
3. Har man genom investeringar syftat till att påverka färdsättsandelarna, och hur har investeringarna utvecklats och fördelats på olika färdsätt?

Enligt stadsstrategin 2021–2025 planeras trafiken i det växande Helsingfors alltid tillsammans med markanvändningen. Markanvändningen utvecklas så att trafiken kan ordnas på ett hållbart sätt, såväl ur ekonomiskt, socialt som ekologiskt perspektiv. Kollektivtrafikens, gång- och cykeltrafikens andel av alla färdsätt kommer att ökas, och genomförandet av en nätverksstad med spårtrafik kommer att fortsätta genom att man främjar planeringen och genomförandet av snabbspårvägsprojekt. Enligt stadsstrategin förbättras också förhållandena för gående och cykling, och utvecklingsprogrammet för cykling genomförs målmedvetet. Dessutom påskyndas byggandet av banornas nätverk och målnätverket för cykling i innerstaden. Även i stadsstrategin 2017–2021 var målet att öka andelen hållbara färdsätt. Målen i programmet för utsläppsreduktion Kolneutralt Helsingfors 2030 förutsätter också att andelen hållbara färdsätt ökas. I denna utvärdering tolkades kollektivtrafik, gående och cykeltrafik som hållbara transportsätt.

Som material för utvärderingen användes intervjuer med stadsmiljösektorn och stadskansliet samt olika utredningar, undersökningar och handlingar i ämnet. Dessutom erhölls uppgifter vid revisionsnämndens 1:a sektions utvärderingsbesök hos stadsmiljösektorn.

Andelen hållbara färdsätt har ökat långsamt

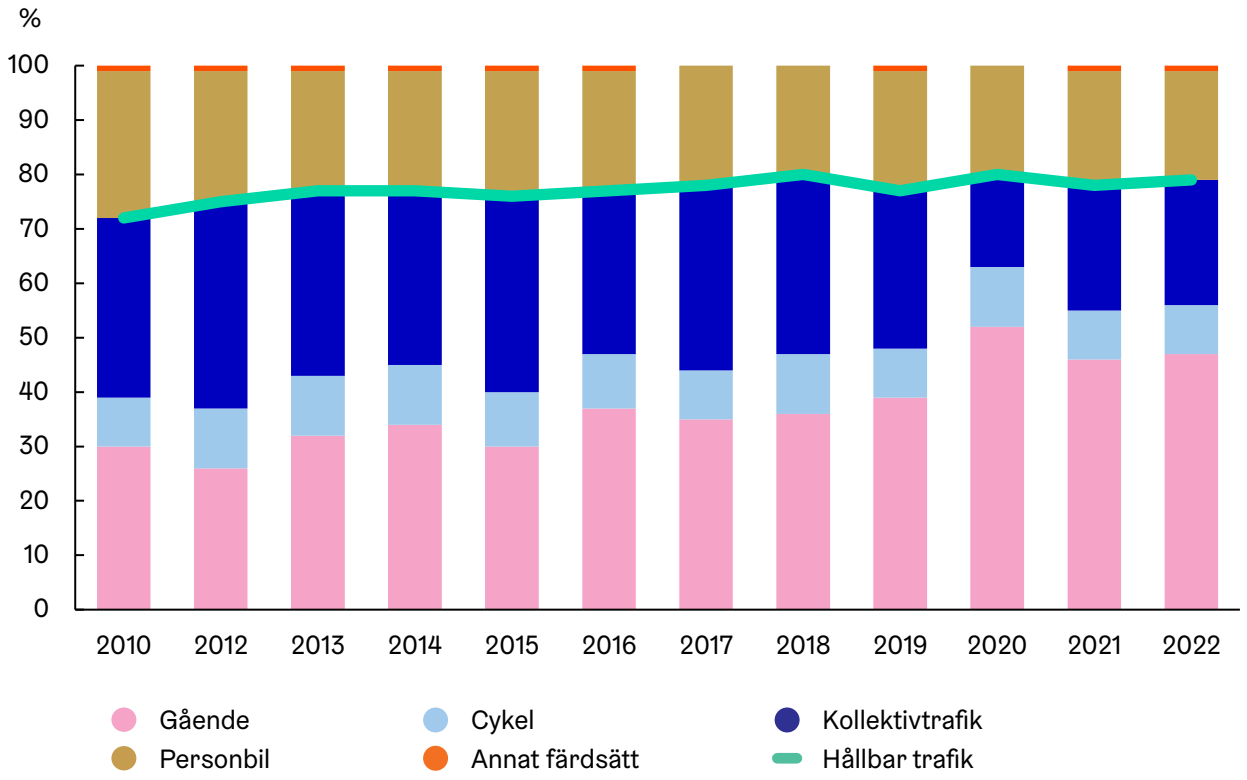
I stadsstrategin har man ställt ett mål att öka andelen hållbara färdsätt, men en målnivå har endast fastställts för cykeltrafiken. Målet är att cykeltrafikens färdsättsandel ska vara minst 20 procent senast 2030. Även den tidigare stadsstrategin syftade till att öka andelen hållbara färdsätt av alla färdsätt.

I figur 27 visas färdsättsandelarna för resor som Helsingforsborna gjort under en dag 2010–2022. Sedan 2010 har andelen ökat, men den kraftigaste ökningen skedde under de första åren av årtiondet. Sedan 2013 har andelen inte förändrats i större utsträckning. Andelen hållbara färdsätt ökade inte till slut under strategiperioden 2017–2021. Under de senaste åren har riktningen varit en minskning av kollektivtrafikens andel och en ökning av andelen av gående. Coronapandemin var en stor förändring, särskilt för kollektivtrafiken, då arbetsresorna på grund av distansarbete minskade. Antalet passagerare i kollektivtrafiken förväntas inte ens under de närmaste åren nå samma nivå som före pandemin. Ökningen av andelen av gående visar att boendemiljöerna i Helsingfors i huvudsak är goda för gående och att tjänsterna ligger nära. Efter coronapandemin har också andelen arbetsresor minskat och andelen fritidsresor har ökat. Cykeltrafiken har som färdsättsandel legat på ungefär samma nivå sedan 2010.

Andelen hållbara färdsätt ökar om hållbara färdsätt är mer attraktiva än bilkörning

Enligt de sakkunniga vid stadsmiljösektorn som intervjuades bygger valet av hållbar trafik på de olika färdsättens konkurrenskraft. I trafiken värderar människor den tid och ansträngning som används för att röra sig samt priset för att röra sig. Andelen hållbara transportsätt ökar, om användningen av dem är lättare, snabbare och billigare än privatbilismen. Snabbheten kan ökas till exempel genom infrastrukturprojekt, men det är ett långsamt sätt. Lättheten av att röra sig kan främjas bland annat genom ett tydligt och enhetligt nätverk för cykeltrafik som personer i alla åldrar kan använda. Förutom trafikplaneringen ska hela markanvändningen ge goda förutsättningar för att organisera hållbara transportsätt, till exempel genom en tillräckligt tät stadsstruktur.

Figur 27 Det huvudsakliga färdsättet för resor 2010–2022, procentandel av resorna under en dag.



Samhälleliga mål, som man genom att främja hållbar trafik försöker påverka, är bland annat att minska klimatutsläppen, de lokala utsläppen, bullret och trängseln samt att dela det begränsade utrymmet. Dessutom ger gående och cykling positiva hälsoeffekter.

Åtgärderna för att främja hållbar trafik framskrider långsamt

År 2022 utarbetades Helsingfors program för att främja gående. Programmet innehåller fem åtgärder, varav utarbetandet av planeringsanvisningar för gående och fastställandet av en hierarki för fotgängarnätverket är de viktigaste, eftersom de övriga åtgärderna är starkt kopplade till dessa. Av åtgärderna var endast försöken med gåendemiljön pågående under utvärderingen. De övriga åtgärderna är fortfarande under planering. Enligt sakkunniga i gående har trafik- och gatuplaneringen inte mycket resurser för att planera gående. Det skulle behövas en egen planerare för gående, som fokuserar på helheten även när det gäller gående. I flera olika program anges gående som det primära färdsättet, som prioriteras vid planering, genomförande och underhåll. Enligt de intervjuade sakkunniga i gående förverkligas detta dock inte i praktiken.

Det huvudsakliga målet i utvecklingsprogrammet för cykling 2020–2025 är att Helsingfors ska vara en cykelstad för alla åldrar året runt. Programmets mål, en färdsättsandel på 20 procent, har ännu inte uppnåtts. Enligt en intervjuad sakkunnig beror detta på den långsamma uppbyggnaden av målnätverken för cykeltrafik, vilket för sin del beror på bristande engagemang för målet och på att anslagen och personalresurserna till följd av detta har varit för små i flera år. Något mindre än hälften av målnätverket för cykeltrafiken i innerstaden och omkring en femtedel av banornas nätverk har byggts eller håller på att byggas. För att påskynda byggandet av målnätverket har man förutom grundrenoveringar av gator även planerat lättare lösningar, såsom avskiljande av cykelfälten från körbanan med körhinder. Lugnandet av trafiken på lokala gator kan också förbättra förhållandena för både cykeltrafik och gående. Utvecklingsprogrammets åtgärder har framskridit tämligen väl, men vissa åtgärder, såsom förbättring av trafikljusen, befinner sig fortfarande i ett tidigt skede. Utvecklingsprogrammets effektivitetsmätare har ännu inte nått sina målnivåer, och till exempel tillfredsställelsen med vinterunderhållet är på mycket låg nivå. Däremot är andelen personer som förhåller sig positiva till att främja cykeltrafiken mycket stor.

För att öka kollektivtrafikens färdsättsandel har ett utvecklingsprogram för spårtrafiken godkänts 2018. Syftet med programmet är att förbättra spårvägstrafiken. Programmets mål syftar till att utveckla snabbheten, smidigheten, tillförlitligheten och störningsfriheten hos innerstadens spårtrafik. För två av målen har det ännu inte fastställts mätare eller ett

uppföljningssystem. Programmet innehåller åtgärder som främjar uppnåendet av dess mål och som följs upp. Åtgärderna har delvis framskridit långsamt, eftersom de enskilda åtgärderna är relativt små och kan inte förenas till större projekt. Åtgärderna genomförs också delvis i samband med andra projekt, varvid deras genomförande följer tidsplanerna för dessa andra projekt. Staden utför utvecklingsarbete i samarbete med HRT och Stadstrafik Ab. Framskridandet har påskyndats i och med nya stora projekt, men problemet är de begränsade planerarresurserna för planering av spårvägsprojekt. Med nuvarande resurser kan man inte samtidigt genomföra fler projekt.

Staden satsar hårt på spårvägstrafiken

Aldrig tidigare har man satsat så mycket på spårvägstrafiken som under de senaste åren. Spårvägsprojekten Spårjokern, Kronbroarna och Från Fiskehamnen till Böle pågår samtidigt. Under de senaste åren har hundratals miljoner euro investerats i dessa projekt. Staden utvecklas uttryckligen som en nätverksstad med spårtrafik, medan man tidigare fokuserade på att utveckla landsvägstrafiken. När det gäller cykeltrafiken uppnåddes den årliga målnivån på 20 miljoner euro för investeringar som uppställdes i utvecklingsprogrammet 2014 för första gången 2020. Målet för investeringsnivån i fråga hade uppställts redan 2014 för att bygga målnätverket för cykeltrafik och öka färdsättsandelen. För att främja gående anvisas för närvarande praktiskt taget inga investeringsanslag, med undantag av försöken med att utvidga gåendeområdena i stadskärnan sommaren 2023. Anslagen för gång- och cykeltrafikleder enligt budgetmomentet har i praktiken riktats till att främja cykeltrafiken genom utvidgning av innerstadens målnätverk och banornas nätverk. Projekten för cykeltrafik förbättrar dock åtskillnaden mellan cykeltrafiken och gångtrafiken. Gångvägar görs också i samband med alla andra gatuprojekt till den del gångvägen går längs sträckan ifråga.

Investeringarnas direkta inverkan på utvecklingen av andelen hållbara färdsätt är svår att påvisa. Investeringarna gör det dock möjligt att genomföra program för att utveckla färdsätten och bygga upp infrastruktur med vilka man syftar till att öka färdsättsandelarna. Att bygga upp infrastruktur är ett långsammare sätt att påverka färdsättsandelarna än andra utvecklingsåtgärder.

Det finns problem med den gemensamma beredningen av trafikprojekt inom staden

Utvärderingen visade att samarbetet mellan stadsmiljösektorn och stadskansliet (Kansliet) har varit problematiskt när det gäller att främja hållbar trafik. De intervjuade sakkunniga vid stadsmiljösektorn upplever att vissa av Kansliets beslutande personer agerar som om de inte hade förbundit sig till målen för hållbar trafik, och detta ansågs till och med vara det största hindret för att främja hållbara transportsätt. De sakkunniga ansåg att motsättningarna med Kansliets personal var frustrerande, och några av de intervjuade ansåg sig ha upplevt osakligt beteende. Enligt sektorns ledning vill vissa personer vid Kansliet använda styrgruppen för trafikprojekt för att styra trafikplaneringen och för att vända den i en riktning som inte motsvarar den trafikpolitik som bereds inom sektorn. I vissa ärenden ifrågasätter stadskansliet också sektorns sakkunskap i trafikplanering. Enligt ledningen för stadsmiljösektorn finns det spänningar i samarbetet, särskilt när det gäller synerna på bilkörningens betydelse i näringspolitiken. Personalen vid stadsmiljösektorn och stadskansliet har olika uppfattningar om forskningsdata om sambandet mellan trafik och städers livskraft. Enligt sektorns ledning har de förlorat anställda på grund av att motsättningarna har ansetts försvaga arbetsförhållandena.

Enligt stadskansliets ledning fungerar samarbetet med stadsmiljösektorn i regel väl, men det kan uppstå konflikter mellan personer när båda parter är passionerade för sitt arbete. Även Kansliets sakkunniga har obehagliga erfarenheter av samarbetet. Enligt Kansliets ledning är det deras uppgift att främja stadens alla mål, och även näringslivets synpunkter ska beaktas. Företrädare för näringslivet har ofta upplevt att målen för att främja hållbara transportsätt undergräver förutsättningarna för företagsverksamhet. Många olika mål kräver resurser. Kansliet måste värdesätta olika projekt och besluta vad medel ska användas för och i vilken ordning. Ledningen för stadsmiljösektorn och ledningen för stadskansliet har diskuterat skillnaderna i synsätten. Avsikten har varit att öppet ta itu med motsättningarna. Skillnaderna i synsätten kom också till uttryck i utvärderingen om att göra bilkörningen, gångtrafiken och logistiken smidigare i Helsingfors stadskärna (Autoilun, kävelyn ja logistiikan sujuvoittaminen Helsingin keskustassa). Där observerades att enligt Kansliets uppfattning utvecklar stadsmiljösektorn centrumet genom att alltför mycket gynna gående och cykel- och kollektivtrafik. Stadsmiljösektorn anser att dessa planer dock inte på ett orimligt sätt försämrar centrumets tillgänglighet med bil.

Slutsatser

Hållbara färdsätt har inte i tillräcklig utsträckning främjats i enlighet med stadsstrategin så att deras andel skulle ha ökat under strategiperioden 2017–2021. Främjandet av hållbara transportsätt har konkretiserats i och med de nya åtgärdsprogrammen för varje färdsätt, men programmens mål har ännu inte uppnåtts och åtgärderna framskrider långsamt. Investeringarna i hållbara färdsätt, till exempel utveckling av spårvägstrafiken, har dock ökat tydligt.

Andelen hållbara transportsätt ökade inte under strategiperioden 2017–2021, trots att ökningen av andelen var ett mål i stadsstrategin. År 2021 var andelen

hållbara transportsätt av de resor som gjordes under en dag i praktiken densamma som 2017. Enligt granskning av en längre period, sedan 2010, har andelen hållbara transportsätt ökat. Under de senaste åren har i synnerhet kollektivtrafikens andel av resorna minskat och andelen av gående ökat, då det ökade distansarbetet har minskat arbetsresorna med kollektivtrafiken. Andelen cykeltrafik har hållit sig på samma nivå.

I slutet av 2022 var alla fem åtgärderna i programmet för främjande av gående åtminstone under planeringsfasen. De viktigaste åtgärderna är utarbetandet av planeringsanvisningar för gående och fastställandet av en hierarki för fotgängarnätverket. Av åtgärderna var endast försöken med gåendemiljön pågående under utvärderingen. Enligt utvärderingen är resurserna för att främja gående mycket knappa. Målet att göra gående till det primära sättet att röra sig och till ett färdsätt som prioriteras vid planering, genomförande och underhåll enligt programmet för främjande av gående förverkligas inte i praktiken. I stadens budget har det inte reserverats ett anslag för att främja gående, med undantag av försöken med gående i stadskärnan sommaren 2023. Budgetmomentet för gående- och cykeltrafikleder är i praktiken helt avsett för främjande av cykeltrafiken, men det förbättrar också förutsättningarna för gående när gång- och cykeltrafiken kan avskiljas.

Målet för färdsättsandel i programmet för utveckling av cykeltrafiken har inte uppnåtts. Något mindre än hälften av målnätverket för cykeltrafiken i innerstaden och omkring en femtedel av banornas nätverk har byggts eller håller på att byggas. Enligt en sakkunnig i cykeltrafik är orsaken till det långsamma framskridandet att den årliga investeringsbudgeten har varit för liten. För att påskynda byggandet av målnätverket har man förutom grundrenoveringar av gator även planerat lättare lösningar. Utvecklingsprogrammets åtgärder har framskridit tämligen väl, men vissa åtgärder befinner sig fortfarande i ett tidigt skede. Enligt enkäterna är de som rör sig med cykel särskilt missnöjda med nivån på vinterunderhållet. Den eftersträvade årliga investeringsnivån för cykeltrafiken på 20 miljoner euro uppnåddes för första gången 2020. Målet för investeringsnivån uppställdes redan 2014.

Åtgärderna i utvecklingsprogrammet för att främja spårvägstrafikens snabbhet, tillförlitlighet och störningsfrihet har delvis framskridit långsamt, eftersom de enskilda åtgärderna är relativt små kan inte förenas till större projekt. Vissa åtgärder genomförs också i samband med andra projekt, varvid deras genomförande följer tidsplanerna för dessa andra projekt. Investeringarna i spårvägstrafikens infrastruktur och nätverk har varit stora under de senaste åren, eftersom man samtidigt bygger bland annat Spårjokern, Kronbroarna och spårvägsförbindelsen från Fiskehamnen till Böle. Med nuvarande planeringsresurser kan man dock inte samtidigt genomföra fler projekt. Investeringarnas direkta inverkan på utvecklingen av andelen hållbara färdsätt är svår att påvisa. Dessutom är byggandet av ny transportinfrastruktur ett långsamt sätt att främja hållbara transportsätt.

Det har förekommit problem med samarbetet mellan stadsmiljösektorn och stadskansliet i fråga om att främja hållbar trafik. De intervjuade sakkunniga vid stadsmiljösektorn upplever att vissa personer i ledande ställning vid Kansliet agerar som om de inte hade förbundit sig till målen för hållbar trafik. Både sektorns och Kansliets sakkunniga har obehagliga erfarenheter av samarbetet. Motsättningarna har även lett till att anställda har bytt arbetsplats. Spänningarna hänför sig särskilt till uppfattningarna om biltrafikens betydelse i näringspolitiken. Ledningen för stadsmiljösektorn och ledningen för stadskansliet har diskuterat skillnaderna i synsätten. På basis av utvärderingen försvårar avsaknaden av ett gemensamt synsätt mellan sektorn och Kansliet, särskilt i fråga om biltrafikens ställning, främjandet av hållbar trafik.

Revisionsnämnden konstaterar att

stadskansliet och stadsmiljösektorn ska

- se till att samarbetet för att främja målen för hållbar trafik fungerar med tanke på både stadens mål för hållbar trafik och personalens välbefinnande i arbetet.

stadsmiljösektorn ska

- säkerställa tillräckliga resurser för att främja hållbar trafik. I synnerhet främjandet av gående i trafikplaneringen krävs större uppmärksamhet än tidigare.

Att göra bilkörningen, gångtrafiken och logistiken smidigare i Helsingfors stadskärna

? Har smidigheten av gående, biltrafik och logistik förbättrats i stadens centrum?

! Åtgärder har vidtagits, men hittills har de inte haft någon större effekt på smidigheten. Det finns skillnader i synsätten inom staden när det gäller utveckling.

Utvärderingens huvudfråga:

Har tillgängligheten och funktionaliteten av stadens centrum främjats ur gångtrafikens, bilkörningens och logistikens perspektiv i enlighet med de strategiska målen?

Delfrågor:

1. Har staden genomfört eller inlett åtgärder för att främja centrumets tillgänglighet när det gäller gående?
2. Har staden genomfört eller inlett åtgärder för att främja centrumets tillgänglighet när det gäller bilkörning och parkering?
3. Har staden genomfört eller inlett åtgärder för att främja förutsättningarna för affärslivets logistik i centrumet?

I stadsstrategin 2021–2025 är ett av de viktigaste projekten att öka innerstadens och centrumets livskraft genom stadsplanering. Tillgängligheten och funktionaliteten främjas med följande sätt i stadstrategin:

- Inledande av livskraftsprojektet för centrumet där man satsar på ett fotgängarvänligt och trivsamt stadsrum. Utveckling av trafikarrangemangen är en väsentlig del av projektet så att trafikarrangemangen stöder livskraften i centrumet.
- Utvecklingen av fotgängarcentrumet planeras på basis av beredningen under förra perioden och förslaget tas upp till beslutsfattande.
- Trafikprojektens inverkan på centrumets tillgänglighet utreds.
- Lösningar som möjliggör en effektivare användning av underjordiska parkeringsanläggningar genomförs.
- Den stegvisa övergången till en parkeringspolitik på marknadsvillkor fortsätts. Säkerställande av att parkeringsmöjligheterna är tillräckliga.
- Fortsatt genomförande av besluten om placering av hamnfunktioner.
- Service- och distributionstrafikens smidighet i stadskärnan säkerställs.

Strategiernas riktlinjer konkretiseras i planläggningen, i separata program och projekt där man uppställer mål. Centrala är generalplanen 2016 och dess genomförandeprogram, den underjordiska generalplanen 2021, programmet för främjande av gående 2022, parkeringspolitiken 2014 och dess uppdatering 2022, Helsingfors åtgärdsprogram för citylogistik 2014 och dess uppdatering 2020, utvecklingsplanen för Helsingfors Hamn Ab 2021, Helsingfors centrumvision 2020 och Helsingfors näringspolitiska mål för markanvändningen 2022. Utvärderingen begränsades till stadskärnan och det omgivande området.

Som utvärderingsmaterial användes dokumentation och uppföljningsmaterial i anslutning till temat. Dessutom gjordes intervjuer med och begäranden om information till de personer vid stadskansliet och stadsmiljösektorn som ansvarar för de utvärderade frågorna. Dessutom erhölls uppgifter vid revisionsnämndens 1:a sektions utvärderingsbesök hos stadskansliet.

Livskraftsprojektet har inletts och ett fotgängarvänligt centrum har främjats

Projektet för centrumets livskraft har startats. Livskraftsprojektet är i praktiken den av kanslichefen i september 2021 tillsatta samarbetsgruppen för att stärka livskraften i stadskärnan mellan företrädare

för Helsingfors stad och näringslivet (HELY). Behovet av att bilda en arbetsgrupp uppstod på grund av att stadskärnans livskraft redan i några år hade försvagats. Verksamhetsförutsättningarna för handel och näringsbranschen i centrumet hade försämrats på grund av coronapandemin. Stadsstyrelsens näringslivssektion godkände våren 2022 näringspolitiska mål för markanvändningen (ELMA). HELY-samarbetsgruppen har till uppgift att fastställa en gemensam vilja för utveckling av stadskärnan mellan staden och näringslivet samt att kartlägga de centrala utvecklingsbehoven för genomförandet av de riktlinjer och åtgärder för stadskärnan som lagts fram i ELMA-arbetet.

Staden har inlett åtgärder för att främja centrumets tillgänglighet när det gäller gående i enlighet med strategin. Enligt stadsstyrelsens beslut i januari 2021 utvidgas gångcentrumet och den fotgängarvänliga stadskärnan, och Esplanadområdet kommer att ingå i den fortsatta planeringen. Planeringen bygger på beredningen under den tidigare strategiperioden. Målet är att utveckla gåendemiljön söder om Södra esplanaden och ansluta den till det aktiva affärscentrumet samt att planera Södra hamnens område som en del av den nya fotgängarvänliga stadskärnan. Avsikten är att omorganisera hamnfunktionerna så att det i Södra hamnen frigörs utrymme för annan stadsutveckling. Stadsstyrelsen godkände i mars 2022 programmet för främjande av gående, vars åtgärder har inletts. Förutsättningarna för gångtrafik främjas utifrån utvecklingsbilden för stadskärnans markanvändning 2032 och inom trafiksystemplanen för stadscentrum. Avsikten är att lägga fram utvecklingsbilden för stadskärnans markanvändning för stadsstyrelsens behandling våren 2023, och trafiksystemplanen beräknas vara färdig i september 2023.

Det finns meningsskiljaktigheter mellan stadskansliet och stadsmiljösektorn när det gäller utveckling

Enligt stadsstrategin sker utvecklingen av centrumet tillsammans med invånarna och stadskärnans näringsliv och företag. Trafikarrangemangen utvecklas så att de stöder främjandet av livskraften, och de totala effekterna av trafikprojekt som påverkar stadskärnans tillgänglighet utreds. I stadsstrategin 2021–2025 betonas av trafiksätten särskilt gångtrafik – bilkörning nämns inte separat, med undantag av distributions- och servicetrafik samt stärkning av elbilsinfrastrukturen, som inte omfattas av utvärderingen.

Det finns meningsskiljaktigheter mellan stadskansliet och stadsmiljösektorn om hur centrumet ska utvecklas. Enligt stadskansliet beaktas näringslivets syner inte tillräckligt vid utvecklingen av centrumet, utan stadsmiljösektorn utvecklar centrumet alltför trafikbaserat och gynnar lätt och kollektivtrafik. Enligt stadskansliet försämras biltrafikens smidighet och parkeringen i stadens centrum i och med byggandet av nya cykelleds- och spårvagnsförbindelser. Stadsmiljösektorn å sin sida anser att stadskansliets riktlinjer i anslutning till stadskärnan alltför starkt framhäver vissa näringslivsaktörers åsikter. Stadskansliet och stadsmiljösektorn är oeniga om hur stor inverkan bilisterna har på centrumets livskraft. Detta framgår konkret av de olika uppfattningarna om hur stor vikt man bör lägga vid biltrafikens smidighet och förutsägbarheten vid ankomst med bil i förhållande till utvecklingen av exempelvis gåendemiljön, såsom avstängning av körfiler. Stadsmiljösektorn anser att centrumets tillgänglighet med bil är ganska god och att beslut som gynnar kollektivtrafiken eller lätt trafik inte på ett orimligt sätt försämrar centrumets tillgänglighet med bil. Meningsskiljaktigheterna mellan stadskansliet och stadsmiljösektorn kom också fram vid utvärdering av hållbara transportsätt. Man fann att meningsskiljaktigheterna gör det svårare att främja hållbara transportsätt. Det finns också meningsskiljaktigheter i fråga om hur man påverkar parkeringen och minskar de negativa effekterna av distributions- och servicetrafiken.

Största delen av gatuutrymmet är reserverat för fordon och parkering

Helsingfors generalplan betonar Helsingfors karaktär som en stad med flera centrum och förbättrande av den transportrelaterade tillgängligheten genom hållbara färdsätt i stadens olika områden. Städernas trafikprojekt är i allmänhet inte projekt för bara ett färdsätt, utan det finns ett samband mellan främjandet av de olika färdsätten. Enligt en beräkning baserad på registret över allmänna områden i Helsingfors stad 2021 var 86 procent av gatuutrymmet i Helsingfors innerstad reserverat för motorfordon. Detta utrymme används förutom av personbilstrafiken även av kollektivtrafiken, parkeringen samt service- och distributionstrafiken. Åtgärder i samband med bilkörning kan också påverka förutsättningarna för gångtrafik och trivseln.

Staden har inlett vissa åtgärder för att förbättra trafikens och logistikens smidighet i enlighet med strategin. Staden har fortsatt att genomföra besluten om placering av hamnfunktionerna i samarbete med Helsingfors Hamn i enlighet med Hamnens utvecklingsprogram. En detaljplan för Hamntunnel, som är viktig för logistiken, kommer att utarbetas 2023. En reserv har gjorts för Sörnästunneln för byggandet av norra öppningen i spårvägsprojektet Fiskehamnen–Böle, men anslag har ännu inte reserverats för byggandet av resten av den. Det finns ännu inga genomförandebeslut, men i genomförandeprogrammet för generalplanen beräknas projekten genomföras på kort sikt, före 2035.

Strategins mål att utreda trafikprojektens inverkan på centrumets tillgänglighet är avsett att genomföras med hjälp av trafiksystemplanen för stadscentrum. Tidschemat för Helsingfors stora trafikprojekt och deras effekter på trafiken under arbetet är ett ämne

som har behandlats flera gånger i HELY-arbetsgruppen. I arbetsgruppen har företrädarna för näringslivet och stadskansliet särskilt betonat att renoveringarna av Mannerheimvägen och Hagnäs ska genomföras vid olika tidpunkter så att stadskärnans tillgänglighet inte försämras väsentligt. Enligt stadsmiljösektorn har tidpunkterna för projekten ändrats för att trygga trafikens smidighet, men enligt stadskansliet inte tillräckligt. Tidpunkterna för gaturenoveringar påverkas också av andra saker utöver trafikens smidighet under bygget.

I Helsingfors finns stora regionala skillnader i tillgängligheten med olika färdsätt. Helsingfors centrums tillgänglighet med bil är god, men även kollektivtrafiken och cyklingen är konkurrenskraftiga i förhållande till bilen. Gående är det vanligaste färdsättet i innerstaden. Tillgängligheten följs med hjälp av en restidsmatris som Helsingfors universitet har utarbetat och som baserar sig på uppgifterna i HRT:s ruttguide samt på kalkylerade restider för biltrafik, gående och cykling i geodatamaterialet. Uppgifter om tillgänglighet finns endast för 2013–2018, så det var inte möjligt att utifrån materialet jämföra hur tillgängligheten har utvecklats efter 2018. Skillnaden i restid mellan bil och mer hållbara färdsätt har minskat från 2013 till 2018 över hela huvudstadsregionen. Detta är en följd av förbättringar av kollektivtrafiken och sänkta hastighetsbegränsningar i biltrafiken. Restiderna med bil till Helsingfors centralstation har förlängts från 2013 till 2018 på grund av sänkningen av hastighetsbegränsningarna.

De centrala åtgärderna enligt parkeringspolitiken, som trädde i kraft 2014, har genomförts

Staden har genomfört nästan alla åtgärder som hänför sig till parkering för att förbättra stadskärnans tillgänglighet inom ramen för parkeringspolitiken 2014. Åtgärderna har dock inte haft den önskade effekten på frigöring av gatuutrymmet, dvs. till exempel flyttning av boendeparkering och annan långvarig parkering från gator till underutnyttjade parkeringsanläggningar.

En viktig åtgärd i anslutning till att övergå till parkering på marknadsvillkor i stadskärnan är att höja priset på boende-, företags- och gatuparkering så att det bättre motsvarar stadens kostnader för parkering. Priset kan också användas för att uppmuntra stadsbor att parkera i parkeringsanläggningar i stället för på gator. Frigjorda parkeringsplatser på gator skulle kunna användas för korttidsboendeparkering eller för andra funktioner för att förbättra stadskärnans livskraft. Priserna har höjts i enlighet med målen i handlingen Parkeringspolitik 2014, och höjningen av priserna har fortsatts 2022. Målet med parkeringspolitiken 2022 är att övergå till prissättning enligt servicenivå, där utnyttjandegraden för parkeringsplatserna i området skulle påverka priset på parkering. Detta mål har främjats genom ett försök med beräkning av utnyttjandegraden 2022.

Staden har strävat efter att effektivera användningen av de underjordiska parkeringsanläggningarna genom att ingå avtal med privata parkeringsanläggningar. Enligt avtalet ges en person som har rätt till en boendeparkeringskod rabatt på parkering i parkeringsanläggningen, om hen avstår från boendeparkeringskoden. Avtalsparkeringen har dock inte vunnit någon stor popularitet bland stadsborna, eftersom priset på parkering i parkeringsanläggningen även efter rabatten är för högt i förhållande till priset på boendeparkering på gatan. Utvecklingen av samarbetet med privata parkeringsoperatörer är en åtgärd också i den senaste parkeringspolitiken som trädde i kraft 2022, men staden har inte vidtagit några nya åtgärder i samband med avtalsparkeringen 2022.

Det skulle förbättra parkeringens smidighet och underlätta en rationell användning av gatuutrymmet om en bilist som letar efter en parkeringsplats fick information om lediga platser centraliserat. Staden har öppnat ett gränssnitt för användning av parkeringsplatser i Helsingfors 2018, men staden har ingen information om i vilken utsträckning privata aktörer har utvecklat tillämpningar utifrån det. Tillgången till parkeringsinformation i realtid är en åtgärd också i parkeringspolitiken 2022, men enligt den information som erhållits vid utvärderingen har inga särskilda åtgärder vidtagits för att främja den, trots att åtgärden enligt tidtabellen skulle inledas redan 2021. I linje med parkeringspolitiken 2014 har emellertid betalningen för parkering underlättats genom att man infört mobil betalning i stor utsträckning.

Målen i anslutning till logistik har uppnåtts delvis

En del av åtgärderna i det uppdaterade omfattande åtgärdsprogrammet för Citylogistik 2020 har genomförts och en del har inte genomförts. Nya tomter anslöts till den underjordiska servicetunneln ännu 2015–2016, men de åtgärder som vidtagits sedan dess har inte ökat antalet anslutningar. I praktiken har ökningen av servicetrafiken via den underjordiska servicetunneln varit mycket liten efter färdigställandet av hela farledshelheten 2011. Anslutningen till den underjordiska servicetunneln är knuten till fastighetens totala våningsyta ovan jord, vilket utgör en ekonomisk börda för aktörer som inte behöver underhåll eller distribution under jord. Enligt stadskansliets näringslivsavdelning kan ett sätt att öka antalet anslutningar till servicetunneln vara att ändra kriterierna för bestämmande av anslutningsavgiften eller att avstå från anslutningsavgiften genom att bevilja ytterligare byggnadsrätt. De viktigaste fastighetsägarna i centrumet är arbetspensionsförsäkringsbolaget Ilmarinen och Kommunernas pensionsförsäkring KEVA.

Stadsmiljösektorn beredde införandet av parkeringskoden för distributionstrafik i enlighet med citylogistikprogrammet mycket långt, men koden har inte tagits i bruk, eftersom genomförandet av den mobila

tillämpning som togs fram av en privat tjänsteleverantör innebar problem med dataskyddet. Distributions- och avlastningsplatser har dock ökats på grundval av enkäter för och respons från servicetrafikaktörer, men det finns fortfarande behov av att utveckla dem, eftersom distributionstrafiken har ökat under de senaste åren. Införandet av närdistributionsstationer och lätta distributionslösningar har också främjats genom flera försök i samarbete med företag. Citylogistikprogrammet har främjat samarbetet mellan olika aktörer i logistikfrågor. Citylogistikprogrammet saknar dock systematisk uppföljning: till exempel har inga mätare för genomförandet av åtgärderna fastställts, trots att detta var en av programmets åtgärder. Enligt den information som erhölls vid utvärderingen har en del av de åtgärder i Citylogistikprogrammet som staden har genomförandeansvar för inte förverkligats, eftersom tillräckliga resurser inte har anvisats för att genomföra dem.

Livskraften och rörligheten i centrumet fortfarande på låg nivå

Enligt livkraftsberäkningen har centrumområdets livskraft minskat med 6,2 procent mellan 2019 och 2022, vilket är mer än i andra större städer utom Jyväskylä. År 2022 var försämringen dock mindre än under de föregående åren. Antalet passagerare över Helsingfors udde ökade något 2021 jämfört med året innan, men var fortfarande långt från antalet före coronapandemin 2019. Vid utarbetandet av utvärderingen fanns inga uppgifter tillgängliga om utvecklingen av antalet passagerare i centrumet 2022. På basis av mobiltelefondata var antalet personer som rörde sig i centrumet i oktober 2022 fortfarande mindre än 2019. Vid sidan av coronapandemin har livskraften och rörligheten påverkats av förändringar i handeln, såsom e-handel och byggande av stora köpcentrum utanför stadskärnan. Dessutom är distansarbete fortfarande mycket vanligt, vilket minskar pendeltrafiken. På grundval av de tillgängliga uppgifterna vid utvärderingen är det inte möjligt att bedöma i vilken utsträckning stadens åtgärder har bidragit till utvecklingen av centrumets livskraft.

Slutsatser

Staden har genomfört eller inlett ett antal åtgärder i enlighet med stadsstrategin och separata program i anslutning till gående, bilkörning och parkering för att främja centrumets tillgänglighet och funktionalitet, men några betydande effekter kan ännu inte observeras. Åtgärderna inom citylogistiken har förverkligats delvis. Staden har främjat vissa projekt för att förbättra biltrafikens och logistikens smidighet, såsom Sörnästunneln och Hamntunneln. Projektet för centrumets livskraft och åtgärderna för att främja gående i centrumet har inletts. År 2022 hade rörligheten i centrumet och stadscentrumets livskraft ännu inte återgått till nivån före coronapandemin.

I Helsingfors centrum pågår många stora trafikprojekt som påverkar centrumets tillgänglighet. Vid utvärderingen konstaterades konflikter mellan stadsmiljösektorn och stadskansliet. Skillnaderna i synsätten anknyter oftast till frågan om i vilken utsträckning planeringen av stadskärnan görs på trafikplaneringens och i vilken utsträckning på centrumområdets näringslivs och företags villkor, hur viktig biltrafiken är för centrumets livskraft och i vilken utsträckning biltrafikens smidighet betonas i förhållande till lätt trafik och kollektivtrafiken. Det finns motstridiga åsikter särskilt om det praktiska fastställandet av tidpunkterna för trafikprojekten i stadens centrum. På motsvarande sätt finns det meningsskiljaktigheter när det gäller genomförandet av projekt som hänför sig till gående och sätten att minska de olägenheter som distributions- och servicetrafiken orsakar centrumområdets övriga funktioner.

Det behövs samarbete mellan staden och företag för att styra parkeringen på gator till parkeringsanläggningar för att göra platserna lediga för boendeparkering eller andra funktioner. Avtalsparkeringen mellan boende och parkeringsanläggningar har dock inte avsevärt ökat i popularitet under de senaste åren. Det skulle främja parkeringens smidighet om föraren fick aktuell information om lediga platser. Staden har öppnat ett gränssnitt för användning av parkeringsplatser i Helsingfors 2018, men det är oklart om tillämpningar har tagits fram på basis av det.

En del av de åtgärder inom Citylogistikprogrammet 2020 som staden har genomförandeansvar för har inte förverkligats på grund av otillräckliga resurser. Citylogistikprogrammet saknar också mätare och systematisk uppföljning. Man har försökt främja anslutningen till den underjordiska servicetunneln, men det finns inget incitament för detta om aktören inte anser sig behöva underjordisk service eller distribution. Det har föreslagits incitament för anslutning till servicetunneln, såsom att ändra kriterierna för fastställande av anslutningsavgiften eller att avstå från anslutningsavgiften genom att bevilja ytterligare byggnadsrätt. Staden har länge berett införandet av parkeringskoden för distributionstrafik, men har inte kommit vidare på grund av dataskyddsproblem.

Revisionsnämnden konstaterar att

stadskansliet och stadsmiljösektorn ska

- anvisa tillräckliga resurser för de åtgärder som krävs för att uppnå målen för Citylogistikprogrammet och som staden ansvarar för, fastställa mätarna och följa upp hur målen för programmet uppnås.
- inleda åtgärder för att främja användningen av servicetunneln, som uppmuntrar fastighetsägare att ansluta nya objekt till servicetunneln.
- öka samarbetet med privata parkeringsoperatörer för att öka avtalsparkering i privata parkeringsanläggningar i stället för parkering på gator.

stadsmiljösektorn ska

- lösa dataskyddsproblemet i anslutning till parkeringskoden för distributionstrafik, så att parkeringskoden kan tas i bruk.

Effekten av rekommendationerna i revisionsnämndens utvärderingsberättelse för 2020

? Har åtgärder enligt rekommendationerna i utvärderingsberättelsen för 2020 vidtagits?

! Åtgärder har vidtagits för 90 procent av rekommendationerna i utvärderingsberättelsen för 2020.

Utvärderingens huvudfråga:

Vilka effekter har revisionsnämndens rekommendationer haft?

Delfrågor:

1. Vilka åtgärder enligt revisionsnämndens rekommendationer i utvärderingsberättelsen för 2020 har centralförvaltningen och sektorerna vidtagit?

2. Vilka effekter har åtgärderna enligt rekommendationerna haft?

I utvärderingsberättelsen för 2020 behandlades 19 utvärderingsteman och gavs 51 rekommendationer. Rekommendationernas effekt utvärderades genom att ta del av utlåtandena om utvärderingsberättelsen och den redogörelse som stadsstyrelsen lämnade till fullmäktige i december 2021 samt genom att skicka en förfrågan via e-post till den aktuella servicehelhetens ledning eller någon annan ansvarig instans. Vidtagandet av åtgärder och deras effekter utvärderades på en fyrgradig skala (figurerna 28 och 29). Tabell 7 visar en sammanfattning av genomförandet av rekommendationerna per utvärderingstema. Närmare beskrivningar av genomförandet av rekommendationerna anges i utvärderingspromemoriorna om rekommendationernas effekt på webbplatsen www.arviointikertomus.fi/sv.

Åtgärderna enligt rekommendationerna har i huvudsak vidtagits

Åtgärder har vidtagits för 90 procent av rekommendationerna i utvärderingsberättelsen för 2020 (figur 28). Figuren visar en sammanfattning av utvärderingens resultat i fråga om vidtagande av åtgärder. Som jämförelsepunkt visas genomförandet av rekommendationerna i utvärderingsberättelserna för 2018 och 2019. År 2020 var andelen rekommendationer där inga åtgärder hade vidtagits tio procent (fem rekommendationer). Vidtagandet av åtgärder har minskat något jämfört med föregående år. Andelen fullt genomförda rekommendationer har varierat: nu var situationen svagare än året innan, men något bättre än för två år sedan.

Inom stadsmiljösektorn var utfallet bäst för rekommendationerna om att minska utsläppen från byggande och användning av byggnader. Alla fyra rekommendationerna genomfördes. Uppföljningen av målen för utsläppsminskningen har förbättrats, anvisningarna för byggande har utvecklats i riktning mot minskning av utsläppen och träbyggandet har ökats. Rekommendationerna om deltagande budgetering har också genomförts väl. De var fyra stycken varav tre genomfördes helt och en delvis. Stadskansliet och stadsmiljösektorn har bland annat utvecklat uppföljningen av projektens kostnader, och stadsmiljösektorn har förbättrat kommunikationen om projekten till kommuninvånarna.

För att uppnå de miljöpolitiska målen för upphandlingar har arbetsfördelningen mellan stadskansliet och stadsmiljösektorn preciserats, och miljömedvetandet och kompetensen har ökat. Stadskansliet har infört ett förfarande för uppföljning av revisorernas rekommendationer. Servicecentral Helsingfors, räddningsverket och stadsmiljösektorn har förtydligat hur bindande mål ska presenteras i enlighet med rekommendationerna.

Sektorn för fostran och utbildning har agerat i enlighet med rekommendationerna bland annat i fråga om centraliserad fördelning av anslagen för positiv diskriminering i skolor, insamling av välfärdsinformation om grundskolelever och förbättring av tillgången till kuratorns tjänster. Kultur- och fritidssektorn har ökat antalet könsneutrala utrymmen och infört principer för säkrare utrymmen i större utsträckning än tidigare. Dessutom har kultur- och fritidssektorn samt sektorn för fostran och utbildning intensifierat sitt samarbete

för att förbättra ungdomarnas möjligheter att påverka.

Social- och hälsovårdssektorn har handlat i enlighet med rekommendationen och bland annat bättre tillhandahållit information om missbrukartjänster och vårdplatser genom att omarbeta webbplatsen för missbrukartjänsterna och öka samarbetet med barnskyddet. I socialarbetet inom barnskyddet uppfylls den lagstadgade dimensioneringen, men inom institutionsvården är det svårt att få personal.

Tillgången till vård på hälsostationer har inte förbättrats bland annat på grund av avveckling av vårdskulden

Det har gjorts stora ansträngningar för att förbättra tillgången till icke-brådskande vård av läkare vid hälsostationer i form av olika åtgärder, såsom utveckling av verksamhetsmodellerna, arbetsfördelningen och ledningen, servicesedelverksamhet, extern serviceanskaffning samt genom att ta fram digitala tjänster och egenvårdstjänster. Två externaliserade hälsostationer har inlett sin verksamhet, och belastningen har avhjälpts genom extra arbete. Möjligheterna för läkare på hälsostationer att utbilda sig har ökats, men utvecklingen av varaktigheten och arbetsförhållandena pågår fortfarande. Man har strävat efter att förbättra arbetsförhållandena genom att öka antalet farmacister och extra vårdanställda med tidsbegränsad finansiering. Med finansiering i anslutning till coronapandemin har man haft tillstånd att anställa 36 läkare, men rekryteringen har inte lyckats. När läkarnas beräknade underskott var 24 vakanser i december 2022, var underskottet sammanlagt 60 vakanser. År 2020 var underskottet som störst över 70 vakanser. Bristen på läkare är ett riksomfattande fenomen.

Effekterna av åtgärderna verkar vara små, eftersom tillgången till vård och vårdens tillgänglighet i stort sett har legat på samma nivå som under flera år. Med tanke på förändringarna under de senaste åren, särskilt avvecklingen av vårdskulden till följd av coronapandemin, är det enligt sektorn en framgång att tillgången till vård har förblivit oförändrad. Utifrån en jämförelse av T3-siffrorna ligger väntetiderna på ungefär samma nivå som före coronapandemin, vilket framgår av tabell 6. Skillnaderna i tillgång till vård mellan hälsostationerna har jämnats ut. Detta beror dock på att väntetiderna har blivit längre på de hälsostationer som man tidigare fick tillgång till snabbt. T3-siffran avser väntetiden i dagar för den tredje lediga läkartiden för icke-brådskande vård.

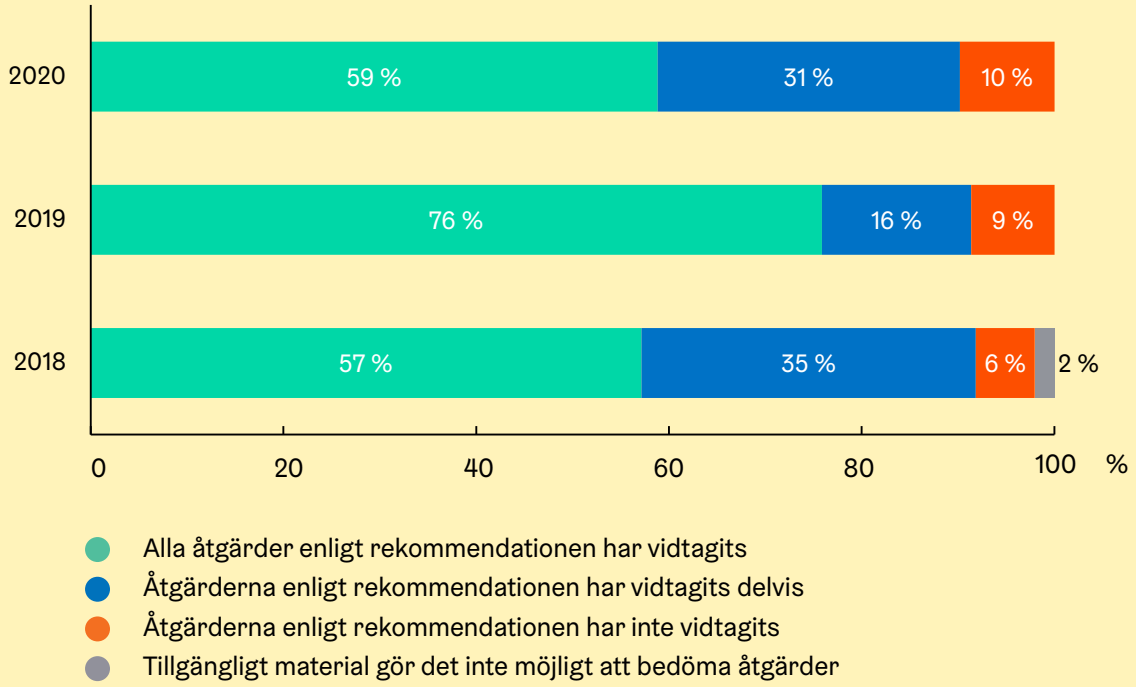
Social- och hälsovårdssektorn har vidtagit åtgärder för att utveckla statistikföringen över tillgången till icke-brådskande vård, men på grund av problemen med kund- och patientdatasystemet Apotti finns det inga tillförlitliga uppgifter om tillgången till icke-brådskande vård i enlighet med den riksomfattande statistiken över vårdgaranti på hälsovårdsstationerna i Helsingfors.

Tabell 6 Medeltalen för T3-siffrorna för Helsingfors hälsostationer i december 2019–2022 enligt region. Hälsostationernas verksamhetsställen är indelade i regionala enheter enligt organisationsindelningen för hälsostationerna 2022. Källa: T3-siffrorna för 2019–2020 statistikportalen för social- och hälsovårdsväsendet i Helsingfors och T3-siffrorna för 2022 stadens webbplats 3.1.2023.

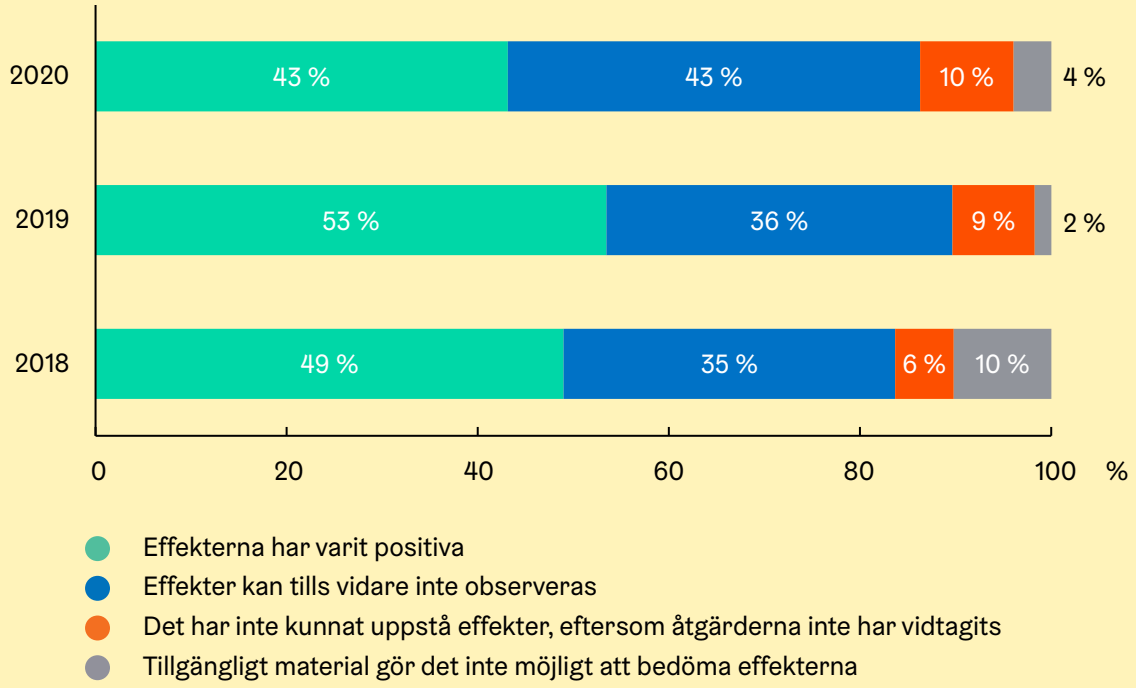
Regional enhet enligt organisationsindelningen 2022	T3-medeltal 3.12.2019	T3-medeltal 7.12.2020	T3-medeltal 1.12.2022
Den östliga hälsostationen (Stensböle, Gårdsbacka, Kvarnbäcken, Nordsjö)	42	39	43
Den mellersta hälsostationen (Fiskehamnen, Degerö)	42	42	42
Centrums hälsostation (Stengård [2019–2020 Dal* och Tölö], Drumsö, Gräsviken [startat 2021], Femkanten)	38	36	35
Den nordöstra hälsostationen (Jakobacka, Malm**, Parkstad, Skomakarböle)	29	21	23
Den västliga hälsostationen (Haga, Gamlas, Malmgård, Munksnäs, Sockenbacka)	38	37	37
Den nordliga hälsostationen (Åggelby, Månsas, Svedängen, Rönnbacka)	15	9	47
Medeltal för alla hälsostationer	**34**	**30**	**38**

* T3-siffran för Dals hälsostation för 2020 saknas eftersom hälsostationen då fungerade som coronahälsostation.
** T3-siffran för Malms hälsostation för 2020 saknas eftersom hälsostationen då fungerade som coronahälsostation.

Figur 28 Vidtagande av åtgärder med anledning av de rekommendationer som revisionsnämnden utfärdat 2018–2020, %



Figur 29 Effekterna av åtgärderna enligt de rekommendationer som nämnden utfärdat 2018–2020, %



Figurernas läsbarhet har förbättrats genom att avrunda procenttalen. Därför är summan inte alltid 100.

Tabell 7 Sammanfattning av genomförandet av rekommendationerna i utvärderingsberättelsen för 2020 enligt utvärderingstema

Resultatet har fåtts genom att poängsätta utvärderingarna av enskilda rekommendationer (🟢=5; 🔵=3 och 🟠=1) och räkna ut medelvärdet. Antalet rekommendationer per tema varierade från ett till sex.

- 🟢 Medeltal 4,5–5: Åtgärderna enligt rekommendationerna har vidtagits eller effekterna har varit positiva
- ⚫ Medeltal 3,5–4,4
- 🔵 Medeltal 2,5–3,4: Åtgärderna enligt rekommendationerna har vidtagits delvis eller effekter kan tills vidare inte observeras
- 🔵🟠 Medeltal 1,5–2,4
- 🟠 Medeltal 1–1,4: Inga åtgärder enligt rekommendationerna har vidtagits

Utvärderingstema	Åtgärder	Effekter
Uppföljning av rekommendationerna med anledning av revisionen	🟢	🟢
Utvärdering av de bindande verksamhetsmålen	🟢	🟢
Ekonomi		
Utvärdering av stadens ekonomi	🟢	🟢
Projekt för renovering och förnyelse av Olympiastadion	🔵	🔵
Förebyggande av ojämlikhet och marginalisering		
Förebyggande av differentiering av bostadsområden	🔵	🔵
Effekterna av anslagen för positiv diskriminering i grundskolor	🟢	🟢
Mukana-programmet och Me-skolutveckling för att förebygga marginalisering	🔵	🔵
Tjänster för narkotikamissbrukare	⚫	⚫
Tillräcklig vård utom hemmet inom barnskyddet	🟢	🔵
Främjande av jämställdhet mellan könen inom kultur- och fritidssektorn	🟢	🔵
Hälsa och välfärd från tjänster		
Tillgång till icke-brådskande vård på hälsostationer	🔵	🔵
Samhällelig elevvård inom den grundläggande utbildningen	⚫	🟢
Delaktighet och öppenhet		
Genomförandet av deltagande budgetering inom stadsmiljösektorn	🟢	🟢
Genomförandet av ungas möjligheter att påverka	⚫	⚫
Den byggda miljön och ekologisk hållbarhet		
Minskning av utsläppen från byggande och användning av byggnader	🟢	⚫
Uppnåendet av de miljöpolitiska målen vid upphandlingar	🟢	⚫
Stadens dragningskraft och internationalism		
Havsnära Helsingfors	🔵🟠	🔵
Ägarpolitik		
Ägarstyrning av lokalbolag	🔵🟠	🔵🟠

Åtgärderna enligt fem rekommendationer har inte vidtagits

Följande rekommendationer som revisionsnämnden gett hade inte genomförts vid uppföljningstidpunkten, december 2022:

- Stadskansliet och stadsmiljösektorn ska pröva omvandling av enstaka hus som hör till de viktigaste ARA-hyreskoncentrationerna till bostadsrättshus, och efter att det statliga räntestödet har upphört överväga renovering av enstaka hus till ägarhus, så att fördelningen av bostädernas upplåtelseformer motsvarar målen i genomförandeprogrammet för boende och markanvändning inom alla områden.
- Stadskansliet ska tillsammans med stadsmiljösektorn och kultur- och fritidssektorn utreda en fungerande modell för att reservera anslag för havsnära utveckling på stadsnivå.
- Stadskansliet ska bereda kompletteringen av koncerndirektivet så att det av direktivet eller dess bilaga framgår hur direktiv ges i fråga om bolag och stiftelser samt hur bestämmelserna i aktiebolagslagen inverkar på ett bolags styrelsemedlems verksamhet som företrädare för staden.
- Stadskansliet ska handla så att det inte finns någon motsättning mellan direktivets förfarande med förhandsåsikt och nuvarande förfarande vid val av verkställande direktörer som anskaffas som köpt tjänst.
- Social- och hälsovårdssektorn ska tillsammans med stadskansliet säkerställa att lönerna för läkarna på Helsingfors hälsostationer är konkurrenskraftiga.

ARA-bostäder inom ARA-hyreskoncentrationer har inte ändrats till olika upplåtelseformer, eftersom samma mål eftersträvas med andra medel, till exempel nybyggande. En fungerande modell för att reservera anslag för havsnära utveckling på stadsnivå finns inte ännu.

De iakttagelser som tagits upp i utvärderingsberättelsen har inte beaktats vid uppdateringen av koncerndirektivet. Stadskansliet utgår från antagandet att en medlem i ett bolags styrelse känner till de nödvändiga bestämmelserna i aktiebolagslagen, stiftelselagen eller lagen om bostadsaktiebolag. Rekommendationen om förfarandet med förhandsåsikt visade sig vara obefogad, eftersom stadskansliet tolkar att när verkställande direktörer som anskaffats som köp tjänst sköter sina uppgifter i fastighetsbolag som bisyssla är det inte fråga om en verkställande direktörs uppgifter, utan om disponenttjänster.

Fram till december 2022 hade inga betydande åtgärder vidtagits för att säkerställa att lönerna för läkarna på Helsingfors hälsostationer är konkurrenskraftiga. 2023 års löneutvecklingsprogram kan förändra situationen.

Tills vidare har mindre än hälften av rekommendationerna haft effekter

Vid utvärderingstidpunkten kunde positiva effekter av de åtgärder som vidtagits med anledning av rekommendationerna i utvärderingsberättelsen för 2020 observeras för 43 procent av rekommendationerna (figur 29). För 43 procent av rekommendationerna var effekterna av de vidtagna åtgärderna ännu inte observerbara. Det kan inte ha förekommit effekter i de fall (10 procent av fallen) där åtgärder enligt rekommendationen inte hade vidtagits.

I utvärderingsberättelsen för 2020 gavs två rekommendationer vars effekter inte kunde bedömas med hjälp av det erhållna materialet. Effekterna hänförde sig till utvecklingen av genomförandeplaneringen av byggprojekt och till förverkligandet av tillgången till icke-brådskande vård på hälsostationer inom den föreskrivna tidsfristen. Det har inte varit möjligt att följa upp tillgången till vård på ett tillförlitligt sätt 2022, eftersom kund- och patientdatasystemet Apottis rapportering är bristfällig och rapporteringsuppgifterna inte är jämförbara med tidigare år.

Slutsatser

Sektorerna hade vidtagit åtgärderna antingen delvis eller helt i 90 procent av de rekommendationer som revisionsnämnden gav i sin utvärderingsberättelse för 2020. Tills vidare har mindre än hälften av rekommendationerna haft effekter.

I enlighet med revisionsnämndens rekommendationer vidtas åtgärder för att till exempel förhindra segregation i bostadsområden och skolor, och kommuninvånarnas delaktighet har främjats bland annat genom att förbättra den deltagande budgeteringen och möjligheterna för ungdomar att påverka. Miljömedvetenheten i fråga om upphandling och byggande har ökat. Information om missbrukartjänsterna finns bättre tillgänglig på den nya webbplatsen. I socialarbetet inom barnskyddet uppfylls den lagstadgade dimensioneringen, men inom institutionsvården är det svårt att få personal.

Avvecklingen av vårdskulden till följd av coronapandemin leder till att tillgången till vård på hälsostationerna, trots omfattande åtgärder, har förblivit nästan densamma som tidigare. Problemen med kund- och patientdatasystemet Apotti bidrar till att tillgången till vård inte kan mätas helt tillförlitligt.

Revisionsnämnden konstaterar att

hälso- och missbrukarservicen inom social-, hälsovårds- och räddningssektorn ska

- fortsätta att förbättra tillgången till vård på hälsostationer.

Uppföljning av rekommendationerna med anledning av revisionen

Enligt Helsingfors stads förvaltningsstadga ankommer det på revisionsnämnden att kontrollera att de redovisningsskyldiga och övriga personer som ansvarar för verksamheten har vidtagit behövliga åtgärder med anledning av rekommendationerna och anmärkningarna i revisionen.

Stadens revisor rapporterar tre gånger om året till revisionsnämnden om genomförd revision. Rapporterna delas ut till ledningen för staden och sektorerna, ämbetsverken och affärsverken samt till övriga personer med ansvar för administration och ekonomi. Den revisionsberättelse och sammanfattande rapport som uppgörs över revisionen under räkenskapsåret behandlas i stadsfullmäktige. Rapporterna innehåller de observationer som framkommit vid revisionen och de rekommendationer som getts med anledning av dem.

Uppföljning av revisionsobservationerna för 2020–2021

Under räkenskapsåret rapporterar revisorn till revisionsnämnden om upprepade brister i skötseln av ekonomin och förvaltningen som framkommit vid revisionerna för 2020–2021. Upprepade observationer gjordes inom följande ämnesområden: dokumentation av inköps- och kostnadsräkningar, aktivering och inventering av anläggningstillgångar, verifikat på promemorior, lönebokföring, balansräkningsspecifikationer och administration. För vissa av dessa ämnesområden har situationen förbättrats sedan tidigare.

Revisionsnämnden anser det lämpligt att påminna sektorerna, ämbetsverken och affärsverken om att de är skyldiga att utan dröjsmål vidta åtgärder för att avhjälpa de brister som upptäckts vid revisionen. Detta gäller särskilt för de instanser som nämns i den aktuella rapporten, men rekommendationerna är också till nytta för dem som vid revisionen inte har varit föremål för revisionen.

Revisionsnämnden konstaterar att

- stadsstyrelsen ska säkerställa att de redovisningsskyldiga vidtar åtgärder enligt revisorns rekommendationer för att utan dröjsmål avhjälpa konstaterade missförhållanden.

Revisionsnämndens ansvarsområdesfördelning 2022

- Centralförvaltningen
- Centralförvaltningens affärsverk
- Stadsmiljösektorn
- Sektorn för fostran och utbildning
- Kultur- och fritidssektorn
- Social- och hälsovårdssektor

1:a sektionen		2:a sektionen	
Stadsstyrelsen	Centralförvaltningen	Nämnden för fostran och utbildning	Sektorn för fostran och utbildning
Stadskansliet	Centralförvaltningen	Småbarnspedagogik och förskoleundervisning	Sektorn för fostran och utbildning
Direktionen för affärsverket ekonomiförvaltningstjänster	Centralförvaltningens affärsverk	Grundläggande utbildning	Sektorn för fostran och utbildning
Affärsverket ekonomiförvaltningstjänsten	Centralförvaltningens affärsverk	Gymnasie- och yrkesutbildning och fritt bildningsarbete	Sektorn för fostran och utbildning
Direktionen för affärsverket servicecentralen	Centralförvaltningens affärsverk	Svenskspråkiga tjänster	Sektorn för fostran och utbildning
Affärsverket servicecentralen	Centralförvaltningens affärsverk	Kultur- och fritidsnämnden	Kultur- och fritidssektorn
Direktionen för affärsverket byggtjänsten	Centralförvaltningens affärsverk	Biblioteksservice	Kultur- och fritidssektorn
Affärsverket byggtjänsten	Centralförvaltningens affärsverk	Kulturservice	Kultur- och fritidssektorn
Direktionen för affärsverket företagshälsan	Centralförvaltningens affärsverk	Ungdomsservice	Kultur- och fritidssektorn
Affärsverket företagshälsan	Centralförvaltningens affärsverk	Idrottsservice	Kultur- och fritidssektorn
Stadsmiljönämnden	Stadsmiljösektorn	Social- och hälsovårdsnämnden	Social- och hälsovårdssektor
Markanvändning och stadsstruktur	Stadsmiljösektorn	Familje- och socialservice	Social- och hälsovårdssektor
Byggnader och allmänna områden	Stadsmiljösektorn	Hälso- och missbrukarservice	Social- och hälsovårdssektor
Tjänster och tillstånd	Stadsmiljösektorn	Sjukhus-, rehabiliterings- och vårdservice	Social- och hälsovårdssektor
Direktionen för affärsverket trafikverket	Stadsmiljösektorn		
Affärsverket trafikverket	Stadsmiljösektorn		
Räddningsnämnden	Stadsmiljösektorn		
Räddningsverket	Stadsmiljösektorn		

De viktigaste dottersammanslutningarna inom 1:a sektionens ansvarsområde

Regionala och infra
- Huvudstadsregionens Stadstrafik Ab

Bostäder
- Helsingin Asumisoikeus Oy
- Helsingfors stads bostäder Ab
- Fastighets Ab Auroraborg

Livskraft och marknadsföring
- Forum Virium Helsinki Oy
- Helsingfors stadslokaler Ab
- Helsingfors evenemangsstiftelse sr
- Helsinki Partners Ab
- Högholmens djurgård stiftelse sr
- Stadion-säätiö sr

Sammanslutningar som arbetar på marknadsvillkor
- Finlandia-huset Ab
- Helen Ab
- Helsingfors Hamn Ab
- Fastighets Ab Kabelhuset
- MetropoliLab Ab
- Palmia Ab

Lokaler
- Fastighets Ab Verksamhetslokalerna i Helsingfors

Stödtjänster och övriga
- Seure Henkilöstöpalvelut Oy

Dottersammanslutningarna inom 2:a sektionens ansvarsområde

Kultur
- Stiftelsen musikhuset i Helsingfors sr
- Helsingfors teaterstiftelse sr
- UMO Stiftelsen sr

Idrott
- Isbanestiftelsen sr
- Mäkelänrinteen Uintikeskus Oy
- Urheiluhallit Oy
- Vuosaaren Urheilutalo Oy

Social- och hälsovård
- Helsingin Seniorisäätiö sr
- Stiftelsen Uddhemmet sr
- Oulunkylän kuntoutuskeskus sr

Revisionskontorets personal som biträtt revisionsnämndens sektioner

1:a sektionen

Jäske Petri
ledande effektivitetsrevisor

Hynninen Harri
stadrevisor

Kaartinen Aija
ledande effektivitetsrevisor

Kurki Hanna
stadrevisor

Kähkönen Liisa
ledande effektivitetsrevisor

Mikkonen Juuli
stadrevisor

Puttonen Kalle
stadrevisor

Ritari Jari
stadrevisor

Seppälä Jaakko
stadrevisor

Tiili Minna
utvärderingschef

Valtanen Timo
stadrevisor

2:a sektionen

Kähkönen Liisa
ledande effektivitetsrevisor

Kaartinen Aija
ledande effektivitetsrevisor

Kaito Kirsi-Marie
stadrevisor

Kurki Hanna
stadrevisor

Mikkonen Juuli
stadrevisor

Palomäki Tarja
stadrevisor

Puttonen Kalle
stadrevisor

Seppälä Jaakko
stadrevisor

Tiili Minna
utvärderingschef

Förteckning över utvärderingspromemorior som beretts för revisionsnämnden (på finska)

1:a sektionen

- Inverkan av planläggningen av bostadsområden på grönområden
- Att göra bilkörningen, gångtrafiken och logistiken smidigare i Helsingfors stadskärna
- Stadsbornas delaktighet vid detaljplanering
- Främjande av hållbara färdsätt
- Effektiv användning av byggnadsegendom
- Rekommendationernas effekt 1:a sektionen
- Säkerhet i olika delar av staden

2:a sektionen

- Vuxnas tillgång till tidiga mentalvårdstjänster
- Personalens arbetshälsa samt dragnings- och hållkraft i seniorcenter
- Personalens arbetshälsa samt dragnings- och hållkraft inom småbarnspedagogiken
- Tjänster som stöder närståendevårdarnas ork inom social- och familjeservicen
- Rekommendationernas effekt 2:a sektionen
- Främjande av välbefinnandet för studerande på andra stadiet
- Mödra- och barnavårdsrådgivningstjänster som stöd för barnfamiljer

Promemoriorna (på finska) kan läsas på webbplatsen *www.arviointikertomus.fi/sv*.

Förkortningar och terminologi

AM-programmet
Helsingfors stads genomförandeprogram för boende och därmed samhörande markanvändning varje fullmäktigeperiod

Amisbarometern
Suomen ammattiin opiskelevien liitto SAKKI ry:s enkät för studerande vid yrkesläroanstalter

Apotti
kund- och patientdatasystem

ARA-bostad
hyresbostad som byggts med understöd av Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet (ARA)

Cool Kids Chilled-metoden
vårdprogram för behandling av ångest hos ungdomar som baserar sig på kognitiv beteendeterapi

ELMA
Helsingfors stads näringspolitiska mål för markanvändning

Tjänster i första linjen
Helsingfors tjänst inom psykiatri- och missbrukarservicen, som stöder mental- och missbrukarvården inom basservicen genom att erbjuda psykiatrisk konsultationshjälp, ansvarar för psykiatrins remissbehandling och bedömning samt producerar akut psykiatrisk öppenvård och sluten vård

Fiilari
Helsingfors stads personalenkät

Helsingforskanalen
Helsingfors stads videokommunikationskanal

Helsingforstillägg
tillägg som Helsingfors betalar och som kompletterar stödet för hemvård av barn som FPA betalar

Heka
Helsingfors stads bostäder Ab

Hijat
Personalens löne- och informationssystem, som ursprungligen anskaffats gemensamt av Helsingfors, Esbo och Vanda städer 1984

HST
Helsingfors stads trafikaffärsverk

HRT
Samkommunen Helsingforsregionens trafik

HELY-arbetsgruppen
Samarbetsgrupp för Helsingfors stad och företrädare för näringslivet för att stärka stadskärnans livskraft

ACT-metoden
Acceptance and Commitment Therapy (acceptans- och dedikationsterapi) baserad på kognitiv beteendeterapi, där man lär sig att hantera obehagliga tankar och känslor

HUS
Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt

Kronbroarna
spårvägen Kronbroarna förbinder Degerö, Högholmen och Fiskehamnen med Hagnäs 2027

IPC-metoden
interpersonell handledning för förebyggande och behandling av depressionssymtom

IPT-N-terapi
interpersonell psykoterapi, korttidsterapeutisk metod för behandling av depression

Kommun10
Arbetshälsoinstitutets enkätundersökning om välfärden för arbetstagare inom kommunbranschen som utförs vartannat år

LUMO
Helsingfors stads handlingsprogram för tryggande av den biologiska mångfalden

Maisa-kundportalen
social- och hälsovårdens kanal för elektronisk ärendehantering

MBT
avtal mellan staten och kommunen om markanvändning, boende och trafik

Mieppi
mentalvårdsserviceställe med låg tröskel för personer över 13 år

Natura 2000-nätverket
EU:s nätverk för skyddade områden i medlemsstaterna som syftar till att trygga den biologiska mångfalden i enlighet med habitatdirektivet

Neuropsykiatrisk störning
autism, aktivitets- och uppmärksamhetsstörning, tics och multisymptomatiska inlärningssvårigheter och utvecklingsstörningar

Neuvola päiväkodissa-modellen (rådgivningsbyrån i daghemmet)
treårshälsogranskning av barn i samarbete mellan rådgivningsbyrån och daghemmet

Ungdomsstationen
tillhandahåller tjänster för 13–23-åriga ungdomar med medelsvåra psykiska problem och andra symtom som visar sig genom drogbruk och deras närstående i Helsingfors

PTS
pitkän tähtäimen suunnitelma (långsiktig plan)

Spårjokern
snabbspårslinje som byggs mellan Östra centrum i Helsingfors och Kägeludden i Esbo

Sarastia
Sarastia365 HR-systemet är ett personalförvaltningssystem med löneberäkning. Sarastia Oy är ett bolag som ägs av kommuner, samkommuner och kommunkoncernbolag och som producerar och utvecklar tjänster inom ekonomi- och personalförvaltning, andra stödtjänster samt marknadsförings- och utvecklingstjänster för sina ägare.

School to Belong
Helsingforsmissions program för att bekämpa ensamheten i skolor

Seure
Seure Henkilöstöpalvelut Oy

Stadin AO
yrkesinstitutet Stadin ammatti- ja aikuisopisto

T3-siffra
väntetid till läkare i icke-brådskande ärenden

Task Force-arbetsgruppen
arbetsgrupp tillsatt av borgmästaren för att lösa bristen på arbetstagare inom småbarnspedagogiken

Terapinavigatorn
en digital enkät för att påskynda vårdhänvisningen som kunden fyller i innan hen träffar en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården

THL
Institutet för hälsa och välfärd

Lokaler-tjänsten
stadsmiljösektorns tjänst som svarar för ordnandet av lokaler och bostäder för stadens egna behov, förvaltningen av lokalegendomen och uthyrningen av lokaler som förvaltas av staden till företag

Nätverket för ett tryggt Helsingfors
samarbetsnätverk som har till uppgift att samla en lägesbild av fenomen som äventyrar säkerheten, identifiera signaler som äventyrar säkerheten och planera förebyggande åtgärder

Varaamo
Helsingfors stads lokalbokningstjänst för bokning av stadens lokaler, anordningar och redskap

Helsingfors stads revisionsnämnds utvärderingsberättelse 2022

Utgivare
Helsingfors stad, revisionskontoret

Fotografier
Materialbanken My Helsinki
Pärm: Karolina Norteva
Sida 5: Camilla Bloom
Sidorna 17 och 78: Aleksi Poutanen
Sidorna 15, 23, 36, 42, 48, 50, 55, 67, 77 och 83: Jussi Hellsten
Sida 24: Elise Kulmala
Sida 27: Kari Ylitalo
Sida 56: Julia Kivelä
Sida 62: Kalle Kataila
Sida 72: Carl Bergman
Sida 84: Eetu Ahanen
Sida 90: Maija Astikainen
Sida 99: Kuvatoimisto Kuvio Oy
Sida 109: Tuomas Uusheimo

Fotografier av revisionsnämndens medlemmar
Sida 9: Pertti Nisonen

Illustration
Sida 69: Lille Santanen

Ombrytning
Outi Helin, Helsingfors stads revisionskontor

Tryck
PunaMusta Oy

Publikationsnummer
Helsingfors stads revisionsnämnd : Utvärderingsberättelse 2022
Helsingfors stad, centralförvaltningens publikationer 2023:18
ISBN 978-952-386-281-4 (nätpublikation)

ISSN-koder för serien
ISSN-L 2242-4504
ISSN 2323-8135 (nätpublikation)

YMPÄRISTÖMERKKI
MILJÖMÄRKT
4041 0002
Painotuote

Helsingfors

Helsingfors stad
Revisionskontoret

Unionsgatan 25
00170 Helsingfors
PB 400
00099 Helsingfors stad
Telefon 09 310 36476
www.tarkastusvirasto.hel.fi/sv/
www.arviointikertomus.fi/sv