Utvärderings-berättelse

2021

Helsingfors

Helsingfors

Innehåll

4 Revisionsnämndens översikt
6 Sammanfattning
8 Revisionsnämnden
10 Utvärdering av rekommendationernas effekt
15 Utvärdering av de bindande verksamhetsmålen 2021
20 Utvärdering av verksamheten enligt teman som beslutats av nämnden
21 Ekonomi
- 21 Uppfyllelse av budget och strategins budgetmål
- 27 De ekonomiska nyckeltalens utveckling

32 Förebyggandet av ojämlikhet och marginalisering
- 33 Åtgärdande av kunskapsunderskottet till följd av distansundervisningen på högstadierna
- 38 Studerandehandledningens tillräcklighet i yrkesutbildningen
- 44 Tillräckligheten av tjänsterna inom barnskyddets öppenvård

50 Hälsa och välfärd från tjänsterna
- 51 Hemvård för äldre
- 57 Äldre patienter inom jourverksamheten
- 62 Övergången från sjukhusvård till boende för rehabiliteringsklienter inom mentalvården
- 68 Måluppfyllelse i rörlighetsprogrammet

72 Den byggda miljön och ekologisk hållbarhet
- 73 Främjandet av den biologiska mångfalden inom skogsvården

78 Stadens attraktionskraft och internationalitet
- 79 Företagsvänligt klimat och samarbete med företag

84 Digitalisering och elektroniska tjänster
- 85 Stadens digitala säkerhet

90 Ägarpolitik
- 91 Förverkligandet av hyresgästdemokratin vid Helsingfors stads bostäder Ab

96 Bilagor
98 Förkortningar och terminologi

Revisionsnämndens översikt

Revisionsnämnden är ett lagstadgat organ som lyder direkt under stadsfullmäktige och som bedriver utvärderingsverksamhet i syfte att för fullmäktige producera information om genomförandet av de mål som ställts i stadsstrategin och budgeten och om huruvida stadens verksamhet har ordnats på ett resultatrikt och ändamålsenligt sätt. Nämnden rapporterar sina iakttagelser i en utvärderingsberättelse som lämnas till fullmäktige årligen.

I revisionsnämndens utvärderingsberättelse presenteras iakttagelser om och rekommendationer för stadens verksamhet, som fullmäktige, stadsstyrelsen, andra organ, centralförvaltningen och sektorerna kan utnyttja i utvecklingen av stadens verksamhet. Stadsstyrelsen ska i slutet av året rapportera till fullmäktige vilka åtgärder som vidtagits med anledning av rekommendationerna. I utvärderingsberättelsen för 2021 lyfts bland annat följande iakttagelser fram:

- Baserat på den gemensamma utvärderingen som städerna i huvudstadsregionen och HUS har gjort, kräver verksamheten vid utskrivning av äldre från jourmottagningen ytterligare utveckling.
- Inom hemvården har man endast uppnått en del av målen enligt stadsstrategin och Stadens seniorprogram.
- Den utdragna coronapandemin har ökat inlärningssvårigheterna hos högstadieeleverna och minskat möjligheterna till lärande i arbetet inom yrkesutbildningen.
- Hekas hyresgäster har inte beslutanderätt i alla ärenden som lagen om samförvaltning i hyreshus förutsätter.
- Stadens ekonomiska situation är fortsättningsvis god trots coronapandemin.

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

Läs mer om nämndens övriga iakttagelser i denna utvärderingsberättelse eller på webbplatsen arviointikertomus.fi/sv. I båda källorna finns även mycket information för kommuninvånarna och alla andra som är intresserade av verksamheten vid Helsingfors stad om hur staden, enligt revisionsnämndens iakttagelser, har klarat av sina uppgifter. Under våren kommer iakttagelserna från utvärderingen också att publiceras på svenska och engelska.

Revisionsnämndens utvärderingsberättelse för 2021 är nämndens första rapport från fullmäktigeperioden 2021–2025. Stadsfullmäktige godkände stadsstrategin för sin mandatperiod hösten 2021, och därmed har denna inte kunnat beaktas i beredningen av de utvärderingar som ingår i denna utvärderingsberättelse. Sedan 2022 ligger tyngdpunkten på utvärdering av förverkligandet av den gällande stadsstrategin och under mandatperioden kommer nämndens utvärderingar att omfatta samtliga delområden i stadsstrategin.

Vi vill tacka alla som medverkat i beredningen av utvärderingarna för 2021 och alla dem som lagt fram förslag på utvärderingsteman för utvärderingsplanen för 2022. Vi önskar er intressanta stunder med utvärderingsberättelsen!

Med samarbetshälsningar
Helsingfors stads revisionsnämnd

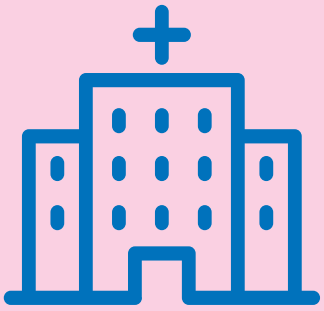
kaupungintalon
ravintola
GOHAN
GOHAN
GOHAN

Sammanfattning

Revisionsnämnden har till uppgift att utvärdera huruvida de verksamhetsmål och ekonomiska mål som fullmäktige har satt har uppnåtts i kommunen och kommunkoncernen och huruvida verksamheten har ordnats på ett resultatrikt och ändamålsenligt sätt. Intill finns axplock från utvärderingarna för 2021.

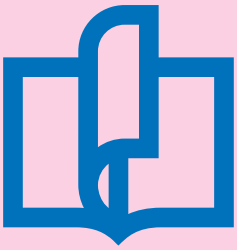
Personalbristen belastar hemvårdspersonalen

Inom hemvården har man endast uppnått en del av målen enligt stadsstrategin och Stadens seniorprogram. Exempelvis har målen för personalens arbetshälsa inte uppnåtts. Orsaken till detta är framför allt personalbristen som belastar personalen. Också coronapandemin har försämrat förutsättningarna för måluppfyllelse. Hemvården uppfyller inte till fullo jämlikhetskraven enligt äldreomsorgslagen, eftersom klienterna med rätt till svenskspråkig service inte alltid betjänas på svenska. Den regionala jämlikheten uppnås i den mening som avses i äldreomsorgslagen, även om det finns områdesvisa skillnader mellan hemvårdsenheterna. Revisionsnämnden gav flera åtgärdsrekommendationer för utveckling av hemvården.



Verksamheten vid utskrivning av äldre från jourmottagningen kräver utveckling.

Städerna i huvudstadsregionen och HUS har främjat målet att ta hand om en större andel av de akuta äldre patienterna inom institutionsvården, serviceboendet och hemvården i stället för på jourmottagningen. I revisionsnämndernas gemensamma utvärdering fastställdes att Helsingfors tillämpar andra förfaranden än Esbo och Vanda. Tjänsten Mobil vårdare (Liiho) har använts i Helsingfors endast under en kort period och användningsgraden har varit mycket låg jämfört med det mobila sjukhuset i Esbo, LiiSa. I Esbo och Vanda är den mobila vårdenheten tillgänglig alla dagar i veckan, dygnet runt. Så är inte fallet i Helsingfors och här kan inte Liiho kallas till en patient utan konsultation. Till skillnad från grannstäderna anser Helsingfors också att utvecklingen av utskrivningsprocessen är HUS ansvar. Revisionsnämnden anser att samarbetet med HUS bör ökas.



Högstadieelevernas svårigheter med skolgången har ökat under coronapandemin. Coronapandemin minskade möjligheterna till lärande i arbetet i yrkesutbildningen.

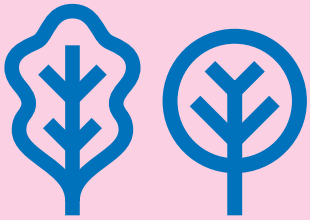
Fostrans- och utbildningssektorn har vidtagit flera åtgärder för att komma till rätta med högstadieelevernas kunskapsunderskott. Det saknas dock tillförlitlig, jämförbar och konkret information om kunskapsunderskottet och om åtgärdernas effekter. Enligt enkäten Hälsa i skolan som THL genomfört har svårigheterna med skolgången och studierna ökat under 2021 jämfört med tidigare år. Vid sidan av kunskapsunderskottet har det också uppstått ett välfärdsunderskott. I utvärderingen gällande Stadin ammatti- ja aikuisopisto fastställdes att studerandehandledningen i yrkesutbildningen ännu kräver ytterligare utveckling. Baserat på enkäten som gjordes bland personalen erbjuds de studerande inte studiehandledning, arbetsplatshandledning och handledning i anslutning till välbefinnande i tillräcklig omfattning. Under coronapandemin kunde de studerande inte genomföra perioderna för lärande i arbetet som vanligt.

Rehabiliteringsklienter inom mentalvården köar länge för lämpligt boende.

Prioriterade grupper får en plats inom boendeservicen som motsvarar behoven inom 1–3 månader från det att social- och hälsovårdssektorn har fattat beslut om placeringen. Prioriterade grupper är patienterna på HUS avdelningar, klienter inom barnskyddet och eftervården, personer med tillfälligt boende och bostadslösa. Kötiden till boendeservicen är kortast för dem som kommer från HUS sjukhus, eftersom staden betalar fördröjningsavgift för väntetider som överskrider 14 dagar till HUS. För de övriga grupperna är den genomsnittliga kötiden 1,5–2 år. Dessa tider är dock endast uppskattningar, eftersom kötiderna inte statistikförs. För andra patienter än dem som kommer från HUS sjukhus har man inte fastställt någon målsatt tid för tillgången till servicen. Den långa kötiden orsakar både ekonomiska kostnader och mänskligt lidande.

Den lagstadgade personaldimensioneringen förverkligas i barnskyddets öppenvård.

Barns och familjers problem och stödbehov har ökat speciellt på grund av coronapandemin. Även om den lagstadgade personaldimensioneringen i barnskyddets öppenvård uppfylls, har man inte kunnat anställa ett tillräckligt antal socialarbetare i förhållande till familjernas behov. Öppenvården har redan under en längre tid haft ett underskott på tio medarbetare, eftersom ett flertal rekryteringsomgångar helt förblivit utan ansökningar. Revisionsnämnden rekommenderade fortsättningsvis att man utvecklar tjänster som beaktar familjernas behov på ett heltäckande sätt och i rätt tid.



Diversiteten i stadens skogar har ökat, även om detta inte har varit det främsta målet för skogsvården.

Staden har systematiskt bevarat och ökat den biologiska mångfalden i skogar och skogsklädda områden. Främjandet av mångfalden har dock inte varit det främsta målet för skogsvården, eftersom riktlinjen för naturvården från 2011 grundar sig på beaktande av många värden. I naturvården iakttas vid sidan av den biologiska mångfalden till exempel invånarnas önskemål och landskapsvärden. I stadsstrategierna har det sedan 2017 fastställts att det främsta målet för skogsvården är en systematisk ökning av den biologiska mångfalden. Riktlinjen för naturvården bör uppdateras så att den motsvarar den prioritering som stadsfullmäktige har valt. Om naturvårdens effekter finns inte tillräcklig, mätarbaserad information.

Hekas hyresgästdemokrati avviker från lagen om samförvaltning i hyreshus.

I Heka har hyresgästerna inte beslutanderätt i alla de ärenden som lagen om samförvaltning i hyreshus förutsätter. Å andra sidan finns i Hekas hyresgästdemokrati sådana element som inte krävs enligt lagen. Boendeaktivisterna är missnöjda med hyresgästernas faktiska påverkansmöjligheter. En revidering av lagen om samförvaltning i hyreshus pågår. I samband med lagändringen bör det säkerställas att Hekas regel för hyresgästdemokratin och den praktiska tillämpningen av den är till alla delar i enlighet med lagen.

Coronapandemin påverkade ekonomin och uppfyllelsen av verksamhetsmålen.

Stadens ekonomiska situation har hållit sig god bland annat tack vare coronastöden från staten, men återhämtningen från coronapandemin kommer att medföra kostnader även framöver. Coronapandemin har framför allt hindrat måluppfyllelsen inom fostrans- och utbildningssektor samt social- och hälsovardssektorn.

Revisionsnämnden

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. Nämnden bereder de ärenden som gäller granskningen av förvaltningen och ekonomin och som fullmäktige ska fatta beslut om och övervakar att den i kommunlagen specificerade skyldigheten att redogöra för bindningar iakttas.

Stadsfullmäktige utsåg 2.8.2021 revisionsnämnden för mandatperioden 2021–2025. Nämnden har nio medlemmar och en personlig ersättare för vardera medlemmen. Nämndens utvärderingar bereds i två sektioner, vars sammansättning presenteras på nästa sida. Fördelningen av ansvarsområden mellan sektionerna finns som bilaga till utvärderingsberättelsen.

År 2021 är chefen för revisionskontoret och föredraganden för revisionsnämnden revisionsdirektör Timo Terävä. Ansvarig för utvärderingsverksamheten har varit utvärderingschef Minna Tiili, för revisionsverksamheten revisionschef Arto Ahlqvist och för övervakningen av redogörelser om bindningar controller Vilma Lamminpää.

Nämndens och sektionernas sammanträden hölls i enlighet med stadens anvisningar i regel digitalt på distans. För revisionsnämnden som inledde sin mandatperiod ordnades introduktioner av de lagstadgade uppgifterna. Revisionsnämnden deltog 11.11.2021 i ett gemensamt seminarium för revisionsnämnderna i huvudstadsregionen, som ordnades i Esbo, och 17–18.11.2021 i en utbildning för revisionsnämnderna i de stora städerna, som ordnades i Tammerfors. Vid båda tillställningarna fanns även möjlighet att delta på distans.

Revisionsnämndens sekreterare är ledande effektivitetsrevisor Liisa Kähkönen och controller Vilma Lamminpää. För samordningen av revisionsnämndens 2:a sektions utvärderingsarbete ansvarade Minna Tiili och Liisa Kähkönen. För samordningen av revisionsnämndens 1:a sektions utvärderingsarbete ansvarade ledande effektivitetsrevisor Petri Jäske.

Utvärderingsverksamheten

Revisionsnämnden utvärderar årligen huruvida de verksamhetsmål och ekonomiska mål som fullmäktige har ställt för kommunen och kommunkoncernen har uppnåtts och huruvida verksamheten har ordnats på ett resultatrikt och ändamålsenligt sätt. Iakttagelserna och rekommendationerna i anslutning till utvärderingen presenteras i denna utvärderingsberättelse. Utvärderingsberättelsens bakgrundspromemorior kan läsas på adressen www.arviointikertomus.fi/sv. Innan utvärderingsberättelsen behandlas i fullmäktige ber nämnden erforderliga utlåtanden av stadsstyrelsen och andra organ och lämnar dem till fullmäktige för kännedom. Stadsstyrelsen ska i slutet av året lämna till fullmäktige en redogörelse av vilka åtgärder de personer som ansvarar för verksamheten och de redovisningsskyldiga har vidtagit med anledning av utvärderingsberättelsen.

Utvärderingsplanen för 2021 bereddes i samarbete mellan revisionsnämnden, vars mandatperiod var 2017–2021, och revisionskontoret och nämnden godkände den 11.5.2021. Revisionsnämnden för mandatperioden 2021–2025, som tillträdde i augusti, godkände den uppdaterade utvärderingsplanen 31.8.2021 vid övergången till den nya mandatperioden. I beredningen av planen beaktades de förslag på utvärderingsteman som fullmäktigeledamöter, fullmäktigegrupper och stadens ledning hade lagt fram och de förslag som kommuninvånarna och stadens personal hade lämnat via tjänsten Säg din åsikt. I enlighet med revisionsnämndens verksamhetsplan låg tyngdpunkten på teman som härletts från stadsstrategin.

Det praktiska utvärderingsarbetet gjordes i revisionsnämndens sektioner, som på sina sammanträden behandlade planerna för genomförandet av utvärderingarna, utvärderingspromemoriorna och textutkasten till utvärderingsberättelsen. Sektionerna gjorde sammanlagt sex utvärderingsbesök till centralförvaltningen, sektorerna och koncernsammanslutningen.

Helsingfors hade ansvaret för den gemensamma utvärderingen för huvudstadsregionens revisionsnämnder 2021 där verksamheten i samband med akut vård av äldre personer behandlades. I denna utvärdering deltog Helsingfors, Esbo, Grankulla, Vanda och HUS externa revisionsväsenden.

Revisionskontoret bistod revisionsnämnden och dess två sektioner i det planenliga utvärderingsarbetet. Revisionskontorets utvärderingsarbete gjordes i enlighet med utvärderingshandboken som utarbetats vid kontoret.

Revisionsverksamheten

Revisor för Helsingfors stads räkenskapsperioder 2019–2022 är KPMG Oy Ab. Den ansvariga revisorn Jorma Nurkkala, CGR, OFR, lämnade till nämnden tre

Revisionsnämndens sammansättning

1:a sektionen

Vice ordförande Dani Niskanen
Ersättare Leila Kaleva

Iida Haglund
Ersättare Juha Christensen

Jussi Junni
Ersättare Virve Magdaleno

Terhi Peltokorpi
Ersättare Jukka Ihanus

2:a sektionen

Ordförande Nuutti Hyttinen
Ersättare Marika Sorja

Nita Austero
Ersättare Pertti Hyvärinen

Sandra Hagman
Ersättare Jani Valpio

Mikael Jungner
Ersättare Kimmo Niemelä

Petrus Pennanen
Ersättare Antonia Bäckman

rapporter om revisionen för 2021 och presenterade iakttagelser som gjorts under revisionen vid nämndens sammanträden. Revisionsberättelsen och den offentliga sammanfattningsrapporten om revisionen för 2021 behandlas i fullmäktige i juni 2022.

Övervakning av redogörelser om bindningar

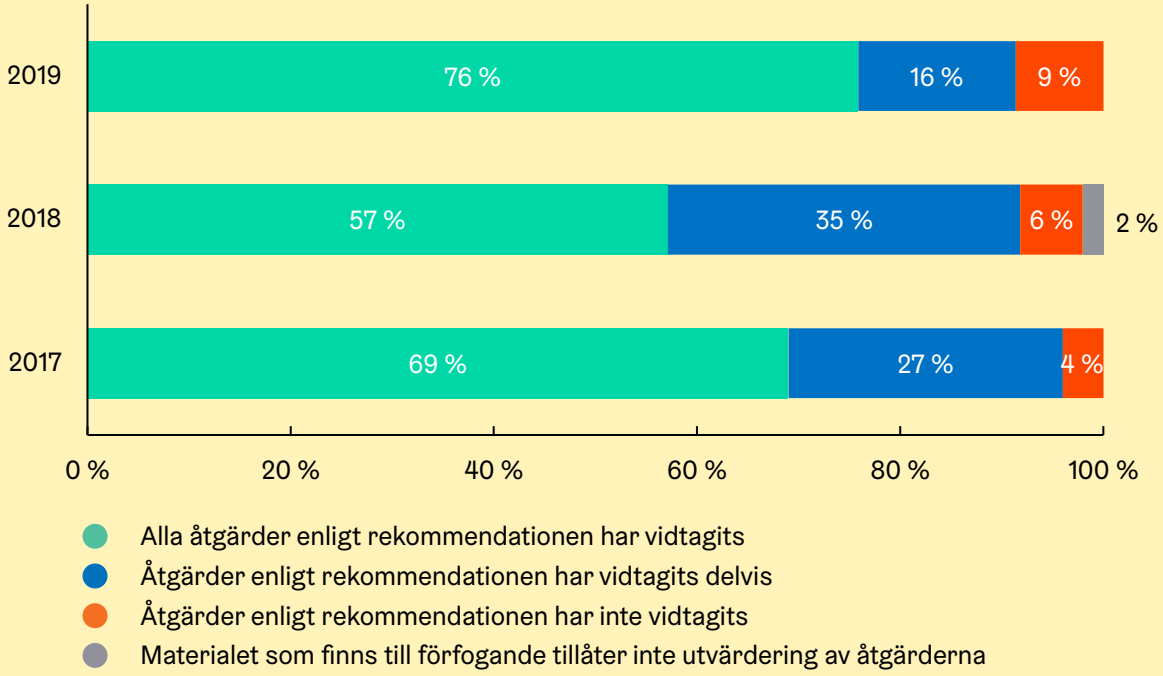
Enligt kommunlagen har bestämde förtroendevalda och tjänsteinnehavare skyldighet att lämna en offentlig redogörelse för sina bindningar. Revisionsnämnden har till uppgift att övervaka fullgörandet av skyldigheten att redogöra för bindningarna och lämna redogörelserna till fullmäktige för kännedom. År 2021 antecknade nämnden för kännedom de förtroendevaldas och tjänsteinnehavarnas redogörelser för sina bindningar på sina sammanträden 1.6 och 16.11.2021. Redogörelserna behandlades av fullmäktige 23.6 och 8.12.2021. Revisionskontoret bistod revisionsnämnden i övervakningen av redogörelserna om bindningar.

Behandling av utvärderingsberättelsen för 2020

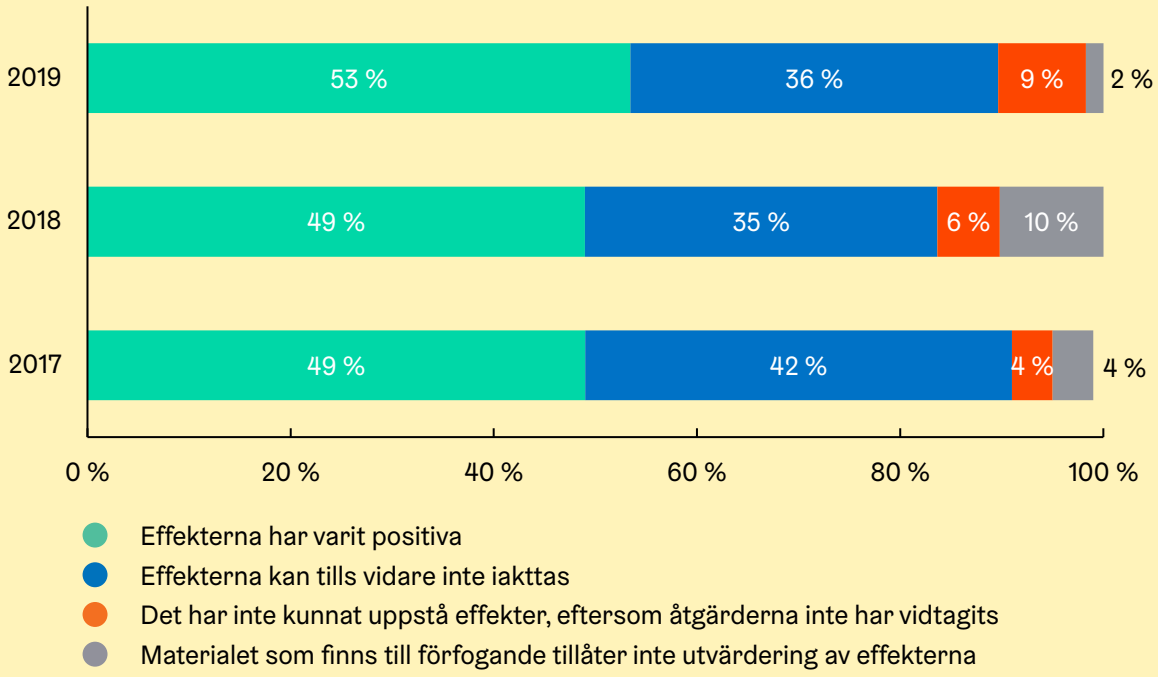
Stadsstyrelsen behandlade 23.6.2021 utvärderingsberättelsen för 2020 och de utlåtanden som begärts om den. Fullmäktige antecknade 8.12.2021 för kännedom stadsstyrelsens redogörelse av de åtgärder som vidtagits med anledning av utvärderingsberättelsen. Revisionsnämnden följer upp genomförandet av de rekommendationer som den framlagt år 2020 i utvärderingsberättelsen för 2022.

Utvärdering av rekommendationernas effekt

Figur 1. Åtgärder med anledning av de rekommendationer som nämnden utfärdat 2017–2019



Figur 2. Effekterna av åtgärderna enligt de rekommendationer som nämnden utfärdat 2017–2019



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

Tabell 1. Sammanfattning av genomförandet av rekommendationerna enligt utvärderingsberättelsen för 2019 enligt utvärderingstema*

- Genomförs helt: alla åtgärder enligt rekommendationen har vidtagits eller effekterna har varit positiva
- Genomförs delvis: åtgärder enligt rekommendationen har vidtagits delvis eller effekter kan tills vidare inte iakttas
- Genomförs inte alls: åtgärder enligt rekommendationen har inte vidtagits
- Materialet som finns till förfogande tillåter inte utvärdering av effekterna

Utvärderingstema	Åtgärder	Effekter
Utvärdering av rekommendationernas effekt (ägarstyrning, koncernanvisning)	●	●
Utvärdering av de bindande verksamhetsmålen	●	●
Ekonomi		
Uppfyllelse av budget och strategins budgetmål	●	●
Strategi och ledning		
Stadskansliets, borgmästarens och biträdande borgmästares styrning av sektorerna	◐	◐
Effekterna av effektiviseringen av lokalanvändningen	◐	●
Ägarpolitik		
Ägarstyrningen av idrotts- och kulturtjänsterna och hanteringen av helheten	●	●
Ojämlikhet och förebyggande av marginalisering		
Måluppfyllelse i småbarnspedagogiken	●	◐
Integration av barnfamiljer inom fostrans- och utbildningssektorn	◐	◐
Genomförandet av tillgänglighetsriktlinjerna	●	◐
Digitalisering och elektroniska tjänster		
Kvaliteten hos de digitala tjänsterna	●	●
Hälso- och sjukvårdens elektroniska tjänster	●	●
Genomförandet av digitaliseringen inom den grundläggande utbildningen	●	●
Hälsa och välfärd från tjänsterna		
Kvalitetskontrollen av dygnetruntvården av äldre	●	●
Tillgången till munhälsovård och munhälsovårdens resultatrikhet	◐	◐
Samarbete och mångprofessionell verksamhet i familjecentren	◐	◐
Markanvändning, boende och trafik		
Genomförandet av stora trafikprojekt	◐	◐
Hanteringen av olägenheterna vid gatuarbeten	◐	●

* Resultatet har fåtts genom att poängsätta utvärderingarna av enskilda rekommendationer (●=5; ●=3 och ●=1) och räkna ut medelvärdet. Om medelvärdet är fyra, anges detta med figuren ◐.

Utvärdering av effekten av de rekommendationer som revisionsnämnden utfärdat 2019

? Har åtgärder enligt rekommendationerna i utvärderingsberättelsen för 2019 vidtagits?

! Åtgärder har vidtagits för 92 procent av rekommendationerna i utvärderingsberättelsen för 2019.

Utvärderingens huvudfråga:

Vilka effekter har revisionsnämndens rekommendationer haft?

Delfrågor:

1. Vilka åtgärder enligt revisionsnämndens rekommendationer i utvärderingsberättelsen för 2019 har centralförvaltningen och sektorerna vidtagit?

2. Vilka effekter har åtgärderna enligt rekommendationerna haft?

I utvärderingsberättelsen för 2019 behandlades 17 utvärderingsteman och gavs 58 rekommendationer. Rekommendationernas effekt utvärderades genom att sätta sig in i utlåtandena om utvärderingsberättelsen och den redogörelse som stadsstyrelsen lämnade till fullmäktige i december 2020 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 1 och 2). Tabell 1 visar en sammanfattning av genomförandet av rekommendationerna per utvärderingstema.

Åtgärderna enligt rekommendationerna har i huvudsak genomförts

Åtgärder har vidtagits för 92 procent av rekommendationerna i utvärderingsberättelsen för 2019. Figur 1 visar en sammanfattning av utvärderingens resultat gällande vidtagande av åtgärder. Som jämförelsepunkt visas genomförandet av rekommendationerna i utvärderingsberättelserna för 2017 och 2018. År 2019 var andelen rekommendationer där inga åtgärder hade vidtagits nio procent (fem rekommendationer). Andelen hade ökat, men å andra sidan var också andelen av rekommendationer klart större än under föregående år.

Exempelvis hade rekommendationerna om tillgänglighet och digitala tjänster genomförts väl. Tillgänglighe-

ten, bland annat ansvaren, rapporteringen och användningen av erfarenhetsexperter, har börjat utvecklas enligt rekommendationerna. I genomförandet av stora trafikprojekt och hanteringen av olägenheterna vid gatuarbeten hade åtgärderna främjats delvis.

Rekommendationerna har följts bland annat genom att främja målen för digitalisering inom den grundläggande undervisningen. Tillgängligheten av de elektroniska hälsotjänsterna har utvecklats så att till exempel den digitala Maisa-tjänsten för ärendehantering uppfyller tillgänglighetskraven enligt lagen om tillhandahållande av digitala tjänster, med andra ord att den beaktar användarens eventuella funktionsnedsättningar och begränsningar. Dessutom har de traditionella kontaktkanalerna inom hälso- och sjukvården bevarats. Åtgärderna enligt utvecklingsplanen för fostran och utbildning för invandrare har främjats. Positiv utveckling sågs även i tillgången till svenskspråkig småbarnspedagogik, ökningen av regelbundna dialoger med äldrerådet, egenkontrollen av kvaliteten på dygnetruntvården av äldre och i familjecentrens arbete med invandrare.

Åtgärder enligt fem rekommendationer har inte vidtagits

Följande rekommendationer som revisionsnämnden gett hade inte genomförts vid uppföljningstidpunkten, december 2021:

- Med tanke på ägarstyrningens tydlighet skulle det vara bättre om ledamöter i stadsstyrelsen eller i stadsstyrelsens koncernsektion, borgmästarkollegiet och tjänsteinnehavarna inte innehar ledningspositioner i dottersammanslutningarna.

- Stadskansliet bör bereda uppdateringen av koncerndirektivet med beaktande av åtstramningen av jävsregleringen.

- Stadsstyrelsen bör utvärdera ändamålsenligheten i de uppgifter som föreskrivs kanslichefen i förvaltningsstadgan.

- I den grundläggande undervisningen som hör till fostrans- och utbildningssektorn bör man utöka användningen av modellen för läxklubbar för vårdnadshavare och barn, som stärker möjligheterna för vårdnadshavare med invandrarbakgrund att stötta eleven i skolarbetet hemma på det egna modersmålet.

- Stadin ammatti- ja aikuisopisto som ingår i fostrans- och utbildningssektorn bör specificera verksamhetsställenas mål för kompetensutvecklingen för olika personalgrupper och för ändring av verksamhetskulturen i sin årliga verksamhetsplan.

Revisionsnämnden samt stadsstyrelsen och stadskansliets enhet för koncernledningen har olika uppfattningar om vilka effekter jävsregleringen har på genomförandet av ägarstyrningen. Stadsstyrelsen ser det inte som problematiskt att en person som arbetar inom koncernledningen också sitter i styrelsen för en dottersammanslutning. Stadskansliet har inte ansett det vara nödvändigt att uppdatera koncerndirektivet med beaktande av den åtstramade jävsregleringen. Ursprungligen gavs dessa rekommendationer redan i utvärderingsberättelsen för 2017.

Ändamålsenligheten i de uppgifter som i förvaltningsstadgan föreskrivs kanslichefen har ännu inte utvärderats. I stadsstyrelsens utlåtande om utvärderingsberättelsen från 25.5.2020 konstaterades att denna utvärdering lämpligen planeras tidigast till slutet av den gångna fullmäktigeperioden. På grund av coronapandemin skedde dock övergången mellan fullmäktigeperioderna under mycket exceptionella förhållanden. Samarbetet mellan nya fullmäktige, stadsstyrelsen, borgmästaren och kanslichefen tar ännu form. Enligt kanslichefens uppskattning kan uppgiftsbeskrivningen för kanslichefen justeras till exempel år 2023 när den tidsbestämda tjänsten tillsätts nästa gång.

Två av åtgärderna enligt utvecklingsplanen för fostran och utbildning för invandrare genomfördes inte. Användningen av modellen för läxklubbar för vårdnadshavare och barn har inte utökats på grund av coronapandemin. Målen för kompetensutvecklingen har inte specificerats i den årliga verksamhetsplanen. Vid Stadin ammatti- ja aikuisopisto utvecklas personalens kompetens i enlighet med valda prioriteringar på Pedabooster-utbildningar som genomförs två gånger om året vid alla campus. Planen för personlig kompetensutveckling och för teamets kompetensutveckling läggs upp i samband med framgångssamtalen. Utbildningar har hållits om språkmedvetenhet, identifiering av och ingripande i rasism och om processen för identifiering och erkännande av kunnande.

Över hälften av rekommendationerna har redan haft positiva effekter

Vid utvärderingstidpunkten kunde positiva verkningar av de åtgärder som vidtagits med anledning av rekommendationerna i utvärderingsberättelsen för 2019 skönjas för 53 procent av rekommendationerna, vilket innebär en ökning jämfört med tidigare år (figur 2). För 36 procent av rekommendationerna var effekterna av de vidtagna åtgärderna ännu inte iakttagbara. I de fall där åtgärder enligt rekommendationen inte har vidtagits (9 procent), kan det inte ha uppstått några effekter.

År 2019 innehöll utvärderingsberättelsen en rekommendation, vars effekter inte kunde bedömas. I fråga om den ekonomiska utvärderingen rekommenderades att stadsstyrelsen förbereder sig på ökade kostnader och en minskning av skatteintäkterna på grund av de undantagsförhållanden som coronaviruset orsakar. Man har försökt skapa beredskap inför det exceptionella läget som coronapandemin har orsakat både genom egna åtgärder och genom intressebevakning gentemot staten. Enligt stadskansliet hade coronapandemin mycket små direkta ekonomiska effekter på verksamhetsbidraget under 2021 tack vare coronakompensationen och statsandelarna. Det är svårt att uppskatta effekterna eftersom situationen fortfarande pågår och kommer att orsaka behov av att öka kostnaderna ännu på lång sikt.

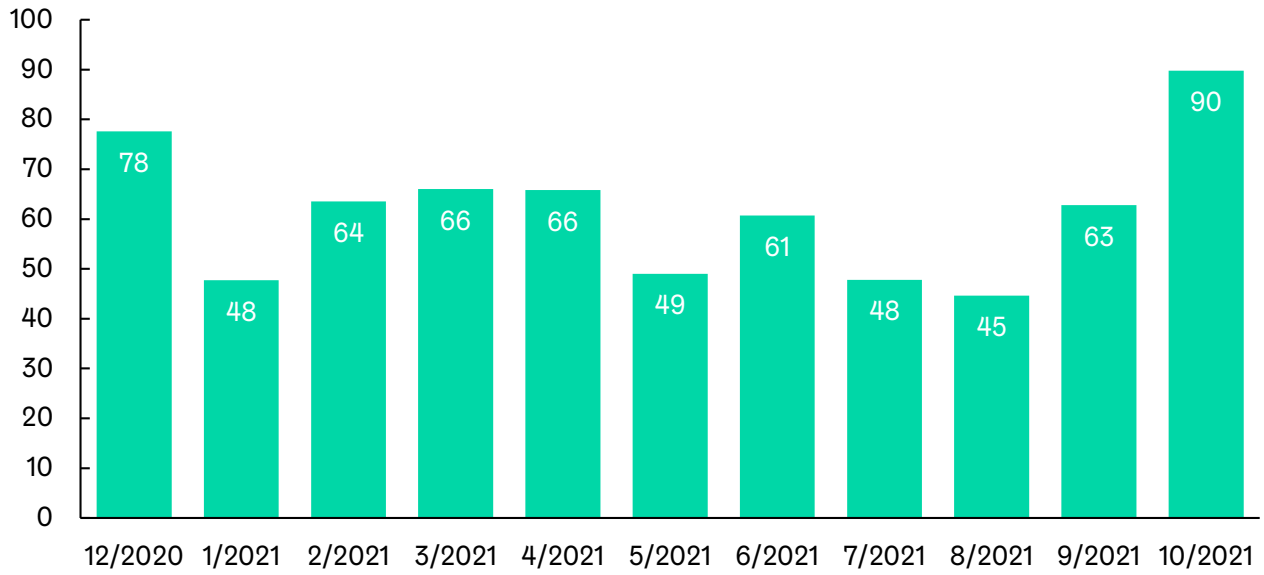
Problemen med tillgången till munhälsovården har börjat utredas

När tillgången till munhälsovården utvärderades 2019, var problemet svårigheten att få kontakt med tidsbokningen, tillgången till vård och skillnaderna i vårdens kvalitet mellan olika tandkliniker. Dessutom orsakade ett datasystemfel att uppgifterna om tillgången till vård var felaktiga. Revisionsnämnden rekommenderade 2019 att munhälsovården fortsätter att utreda orsakerna bakom svårigheten med att få kontakt med tidsbokningen till icke-brådskande vård och tider till den icke-brådskande vården samt vidtar de åtgärder som enligt utredningarna behövs. Dessutom rekommenderades att det säkerställs att man får tillförlitlig och ändamålsenlig information om patienternas tillgång till vård och att munhälsovården fortsätter att utreda orsakerna bakom kvalitetsskillnaderna mellan tandklinikerna samt vidtar åtgärder för att minska skillnaderna.

Munhälsovården har vidtagit ett stort antal åtgärder enligt rekommendationerna, men eftersom efterfrågan på vård samtidigt har ökat, dels på grund av coronapandemin, är det svårt att bedöma vilken effekt åtgärderna har haft till exempel på tillgången till vård eller kontaktmöjligheterna. Klienternas kontaktmöjligheter har förbättrats tack vare klientportalen Maisa, och kön i återuppringningstjänsten kunde avvecklas hösten 2021 med hjälp av en speciell insats för detta. Det återstår dock att se huruvida förbättringen med kontakten till tidsbokningen är bestående.

Det är fortfarande svårt att få vård inom munhälsovården, vilket sannolikt till stor del beror på den tillfälliga nedstängningen av munhälsovården på grund av coronapandemin och den vårdskuld som detta har orsakat. Det är svårt att dra några slutsatser om hur åtgärderna har påverkat tillgången till vård, eftersom slutsatsen i utvärderingen är att T3-siffran inte har gett en realistisk bild av tiden till behandling under coronapandemin. Enligt de uppgifter som munhälsovården, som ingår i social- och hälsovårdssektorn, har lämnat

Figur 3. Svarsprocent för återuppringning, det vill säga andelen patienter som behandlats under ankomstdygnet



(figur 3), har kontaktmöjligheterna förbättrats i slutet av 2021.

Ibruktagandet av klient- och patientdatasystemet Apotti i april 2021 har ännu inte löst problemen med tillförlitligheten hos statistiken över tillgången till vård, eftersom det fortfarande finns sådana patienter i datasystemets så kallade vårdgarantikö som redan har fått tjänsten eller en servicesedel. Utvecklingen av Apottis rapporteringsegenskaper är alltså ännu under arbete.

I kvalitetsutvecklingen har det gjorts insatser för att öka riskmedvetenheten hos hela personalen. Munhälsovården i Helsingfors har lyckats minska kvalitetsskillnaderna mellan olika kliniker och yrkesutövare bland annat genom att delta i nordisk kollegial utveckling.

Slutsatser

Sektorerna hade vidtagit åtgärder i 92 procent av de rekommendationer som revisionsnämnden gav i sin utvärderingsberättelse för 2019. Åtgärderna var antingen delvis eller helt enligt rekommendationen. Antalet rekommendationer där åtgärderna hade genomförts i sin helhet var större än tidigare. Å andra sidan var också antalet rekommendationer där inga åtgärder hade vidtagits större än tidigare, nio procent (fem rekommendationer). I över hälften av rekommendationerna identifierades positiva effekter, vilket är mer än året innan.

Enligt revisionsnämndens rekommendation har åtgärder vidtagits för att utreda problemen med tillgången till munhälsovård. Även om klienternas kontaktmöjligheter har blivit bättre tack vare klientportalen Maisa och återuppringningskön kunde avvecklas hösten 2021, är det fortfarande svårt att få en tid inom munhälsovården och problemen med tillgången till vård är stora. Detta beror i huvudsak på nedstängningen av munhälsovården på grund av coronapandemin och den vårdskuld som detta orsakade.

Revisionsnämnden konstaterar att

tillgången till vård inom munhälsovården, som ingår i social- och hälsovårdssektorn,

- bör förbättras.

Utvärdering av de bindande verksamhetsmålen 2021

Genomförandeprocenten för målen var lägre än året innan

Budgeten för 2021 innehöll sammanlagt 35 bindande verksamhetsmål för sektorerna, affärsverken och ämbetsverken som stadsfullmäktige hade godkänt. Enligt revisionsnämndens utvärdering uppnåddes av dessa 18 mål, det vill säga 51 procent. Genomförandeprocenten var något sämre än året innan (56 procent).

Också enligt utvärderingen i bokslutet hade 18 mål uppnåtts. Enligt bokslutet hade 17 mål inte uppnåtts, medan antalet ouppnådda mål enligt revisionsnämndens utvärdering var 15. Skillnaden mellan revisionsnämndens utvärdering och bokslutet uppstod, eftersom revisionsnämnden ansåg att den inte kan ta ställning till huruvida två av målen hade uppnåtts. Räddningsverket hade som mål att främja personalens arbetsförmåga, men man hade inte fastställt några målnivåer för de två mätarna som användes för att beskriva måluppfyllelsen, varvid revisionsnämnden inte kunde ta ställning till huruvida målet uppnåddes. Inom social- och hälsovårdssektorn i sin tur var målet att förbättra klientupplevelsen och klientnöjdheten, men på grund av coronapandemin hade man under en del av året tagit bort apparaterna för mätning av klientupplevelsen och därför kunde måluppfyllelsen inte utvärderas. Stadsfullmäktige har behandlat båda målen som ouppnådda, vilket är motiverat.

Sammanlagt användes 65 mätare för beskrivning av måluppfyllelsen. Målnivån uppnåddes i 55 procent av mätarna (figur 4). Enligt revisionsnämnden kunde uppnåendet av målnivån inte utvärderas i fråga om fyra mätare, eftersom det inte hade fastställts någon målnivå för dessa i budgeten. Av dessa mätare hänförde sig tre stycken till målen enligt ovan. Den fjärde mätaren hänförde sig till social- och hälsovårdens mål som mättes med sammanlagt fyra mätare.

Uppnåendet av målen och målnivåerna för mätarna utvärderas baserat på de uppgifter som sektorerna och affärsverken lämnar in för bokslutet, dokumentationsbeskrivningar som beskriver de bindande målen och de redogörelser till fullmäktige om bindande verksamhetsmål som inte uppnåtts. Vid behov begärdes av sektorerna och affärsverken kompletterande information.

Bästa måluppfyllelse i centralförvaltningen samt kultur- och fritidssektorn

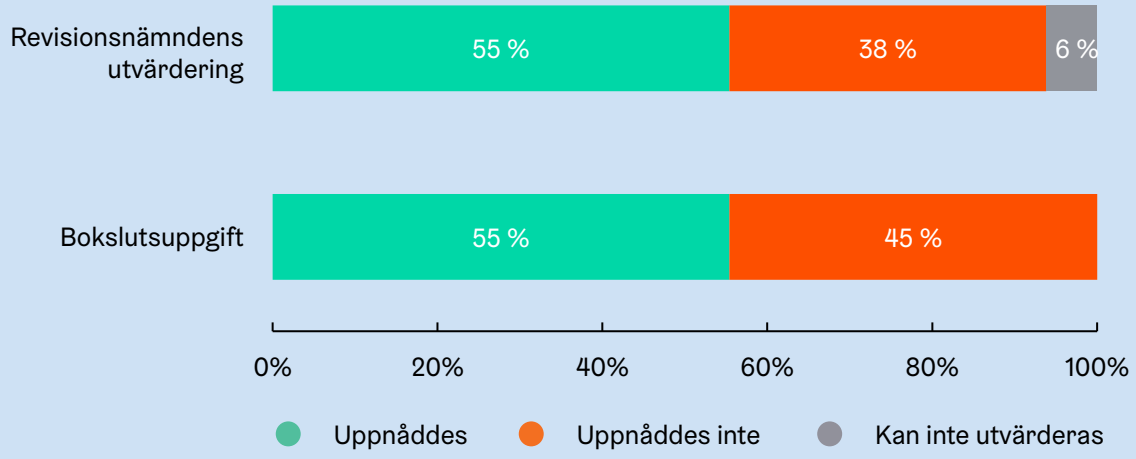
Enligt anvisningarna om budgetefterlevnad anses ett bindande mål ha uppnåtts om målnivåerna för samtliga mätare som budgeten fastställer för målet uppnås. Om målnivån för bara en mätare inte uppnås, är målet inte uppnått. För sektorernas mål har det fastställts ett varierande antal mätare. Om ett mål har flera mätare, och målnivån för bara en av dessa inte uppnås, är målet inte uppnått.

Figur 5 visar att måluppfyllelsen är bäst i centralförvaltningen och kultur- och fritidssektorn. Till centralförvaltningen hör stadskansliet, revisionskontoret och centralförvaltningens affärsverk. Av centralförvaltningens mål uppnåddes drygt två tredjedelar.

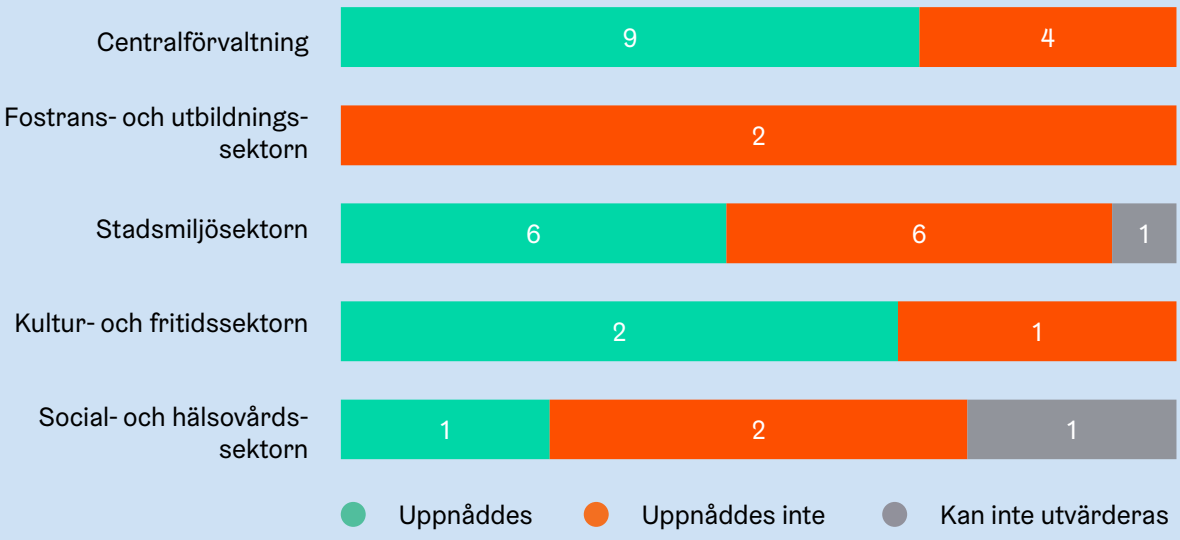
Stadskansliet hade fem mål, varav tre uppnåddes. Målnivån uppnåddes i sju av elva mätare. Målnivåer som inte uppnåddes rörde försenade datasystemupphandlingar och -projekt: projektet för implementering av lönesystemet (Sarastia), anskaffningen av HR-systemet samt centraliseringen av datakommunikationsnätet och stödtjänsterna på plats och på distans. Enligt uppgift som fåtts från stadskansliet uppskattas kostnaderna som uppstår för Helsingfors stad för senareläggning av Sarastia-systemets implementering med tre månader uppgå till ungefär 2,2 miljoner euro. Konkurrensutsättningen av det heltäckande HR-systemet måste senareläggas, eftersom stadens egna nyckelpersoner var sysselsatta med implementeringen av lönesystemet. Stadens datakommunikationsnät kunde inte centraliseras i sin helhet, eftersom kravdefinitionerna och avtalsförhandlingarna i samband med anskaffning förvaltnings- och övervakningstjänsten försenades. Tillhandahållandet av stödtjänster på plats och på distans försenades för social- och hälsovårdssektorns samt fostrans- och utbildningssektorns del.

Både affärsverket servicecentralen och revisionskontoret hade ett bindande mål med en mätare, och målet uppnåddes. Affärsverket byggtjänsten (Stara) hade tre mål och en mätare för vardera målet. Samtliga mål uppnåddes. Affärsverket ekonomiförvaltningstjänsten (Talpa) hade två bindande mål och en mätare per mål. Målnivån för kundnöjdhetsmätaren uppnåddes inte.

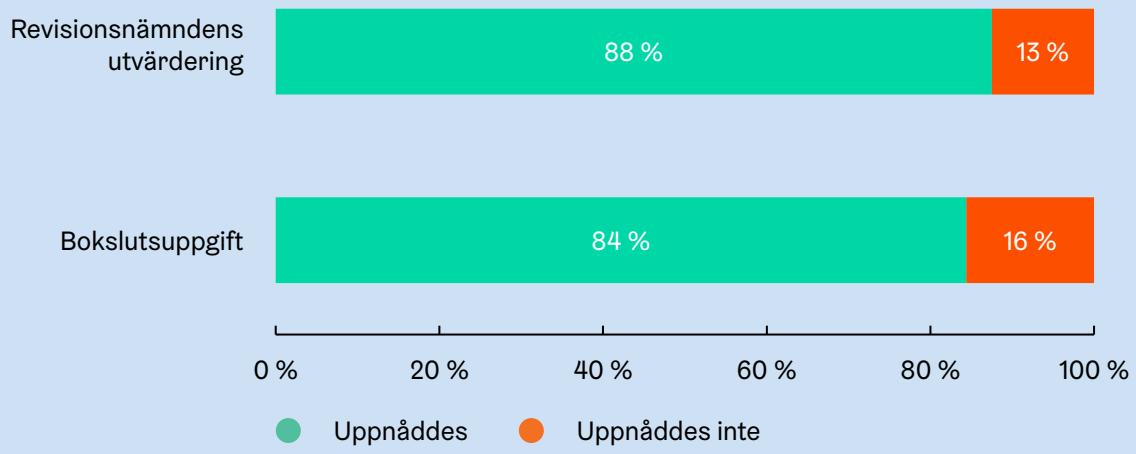
Figur 4. Uppnåendet av målnivåerna i sektorernas, affärsverkens och förvaltningarnas mätare för de bindande målen 2021



Figur 5. Uppnåendet av de bindande målen enligt sektor 2021, antal



Figur 6. Uppnåendet av dottersammanslutningarnas mål 2021, mål som rapporteras till stadsfullmäktige



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

Affärsverket företagshälsans enda mål gällde kunderfarenheten och förbättring enligt målet uppnåddes inte.

Inget av de fostrans- och utbildningssektorns två bindande mål uppnåddes. För dessa mål fanns rentav tio mätare, och målnivån uppnåddes i fyra av dessa.

Mätare vars målnivå inte uppnåddes var fastställandet av inlärningsmål inom den grundläggande utbildningen, avläggandet av kursen Studiekompis inom gymnasieutbildningen och deltagandet på studiebesök. Inom yrkesutbildningen uppnåddes inte målet för lärande på arbetsplatsen och de negativa avhoppen ökade. Inom det fria bildningsarbetet uppnåddes inte målet för antalet kursdeltagare. Coronapandemin hade väsentlig inverkan på att målnivåerna för mätarna inte uppnåddes.

Av stadsmiljösektorns fyra bindande målet uppnåddes ett. Av de tio mätarna uppnåddes målnivån för tre. I mätarna för överlåtelse av byggrätt, bostadsbyggande, byte av värmesystem mot värmepumpsteknik och minskning av E-talet för reparationsbyggande uppnåddes inte målnivåerna. Inte heller målnivåerna för kundupplevelsemätarna uppnåddes.

i stadsmiljösektorns verksamhetsområde ingår även räddningsverket och affärsverket trafikverket (HST). Av räddningsverkets sex bindande mål uppnåddes tre och målnivån uppnåddes i fyra av sju mätare. Målnivåerna för insatstiden i den prehospitala akutsjukvården och överskridandet av resultatbudgeten uppnåddes inte. Enligt bokslutet uppnåddes inte målnivån för en av två mätare för personalens arbetsförmåga, eftersom dess uppfyllelse inte kunde verifieras. Enligt revisionsnämndens utvärdering kan uppfyllelsen inte bedömas för någon av mätarna, eftersom ingen målnivå hade fastställts för dem i budgeten. Formuleringen som användes för mätarna i budgeten var följande: Sjukfrånvaro förverkligas och Förfarandena för tidigt stöd förverkligas. Målnivåerna fastställdes först i de bindande målens dokumentationsbeskrivning. Året innan anmärkte revisionsnämnden på att målnivåerna för mätarna saknades i budgeten, till följd av vilket det i räddningsverkets budget för 2022 har fastställts målnivåer för samtliga mätare.

Av HST:s tre mål uppnåddes inte kundnöjdhetsmålet. Däremot uppnåddes målen för räkenskapsperiodens resultat och trafikens pålitlighet.

Av kultur- och fritidssektorns tre bindande mål uppnåddes två. Arbetet för att skapa en servicestrategi för samtliga servicehelheter hann inte bli klart före slutet av fullmäktiges mandatperiod. Detta mål hade flyttas fram från år 2020 till år 2021. Målet uppnåddes före slutet av 2021, men inte inom den målsatta tiden, vilken var före utgången av fullmäktiges mandatperiod.

Avvikelserna från målen har behandlats och godkänts av stadsfullmäktige på dess sammanträden 2.3 och 16.3.2022.

Ibruktagandet av Apotti försvårade uppföljningen av social- och hälsovårdssektorns mål

Av social- och hälsovårdssektorns fyra mål uppnåddes ett. Av de elva mätarna som tillämpades på målen uppnåddes målnivån i sex mätare, men inte i tre mätare, och enligt revisionsnämnden kunde två av mätarna inte utvärderas. En av sektorns mätare, vars målnivå enligt social- och hälsovårdssektorns angivelse i bokslutet inte uppnåddes, var mätaren för tillgången till icke-brådskande vård som var uppdelad i tre delområden. I budgeten hade man dock inte fastställt målnivåer för mätarens delområden och därmed kunde revisionsnämnden inte ta ställning till uppnåendet av målnivån för mätaren. I dokumentationsbeskrivningen som sektorn lämnade in för bokslutet definierades målnivåerna, som var enligt följande: 75 procent av patienterna med icke-brådskande vårdbehov får vård vid den första kontakten, 80 procent av patienterna med brådskande vårdbehov får vård inom tio dygn och 70 av patienterna med icke-brådskande vårdbehov får vård inom tio dygn. Målnivåerna för mätarna för fullmäktiges bindande mål måste vara kända när fullmäktige fattar beslut om budgeten. Av budgeten som fullmäktige hade godkänt skulle man kunna felaktigt dra slutsatsen att målet var att patienterna alltid får icke-brådskande vård inom tio dygn respektive brådskande vård samma eller följande vardag.

En annan mätare, vars målnivå enligt bokslutet inte uppnåddes, beskrev förbättringen av klientupplevelsen vid hälsostationerna, inom psykiatrin och missbrukarvården. Klientresponsen kunde emellertid inte alltid mätas på ett jämförbart sätt, och därmed anser revisionsnämnden i sin utvärdering att uppnåendet av mätarens målnivå och det mål som mätaren avser inte kan utvärderas.

På uppföljningen av social- och hälsovårdssektorns mål och mätare inverkade coronapandemin, som fortsatte under 2021, och ibruktagandet av klient- och patientdatasystemet Apotti. På grund av coronapandemin var en del av verksamheterna stängda eller reducerade och personal hade överförts till den epidemiologiska verksamheten eller till separata enheter eller verksamheter för coronavården, varför till exempel målnivån för mätaren för munhälsovården inte uppnåddes. Apotti togs i bruk i tre etapper och arbetet för att definiera och utveckla tillhörande begrepp, koder och arbetsförlopp pågår fortfarande. Övergången till Apotti påverkade uppföljningen av flera mätare.

Enligt en redogörelse som social- och hälsovårdssektorn lämnade till stadsstyrelsen 27.1.2022 är ”på grund

av ibruktagandet av Apotti inte alla mätare jämförbara med data som hämtats ur den tidigare databasen, eftersom det har skett ändringar i registreringssätten och informationsextraktionens definitioner. Apottis produktslutledning avviker från både den produktslutledning och den klassificering som har använts nationellt och inom sektorn. I Apotti baserar sig produktslutledningen och rapporteringen på arbetsförloppet och Apottis klassificeringar utesluter inte varandra. Därför kan prestationsdata för 2021 inte rapporteras på det gamla sättet och de data som fås är inte jämförbara."

Enligt den kompletterande redogörelse som sektorn lämnat har sammanställningen av rapporter i årsskiftet krävt minst dubbelt så mycket arbete på grund av ibruktagandet av Apotti, och på grund av resursunderskottet har arbetet dessutom framskridit långsamt. Ibruktagandet av Apotti har försämrat uppföljningens tillförlitlighet, eftersom rapporteringen än så länge är delvis bristfällig. Alla data kan inte fås och även när data fås, kan dessa avvika från data som fåtts från de gamla systemen, delvis till och med betydligt. Man försöker utreda avvikelserna och orsakerna bakom dem, men arbetet tar lång tid och Apottis resurser för utvecklingen av rapporteringen är knappa. Sektorn har endast begränsade möjligheter att kontrollera, utvärdera och korrigera data.

Revisionsnämnden lade i sin utvärdering av hemvården för 2021 även märke till att i flera av de mätare som följdes upp på ledningens arbetsbord helt saknade data från tiden efter ibruktagandet av Apotti. Enligt social- och hälsovårdssektorn beror detta dels på att de data som Apotti har producerat inte har kunnat integreras i uppföljningen på ledningens arbetsbord, dels på att Apotti än så länge inte producerar likadana rapporter som använts i uppföljningen tidigare. I de rapporter som Apotti producerar har det upptäckts till och med väsentliga skillnader gentemot de rapporter som producerades med det tidigare datasystemet.

I februari 2022 var situationen den att social- och hälsovårdssektorn hade diskuterat förseningen i produktionen av rapporter och frågan om alla data över huvud taget kan rapporteras med Apotti Oy. Apotti Oy hade ännu inte kunnat ange någon tidsfrist för när senast bristerna åtgärdas. Inom social- och hälsovårdssektorn vet man inte heller ännu hur stora kostnader som kommer att uppstå på grund av utvecklingen av rapporteringen. En del av arbetet med utvecklingen av rapporteringen görs inom ramen för garantin.

Coronapandemins effekter på uppfyllelsen av de bindande målen

Den fortsatta coronapandemin har framför allt hindrat uppnåendet av fostrans- och utbildningssektorns respektive social- och hälsovårdssektorns mål. Som exempel på mål vars uppnående coronapandemin påverkade, kan nämnas yrkesutbildningens mål att minska de negativa avhoppen, räddningsverkets mål för den genomsnittliga insatstiden i den prehospitala akutsjukvården samt social- och hälsovårdssektorns mål för tillgången till vård. I de övriga sektorerna eller affärsverken har flera kundnöjdhetsmål inte kunnat uppnås, eftersom man inte har kunnat hålla lokalerna öppna eller ordna evenemang eller också för att verksamheten har varit tillfälligt stängd.

Av dottersammanslutningarnas mål uppnåddes 88 procent

I budgeten för 2021 fastställdes för stadens 26 dottersammanslutningar sammanlagt 32 mål som skulle rapporteras till stadsfullmäktige. Enligt bokslutet uppnåddes 27 av dessa mål. Enligt revisionsnämndens utvärdering uppnåddes ytterligare ett mål, alltså sammanlagt 28 mål, eller 88 procent av alla målen (figur 6). Genomförandeprocenten är betydligt bättre än för moderstadens mål, vilket beror på att man använt en annorlunda struktur för mål och mätare: för dottersammanslutningarna fastställdes enbart mål, medan det för sektorerna och affärsverken fastställdes mål, vars genomförande krävde uppnående av en viss målnivå på flera mätare. De flesta målen för dottersammanslutningarna anknöt till genomförandet av programmet Kolneutrala Helsingfors 2035.

Enligt bokslutet hade fem dottersammanslutningar ouppnådda mål. Helsinki Marketing Oy Ltd:s ouppnådda mål handlade om att valet och ibruktagandet av ett certifierat miljösystem och utsläppsminskningsprogrammet sköts upp till år 2022, eftersom Helsinki Marketing Oy Ltd och Helsinki Business Hub Ltd Oy fusionerades. Helsingfors evenemangsstiftelses ouppnådda mål handlade om att stiftelsen skulle skapa en räknare för evenemangens koldioxidavtryck. Projektet flyttades fram till 2022. Högholmen uppnådde inte sitt mål, eftersom kolneutralitetsberäkningen inte färdigställdes. Den uppskattas bli färdig våren 2022. Mäkelänrinteen Uintikeskus Oy:s mål att öka samarbetet med Urhea Akatemia och Urhea-halli Oy uppnåddes inte, eftersom en del av idrotten vid Urhea Akatemia och gymnasieskolan flyttades planenligt till Urhea-halli Oy:s lokaler.

Enligt bokslutsrapporteringen uppnåddes inte Urheiluhallit Oy:s mål att öka samarbetet med Urhea Akatemia och ja Urhea-halli Oy. Av bokslutsrapporteringen framgår inte varför målet inte uppnåddes. Till utvärderingen begärdes ytterligare information om genomförandet. Urheiluhallit Oy rapporterade att man haft ett nära och aktivt samarbete med Urhea Akatemia under granskningsperioden. Bolaget har erbjudit idrotts- och möteslokaler till Urhea Akatemia. Enligt bolagets kompletterande redogörelse uppnåddes målet, då samarbetet i fråga om Urheiluhallit Oy:s andra hallar i huvudsak fokuserar på att erbjuda idrottslokaler till idrottare och tränare samt föreningar och förbund. Urheiluhallit Oy har även erbjudit Urhea-halli Oy konsultationshjälp

i tekniska och juridiska frågor. Baserat på den kompletterande information som erhölls ansågs målet ha uppnåtts.

Stadsstyrelsens koncernsektion behandlade 7.3.2022 de ouppnådda målen som ska rapporteras till stadsfullmäktige. Stadskansliet tog fram en tabell åt koncernsektionen med en beskrivning av målet och måluppfyllelsen (”uppnåddes/uppnåddes delvis”) samt en motivering för att målet antingen hade uppnåtts eller inte uppnåtts. Enligt koncernstyrningen var alternativet ”uppnåddes delvis” felaktigt och i tabellen borde det i stället ha stått ”uppnåddes inte”. Dessa punkter korrigerades i tabellen i bokslutet och på stadsstyrelsens föredragningslista. Bland de ouppnådda målen som redovisades för koncernstyrelsen fattades Helsinki Marketing Oy Ltd:s mål, eftersom enheten för koncernstyrning först felaktigt bedömt att målet hade uppnåtts. Uppnåendet av målet kunde korrigeras på stadsstyrelsens föredragningslista 14.3.2022 så att det motsvarade bokslutsrapporteringen.

Stadsstyrelsen beslutade 14.3.2022 att föreslå till stadsfullmäktige att den godkänner avvikelserna från dottersammanslutningarnas mål. Stadsfullmäktige behandlade avvikelserna från dottersammanslutningarnas mål på sitt sammanträde 16.3.2022. Stadsfullmäktige behandlade frågan som ett brådskande ärende, så att man hann godkänna de ouppnådda målen före behandling av bokslutet i stadsstyrelsen.

Slutsatser om måluppfyllelsen

Av de bindande verksamhetsmålen i budgeten för 2021 uppnåddes 51 procent och målnivån uppnåddes i 55 procent av mätarna. Den fortsatta coronapandemin har framför allt hindrat uppnåendet av fostrans- och utbildningssektorns respektive social- och hälsovårdssektorns mål. I de övriga sektorerna eller affärsverken har flera kundnöjdhetsmål inte kunnat uppnås.

Revisionsnämndens utvärdering av måluppfyllelsen skiljde sig från utvärderingen i bokslutet i fråga om fyra mätare. I bokslutet redovisades att målnivåerna för dessa mätare inte hade uppnåtts, men enligt revisionsnämndens utvärdering kunde uppnåendet inte utvärderas. I tre fall handlade det om det inte hade fastställts några målnivåer för mätarna i budgeten, utan i en separat dokumentationsbeskrivning av de bindande målen, vilket inte är ett av fullmäktige godkänt dokument. Räddningsverket gavs en rekommendation om detta redan i fjolårets utvärderingsberättelse, och i budgeten för 2022 har denna brist åtgärdats.

Av dottersammanslutningarnas bindande mål uppnåddes 88 procent. Enligt revisionsnämndens utvärdering var det bara fyra mål som inte uppnåddes. I rapporteringen av måluppfyllelsen till koncernsektionen, stadsstyrelsen och stadsfullmäktige fanns både brister och spridning.

Revisionsnämnden konstaterar att

stadskansliet bör

- säkerställa att uppnåendet av dottersammanslutningarnas mål redovisas på ett enhetligt sätt med tydliga motiveringar i bokslutet, till koncernsektionen, stadsstyrelsen och stadsfullmäktige.

social- och hälsovårdssektorn bör

- säkerställa att bristerna i klient- och patientdatasystemet Apottis statistikföring korrigeras.
- säkerställa tillförlitligheten och jämförbarheten av data som fås från klient- och patientdatasystemet Apottis rapportering i uppföljningen av verksamhetsmålen.
- fastställa mätarna för de bindande målen på ett sådant sätt att även målnivåerna för dem beskrivs i budgeten.

Utvärdering av verksamheten enligt teman som beslutats av nämnden

Ekonomi

Uppfyllelse av budget och strategins budgetmål

Staten kompenserar för coronapandemins ekonomiska effekter

Den ekonomiska försämringen på grund av coronapandemin verkar ha blivit tillfällig, eftersom enligt Statistikcentralens preliminära uppgifter (15.3.2022) steg volymen för bruttonationalprodukten med 3,5 procent under 2021, vilket innebär en återgång till nivån föra finanskrisen. Den privata konsumtionen ökade till en högre nivå än före coronapandemin och även antalet sysselsatta har snabbt återgått till en högre nivå än under de senaste åren.

Kommunförbundets material Kommunernas och samkommunernas bokslutsprognoser 2021, som baserar sig på uppgifter som statskontoret har samlat in, försämrades kommunernas och samkommunernas sammanlagda årsbidrag med 6,5 procent jämfört med det föregående året. Årsbidraget låg på 4,4 miljarder euro. Till kommunerna betalades som coronastöd 2,4 miljarder euro, varav merparten var statsunderstöd.

Helsingfors stad fick 175 miljoner euro i statsunderstöd för kostnaderna på grund av coronapandemin. Största delen av dessa pengar allokerades till social- och hälsovårdssektorn. Också höjningen av samfundsskattens utdelning med 10 procentenheter har mildrat de ekonomiska förlusterna som drabbar kommunerna. I Helsingfors uppgick höjningen av statsandelen för basservicen och höjningen av samfundsskattens utdelning till ungefär 190 miljoner euro. Det saknas dock tillförlitliga uppskattningar om hur mycket skattebasen försvagades på grund av coronapandemin, och därför går det inte att uppskatta pandemins totala effekt på skatteintäkterna. I stadens bokslut uppskattas att när kompensationerna på grund av coronapandemin, som kommer via samfundsskatten och statsandelarna, beaktas, kommer pandemins ekonomiska effekter att jämnas ut för 2021. Å andra sidan lyfter bokslutet fram att vid beaktande av stöden till affärsverken och dotterbolagen är pandemins effekter på stadens och stadskoncernens ekonomi negativa.

Kostnaderna ökade med sammanlagt 276 miljoner euro på grund av coronapandemin, och av detta belopp var de direkta kostnadsökningarna 257,7 och de indirekta kostnadsökningarna 18,5 miljoner euro. Staden förlorade dessutom cirka 23 miljoner euro verksamhetsintäkter. Å andra sidan uppstod för staden kostnadsbesparingar på ungefär 20 miljoner euro på grund av coronapandemin. Med beaktande av det erhållna statsunderstödet, var nettoeffekten ungefär -104 miljoner euro (tabell 2).

Staden stängde ned flera av sina tjänster både under våren och i slutet av år 2020 och nedstängningen har pågått under våren 2021. Coronapandemins effekter syns som en service- och vårdskuld samt som ett kunskaps- och välfärdsunderskott, vilka kommer att belasta stadens servicesystem och ekonomi i fortsättningen. År 2022 kommer staden inte längre få coronakompensationer från staten.

Enligt stadsstrategin 2021–2025 kommer staden att reservera sammanlagt 65 miljoner euro i stadsstyrelsens disponibla medel för åren 2022 och 2023 för återhämtningen från coronapandemin. Enligt budgeten för 2022 har det i stadsstyrelsens disponibla medel för år 2022 reserverats 70 miljoner euro för återhämtningen från coronapandemin, med andra ord för de återuppbyggnadsbehov som pandemin har orsakat. Av paketet för återhämtning från coronapandemin allokeras under 2022 merparten till åtgärdandet av social- och hälsotjänsternas vård- och serviceskuld. Dessutom allokeras resurser till åtgärdandet av kunskaps- och välfärdsunderskottet hos barn och unga och till stöd för kultur- och evenemangsbranschen. Av budgeten framgår att staden beslutat att proaktivt allokera anslag till social- och hälsovårdssektorn för 2022 inför social- och hälsovårdsreformen.

Målet för kostnadsökningen enligt strategin uppnåddes inte

Stadsstrategin 2017–2021 styrde ännu beredningen av budgeten för 2021. Enligt stadsstrategin används den årliga ökningen av totalproduktiviteten, som uppgår till 0,5 procent, för att täcka en del av den omkostnadsökning som befolkningstillväxten orsakar. Målet för kostnadsökningen räknas så att man beaktar den årliga befolkningstillväxten enligt stadens befolkningsprognos och ändringen i kostnadsnivån justerad med prisindexet för basservicen minskad med den årliga ökningen av totalproduktiviteten, 0,5 procent. Eftersom kostnader börjar uppstå först efter att befolkningstillväxten har ägt rum, tillämpar man i beräkningen av utfallet det föregående årets befolkningsökning i procent. Befolkningstillväxten under

Tabell 2. Coronapandemins effekter på inkomster och kostnader 2021

	Effekt, miljoner euro
Statsunderstöd för kostnaderna på grund av coronapandemin	+175
Kostnadsökningar	-276
Kostnadsbesparingar	+20
Förlust av verksamhetsintäkter	-23
Sammanlagt	**-104**

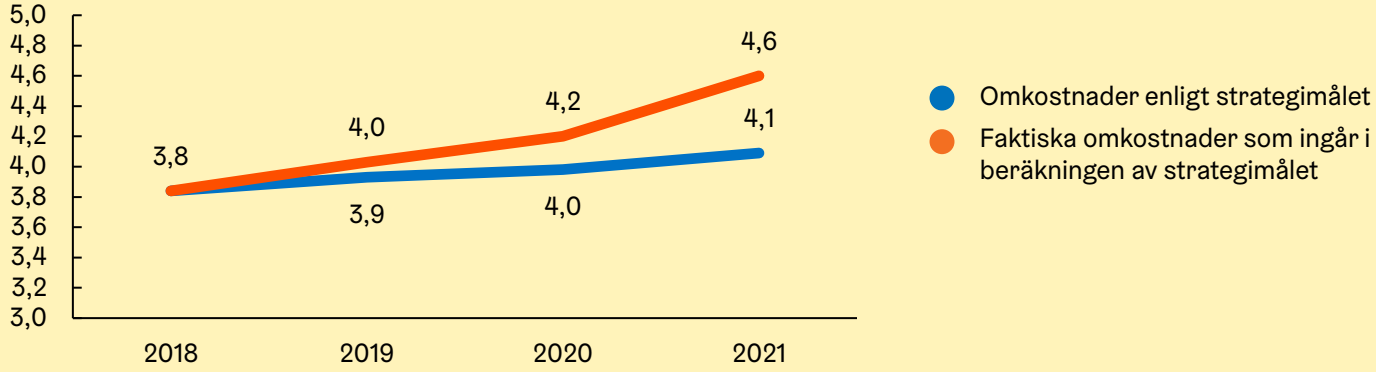
Tabell 3. Utfall för målet för kostnadsökningen enligt stadsstrategin 2021, procent

	Utfall
Befolkningstillväxt (utfall för 2020)	+0,5
Förändring av prisindexet för basservicen	+2,9
Förbättringsmål för produktiviteten: 0,5 procents minskning	-0,5
Tillåten reell ökning av driftskostnaderna enligt målet i stadsstrategin	**+2,9**
Utfall för kostnadsändringen	**+9,3**

Tabell 4. Affärsverkens nyckeltal för räkenskapsperioden 2021, tusen euro

Affärsverk	Omsättning	Rörelseöver-skott	Räkenskaps-periodens överskott	Avkastning på grundkapital	Investerings-kostnader
Trafikaffärsverket (HST)	220 479	33 418	3 597	8 442	220 067
Affärsverket servicecentralen	97 160	307	1 218	80	11
Affärsverket byggtjänsten (Stara)	228 885	790	-1 161	1 944	1 604
Affärsverket ekonomiförvalt-ningstjänsten (Talpa)	30 593	437	381	56	180
Affärsverket företagshälsan	18 271	376	335	40	118

Figur 7. Omkostnaderna enligt strategimålet (utan affärsverk och fonder) jämfört med de faktiska kostnaderna 2018–2021, miljarder euro



2020 förutspåddes i budgeten för 2021 till 0,9 procent, men utfallet var mindre, 0,5 procent. Prognosen för ändring av prisindexet för basservicen i budgeten var 2,4 procent och utfallet högre, 2,9 procent. Tabell 2 visar att baserat på de uppgifter som var tillgängliga när bokslutet upprättades skulle kostnadsökningen ha fått vara 2,9 procent.

Den realiserade ökningen, med kostnadsökningen på grund av coronapandemin medräknad, var hela 9,3 procent. Om man räknar bort 175 miljoner euro kostnader i anslutning till coronapandemin från kostnadsökningen, vilket är samma summa som staden fått i statsunderstöd, var kostnadsökningen 5,2 procent. Även räknat på detta sätt var kostnadsökningen nästan dubbelt så stor som målet.

I beräkningen av strategimålet ingår varken affärsverken eller fonderna. För budgetmomenten med nettobudgetering beaktas ändringen av verksamhetsbidraget.

Samma mål för kostnadsökningen har varit i kraft sedan budgeten för 2018. Målet har endast nåtts 2018 (figur 7). År 2021 var avvikelsen från målet den största under hela strategiperioden, 6,4 procentenheter, vilket till stor del förklaras av kostnaderna för coronapandemin, för vilka man fått motsvarande statsunderstöd. I figur 7 kan man se att målet för kostnadsökningen realiserades tämligen bra före coronapandemin, men åren 2020–2021 har man av förståeliga skäl varit tvungen att öka kostnaderna mer än vad som sattes som mål i strategin som upprättades 2017.

De budgeterade omkostnaderna var sammanlagt omkring 5,2 miljarder euro, vilket överskred budgeten med 251 miljoner euro. Stadens externa omkostnader (inklusive affärsverken) ökade med 7,8 procent. Verksamhetsintäkterna uppgick till 1,6 miljarder euro. Intäkterna överskred budgeten med 241 miljoner euro. Orsaken till att intäkterna var större än beräknat är huvudsakligen de statsunderstöd som social- och hälsovårdssektorn fick för de direkta kostnaderna på grund av coronapandemin och för kostnaderna för hälsosäkerheten vid gränserna.

Skatteintäktsutfallet var avsevärt högre än beräknat

Skatteintäkterna var 3,83 miljarder euro och nästan 200 miljoner euro högre än budgeterat. Skatteintäktsberäkningen enligt budgeten baserade sig på skatter som redovisats till staden 2020 och på prognosramen för kommunernas skatteintäkter; en prognos om utvecklingen av skatteintäkterna i kommunerna i hela landet, som Kommunförbundet utarbetar i samarbete med finansministeriet och Skatteförvaltningen. Intäktsberäkningen grundade sig även på konjunkturutsikterna för 2021 som finansministeriet lade fram i oktober 2020 och på finansministeriets budgetpropositionen för staten för 2021. När budgeten för 2021 utarbetades var utsikterna dystrare än utfallet för 2021.

Skatteintäkterna ökade med 7,4 procent jämfört med året innan. Kommunalskattens andel var 2,8 miljarder euro, vilket innebar en ökning på en procent från det föregående året. Samfundsskatteintäkterna uppgick till 727 miljoner euro, vilket var rentav 40 procent mer än det föregående året och 129 miljoner mer än vad som förväntades i budgeten. Båda åren har staten höjt kommunernas andel av samfundsskatteintäkterna med tio procentenheter. Intäkterna från fastighetsskatten uppgick till 281 miljoner euro, en ökning på 10 procent från det föregående året.

I sin helhet var skatteintäkterna och intäkterna från statsandelar 217 miljoner euro högre än budgeterat, vilket i huvudsak berodde på att skatteintäkterna utvecklades bättre än förväntat.

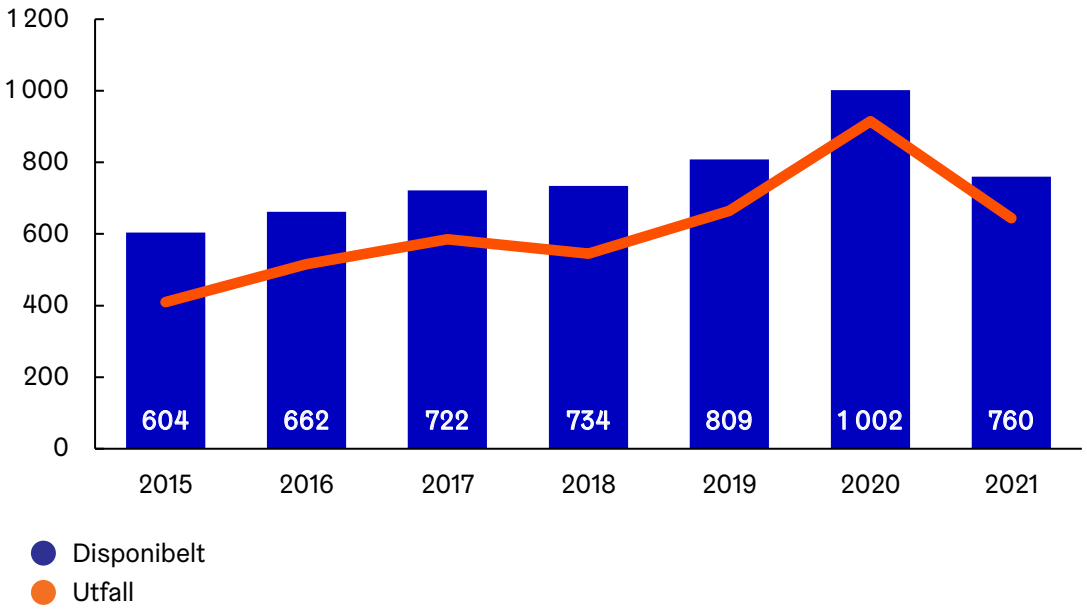
Social- och hälsovårdssektorns kostnader överskreds betydligt på grund av coronapandemin

I driftsekonomidelen i budgeten för 2021 fanns sammanlagt 27 bindande anslag eller verksamhetsbidrag. Av dessa utföll 15 stycken eller 56 procent antingen enligt budgeten eller bättre än budgeterat. Tolv bindande anslag antingen överskred sin kostnadsbudget eller underskred sitt verksamhetsbidrag. Stadsfullmäktige har beviljat överskridningsrätter för dessa. De flesta överskridningarna behandlades på sammanträdet 2.3.2022. Den överlägset största avvikelsen räknat i euro, 223 miljoner euro, var i kostnaderna under budgetmomentet Social- och hälsovårdstjänster. Orsaken till överskridningen var kostnader på grund av coronapandemin. Den procentuellt största avvikelsen var i budgetmomentet ICT, gemensamma tjänster, som underskreds med 67 procent (1,9 miljoner euro). Under det första verksamhetsåret för serviceorganisationen Digitaalinen perusta, som producerar ICT-tjänster, arbetade man med att starta upp och organisera funktioner, vilket gjorde att kostnaderna överskred budgeten.

Av investeringsanslagen förbrukades 85 procent

Figur 8 visar att de disponibla anslagen för investeringar inklusive överskridningsrätter som beviljats av stadsfullmäktige var sammanlagt 760 miljoner euro år 2021, affärsverken ej medräknade. Utfallet för investeringskostnaderna var 644 miljoner euro. Av de disponibla investeringsanslagen förbrukades 85 procent. Detta är det hittills näst bästa procentuella utfallet för investeringarna under granskningsperioden som började 2015. Investeringarnas procentuella utfall var särskilt lågt 2015, då endast 68 procent av investeringsanslagen förbrukades. Efter detta har situationen förbättrats. I figur 8 anges anslagen i 2021 års prisnivå.

Figur 8. Utfallet för investeringsanslagen 2015–2021, affärsverken ej medräknade, miljoner euro (i fasta priser)



Investeringsdelen omfattade sammanlagt 17 bindande anslagsmoment. Budgetanslaget underskreds eller utföll enligt plan för tio av dem (59 procent). Åtta budgetmoment överskreds. Alla överskridningar har beviljats överskridningsrätt, bland annat på grund av att investeringarna framskred i snabb takt.

Affärsverkens, Stara undantaget, resultat visar ett överskott

De bindande verksamhetsmålen för affärsverken har behandlats som en del av utfallet för de bindande målen. Bland dem fanns två mål för den ekonomiska verksamheten som båda uppnåddes. Affärsverket ekonomiförvaltningstjänster (Talpa) hade som mål att räkenskapsperiodens resultat ska vara minst 10 000 euro. Resultatet visade ett överskott på 381 000 euro, vilket var en betydlig förbättring från fjolårets stora förlust. Talpas resultat påverkades framför allt av att kostnaderna var lägre än beräknat. Affärsverket trafikverket (HST) hade som mål att räkenskapsperiodens resultat är minst noll, och utfallet var 3,6 miljoner euro. HST:s, Talpas och företagshälsans överskott för räkenskapsperioden ökade från 2020. Staras resultat för räkenskapsperioden däremot visade ett underskott efter det goda resultatet för 2020. Orsaken var framför allt den minskade omsättningen i byggprojekt.

I budgetens resultaträkningsdel fastställs för affärsverken ett avkastningskrav för grundkapitalet. Tabell 4 visar utöver avkastningen på grundkapitalet även omsättningen, rörelseöverskottet och räkenskapsperiodens överskott samt 2021 års investeringskostnader. HST:s överskott för räkenskapsperioden är väsentligt mindre än rörelseöverskottet, eftersom inte bara avkastningen på grundkapitalet, utan också återbäringen av infrastrukturränta till staden samt låneräntorna är stora poster.

Stadsfullmäktige godkände i september 2021 bolagiseringen av HST i början av år 2022. Bolagiseringen innebär att HST, som i dagsläget är ett affärsverk, ombildas till ett aktiebolag som en enda helhet, med undantag för metrofunktionernas ägar- och ordnandeansvar, vilka övergår i bolaget senare.

Staden förbereder separerande av social-, hälsovårds- och räddningssektorn från stadens ekonomi

Samtidigt som välfärdsområdena inleder sin verksamhet i början av år 2023 i resten av landet, kommer Helsingfors att som enda kommun fortsätta att ha hand om de uppgifter som åligger välfärdsområdet. I Helsingfors bildas från och med 1.1.2023 en ny social-, hälsovårds- och räddningssektor vars ekonomi är separerad från stadens ekonomi.

I reformen kommer kommunalskatter och samfundsskatter att tas från kommunsektorn och överföras till välfärdsområdenas finansieringsbas. Ur kommunernas perspektiv innebär förändringen en väsentlig minskning av beskattningsutfallet. Förnyelsen uppskattas minska Helsingfors skatteintäkter med ungefär hälften: med nuvarande uppgifter kommer kommunalskattesatsen att vara 5,61 procent år 2023, jämfört med 18 procent år 2022. Även om kommunerna utöver de kalkylmässiga statsandelarna även kommer att få övergångsutjämning, uppskattas förändringen försvaga stadens investeringsförmåga.

I rapporten om finansieringsmodellen för social- och hälsovårdsreformen och om standardisering av servicebehovet, ”Maakunnista hyvinvointialueiksi – Arvio sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen rahoitusmallista ja palvelutarpeen vakioinnista”, som utarbetades av sakkunniga vid Helsingfors stad i början av 2022, är slutsatsen att det är problematiskt att direkt tillämpa koefficienterna för social- och hälsovårdstjänster från THL:s undersökning på fördelningen av finansieringen och att det är omöjligt att uppskatta hurdan variation och osäkerhet beräkningen av koefficienten innehåller. I vilket fall uppskattas att den finansiering som Helsingfors får kommer att vara mindre än det faktiska finansieringsbehovet.

Finansieringen av social-, hälsovårds- och räddningssektorn kommer i välfärdsområdena och Helsingfors att basera sig på icke-öronmärkta statsandelar, som bestäms behovsbaserat enligt invånarantal och vissa andra behovsfaktorer. Finansiering som nästan enbart bygger på statsandelar ökar beroendet av den statliga styrningen, även om Helsingfors stadsfullmäktige och social-, hälsovårds- och räddningsnämnden fortfarande har kvar makten att bestämma över allokeringen av finansieringen. Den statliga finansieringens tillräcklighet samt välfärdsområdenas och Helsingfors möjligheter att ansöka om och få tilläggsfinansiering är ännu osäkra.

De ekonomiska nyckeltalens utveckling

Årsbidraget och intäkterna från markförsäljning räckte inte till investeringar

Årsbidraget anger de internt tillförda medel som efter betalning av löpande kostnader 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 investeringskostnader var 2020. Nivån var något lägre 2021, men fortfarande högre än före år 2020 (figur 9). Under 2020 och 2021 har årsbidraget och inkomsterna från markförsäljningen inte räckt till investeringarna på samma sätt som under de föregående åren. Inkomsterna från försäljning av mark och byggnader och försäljningsinkomsterna från gårdar som grundar sig på aktieägande utföll enligt budgeten, men var lägre än under de föregående åren.

I tabell 5 ser man att moderstadens årsbidrag har varit mer än dubbelt så stor i förhållande till avskrivningarna under de senaste åren, men att det försämrades något 2021. Den interna finansieringen av investeringar är procentuellt sett fortfarande ganska god och den förbättrades jämfört med det föregående året. Koncernens motsvarande nyckeltal är lägre än moderstadens och de försämrades från i fjol, med undantag för den procentuella interna finansieringen av investeringar.

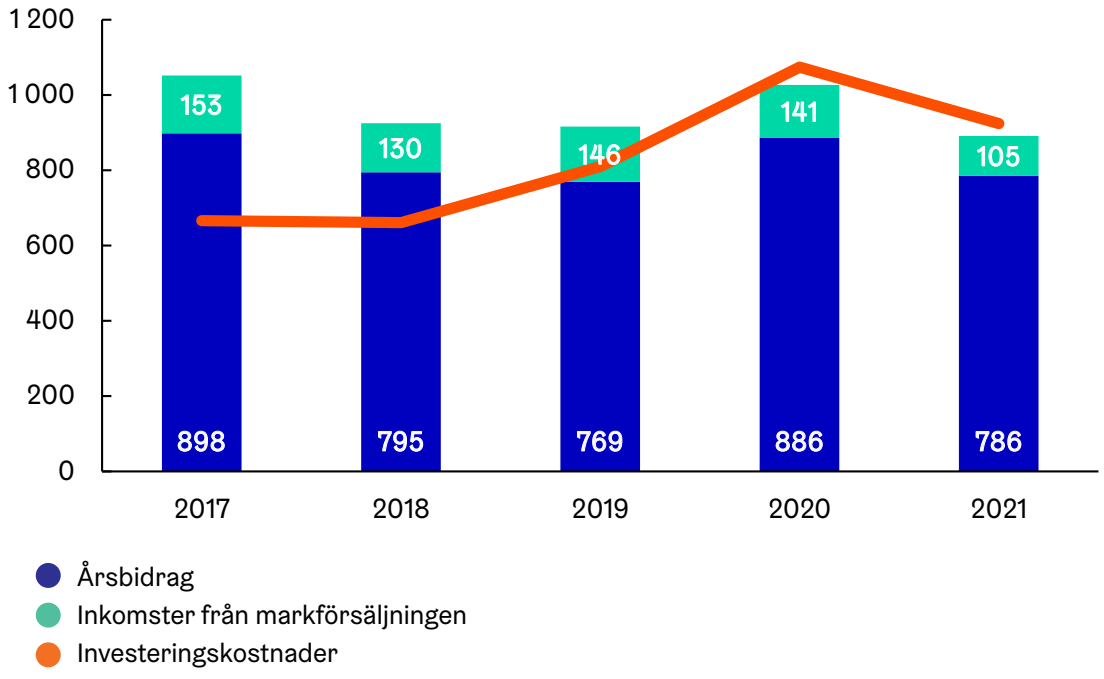
Verksamhetens och investeringarnas kumulativa kassaflöde under fem år visar hur mycket av kassaflödet som blir över för nettoutlåning, amorteringar och förstärkning av kassan. Om kassaflödet är negativt måste kostnader täckas genom att antingen minska de befintliga kassamedlen eller öka låntagningen. Verksamhetens och investeringarnas kassaflöde blev 90 miljoner euro negativt för 2021, men det kumulativa värdet för fem år är positivt, 264 miljoner euro (tabell 5). Det kumulativa kassaflödet under fem år på koncernnivå var 789 miljoner euro negativt.

Låneskötselbidraget är trots den lilla nedgången fortsättningsvis högt, likaså nyckeltalet för kassalikviditeten. Dessa nyckeltal ligger på en rätt bra nivå, även på koncernnivå.

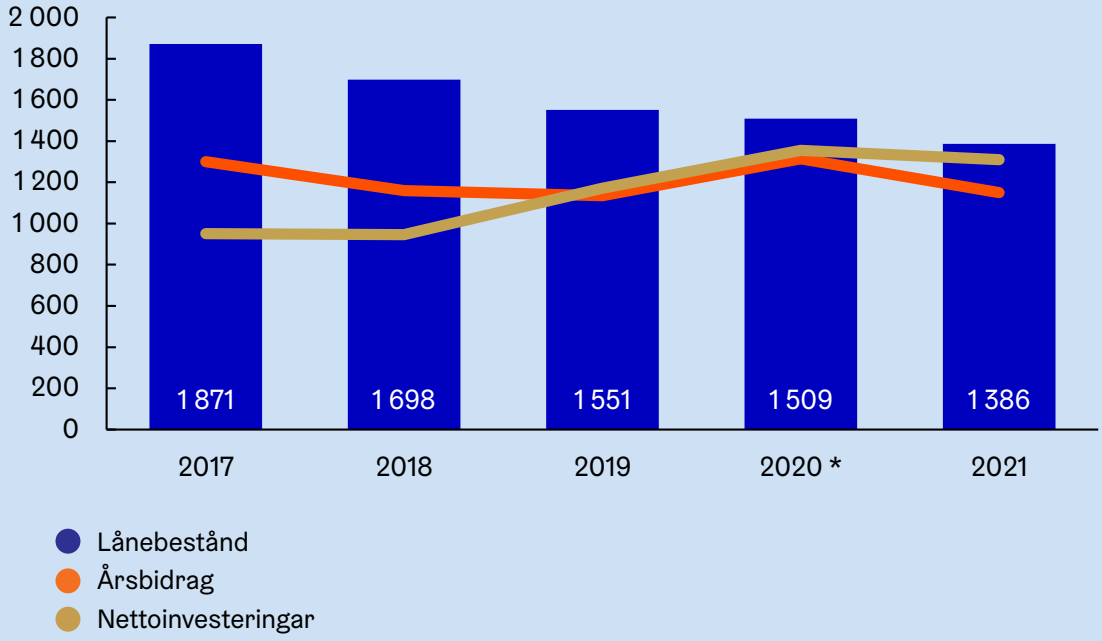
Lånebeståndet har minskat under strategiperioden

I enlighet med stadsstrategin 2017–2021 skulle totalinvesteringarna dimensioneras till en nivå som kan finansieras med intern finansiering under strategiperioden så att lånebeståndet per invånare inte ökar. Figur 10 visar att lånebeståndet per invånare har minskat, vilket innebär att strategimålet för tillräcklig intern finan-

Figur 9. Utvecklingen av årsbidraget, inkomsterna från försäljning av fast egendom samt investeringarna 2017–2021, affärsverken medräknade, miljoner euro (fasta priser)

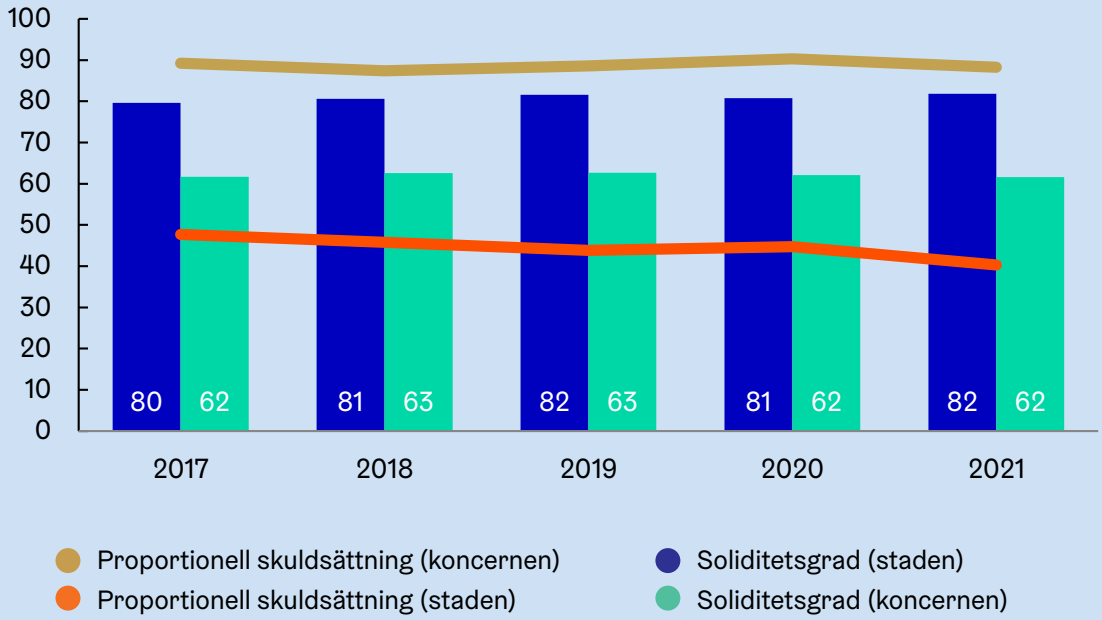


Figur 10. Utvecklingen av Helsingfors stads lånebestånd, årsbidrag och nettoinvesteringar åren 2017–2021, euro per invånare (gängse priser)



* 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.

Figur 11. Utveckling av soliditetsgraden och den proportionella skuldsättningen 2017–2021, i procent



Tabell 5. Årsbidragets tillräcklighet och vissa nyckeltal 2017–2021

	2017	2018	2019	2020	2021
Årsbidrag, procent av avskrivningarna (moder)	236	217	203	230	185
Årsbidrag, procent av avskrivningarna (koncern)	197	175	167	170	142
Intern finansiering av investeringarna i procent (moder)	137	123	97	85	88
Intern finansiering av investeringarna i procent (koncern)	103	80	63	64	67
Verksamhetens och investeringarnas ackumulerade kassaflöde under fem år, miljoner euro (moder)	184	790	355	513	264
Verksamhetens och investeringarnas ackumulerade kassaflöde under fem år, miljoner euro (koncern)	-112	98	-283	-563	-789
Låneskötselbidrag (moder)	4,7	6,3	7,4	9,1	8,2
Låneskötselbidrag (koncern)	3,5	3,3	3,1	4,8	3,9
Likviditet, kassadagar (moder)	99	91	77	85	70
Likviditet, kassadagar (koncern)	76	69	62	66	60

Tabell 6. Lånebestånd och hyresansvar 2017–2021

	2017	2018	2019	2020	2021
Lånebestånd 31.12, miljoner euro (moder)	1206	1100	1014	992	913
Lånebestånd 31.12, miljoner euro (koncern)	4985	4984	5171	5552	5891
Hyresansvar, miljoner euro (moder)	309	294	236	491	608
Hyresansvar, miljoner euro (koncern)	584	679	492	880	982
Lån och hyresansvar euro/invånare (moder)*	1871	2151	1912	2258	2309
Lån och hyresansvar euro/invånare (koncern)*	7733	8739	8661	9792	10432

* Nyckeltalen för 2017 har räknats utifrån uppgifterna i bokslutet för 2017. Nyckeltalen för de andra åren meddelats i bokslutet för det aktuella året.

siering har genomförts mycket bra, trots den höga investeringsnivån.

Tabell 6 visar att moderstadens lånebestånd har minskat varje år sedan 2017. Hyresansvaren däremot har ökat. Under 2021 förklarades ökningen i hyresansvaren av hyresprojekten som färdigställdes 2021, till exempel Pejlingsparkens allaktivitetshus och tilläggsutrymmena för grund- och gymnasieskolan Ressun peruskoulu ja lukio. I granskningen av lån och hyresansvar totalt per invånare, ser man att det sker en ökning.

Koncernen har stora lån och de har fortsatt att växa under hela strategiperioden. Koncernens siffra påverkas av att Helsingfors stads bostäder Ab har ett stort främmande kapital. Bolagets låneförvaltningskostnader täcks dock i praktiken med hyresinkomsterna från hyreshusen.

Moderstadens proportionella skuldsättning har minskat sedan 2017 (figur 11). Koncernen proportionella skuldsättning är hög, även om det sker en liten minskning under 2021. Moderstadens och koncernens soliditetsgrader har hållit sig på nästan samma nivå.

Slutsatser

Ökningen av driftskostnaderna har inte hållit sig inom gränserna enligt stadsstrategin, vilket är förståeligt och beror på coronapandemin. Stadens ekonomi står dock fortfarande på en stabil grund.

I moderstaden har man kunnat minska den långfristiga skulden varje år, även om stadens investeringskostnader har varit höga. Under strategiperioden har man med andra ord kunnat genomföra investeringar med intern finansiering enligt målet så att lånebeståndet per invånare inte har ökat.

Den interna finansieringen var på hög nivå redan för andra året i rad, delvis tack vare de kompensationer på grund av coronapandemin som staten har betalat som engångsartade understöd. Enligt aktuella kunskaper kommer kompensationerna som ersätter ekonomiska förluster på grund av coronapandemin, som har utbetalats åren 2020 och 2021, att upphöra år 2022. Staden har dock startat ett eget paket för återhämtningen från coronapandemin som innehåller anslag för åren 2022 och 2023.

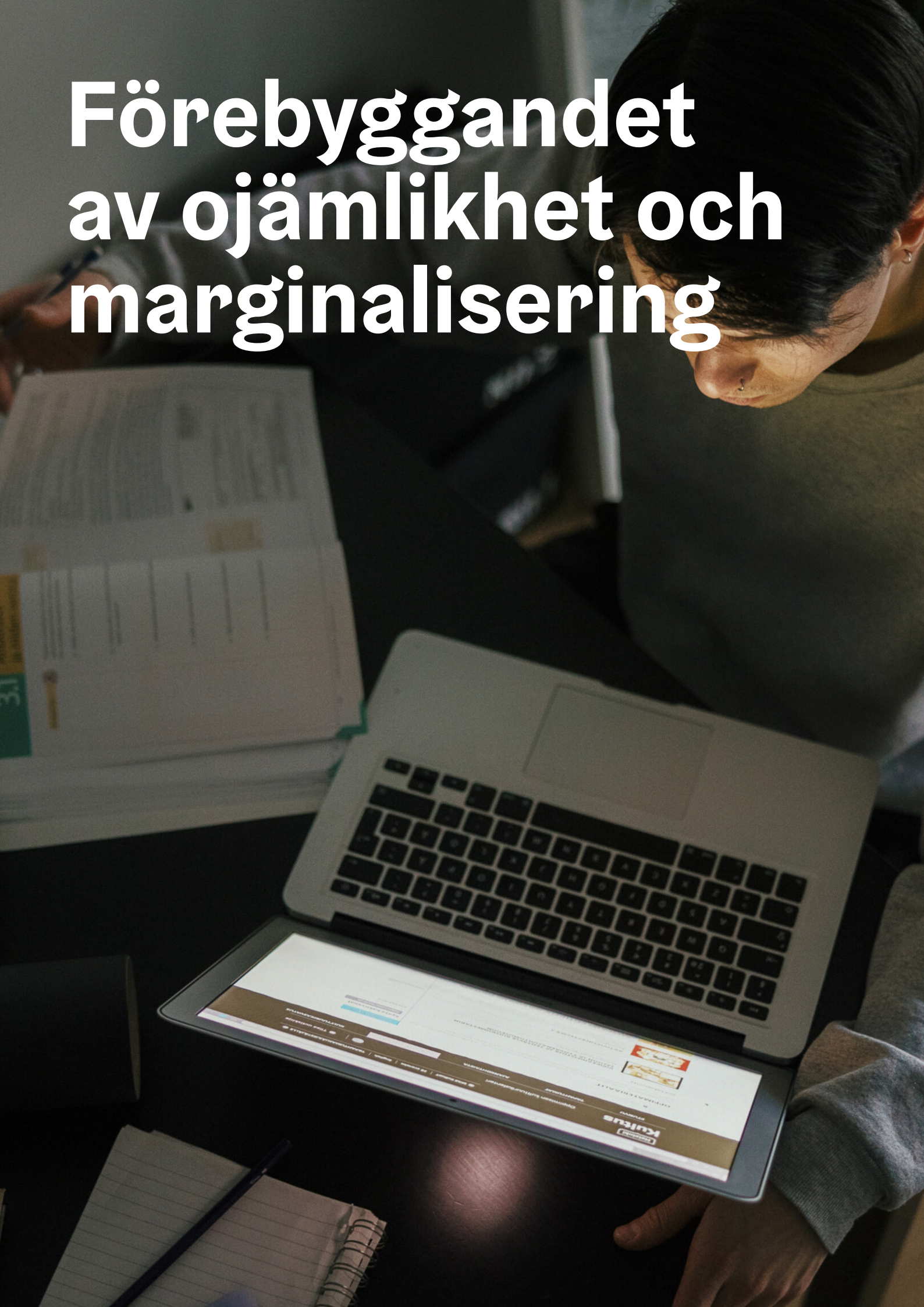
Både coronapandemin och social- och hälsovårdsreformen har mycket betydande ekonomiska effekter. Den vård- och serviceskuld som uppstått under coronapandemin och de kostnader som den orsakar är svåra att uppskatta. Social- och hälsovårdsreformen uppskattas bromsa ökningen av stadens skatteintag och försämra investeringsförmågan. Separationen av social-, hälsovårds- och räddningssektorn till en verksamhet som styrs av staten och enbart finansieras med statsandelar och en strukturomvandling, vars effekter är svåra att förutse.

Revisionsnämnden konstaterar att

stadsstyrelsen bör

- följa upp användningen och effekterna av anslagen som allokerats till återhämtningen från coronapandemin.

Förebyggandet av ojämlikhet och marginalisering



Åtgärdande av kunskapsunderskottet till följd av distansundervisningen på högstadierna

? Har det vidtagits åtgärder vid stadens högstadieskolor för att komma till rätta med kunskapsunderskottet till följd av distansundervisningen?

! Ja, men kunskapsunderskottet och effekterna av åtgärderna kan synas med fördröjning.

Utvärderingens huvudfråga:

Har fostrans- och utbildningssektorn vidtagit tillräckliga åtgärder för att stöda ungdomarna att komma till rätta med kunskapsunderskottet till följd av distansundervisningen på högstadierna?

Delfrågor:

1. Har man ökat och effektiviserat stödundervisningen och specialundervisningen på deltid?
2. Han man ökat undervisningen i finska/svenska som andra språk?
3. Har man ökat och effektiviserat elevhandledningen?
4. Har man vidtagit åtgärder för att minska frånvaro?

Enligt stadens budget för 2021 måste skolorna säkerställa att det inte uppstår ett kunskapsunderskott, så att man kan motarbeta segregation. Enligt fostrans- och utbildningssektorns definition avses med kunskapsunderskott det hur mycket eleverna ligger efter de kunskapsmål som fastställts för dem och vilka innehåll, mål eller delområden i läroplanen som riskerar att inte genomföras under coronapandemin på grund av frånvaro eller distansundervisning. Enligt stadens budget måste ungdomarnas frånvaro följas systematiskt och stödåtgärder ska riktas framför allt till de familjer, vars barn har långa frånvaroperioder. För att komma till rätta med kunskapsunderskottet utökas och effektiviserar stödundervisningen, specialundervisningen på deltid och undervisningen i finska som andra språk (F2) samt elevhandledningen.

Som material i utvärderingen användes intervjuer med experter på elevvård, pedagogik och utveckling inom fostrans- och utbildningssektorn, skriftliga förfrågningar och information som fåtts i samband med utvärderingsbesöket till fostrans- och utbildningssektorn. I utvärderingen utnyttjades dessutom uppgifter från statistik och mätare till exempel gällande frånvaro och mängden stödundervisning som fåtts från sektorn. I utvärderingen utnyttjades också fostrans- och utbildningssektorns och nationella aktörers enkätundersökningar till undervisningspersonalen, eleverna och vårdnadshavarna.

Kunskapsunderskottet och stödbehovet har kartlagts med enkätundersökningar

Enligt de experter som intervjuades i utvärderingen är det svårt att fastställa vilken del av kunskapsunderskottet som har orsakats av coronapandemin och vilken del som fanns redan tidigare, eftersom det systematiska uppföljningsdata om lärandet från tidigare år saknas. Skolornas personal har ingen enhetlig uppfattning om vad inlärningssvårigheter är. Det kan också vara svårt att i tid identifiera kunskapsunderskott, vilket inte har enbart med coronapandemin att göra.

Bristen på växelverkan och socioemotionella möten försvagar lärandet och elevernas välbefinnande. Detta så kallade välfärdsunderskottet har enligt experterna synts tydligt under hösten 2021. Därför menar de experter som intervjuades i utvärderingen att det behövs även andra åtgärder utöver stödundervisning för att komma till rätta med kunskapsunderskottet.

Kunskapsunderskottet samt stödbehovet och stödets tillräcklighet har utretts med flera enkätundersökningar bland eleverna, lärarna, rektorerna och den övriga personalen på grundskolan samt vårdnadshavarna. De första enkätundersökningarna gjordes direkt efter den första distansundervisningsperioden på grund av coronapandemin i maj 2020. Fostrans- och utbildningssektorn har genomfört egna enkätundersökningar band eleverna våren 2020 och våren 2021. Dessutom har sektorn utnyttjat enkätundersökningar som Tammerfors och Helsingfors universitet utarbetade våren och hösten 2020. Kunskaps- och

Tabell 7. Svårigheter med skolgången och studierna, elever i åk 8–9 i Helsingfors (källa: THL:s enkäter Hälsa i skolan)

Svårigheter med skolgången och studierna, i procent	2017	2019	2021
Svårigheter med att förbereda sig på prov	33	32	36
Svårigheter med muntlig framställning	32	32	37
Svårigheter med att svara på lektionerna	19	22	27
Svårigheter med användningen av de apparater som används i studierna	10	11	8
Svårigheter med lärandefärdigheterna	36	37	40

välfärdsunderskottet kartlades även i enkäten Hälsa i skolan som Institutet för hälsa och välfärd (THL) genomförde våren 2021. Enligt iakttagelserna i samband med utvärderingen kan man dock inte dra tillförlitliga slutsatser av de ovan nämnda enkätundersökningarna, eftersom svarsprocenten i dem har varit låga. Undantag är främst den digitala enkätundersökningen som fostrans- och utbildningssektorn gjorde bland grundskolornas rektorer i augusti 2020 och THL:s enkät Hälsa i skolan.

De rektorer som svarade på fostrans- och utbildningssektorns enkätundersökning i augusti 2020 uppskattade att kunskapsunderskottet i högstadieskolorna ökat hos ungefär 25 procent av eleverna. Enligt THL:s enkät Hälsa i skolan har till exempel svårigheterna med att förbereda sig på prov, med muntlig framställning, med att svara på lektionerna och med lärandefärdigheterna bland eleverna i åk 8 och 9 i Helsingfors ökat sedan 2019 (tabell 7), men svårigheterna med att använda de apparater som används i studierna har minskat. THL:s enkät har besvarats även av elever vid andra skolor utöver de skolor som ingår i fostrans- och utbildningssektorn vid Helsingfors stad.

Enligt de experter som intervjuades i utvärderingen kan effekten av åtgärderna som vidtagits i grundskolorna för att komma till rätta med kunskapsunderskottet på grund av coronapandemin ännu inte utvärderas. I stadens grundskolor har man hösten 2021 tagit i bruk nya enkätundersökningar för uppföljning av lärandet och välbefinnandet. Sektorn har även börjar årligen följa upp lärandet i modersmål och matematik. I fortsättningen kommer utvecklingen av inlärningsresultaten hos eleverna i åk 9 i Helsingfors dessutom att kunna jämföras baserat på utvärderingarna av inlärningsresultaten från Nationella centret för utbildningsutvärdering (Karvi).

Understöd för åtgärdande av kunskapsunderskottet

Fostrans- och utbildningssektorn har fått extra resurser för att komma till rätta med kunskapsunderskottet från flera olika källor. Sådana är till exempel det statliga specialunderstödet avsett för att jämna ut effekterna av de undantagsförhållanden som coronaviruset orsakat och som tilldelats småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen (8,4 miljoner för läsåret 2020–2021 och 4,1 miljoner för läsåret 2021–2022) och rätten att överskrida anslagen för 2021 som stadsfullmäktige fattat beslut om, varav 11 miljoner allokerades till grundskolorna. Med de resurser som fåtts för att komma till rätta med kunskapsunderskottet har man bland annat anställt mer personal till skolorna, bildat mindre grupper, ordnat kompanjonundervisning och utökat antalet flerspråkiga handledare samt specialundervisning på deltid. Skolorna har utvärderat stödbehoven och åtgärderna för att tillgodose dem. I praktiken har rektorerna bestämt vilka som är de bästa sätten att genomföra stödet i varje skola.

Det intensifierade stödet och specialundervisningen på deltid har utökats

Intensifierat stöd baserat på en pedagogisk bedömning ges till de elever som behöver regelbundet stöd för sitt lärande och sin skolgång eller flera stödformer samtidigt. Specialundervisning på deltid är en stödform som alla sådana elever som har svårigheter med lärandet eller skolgången har rätt till. Ingendera stödformen kräver ett administrativt beslut. Specialundervisning på deltid ges av skolans gemensamma speciallärare. Enligt materialet som gäller alla stadens grundskolor och årskurser har antalet elever som får intensifierat stöd och specialundervisning på

deltid ökat från höstterminen 2020 till höstterminen 2021 (figur 12). Eftersom det inte finns jämförelsematerial från tiden före coronapandemin, går det inte att utvärdera hur antalet elever med olika stödformer har utvecklats jämfört med tiden före coronapandemin.

Stödundervisning kan ges till en elev som tillfälligt halkat efter i sina studier eller som av andra orsaker behöver kortvarigt stöd. Stödundervisning ges av elevens egna lärare. Fostrans- och utbildningssektorn har strävat efter att centraliserat följa upp antalet elever som får stödundervisning sedan höstterminen 2020. Man har dock haft vissa svårigheter med statistikföringen, varför uppgifterna om stödundervisningens genomförande inte är tillförlitliga eller jämförbara för hela uppföljningsperioden. Inom sektorn har man funderat på hur skolorna borde anvisas och hur mängden stöd borde mätas för att få jämförbara data. Skolorna har getts nya anvisningar om registreringen av stödundervisning hösten 2021.

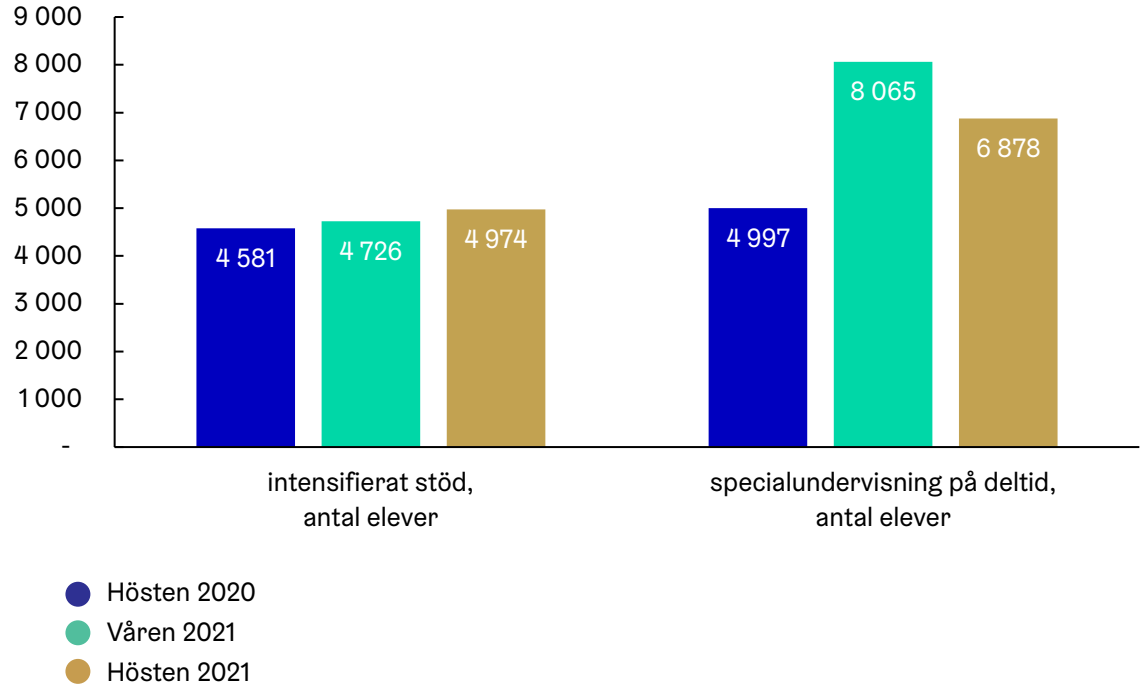
F2-undervisningen har utökats

Enligt experterna inom fostrans- och utbildningssektorn har man med statens coronaunderstöd utökat F2-undervisningen baserat på stödbehovet. I vissa skolor har man anställt fler lärare, men i regel har ökningen av timmar för F2-undervisningen kunnat genomföras med den befintliga personalen. I sektorn finns ingen täckande information om hur antalet timmar inom F2-undervisning har utvecklats på högstadieskolorna, och därmed har man i utvärderingen inte kunnat försäkra sig om att mängden undervisning har utökats. Fostrans- och utbildningssektorn har dessutom erbjudit olika stödåtgärder för elever som tillhör språkliga minoriteter och deras familjer. År 2021 har jämlikhetsunderstöd för utbildningen allokerats till sådana skolor där minst 30 procent av eleverna får F2-undervisning. Skolorna har fått extra resurser för anställning av lärare i det egna modersmålet eller för att öka antalet timmar. De flerspråkiga handledarna arbetar, utöver vid sina anvisade enheter, också som ett konsulterande stöd i hela staden i den exceptionella situation som coronapandemin har orsakat. Deras uppgift har varit att informera, kartlägga situationerna i familjerna, vägleda vårdnadshavarna att ge eleven stöd med distansstudierna till exempel genom att förklara de uppgifter som ges under distansundervisningen och att utreda orsakerna bakom frånvaro.

Elevhandledningsresursen har utökats

Inom elevhandledningen har distansundervisningen mest påverkat de elever som deltog i den gemensamma ansökan våren 2021. Hösten 2021 har situationen förbättrats, då eleverna haft närundervisning, och handledningen av eleverna i årskurs åtta kunde inledas som vanligt våren 2021. Under distansundervisningen har studiehandledarna haft svårigheter med att nå en del av eleverna, vilket försvårat den individuella handledningen. Också verksamheten för att bekanta sig med läroanstalter på andra stadiet och studieområdena uteblev under läsåren 2020–2021 och 2021–2022, varför eleverna var tvungna att fatta beslut om den

Figur 12. Antalet elever i grundskolorna i Helsingfors som får intensifierat stöd och specialundervisning på deltid, höstterminen 2020 och vår- och höstterminen 2021



gemensamma ansökan baserat på skriftlig information. Detta kan senare komma att synas som avhopp från de fortsatta studierna eller som önskan om att byta studieområde.

Under den värsta pandemitiden år 2020 ställdes perioderna med praktisk arbetslivsorientering helt in. Efter detta rekommenderades att praktisk arbetslivsorientering ordnas på distans, men i praktiken har detta varit svårt. Hösten 2021 har det fortsättningsvis varit svårt att få platser för praktisk arbetslivsorientering, eftersom arbetsgivarna har varit ovilliga att ta emot praktikanter. Enligt en pedagogisk expert är perioderna för praktisk arbetslivsorientering ofta den första arbetslivserfarenheten för eleverna och en viktig erfarenhet. Avsaknaden av praktisk arbetslivsorientering har därmed orsakat kunskapsunderskott.

En del av skolorna har under läsåret 2020–2021 allokerat det statliga coronaunderstödet till elevhandledningen. Staden har dessutom hösten 2021 anställt nya studiehandledare till de extra uppgifter som utvidgandet av läroplikten har medfört. I fortsättningen är sektorns mål att ingen skola har över 220 elever per studiehandledare. Detta mål torde dock ha med utvidgandet av läroplikten att göra, snarare än med åtgärdandet av kunskapsunderskottet till följd av distansundervisningen.

Frånvaro kan följas upp med verktygen för kunskapsbaserad pedagogisk ledning

Antalet frånvarande elever och deras andel av alla elever är en av mätarna för uppföljningen som fostrans- och utbildningssektorn har anvisat och med vilken man försökt få information om coronapandemins effekter. Baserat på uppföljningsdata går det inte att utvärdera huruvida grundskolelevernas frånvaro ökade efter distansundervisningen jämfört med tiden före coronapandemin, eftersom frånvaro tidigare följdes upp med andra mätare. I det sammanlagda antalet frånvarande elever syns ingen tydlig topp omedelbart efter att distansundervisningen upphörde 4.5.2021. I utvärderingen tolkades att detta tyder på att inga stora mängder elever har uteblivit från skolan till följd av distansundervisningen.

Uppföljningen och statistikföringen av frånvaro är förknippade med svårigheter. Vårdnadshavarna kan kvittera sina barns olovliga frånvaro så att de blir lovliga. Detta gör det svårare att ingripa i frånvaro. Webbtjänsten Wilma för elevadministration betjänar inte kunskapsbaserad ledning på bästa möjliga sätt i fråga om uppföljning av frånvaro. Av registreringarna går det inte att läsa huruvida eleven varit borta en del av dagen eller hela dagen.

Fostrans- och utbildningssektorn har stegvis implementerat verktyg för kunskapsbaserad pedagogisk ledning under läsåret 2020–2021. Till verktygen hör rapporteringsvyer där information och siffror visas i förenklad form. Med hjälp av verktygen kan rektorerna, ledningen för fostrans- och utbildningssektorn och till exempel områdescheferna i realtid följa bland annat situationen med frånvaro och ingripande i frånvaro. Inom sektorn har man definierat processen för ingripande i frånvaro och våren 2021 publicerades en handbok om ingripande i frånvaro. Processen för ingripande i frånvaro har påskyndats under distansundervisningen jämfört med närundervisning.

I Helsingfors kan elevvården inte följa upp frånvaro, eftersom medarbetarna inom elevvården inte har behörighet att se informationen om elevernas frånvaro. Helsingfors har, till skillnad från andra kommuner, tillämpat en sträng tolkning av dataskyddslagen i detta ärende. I Helsingfors krävs att en representant för elevvården har elevens eller vårdnadshavarens tillstånd för att kunna se uppgifter om eleven. Uppföljningen av frånvaro lämnas därmed i stor utsträckning på lärarens ansvar, vilket kan orsaka dröjsmål med negativa följder för eleven.

Kontakterna med elevvården har ökat under coronapandemin, men enligt sektorns chef för elevvården går det inte att med säkerhet säga om detta beror på coronapandemin. I och med att det individuella arbetet ökat har man haft mindre tid för gemenskapligt arbete, lärarnas pedagogiska stöd och för att öka medvetenheten om elevvården. Elevvården fick extra resurser för slutet av 2021, men i praktiken var det svårt att rekrytera personal för bara ett par månader, eftersom det råder brist på psykologer i hela landet.

Coronapandemins effekter på åtgärdandet av kunskapsunderskottet till följd av distansundervisningen

Utvärderingen behandlade coronapandemins effekter på kunskapsunderskottet bland högstadieeleverna. Enligt iakttagelserna finns ingen exakt information om detta, eftersom uppföljningsdata saknas och kunskapsunderskott har kunnat uppstå även av andra orsaker än coronapandemin.

Slutsatser

Enligt iakttagelserna i utvärderingen har sektorn vidtagit flera åtgärder för att komma till rätta med kunskapsunderskottet, men åtgärdernas tillräcklighet har inte kunnat utvärderas till alla delar. Tillförlitlig, jämförbar och konkret samt täckande information om kunskapsunderskottet och åtgärdernas effekter är inte tillgänglig på så kort sikt. I fortsättningen kommer sektorn att till exempel utifrån nationella utvärderingar av inlärningsresultaten försöka följa upp effekterna av de åtgärder som vidtagits för att komma till rätta med kunskapsunderskottet.

I utvärderingen har man granskat utvecklingen av stöd- och specialundervisningen med tre olika mätare: antalet elever med intensifierat stöd, antalet elever som får

specialundervisning på deltid och antalet elever som får stödundervisning. Enligt mätaren för intensifierat stöd eller mätaren för specialundervisning på deltid har sektorn utökat stöd- och specialundervisningen i grundskolorna. Denna utveckling kunde inte granskas med mätaren för stödundervisning, eftersom uppföljningsdata inte är tillförlitliga och därmed inte beskriver den faktiska situationen inom stödundervisningen. Stödets effekter kan utvärderas först på sikt. Elevhandledningsresursen har utökats, men detta torde i stor utsträckning ha att göra med utvidgandet av läroplikten snarare än med åtgärdandet av kunskapsunderskottet till följd av distansundervisningen.

Enligt sektorn har F2-undervisningen utökats enligt stödbehovet. Eftersom man inte fick uppföljningsdata om antalet timmar för F2-undervisning till utvärderingen, kunde detta inte säkerställas. Sektorn har tillhandahållit stödåtgärder för elever med främmande modersmål och deras familjer under coronapandemin. Överskridningsrätten i budgeten för 2021 har använts för att anställa fler flerspråkiga lärare som aktivt medverkat inom samarbetet mellan skolan och hemmet och gett stöd för lärandet.

Inom sektorn har det vidtagits åtgärder för att minska frånvaro. I regel är åtgärderna inte en direkt följd av coronapandemin, utan resultat av ett utvecklingsarbete som påbörjades redan tidigare. Ett av de viktigaste åtgärderna har varit införandet av verktygen för kunskapsbaserad pedagogisk ledning inom den grundläggande utbildningen under läsåret 2020–2021. Problemet är dock fortfarande att elevvården inte kan följa upp elevernas frånvaro, eftersom staden har tillämpat en sträng tolkning av dataskyddslagen i detta ärende. Detta kan orsaka dröjsmål i ingripandet i frånvaro. Baserat på de uppföljningsdata som sektorn har samlat in, går det inte att tillförlitligt utvärdera vilken effekt coronapandemin har haft på frånvaro. Distansundervisningen har inte orsakat en så betydande ökning i frånvaro att den skulle synas i materialet.

Enligt iakttagelserna i utvärderingen kan det kunskapsunderskott som eventuellt orsakats av distansundervisningen knappt urskiljas i uppföljningsdata som omfattar samtliga elever, såsom frånvaro eller vitsord. Konkret information om kunskapsunderskottet har främst fåtts från enkätundersökningarna som riktats till rektorerna, lärarna och eleverna. Dock har endast ett litet antal elever besvarat enkätundersökningarna. Därför kan man utifrån dessa inte dra tillförlitliga slutsatser om hur distansundervisningen har gått ur elevernas perspektiv, i vilka alla läroämnen det finns kunskapsunderskott eller om effekterna av de stödåtgärder som vidtagits.

Baserat på enkäten Hälsa i skolan som THL genomfört kan det konstateras att svårigheterna med skolgången och studierna verkar ha ökat under 2021 jämfört med resultaten från tidigare år. I intervjuerna som gjordes i samband med utvärderingen framhävdes vid sidan av kunskapsunderskottet välfärdsunderskottet, vars effekter på lärandet kan träda fram på längre sikt.

Revisionsnämnden konstaterar att

fostrans- och utbildningssektorn bör

- fortsätta och vidareutveckla uppföljningen för att identifiera kunskapsunderskottet.
- baserat på uppföljningen rikta in stödåtgärderna för avhjälpande av med kunskapsunderskottet i enlighet med elevernas behov.
- utreda huruvida dataskyddslagen tillåter åtkomst till elevernas frånvaroinformation för elevvården.

Studerandehandledningens tillräcklighet i yrkesutbildningen

? Har de åtgärder som fostrans- och utbildningssektorn har vidtagit för att förbättra studerandehandledningen varit tillräckliga?

! Det har vidtagits många åtgärder, men personalen upplever att handledning ännu inte erbjuds i tillräcklig omfattning.

Utvärderingens huvudfråga:

Har de åtgärder som fostrans- och utbildningssektorn har vidtagit för att förbättra studerandehandledningen och examensgraden i yrkesutbildningen har varit tillräckliga?

Delfrågor:

1. Får de studerande tillräcklig handledning och rätt sorts handledning under studierna?
2. Har det vidtagits tillräckligt många åtgärder under strategiperioden för att förbättra examensgraden?
3. Har det vidtagits tillräckligt många åtgärder under strategiperioden för att minska avhoppen?
4. Har handledningen på arbetsplatserna utvecklats tillräckligt?

Målen enligt stadsstrategin 2017–2021 var att förebygga marginalisering, genomföra utbildningsgarantin, mångsidiga lärmiljöer, livslångt lärande, klientorienterad produktion av högklassiga tjänster och bättre resultat. I stadsstrategin hade man även antecknat målet att tydligt förbättra examensgraden på andra stadiet. Ett bindande verksamhetsmål i budgeten för 2021 var att varje elev ges möjlighet att ta del av sådana sätt att lära sig och studera som passar eleven som individ. Mätaren för detta mål i yrkesutbildningen var att de negativa avhoppen håller sig på målnivån 7,4 procent.

Materialet i utvärderingen bestod av intervjuer, en enkät till personalen, skriftliga begäran om information, en responsenkät för de studerande inom yrkesutbildningen och statistik från utbildningsförvaltningens statistiktjänst. I tre intervjuer fick man information från rektorer, utbildningschefer, en lektor och en yrkeslärare. Dessutom fick man information i samband med revisionsnämndens 2:a sektions utvärderingsbesök till fostrans- och utbildningssektorn. Enkätundersökningen gjordes bland hela undervisnings- och handledningspersonalen vid Stadin ammatti- ja aikuisopisto (Stadin AO). Enkätundersökningen skickades via distributionslistor till 1 000–1 500 personer. Antalet svar som inkom var 201, vilket ger en svarsprocent på 13–20. Av svarspersonerna var 78 procent lärare och nio procent handledare eller studiehandledare. Resten av svarspersonerna representerade andra yrkesgrupper.

Handledningen av de studerande utökades, men handledning erbjuds inte i tillräcklig omfattning

Lagen om yrkesutbildning ändrades i början av 2018. Samtidigt ändrades också studerandehandledningen. Vid Stadin AO genomfördes en omorganisering med start 1.8.2018. Vid läroanstalten följs principen ”hela läroanstalten handleder”. En studerande har rätt att få handledning av all personal vid läroanstalten som utför undervisnings- eller handledningsarbete och individuell handledning i samband med utarbetandet och uppdateringen av sin personliga utvecklingsplan för kunnandet (PUK). Baserat på enkätundersökningen bland personalen som gjordes för utvärderingen erbjuds de studerande inte studiehandledning, arbetsplatshandledning och handledning i anslutning till välbefinnande i tillräcklig omfattning. Enligt enkätundersökningen är inte heller utbudet av kamratstöd mellan de studerande tillräckligt. Som stöd för gruppbildningen och kamratstödet önskades tillräckliga resurser, eftersom man upplever att kamratstöd har en positiv effekt på studierna.

Målen för handledningen är relativt tydliga, men i utnyttjandet av responsen finns utrymme för förbättring

Baserat på enkätundersökningen som gjordes för utvärderingen är principen ”hela skolan handleder” det enda rätta sättet att genomföra handledningen av de studerande, även om svarspersonerna å andra sidan

Tabell 8. Svaren från personalen vid Stadin AO på påståenden på skalan 1 = instämmer inte alls, 5 = instämmer helt (N = 199–200)

Påstående	Genomsnitt
”Hela läroanstalten handleder” är det rätta sättet att genomföra handledningen av de studerande	3,5
Vi har tydliga mål för handledningen	3,2
Samarbetet i handledningsprocessen är tillräckligt	2,8
Anvisningarna om handledningen är tydliga	2,8
Informationen om handledningen är tillräcklig	2,7
Handledningshelheten och principerna för den har definierats tillräckligt väl	2,7
Ledningen av handledningen fungerar	2,6
Handledningen utvecklas systematiskt	2,6
Handledningen har organiserats på ett fungerande sätt	2,6
Uppföljningen av hur handledningen lyckas (t.ex. läroanstaltens självvärdering) är tillräcklig	2,5
Responsen på handledningen utnyttjas i tillräcklig omfattning i utvecklingen av handledningen	2,4

hade upptäckt att alltför många handledare gör att verksamheten splittras och blir ineffektiv. Baserat på enkätundersökningen uppleves att målen för handledningen är relativt tydliga. Personalen som svarade på enkätundersökningen ansåg att det fanns utrymme för förbättring i utvecklingen av handledningen (tabell 8). I svaren på de öppna frågorna lyftes också fram att anvisningarna, rollerna och uppgiftsbeskrivningarna delvis var oklara. Handledningen upplevdes inte heller alltid hålla en jämn kvalitet. Nivån på arbetsplatshandledarnas handledning upplevdes vara varierande.

Examensgraden kan förbättras genom handledning

Baserat på enkätundersökningen som gjordes för utvärderingen kan examensgraden förbättras genom handledning. Vid Stadin AO vidtogs tillräckligt många åtgärder för att förbättra examensgraden. Man försökte påverka examensgraden genom utarbetandet och uppdateringen av personliga utvecklingsplaner för kunnandet (PUK). PUK utarbetas tillsammans med den studerande, den egna läraren och vid behov arbetsplatshandledaren. Om den studerande är minderårig medverkar även vårdnadshavaren. I PUK avtalas den studerandes individuella studieväg, individuella handlednings- och stödåtgärder och tidpunkten för examen. PUK är ett avtal som de olika parterna gemensamt förbinder sig till. Engagemang i studierna bidrar till att den studerande uppnår de mål som fastställts i PUK och examensgraden. Baserat på enkätundersökningen som gjordes för utvärderingen finns det inte alltid tillräckligt mycket tid för utarbetandet av PUK och man lyckas inte alltid engagera vårdnadshavarna att medverka, även om de borde. Vårdnadshavarnas medverkan i utarbetandet av PUK kan utebli eftersom läroanstalten trots försök inte nödvändigtvis får kontakt med vårdnadshavarna.

Vid Stadin AO utvecklades studerandehandledningen och examensgraden vid sidan av det övriga utvecklingsarbetet i JohtoBoosteri- och PedaBooster-utbildningar. JohtoBoosteri samordnar pedagogiskt och coachande ledarskap. Stadin AO samordnade det riksomfattande nätverksprojektet Johda hyvin som resulterade i en förståelse av den helhetsbetonade betydelsen som studerandehandledningen har. PedaBooster-coachningarna riktades till hela personalen. I coachningarna utvecklades läroanstaltens verksamhetskultur i riktning mot de mål som ställts för yrkesutbildningsreformen. Dessutom utvecklades digitala lärmiljöer för ett genomföra individuella studievägar. I coachningarna spreds pyramidmodellen för handledning (Tuen portaat). Med handledningsmodellen eftersträvas att alla enheter följer samma rutiner i handledningen av de studerande, när det uppstår oro kring framskridandet av studierna.

Lärgemenskaperna vid Stadin AO:s campus består av 150–200 studerande. Handledningen av lärgemenskaperna samordnas av ett pedagogiskt lärarteam med 6–8 personer. Teamet består av en yrkeslärare, en

lärare i gemensamma examensdelar, en F2-lärare, en speciallärare, en studiehandledare och andra stödpersoner inom undervisningen. Lärgemenskaperna coachas i att tillämpa ett gemenskapligt verksamhetssätt och självstyrning. Målet är att engagera de studerande med hjälp av de pedagogiska lösningar som lärarteamen har skapat och förbättra examensgraden.

Målet enligt stadsstrategin 2017–2021 var att tydligt förbättra examensgraden på andra stadiet. Enligt Stadin AO är det efter yrkesutbildningsreformen, det vill säga lagändringen från 2018, inte längre meningsfullt att följa upp examensgraden. I reformen lades vikt på individuella kunskapsmål och på att vid sidan av examen eftersträva avläggande av examensdelar, vilket examensgraden inte tar hänsyn till. Tidigare mätte examensgraden en hur stor andel av de studerande som avlade hela sin examen under en viss tidsperiod. Idag är tiden som används för att uppnå det individuella målet, alltså avläggande av examen, individuell för varje studerande i enlighet med den studerandes PUK. Stadin AO följer upp de studerandes uppnående av sitt individuella mål enligt PUK. Dessutom följer Stadin AO nationella mätare som beskriver de studerandes avläggande av examen, inträde i arbetslivet och fortsatta studier.

För utvärderingen granskades examensgraden inom yrkesutbildning för studerande som inlett studierna 2018–2021 i material från utbildningsförvaltningens statistiktjänst Vipunen så att avläggande av examen granskades halvårsvis tre och ett halvår framåt efter studiestarten. I materialet från Vipunen beaktas inte studerande som avlagt examensdelar. Av de studerande som inlett sina studier 2018 tog 37 procent examen på två och ett halvt år, medan siffran för dem som inledde studierna 2019 var 48 procent. Examensgraden förbättrades under den ovan nämnda tidsperioden. Av de studerande som inlett sina studier 2018 tog 57 procent examen på tre och ett halvt år. Motsvarade uppgift fanns ännu inte för dem som inledde studierna 2019.

Målnivån för avhopp uppnåddes inte, trots omfattande åtgärder

Studiehandledningen och det särskilda stödet stärker utvecklingen av de färdigheter som den studerande behöver i sina studier och förebygger för egen del avhopp. Vid Stadin AO leds studiehandledningen och det särskilda stödet enhetligt vid forum för studiehandledningen och det särskilda stödet på läroanstaltsnivå. Verksamhets -och organisationsmodellen som bygger på team stöder handledningen av de studerande, eftersom modellen gör det lättare att dela goda praxis för studiehandledning och särskilt stöd mellan enheterna. För en studerande med särskilt stöd kan det planeras speciella undervisnings- och studiearrangemang. I genomförandet av stödet tillämpas ett mångprofessionellt och rehabiliterande arbetssätt. Behov av särskilt stöd kan uppstå på grund av inlärningssvårigheter, ett handikapp, en sjukdom eller någon annan anledning. Målet för det särskilda stödet är att öka jämlikheten i studierna för alla studerande och för egen del säkerställa att de studerande uppnår det yrkeskunnande och den kompetens som fastställs i examensgrunderna.

Vid Stadin AO behandlas särskilda frågor gällande handledningen i mångprofessionella välbefinnandegrupper vid verksamhetsställena. Välbefinnandegruppen leds av utbildningschefen och de andra medlemmarna i gruppen är studiehandledaren, specialläraren, psykologen, kuratorn, hälsovårdaren, en representant för undervisningspersonalen samt representanter för de studerande och vårdnadshavarna. Också en lärare med ansvar för studerandeverksamheten kan ingå i gruppen. Välbefinnandegruppen kan höra olika sakkunniga. Välbefinnandegruppen sammanträder en gång i månaden och i dess uppgifter ingår bland annat att planera, utveckla, genomföra och utvärdera studerandevården vid verksamhetsstället. Studerandevården deltar i uppföljningen av framstegen i studierna enligt pyramidmodellen för handledning, Tuen portaat.

Tidigt ingripande och stöd utvecklas vid mångprofessionella CheckPoint-möten. På dessa möten deltar den egna läraren, specialläraren, studiehandledaren, arbetscoachen och utbildningschefen. Vid mötena diskuteras tillsammans den studerandes stöd- och handledningsbehov och följs upp hur studierna framskrider. Målet är att redan i ett tidigt skede identifiera de studerande som behöver stöd. Målet vid CheckPoint-mötena är att hitta sätt att ingripa i studerandes frånvaro och att kartlägga andra stödåtgärder enligt läroanstaltens verksamhetsmodeller. Vid mötena uppmärksammas de studerande som riskerar avhopp och som uteblivit från studierna. Man försöker få kontakt med dessa studerande via flera kanaler och kontaktar föräldrarna till minderåriga studerande.

För att förbättra fotfästet i studierna och därigenom bättre förebygga avhopp används det AI-assisterade verktyget AIHOKS. Med hjälp av verktyget kan lärarna, studiehandledarna och andra medarbetare som handleder de studerande följa hur studierna framskrider och i rätt tid identifiera studerande med stödbehov. Det studerandeorienterade verktyget erbjuder de studerande guidning, rekommendationer och uppmuntran i studierna. AIHOKS stöder också ledningens informationsbehov, eftersom det ger möjlighet att följa hela lärgemenskapen och framstegen i studierna. Verktyget lyfter fram den studerandes individuella behov av handledningsinterventioner. Handledaren kan ingripa i den studerandes situation redan tidigt, eftersom verktyget använder maskininlärning för att signalera förändringar i den studerandes studier och liv.

Med negativa avhopp avses vid Stadin AO avhopp där läroanstalten inte har kännedom om orsaken till att den studerande avgår eller där orsaken till avgången har med den studerandes individuella situation att

Tabell 9. Negativa avhopp vid Stadin AO åren 2017–2021

År	Målnivå högst (%)	Utfall (%)	Antal
2017	10,3	11,1	991
2018	10,3	11,1	986
2019	9,2	8,4	748
2020	7,4	12,7	1142
2021	7,4	11,6	1034

göra. Som negativa avhopp betraktas även situationer där en studerande anses ha avgått eller där en studerandes studierätt har indragits. Att avbryta de negativa avhoppen var ett bindande verksamhetsmål i budgeten för 2021. Mätaren för detta mål var att de negativa avhoppen håller sig på målnivån 7,4 procent. Målet uppnåddes inte, eftersom utfallet var 11,6 procent (tabell 9). Det som var positivt var att avhoppen trots coronapandemin minskade med 1,1 procentenheter jämfört med det föregående året. Enligt fostrans- och utbildningssektorn låg de negativa avhoppen på en hög nivå speciellt bland studerande som fyllt 30. Tabell 9 visar att under åren 2017–2021 uppnåddes målnivån för avhopp endast 2019, då målet var högst 9,2 procent och utfallet blev 8,4 procent.

Baserat på enkätundersökningen som gjordes i samband med utvärderingen uppskattades att den vanligaste orsaken till avhopp är den studerandes motivation (67 %), val av fel bransch (66 %), språkliga svårigheter (32 %), hälsoskäl (29 %), inlärningssvårigheter (27 %), familjeskäl (19 %), dålig ekonomisk situation (10 %) och bristfällig handledning (9 %).

Den nya läropliktslagen trädde i kraft 1.8.2021. Enligt den har eleverna skyldighet att söka till och fortsätta i utbildning på andra stadiet. Om en läropliktig avser avbryta sina studier ska utbildningsanordnaren tillsammans med den läropliktiga och dennes vårdnadshavare utreda möjligheterna att avlägga studierna i någon annan lärmiljö eller söka till någon annan utbildning.

Handledningen på arbetsplatserna har utvecklats, men de studerande behöver mer stöd på arbetsplatserna

Handledningen på arbetsplatserna utvecklades på många sätt. Stadin AO har åren 2018–2021 fått sammanlagt 5,6 miljoner euro strategifinansiering från undervisnings- och kulturministeriet, varav 850 000 euro för förbättring av undervisningens och handledningens kvalitet. Läroanstaltens övriga finansiering från undervisnings- och kulturministeriet uppgick till 6,5 miljoner euro, varav 6,3 miljoner euro till anställning av lärare och handledare samt till stödåtgärder för undervisningen och handledningen. Undervisnings- och kulturministeriets finansiering till förbättring av handledningen och stödet har varit betydande.

Stadin AO har sedan starten medverkat i utvecklingen av den nationella webbplatsen ohjaan.fi, som är ett digitalt servicenät som sprider information om lärandet och handledningen på arbetsplatsen. I Ohjaan-projektet har man utvecklat verksamheten för att göra lärmiljöerna mångsidigare, den personliga utvecklingsplanen för kunnandet, flexibla studietider och yrkesprov som avläggs i praktiska arbetsuppgifter.

Från början av 2021 har man rekryterat nya arbetscoacher som ska ge stöd för handledningen av de studerande. Arbetscoacherna stöttar både de studerande och arbetsgivarna. Arbetscoacher, sammanlagt ungefär 45 personer, finns på Stadin AO:s alla campus. Arbetscoacherna stärker de studerandes arbetslivsfärdigheter och hjälper individer och team att hitta sina styrkor. Arbetscoacherna ger de studerande stöd i arbetet för att uppnå målen enligt PUK. Arbetscoacherna handleder i olika lärmiljöer framför allt de studerande som behöver individuell coachning för att uppnå sina karriär- och studiemål. Ofta är det den egna läraren som hänvisar den studerande till en arbetscoach. Studerande kan få arbetscoachens handledning direkt i början av studierna eller senare i samband med praktikperioden. Handledningen kan ges vid ett tillfälle, vara kortvarig eller långvarig så att den pågår under hela studietiden. Erfarenheterna av arbetscoacherna har varit goda.

I yrkesutbildningen sker lärandet och handledningen i allt större utsträckning i arbetslivet. Vid Stadin AO har utvecklingsarbete gjorts tillsammans med företags- och arbetslivspartner. I samarbetet mellan läroanstalten och arbetsplatserna framhävs kundarbetet. Läroanstaltens kundrelationsansvariga samordnar campusens arbetslivssamarbete. Samarbetet resul-

terar i mångsidiga möjligheter för de studerande att lära sig i äkta arbetsmiljöer och -situationer. Kundrelationsteamet inrättades 2018 och det förbereder partnerskapsavtal med arbetslivet för hela läroanstalten. Även om det gemensamma utvecklingsarbetet mellan läroanstalten och arbetsplatserna har utökats, är det enligt personalenkäten ännu inte tillräckligt.

Baserat på utvärderingen behöver många studerande mycket stöd och handledning i lärandet på arbetsplatsen. Specialyrkeslärarna kan identifiera inlärningssvårigheter och individuella stödbehov. Det är viktigt att deras kompetens utnyttjas i lärandet som sker på arbetsplatserna. I enkäten lyftes fram att specialyrkeslärare behövs på arbetsplatserna för att ge stöd åt de studerande som behöver mycket stöd eller särskilt stöd. Enligt enkäten är läraren inte i tillräcklig omfattning på arbetsplatserna med de studerande.

I nätverket Stadin työtutka utvecklades handledningen av lärandet i arbetslivet tillsammans med arbetslivet. Inom nätverket initierades bland annat ett pilotprojekt gällande ett system för kundförvaltningen för företagssamarbetet och upprätthållandet av kundrelationerna. Konceptet Meet and Greet för att stödja arbetslivssamarbetet grundades. På Meet and Greet-möten träffas läroanstalten, företrädare för arbetslivet och de studerande. Under mötena utvecklades nya pedagogiska lösningar, årsplaneringen och utbildningen av arbetsplatshandledare. Den nya Speedway to Work-modellen utvecklades för de studerande som avbrutit sina studier. Speedway-modellen lämpar sig inte för alla och för en del av de sökande har man till exempel rekommenderat läroavtalsstudier. Dessutom har man utvecklat en arbetslivspedagogisk modell för lärande, där läraren är på arbetsplatsen tillsammans med den studerande. Modellen ger möjlighet att snabbt och på ett praktiknära sätt utvecklas till närvårdare.

Coronapandemins effekter vid Stadin AO

Coronapandemin minskade samarbetet mellan läroanstalten och arbetslivet, då utbudet av platser för lärande i arbetet var begränsat. Under coronapandemin var det i många branscher inte möjligt att vara på arbetsplatserna och därmed inte heller möjligt att ordna yrkesprov i dessa lärmiljöer. Sommaren 2020 trädde en tillfällig lagändring i kraft, som gjorde det möjligt att genom specialarrangemang ordna yrkesprov i läroanstaltsmiljön. Stadin AO ville säkerställa de studerandes avläggande av examen trots coronapandemin, och därför organiserades genomförandet av yrkesprov i läroanstaltsmiljön.

Ett bindande mål i budgeten för 2021 var att öka antalet dagar med lärande på arbetsplatsen med 10 000 dagar jämfört med det föregående året. Målet uppnåddes inte: antalet dagar med lärande på arbetsplatser var 313 584, medan målet var 347 346 dagar. På grund av coronapandemin kunde de studerande inte genomföra perioderna för lärande i arbetslivet som vanligt.

Enligt enkäten som gjordes i samband med utvärderingen minskade de studerandes möjligheter till kamratlärande, eftersom studierna ofta avlades på egen hand. Enligt svaren på de öppna frågorna i enkäten fördröjde coronapandemin de studerandes avläggande av studierna, eftersom det är svårt att avlägga yrkesstudier på distans. Vissa studerandes bristfälliga IT-färdigheter försvårade studierna under perioden med distansundervisning. Övergången till distansundervisning skedde i snabb takt, vilket utgjorde en utmaning för lärarnas digitala pedagogiska färdigheter. Det tog ett tag innan verktygen för distansundervisningen var tillgängliga för de studerande.

Under coronapandemin effektiviserades flera åtgärder, såsom rutinerna för CheckPoint-möten. Särskild uppmärksamhet fästes vid ordnandet och genomförandet av yrkesprov och vid genomförandet av stödet för elever med behov av särskilt stöd. I de studerandenas frånvaro ingreps snabbt i enlighet med pyramidmodellen för handledning, Tuen portaat. Läroanstalten kontaktade vårdnadshavarna om den studerande var minderårig och det uppsökande ungdomsarbetet om den studerande var myndig.

Trots de stödåtgärder som Stadin AO genomförde påverkade coronapandemin de studerandes avgångar från läroanstalten. Att platser för lärande i arbetet ställdes in och sysselsättningssituationen försämrades påverkade sannolikt studiemotivationen.

Slutsatser

De åtgärder som vidtagits för att förbättra studerandehandledningen och examensgraden har varit omfattande, men enligt enkäten som gjordes bland personalen har de studerande inte tillräcklig tillgång till handledning. Målet enligt stadsstrategin 2017–2021 var att tydligt förbättra examensgraden på andra stadiet. Efter reformen av yrkesutbildningen var det inte längre meningsfullt att följa upp examensgraden. Stadin AO följer upp de studerandes uppnående av sitt individuella mål enligt PUK och nationella mätare. De nationella mätarna beskriver de studerandes avläggande av examen, inträde i arbetslivet och fortsatta studier.

Baserat på enkäten som gjordes i samband med utvärderingen erbjuds de studerande inte studiehandledning, arbetsplatshandledning och handledning i anslutning till välbefinnande i tillräcklig omfattning. De som svarade på enkätundersökningen upplevde att inte heller utbudet av kamratstöd mellan de studerande är tillräckligt. Enligt enkäten fanns utrymme för förbättring även i utnyttjandet av responsen på handledningen och i uppföljningen av handledningens resultat. Enligt personalens respons finns det utrymme för förbättring till exempel i organiseringen av handledningen, ett syste-

matiskt arbetssätt i utvecklingen och ledningens funktion. Målen för handledningen upplevdes vara relativt tydliga.

Man försökte påverka examensgraden i samband med utarbetandet och uppdateringen av personliga utvecklingsplaner för kunnandet, PUK. Handledningen och examensgraden utvecklades med många omfattande åtgärder, till exempel genom att inrätta JohtoBoosteri- och PedaBooster-utbildningar, lärgemenskaper och lärarteam. Med hjälp av lärarteamens pedagogiska lösningar förbättrades avläggandet av studierna och uppnåendet av de individuella målen enligt PUK.

Vid Stadin AO har man försökt påverka studieavhoppen genom att skapa utvecklingsforum och verksamhetsmodeller. Frågor kring förebyggande av avhopp har utvecklats i mångprofessionella forum för särskilt stöd och studiehandledning på läroanstaltens nivå. Med hjälp av en verksamhets- och organisationsmodell som bygger på team har man utvecklat ett enhetligt arbetssätt på hela läroanstaltens nivå och gjort det möjligt att sprida goda praxis mellan enheterna. Särskilda frågor beträffande handledningen och studerandevården har behandlats regelbundet i mångprofessionella välbefinnandegrupper på verksamhetsställena. Vid CheckPoint-möten följer man upp framstegen i studierna och försöker redan i ett tidigt skede identifiera de studerande som har stödbehov. Vid mötena kommer man mångprofessionellt överens om stödåtgärderna och metoderna för ingripande i frånvaro.

Målnivån för negativa avhopp enligt budgeten för 2021, 7,4 procent, uppnåddes inte, eftersom utfallet blev 11,6 procent. Avhoppen minskade dock med 1,1 procentenheter jämfört med 2020. Coronapandemin påverkade studieavhoppen.

Handledningen på arbetsplatserna utvecklades mångsidigt. Stadin AO har till exempel medverkat i utvecklingen av den nationella webbplatsen ohjaan.fi ända sedan starten. I början av 2021 inrättades vid Stadin AO en helt ny yrkesgrupp, arbetscoacherna, som har till uppgift att stödja de studerandenas arbetslivsfärdigheter. För att främja lärandet på arbetsplatser inrättades ett kundrelationsteam. Teamet förbereder partnerskapsavtal mellan läroanstalten och arbetslivet. Med avtalen får de studerande möjlighet att lära sig i äkta arbetsmiljöer och -situationer. Många studerande behöver sakkunnigare stöd och handledning i lärandet på arbetsplatsen än i nuläget. Specialyrkeslärarna har den bästa kompetensen i handledning av studerande som har ett stort stödbehov och ett behov av särskilt stöd. Baserat på enkäten som gjordes i samband med utvärderingen behövs specialyrkeslärare i studie- och yrkeslivscoachningen och i samarbetet med representanterna för arbetslivet.

Revisionsnämnden konstaterar att

Stadin ammatti- ja aikuisopisto som ingår i fostrans- och utbildningssektorn bör

- säkerställa att antalet specialyrkeslärare motsvarar behovet.
- utöka uppföljningen av hur handledningen av de studerande lyckas.
- utnyttja den respons som fås av personalen i utvecklingen av handledningen av de studerande.

Tillräckligheten av tjänsterna inom barnskyddets öppenvård

? Är barnskyddets öppenvård i linje med klienternas behov?

! Det finns tillräckligt många befattningar, men befattningarna har inte kunnat tillsättas. På grund av personalbristen och eftersom familjernas svårigheter har ökat, kan behoven inte alltid tillgodoses.

Utvärderingens huvudfråga:

Är tjänsterna inom barnskyddets öppenvård tillräckliga?

Delfrågor:

1. Är tjänsterna inom barnskyddets öppenvård i linje med antalet klienter?

2. Är tjänsterna inom barnskyddets öppenvård i linje med klienternas behov?

3. Har tjänsterna inom barnskyddets öppenvård haft en förebyggande effekt på omhändertaganden och placeringar av barn och unga i vård utom hemmet baserat på dessa?

Bestämmelser om principerna för och ordnandet av barnskyddet samt om procedurbestämmelserna och klientrelationen inom barnskyddet finns i barnskyddslagen. Lagens syfte är att trygga barnets rätt till en trygg uppväxtmiljö, till en harmonisk och mångsidig utveckling samt till särskilt skydd. I barnskyddslagen anses som barn den som inte fyllt 18 år och som ung person den som är 18–24 år. I första hand ska man använda stödåtgärder inom öppenvården. Tjänsterna inom barnskyddets öppenvård skiljer sig från den övriga basservicen för familjer och de övriga tjänsterna enligt socialvårdslagen i och med det att i barnskyddet är barnets behov av skydd det centrala.

Med barnskyddets öppenvård avses åtgärder för att främja och stödja barnets positiva utveckling och för att stödja och stärka förmågan och möjligheterna att fostra hos föräldrarna, vårdnadshavarna och personer som svarar för barnets vård och fostran. De tjänster inom barnskyddets öppenvård som tillhandahålls barnet eller familjen är gemensamma möten med socialarbetaren för stöd och handledning i syfte att utreda barnets och familjens problemsituation, socialhandledning och rådgivning, intensifierat familjearbete, familjerehabilitering och ekonomiskt stöd. Som stödåtgärd inom öppenvården hänvisas klienterna också till vård- och terapitjänster som stöder barnets rehabilitering.

Utöver tjänsterna inom barnskyddets öppenvård kan klienterna ordnas socialtjänster enligt socialvårdslagen, såsom hemservice, utkomststöd, vuxensocialarbete, tjänster inom missbruksvården, familjerådslag samt stödpersons-, stödfamilj- eller kamratgruppsverksamhet.

Enligt Helsingfors stadsstrategi 2017–2021 var målet att stärka servicekedjan för barn och unga inom barnskyddet. Enligt den nya stadsstrategin 2021–2025 satsar man på tidigt och omfattande stöd för att förebygga anhopning av problem och behov av barnskydd. Målet är att klientökningen inom barnskyddet ska stanna av och börja minska.

Som underlag för utvärderingen användes rapporter, statistik och annat skriftligt material som hänför sig till ämnet. I utvärderingen gjordes intervjuer vid fyra enheter inom social- och hälsovårdssektorn: Bedömning av servicebehov och stöd för barnfamiljer, Socialarbete inom barnskyddets öppenvård, Tjänster inom barnskyddet och familjesocialarbetet samt Klientstyrning och övervakning inom barnskyddet och familjesocialarbetet. Dessutom fick man information i samband med revisionsnämndens 2:a sektions utvärderingsbesök till social- och hälsovårdssektorn.

Barnskyddsbehovet bedöms mångprofessionellt

I Helsingfors har barnskyddet organiserats i servicehelheten för familje- och socialvårdstjänster i serviceområdet för barnskydd och familjesocialarbete som ingår i social- och hälsovårdssektorn. Barnskyddstjänsterna har delats in i fem enheter baserat på hänvisningen till servicen, serviceformerna och ordnandet av tjänster. Serviceprocessen inom barnskyddets öppenvård genomförs av följande enheter:

- Bedömning av servicebehov och stöd för barnfamiljer
- Socialarbete inom barnskyddets öppenvård
- Tjänster inom barnskyddet och familjesocialarbetet

- Klientstyrning och övervakning inom barnskyddet och familjesocialarbetet.

Vid enheten Bedömning av servicebehov och stöd för barnfamiljer arbetar mångprofessionella arbetsgrupper i stadens sex områden. Enhetens socialarbetare utreder anhängiggjorda barnskyddsärenden och innehållet i anmälningarna och kontaktar vid sidan av familjen alla nödvändiga instanser. Vid enheten fattas beslut om huruvida man ska inleda bedömning av servicebehovet, i samband med vilken man utreder behovet av barnskydd, eller om det behövs brådskande barnskyddsåtgärder. Under utredningen försöker man ordna barnen och familjerna det stöd och den hjälp som de behöver. Om enheten avgör att det finns behov av barnskydd, blir klienten en klient inom socialarbetet inom barnskyddets öppenvård.

Enheten för socialarbete inom barnskyddets öppenvård är indelad i sju regionala underenheter och 16 team för socialarbete. För barnet anvisas en ansvarig socialarbetare som ansvarar för att utarbeta en klientplan för barnet och för att följa upp och uppdatera planen samt för att erbjuda barnet och familjen de tjänster som antecknats i planen eller motsvarande tjänster. Dessutom ansvarar hen för att utföra systematiskt förändringsarbete med barnet och dess föräldrar.

Enheten för tjänster inom barnskyddet och familjesocialarbetet ordnar tjänster för barnfamiljer för barn som är klienter inom barnskyddet och socialvården och som behöver särskilt stöd samt för deras familjer. Tjänsterna som ges baserar sig på klientplanen eller bedömningen av servicebehovet som görs i samarbete med olika aktörer i enlighet med socialvårdslagen. Tjänsterna ordnas både som stadens egen verksamhet och som köpta tjänster. Enheten ansvarar för klientstyrningen till tjänsterna inom öppenvården och för övervakningen av serviceproducenterna.

Flest klienter finns inom det intensifierade familjearbetet: 1 322 klienter i slutet av november 2021. Behoven är mycket varierande och vid sidan av dagrehabilitering har man även börjat tillhandahålla dygnetruntrehabilitering och skräddarsydda interventioner till exempel för barn och unga, vars psykiska ohälsa kommer till uttryck i brottslighet eller rusmedelsbruk. Dessutom kan man erbjuda placering som en stödåtgärd inom öppenvården. En sådan placering är en planmässig placeringsperiod där stödbehovet bedöms och barnet och familjen rehabiliteras. Tjänsterna för barn med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar och deras familjer har börjat utvecklas.

Antalet befattningar för socialarbetare är tillräckligt i förhållande till antalet klienter

Åren 2017–2020 har antalet anhängiggjorda barnskyddsärenden och barnskyddsanmälningar ökat, men det totala antalet klienter inom barnskyddet har minskat fram till 2020 (tabell 10). I antalet omhändertagan-

den har det inte skett någon stor förändring och de brådskande placeringarna har till och med minskat något. Inom barnskyddets öppenvård har antalet klienter minskat mellan 2017 och 2020.

Sammanlagt finns det 100 befattningar inom socialarbetet i barnskyddets öppenvard i Helsingfors. Vid Toivo arbetar dessutom sex socialarbetare och från början av 2022 har man fått fyra nya befattningar för ambulerande socialarbetare. Enligt barnskyddslagen har en socialarbetare sedan 1.1.2022 fått ha högst 35 barn under 18 år som klienter. Social- och hälsovårdssektorn i Helsingfors följer månadsvis upp både tillsättningsgraden av befattningarna för socialarbetare och antalet klienter inom barnskyddet. I tabell 11 specificeras antalet tillsatta befattningar inom socialarbetet inom barnskyddets öppenvård i social- och hälsovårdssektorn i Helsingfors samt antalet klienter vid granskningstidpunkterna åren 2020 och 2021. Tabellen visar att socialarbetarna inom barnskyddet i Helsingfors redan i två års tid i regel haft det antal klienter som den reviderade barnskyddslagen föreskriver.

Befattningarna har inte kunnat tillsättas och arbetet är mer krävande än tidigare

Tillgången på personal har blivit en utmaning. I befattningarnas tillsättningsgrad har det redan under en längre tid funnits ett underskott på tio personer. Inom barnskyddets socialarbete har man redan länge vidtagit åtgärder för att minska personalomsättningen och förbättra tillgången till personal, till exempel samarbete med läroanstalter och mentorverksamhet. Trots detta har ett flertal rekryteringsomgångar helt förblivit utan ansökningar, varvid befattningarna inte har kunnat tillsättas.

Även om klientmängderna minskat något, har arbetet blivit mer belastande och krävande. Familjerna har ofta många problem och är motvilliga att ta emot hjälp och stöd från barnskyddet. Belastningen ökar också på grund av de ständiga rekryteringarna och inskolningen av nya arbetstagare. Underskottet av socialarbetare orsakar att man inte kan arbeta så intensivt med alla klienter som man skulle behöva. Personalunderskottet orsakar också svårigheter med att uppdatera klientplanerna på det sätt som behövs. Dessutom är man på grund av personalomsättningen tvungen att flytta runt klienter mellan socialarbetarna.

De vanligaste orsakerna för stödbehovet som kommer fram hos klienterna är föräldrarnas missbruksproblem och psykiska ohälsa, barnens neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, föräldrarnas skilsmässor och gräl, ensam vårdnad, invandrarfamiljernas integrationsproblem och föräldrarnas hjälpbehov med ett barn med en utvecklingsstörning. Klienterna är också i sämre skick än tidigare när klientskapet inleds. Familjerna behöver starkare stöd och mer omfattande tjänster än tidigare. Till en del tjänster måste man köa. Tidvis råder brist på intensifierat familjearbete, familjerehabilite-

Tabell 10. Barnskyddets klientskap och klienthändelser inom social- och hälsovårdssektorn i Helsingfors åren 2017–2021, totalt antal klienter under året

	2017	2018	2019	2020	2021	2017–2021 ändring i %	2017–2021 ändring i antal
Alla anhängiggjorda barnskyddsärenden	17 815	18 165	19 223	20 169	21 008	17,9	3193
Barnskyddsanmälningar	16 311	16 610	17 183	18 023	19 025	16,6	2714
Barn som är klienter inom barnskyddet	7 387	6 915	6 629	6 601	6 818	-7,7	-569
Klienter inom öppenvården (alla)*	6 379	5 906	5 602	5 574	5 604	-12,1	-775
Klienter inom öppenvården (utan eftervård)*	5 302	4 937	4 684	4 659	4 483	-15,4	-819
Placering av ett barn i vård utom hemmet som stödåtgärd inom öppenvården*	348	317	360	302	252	-27,6	-96
Omhändertagna och placerade barn	2 114	2 088	2 185	2 106	2 139	1,2	25
Barn som placerats brådskande (som inletts under året)	503	449	514	461	465	-7,6	-38
Sammanlagt	**38 344**	**37 222**	**37 157**	**37 726**	**38 786**	**1,2**	**442**

*På grund av övergången till Apotti är siffrorna för 2021 per den 5.11.2021.

Tabell 11. Antalet tillsatta befattningar inom socialarbetet inom barnskyddets öppenvård i social- och hälsovårdssektorn i Helsingfors och antalet klienter per månad åren 2020–2021

2020	jan.	febr.	mars	april	maj	juni	juli	aug.	sept.	okt.	nov.	dec.
Tillsatta lediga befattningar	94	96	95	94	92	94	94	90	94	92	93	91
Antalet klienter	3 102	3 110	2 892	3 161	3 147	3 185	3 245	3 253	3 229	3 203	3 217	3 229
Klienter/ socialarbetare	33	32	30	34	34	34	35	36	34	35	35	35
2021												
Tillsatta lediga befattningar	89	86	91	87	89	89	89	88	90	87	-	-
Antalet klienter	3 187	3 162	3 150	3 107	3 118	3 102	3 106	3 050	2 863	2 882	-	-
Klienter/ socialarbetare	36	37	35	36	35	35	35	35	32	33	-	-

ringsplatser och professionella stödfamiljer. Rådgivningsbyrån, familjerådgivningen och skolhälsovården har inte tillräckliga resurser för att kunna identifiera orosmoment i ett tidigt skede, vägleda och motivera familjer till tjänsterna eller följa upp tjänsternas effekt. Det är viktigt att man lyckas engagera föräldrarna i de missbruks- och mentalvårdstjänster som de får och att barnens och familjernas behov ses som en helhet.

Tjänsterna inom öppenvården påverkar omhändertaganden och placeringar i vård utom hemmet

Tidigt stöd för barnfamiljer är verksamhet som syftar till att identifiera, förebygga och lindra barns, ungas och familjers problem så tidigt som möjligt efter att man upptäckt något som orsakar oro. Målet är att bevara och stärka barnets och familjens livskontroll och resurser. Dessutom är målet att med låg tröskel möjliggöra och genomföra tidigt stöd i vardagen på barnets och familjens villkor. Om tjänsterna inom det tidiga stödet inte är tillräckliga eller om de inte ges i rätt tid, behövs korrigerande tjänster, till exempel tjänsterna inom barnskyddets öppenvård. Å andra sidan kan det även ses att basservicens otillräcklighet kompenseras med stödåtgärder inom barnskyddets öppenvård.

Tidigt ingripande och tillhandahållande av stöd och tjänster anses förebygga behovet av eventuella tyngre stödåtgärder. Social- och hälsovårdssektorn i Helsingfors producerar en mängd olika tjänster för olika klientgrupper. Till barnfamiljer finns till exempel tjänster inom rådgivningen och skolhälsovården, familjerådgivning, hemservice för barnfamiljer, socialhandledning och andra specialtjänster.

Antalet klienter inom barnskyddets öppenvård har kunnat påverkas genom att satsa på arbetsgrupper där olika aktörer samarbetar med bedömningen av servicebehovet. Dessutom har familjesocialarbetet utökats. Andelen barn som omhändertagits eller placerats för vård utom hemmet av det totala antalet klienter inom barnskyddet är inte speciellt stort. Både andelen och antalet verkar ha minskat något sedan 2017. I fråga om detta kan tjänsterna inom barnskyddets öppenvård anses vara effektiva, även om det inte går att säga något säkert om hur det tidiga stödet och barnskyddets öppenvård påverkar antalet klienter inom vård utom hemmet, kostnadsutvecklingen eller längden på vårdperioderna. Uppföljningsdata om de olika tjänsternas effekt finns inte att tillgå.

Coronapandemins effekter på genomförandet av barnskyddets öppenvård

Utöver barnskyddsanmälningarna ökade kontakterna och de föregripande barnskyddsanmälningarna i enlighet med socialvårdslagen kraftigt år 2020. Mot slutet av året ökade också antalet bedömningar av servicebehovet som leder till klientrelationer inom barnskyddet. Under 2020 och 2021 syntes effekterna av coronapandemin som en ökning av barnskyddsanmälningar, framför allt i fråga om anmälningar gällande våld mellan vuxna. Pandemins och restriktionernas effekter syntes hela året också som en ökning i antalet föregripande barnskyddsanmälningar, barns och ungas brottslighet samt vårdnads- och umgängestvister mellan föräldrarna. Man har varit tvungen att ordna akut hjälp till hemmen. I skilsmässofamiljer har pandemin försvårat genomförandet av umgänget med barnen. Coronapandemin har också utnyttjats som ett skäl att tacka nej till tjänster. En del av tjänsterna blev distanstjänster under pandemin, vilket har upplevts som ett bra verksamhetssätt, men tjänster på distans är inte ett tillräckligt stöd för familjer med stort servicebehov. Coronapandemins effekter kommer sannolikt att synas med fördröjning även fortsättningsvis även i servicebehovet inom barnskyddets öppenvård.

Slutsatser

Personaldimensioneringen i tjänsterna inom barnskyddets öppenvård är tillräcklig enligt lag, men eftersom familjernas svårigheter har ökat, kan behoven inte alltid tillgodoses. I praktiken är alltså tjänsterna inom öppenvården inte alltid tillräckliga. Antalet klienter per socialarbetare stämmer överens med bestämmelserna i den nya barnskyddslagen och är högst 35 klienter per medarbetare. Antalet befattningar inom socialarbetet skulle vara tillräckligt för att genomföra socialarbetet med hög kvalitet, om befattningarna skulle kunna tillsättas. Att öka befattningarna under 2022 kommer inte nödvändigtvis att underlätta situationen. Personalunderskottet har under lång tid varit ungefär tio personer trots att sektorn har försökt att med olika slags åtgärder minska personalomsättningen och förbättra tillgången till personal.

Barnskyddets öppenvård har kapacitet att sköta de lagstadgade skyldigheterna, men på grund av personalbristen och eftersom barnens och familjernas svårigheter har förvärrats, kan behoven inte alltid tillgodoses. De barn och familjer som får tjänster inom barnskyddets öppenvård har ofta många slags problem och därför är det viktigt att familjens behov ses som en helhet. Man kan inte arbeta så intensivt med klienterna som skulle behövas. Dessutom är man på grund av personalomsättningen tvungen att flytta runt klienter mellan socialarbetarna. Coronapandemin har fördjupat familjernas svårigheter. Familjerna behöver allt starkare mångprofessionellt stöd och mångprofessionella tjänster och är också i sämre skick än tidigare när klientskapet inleds. Tidvis råder brist på intensifierat familjearbete, familjerehabiliteringsplatser och professionella stödfamiljer.

Antalet klienter inom barnskyddets öppenvård har kunnat påverkas genom att satsa på arbetsgrupper där flera aktörer samarbetar i bedömningen av servicebe-

hovet och på själva bedömningen av servicebehovet. Tjänsterna inom tidigt stöd, såsom familjesocialarbete, har stärkts. Det kan ändå ses att bristerna i basservicen måste kompenseras med stödåtgärder inom barnskyddets öppenvård. Det verkar som att man med tjänsterna inom öppenvården har kunnat förebygga omhändertaganden och placeringar för vård utom hemmet. Uppföljningsdata om tjänsternas effekt finns dock inte att tillgå.

Revisionsnämnden konstaterar att

social- och hälsovårdssektorn bör

- vidta effektivare åtgärder än tidigare för att minska omsättningen av socialarbetare och förbättra tillgången till socialarbetare inom barnskyddet.
- vidareutveckla tjänsterna som ordnas i samarbete med många aktörer och där barnens och familjernas behov beaktas på ett heltäckande sätt.
- utöka tjänsterna inom tidigt stöd för barnen och familjerna så att familjerna får tillräckligt stöd i rätt tid.
- utveckla uppföljningen av effektiviteten av det tidiga stödet för barnfamiljer och tjänsterna inom barnskyddets öppenvård.

Hälsa och välfärd från tjänsterna

Hemvård för äldre

? Har målen för hemvården uppnåtts?

! I huvudsak inte. Personalbristen är det största problemet.

Utvärderingens huvudfråga:

Har hemvården ordnats enligt äldreomsorgslagen och stadens mål?

Delfrågor:

1. Är tillgången till hemvård jämlik i olika områden och på olika språk?

2. Har en kunnig och välmående personal tryggats på ett tillräckligt sätt?

3. Har åtgärderna gällande hemvården enligt Stadens seniorprogam genomförts?

Kraven gällande service enligt äldreomsorgslagen avgränsades till två paragrafer: Servicen ska ordnas på ett sådant sätt att den är tillgänglig på lika villkor för den äldre befolkningen i kommunen, och tvåspråkiga kommuner ska ordna servicen på finska och svenska så att de som anlitar servicen blir betjänade på det språk de väljer.

Målet enligt stadsstrategin 2017–2021 var att stärka hemvården och välbefinnandet för klienterna och personalen inom hemvården. Närmare mål och åtgärder för hemvården definieras i dokument om arbetshälsa och i Stadens seniorprogam, som utgör en sådan åtgärdsplan som äldreomsorgslagen förutsätter. I seniorprogrammet definierades våren 2019 sju åtgärder för hemvården. I utvärderingen granskades fyra av dem:

1. Ett avtal om rörlighet ska utarbetas i samarbete mellan hemvårdens klienter och deras närstående. Målet är att ett avtal om rörlighet har utarbetats för minst 70 procent av klienterna med regelbunden hemvård.

2. Hemvården utvecklas så att den fungerar bättre än hittills och motsvarar klienternas önskemål och behov. Inom hemvården genomförs ett pilotprojekt där man testar en riskmätare som proaktivt identifierar de personer som behöver tyngre tjänster och för dem skräddarsys individuella servicehelheter som bättre stödjer boende i hemmet.

3. Antalet sjukskötare inom hemvården utökas så att sjukskötarnas andel av hela hemvårdspersonalen är 20 procent år 2019. Ökningen genomförs både genom att inrätta minst nya 20 befattningar och genom omstrukturering av personalen inom hemvården. I hemvården utreds möjligheten att dela arbetsuppgifterna så att besöken hos de äldre sköts av samma arbetstagare så ofta det går.

4. Av Servicecentralen Helsingfors välfärdstjänster utvecklas en servicehelhet som stödjer de äldres boende i hemmet. Tjänster som stödjer boendet i hemmet omfattar till exempel rehabilitering på distans och verktyg för diagnostik på distans.

Insatserna som grupperats under fyra åtgärder innehåller i praktiken sju separata åtgärder, vars genomförande utvärderades. Till den fjärde åtgärden länkades även målet beträffande distansvårdens andel som var ett bindande mål i budgetarna för 2020 och 2021.

Materialet i utvärderingen bestod av intervjuer, en enkätundersökning, skriftliga informationsbegäran, kundnöjdhetsenkäter som hemvården lät göra samt statistik och hemvårdens dokument. Sammanlagt tolv personer intervjuades, varav åtta var hemvårdschefer och resten representanter för hemvårdens ledning och sakkunniga. Enkätundersökningen genomfördes bland chefer och medarbetare i december 2021. Sammanlagt 384 personer svarade på enkäten, varav 51 var chefer. Svarsprocenten bland cheferna var 71. Ungefär var fjärde medarbetare svarade på enkäten. Dessutom fick man information i samband med revisionsnämndens 2:a sektions utvärderingsbesök till social- och hälsovårdssektorn.

Hemvården är inte språkligt jämlik

Hemvårdens svenskspråkiga tjänster produceras både som stadens egen verksamhet och som köpta tjänster. Den språkliga jämlikheten förverkligas inte fullt ut, eftersom varken staden eller producenterna av köpta tjänster har tillräckligt många svensktalande vårdare. I rekryteringarna till den svenskspråkiga hemvårdens team har man inte alltid lyckats rekrytera svensktalande vårdpersonal och därmed har lediga befattningar också tillsatts med finsktalande vårdpersonal. Det finns bara ett fåtal producenter av svenskspråkig hemvård. Av de besök som beställts av den största producenten av köpta tjänster genomfördes 58–71 procent på svenska under perioden juli–december 2021. I avtalen om köpta tjänster har man definierat sanktioner för utebliven svenskspråkig service.

Å andra sidan förverkligas de språkliga rättigheterna inte alltid inom den finskspråkiga hemvården heller. Enligt äldrerådets uppskattning är det vanligt med språkliga svårigheter mellan vårdpersonalen och klienten och i förhållande till anhöriga.

Den regionala jämlikheten uppnås

Tillgången till hemvård är jämlik oavsett var man bor. Personalsituationen inom hemvården varierar på olika håll i Helsingfors. Trots detta kan hemvård tillhandahållas alla klienter som uppfyller kriterierna för beviljande av hemvård, vid behov som köpt tjänst. Resurser har också jämnats ut mellan områdena genom att flytta lediga befattningar, vilket gör det möjligt att antingen rekrytera eller använda de anslag som följer med befattningen på en köpt tjänst.

HelppiSenioris centraliserade klientstyrning inledde sin verksamhet i februari 2018. Tidigare gjordes bedömning av servicebehovet av sjukskötare och hälsovårdare inom hemvårdens närserviceområden. Den centraliserade bedömningen av servicebehovet har förenhetligat rutinerna. En annan åtgärd som ökat den regionala jämlikheten har varit inrättandet av den rehabiliterande bedömningsenheten i september 2019. Innan enheten inrättades kom nästan alla klienter efter utskrivning från sjukhuset eller bedömning av servicebehovet vid klientstyrningen direkt till hemvården. I den nuvarande modellen inleds klientskapet inom den regelbundna hemvården via en rehabiliterande bedömningsperiod. Jämlikheten har också ökat i och med att social- och hälsovårdsnämnden fattade beslut om grunderna för beviljande av hemvård, som trädde i kraft i början av 2021.

De nya, centraliserade aktörerna har skapat förutsättningarna för regionalt jämlikt beviljande av hemvård. Det finns dock ingen statistik över hur lång väntetiden till den regelbundna hemvården är efter att klienten eller någon annan instans kontaktar HelppiSeniori eller då sjukhuset bedömer att klienten som skrivs ut inte klarar sig hemma utan hjälp. Enligt intervjuerna och de skriftliga svaren finns det ingen kö till hemvården. I akuta situationen får man hemvård mycket snabbt. I icke-brådskande fall kan det i praktiken ta över fyra veckor innan den regelbundna hemvården inleds, varav klientens rehabiliterande bedömningsperiod pågår under de två sista veckorna. I detta fall tillhandahåller personalen vid den rehabiliterande bedömningsenheten hjälp med omvårdnaden och stöd för rehabiliteringen i klientens hem. Klientens vårdbehov bedöms under perioden.

I hemvårdens bedömning av servicebehovet finns överlappningar

För att beviljas hemvård måste klienten genomgå ett antal bedömningsfaser. I den centraliserade klientstyrningen görs en preliminär bedömning av servicebehovet. Vid den rehabiliterande bedömningsenheten genomförs en rehabiliterande bedömningsperiod, under vilken vårdbehovet bedöms. När klienten har beviljas regelbunden hemvård gör hemvården en bedömning av funktionsförmågan och av vård- och servicebehovet. Beslut om regelbunden hemvård fattas innan klienten går över till hemvården. Hemvården kan behöva definiera klientens tjänster på nytt, vilket förargar klienterna och är frustrerande ur hemvårdens perspektiv. Hemvårdspersonalen anser att samarbetet med den rehabiliterande bedömningsenheten är otillräckligt.

Bedömning av servicebehovet enligt socialvårdslagen inleds inte inom tidsfristen

Enligt socialvårdslagen ska bedömningen av servicebehovet för en person över 75 år påbörjas senast den sjunde vardagen efter det att klienten, en anhörig eller en närstående eller klientens lagliga företrädare har kontaktat den kommunala myndighet som ansvarar för socialservicen för att få service. Dessutom ska bedömningen slutföras utan ogrundat dröjsmål. Helsingfors har mot slutet av 2021 inte kunnat hålla den handläggningstid som socialvårdslagen föreskriver. När socialservicen gick över till att använda Apotti i april 2021, uppstod i statistiken ett avbrott för perioden maj–juli. I augusti–december 2021 var den genomsnittliga handläggningstiden för bedömningen av servicebehovet för personer över 75 år rentav 41–45 dygn. Enligt social- och hälsovårdssektorn är uppgifterna i Apotti för närvarande riktgivande och statistiken måste ännu valideras. Enligt sektorn syns vårdskulden och dröjsmål som själva Apotti orsakat också i klientstyrningen. Även om statistiken inte är helt pålitlig, är det uppenbart att tidsfristen enligt lagen överskrids.

Personalbristen har förvärrats under de senaste åren

Tillgången till vårdpersonal har varit en utmaning i hela landet redan i flera år. Coronapandemin förvärrade situationen ytterligare, då behovet av vikarier har varit större än vanligt och vårdarnas rörlighet från övriga Finland till huvudstadsregionen har minskat. Förutom närvårdare har det nu blivit svårare att anställa sjukskötare. Befattningarna för ansvarssjukskötare har däremot kunnat tillsättas utan problem.

Man har försökt trygga en tillräcklig personalstyrka bland annat genom att öka vården på distans samt användningen av servicesedlar och köpta tjänster. Helsingfors har även vidtagit många åtgärder för att trygga tillgången till stadens egen vårdpersonal, men åtgärderna har inte varit tillräckliga: 2017–2021 har tillsättningsgraden sjunkit från 89,8 procent till 82,8 procent. I praktiken saknas alltså arbetstagare till 17,2 procent av platserna. I grannstäderna Esbo och Vanda var tillsättningsgraden bättre i början av 2022, över 85 procent.

Viktiga siffror från 2021

1 737
befattningar

tillsättningsgrad
82,8%

5 818 klienter med regelbunden hemvård

andelen klienter som får vård på distans
14,5 %

sjukskötarnas och hälsovårdarnas andel av vårdpersonalen
19 %

andelen klienter som har ett avtal om rörlighet
69,5 %

Antalet befattningar där vårdpersonal saknas helt har ökat betydligt. I 66 procent av alla lediga befattningar år 2020 saknades vårdpersonal helt (127 befattningar). Motsvarande siffra 2017 var 38 procent (39 befattningar).

Svårigheten att anställa personal till de lediga befattningarna syns även i tillgången till vikarier. Det är svårt eller omöjligt att få behöriga vikarier. År 2017 hade man ingen personal till 24 procent av vikariaten, och 2020 hade andelen redan vuxit till 37 procent. Samtidigt minskade andelen av behöriga vikarier från 68 procent till 57 procent.

Inom hemvården används en resurspool med ordinarie personal som i första hand används för akuta och kortvariga vikariebehov. Via Seure Henkilöstöpalvelu Oy skaffas vikarier vanligtvis för längre vikariat som är kända på förhand. Enligt enkäten som riktades till hemvårdspersonalen hade en tredjedel av svarspersonerna varit tvungen att dagligen lösa personalbristfrågor under en arbetsvecka under hösten 2021, då man inte kunde få tag på vikarier varken via Seure eller från resurspoolen. I praktiken flexar den ordinarie personalen och arbetar övertid för att klientbesöken ska kunna skötas.

Vikarierna sköter endast uppgifter inom det direkta klientarbetet och även av dessa endast en del. Resten av uppgifterna, till exempel de uppgifter som åligger ansvarssjukskötaren, olika beställningar och kontakter med anhöriga sköts av de andra arbetstagarna vid sidan av sina egna klientbesök. Den inhyrda arbetskraftens arbetsinsats ersätter inte till 100 procent den ordinarie personalens arbetsinsats. Dessutom går den ordinarie personalens arbetstid åt på att inskola vikarierna.

I början av strategiperioden 2017–2021 fanns det inom hemvården 1 799 befattningar, varav 1 689 för vårdpersonal. I september 2021, när strategiperioden hade löpt ut, fanns det 40 färre befattningar för vårdpersonal än i utgångsläget. Förändringen förklaras i huvudsak av att över 70 befattningar fördes över till HelppiSeniori 2018, och andra sidan har det bildats en ny yrkesgrupp inom hemvården, ansvarssjukskötarna. Sammanlagt fanns 34 ansvarssjukskötare under 2021. Överföringen av befattningar till HelppiSeniori var en neutral åtgärd i det avseende att med personalen som överfördes, överfördes även arbetsuppgifterna. I slutet av 2021 var antalet befattningar 1 737.

Samtidigt som antalet befattningar har minskat, har också antalet klienter minskat. I relativa siffror har antalet klienter minskat mer jämfört med hemvårdens personalstyrka, vilket innebär att en arbetstagare har något färre klienter att ta hand om än tidigare. Enligt denna granskning verkar det som att hemvården stärkts något i enlighet med stadsstrategin. Antalet klienter är ger dock inte en adekvat beskrivning av den

faktiska arbetsmängden, eftersom antalet klienter med större vårdbehov har ökat. Dessutom måste det beaktas att samtidigt som antalet befattningar har minskat, har antalet lediga befattningar och befattningar där personal saknas helt ökat.

Även om antalet klienter har minskat upplever personalen fortfarande att arbetstempot är högt. Detta verkar i synnerhet bero på att arbetstagaren inte kan koncentrera sig på att ta hand om sina egna klienter. Enligt enkäten måste nästan 20 procent av personalen varje arbetsdag sköta andra medarbetares klientbesök vid sidan av sina egna klientbesök på grund av personal- och vikariebristen.

Klientbesöken har planerats så att en närvårdare tillbringar 60 procent av arbetsdagen hos klienter. Dessa 60 procent kallas direkt arbetstid. I praktiken har utfallet varit i genomsnitt 47 procent, men den regionala variationen ligger på 43–52 procent. Största delen av närvårdarens arbete sker alltså någon annanstans än hos klienten. Förflyttningarna mellan klienterna förklarar endast en liten del av den direkta arbetstiden. Rapportering, konsultation, kontakter med anhöriga och olika sorts beställningar utgör en stor del av arbetet. Utöver dessa måste man också ha tid för team- eller enhetsmöten och utbildningar.

Personalens arbetshälsa har förbättrats, men inte tillräckligt

Målet enligt stadsstrategin 2017–2021 var att stärka välbefinnandet bland hemvårdspersonalen. Närmare mål fastställdes i planerna som baserade sig på stadens program för välbefinnande i arbetet. Den ovan beskrivna dåliga personalsituationen påverkar också välbefinnandet hos hemvårdens ordinarie personal. Arbetstagarna vid hemvårdsenheterna mår sämre än social- och hälsovårdssektorns övriga personal i genomsnitt. Det finns dock skillnader mellan hemvårdsenheterna.

Tabell 12 visar utvecklingen av målen för arbetshälsan. Inget av de fem målen uppnåddes, även om två av dem utvecklades i rätt riktning.

De mätare för arbetshälsa, för vilka ingen målnivå hade satts men som utvecklades i en positiv riktning, var upplevelsen av jobbrelaterad stress, arbetsmängd som överstiger toleransen, andelen personer som övervägt att byta arbetsgivare och avgångsomsättning. Även om den upplevda jobbrelaterade stressen minskade 2018–2020, upplevde personalen vid hemvårdsenheterna fortfarande avsevärt mer jobbrelaterad stress jämfört med den genomsnittliga upplevelsen hos andra arbetstagare inom samma sektor.

Målen för Stadens seniorprogam uppnåddes i huvudsak inte

I utvärderingen granskades sju åtgärder: en genomfördes och fyra genomfördes inte, om en åtgärd fick man inte tillräckligt mycket information och en åtgärd var så diffust formulerad att dess genomförande inte kunde utvärderas. Åtgärden ”inom hemvården genomförs ett pilotprojekt där man testar en riskmätare som proaktivt identifierar de personer som behöver tyngre tjänster” genomfördes. Baserat på pilotprojektet bestämdes dock att riskmätaren inte producerade något mervärde. Informationen om åtgärdens fortsättning, det vill säga huruvida man lyckats skräddarsy individuella servicehelheter som stödjer boendet i hemmet för de klienter som behöver tyngre tjänster, var otillräcklig. Social- och hälsovårdssektorns sakkunniga inom hemvården anser att den individuella planeringen av tjänster fungerar väl inom hemvården i Helsingfors.

Tre numeriska mål och ett kvalitativt mål uppnåddes inte. I Stadens seniorprogram var målet att ett avtal om rörlighet har utarbetats för minst 70 procent av klienterna med regelbunden hemvård. Åren 2019 och 2021 låg man precis under målnivån, men 2020 uppnåddes målet. För andelen av vård på distans sattes i Stadens seniorprogram inget numeriskt mål, men i budgetarna för 2020 och 2021 var målet först en andel om 15 procent och sedan en andel om 20 procent. År 2020 uppnåddes målet. Av hemvårdens klienter fick 20,2 procent vård på distans med videoförbindelse. År 2021 uppnåddes målet emellertid inte. Andelen var 14,5 procent. Distansvården produceras av Servicecentralen Helsingfors. Hemvårdscheferna upplevde att tjänsterna på distans utgjorde ett bra stöd för hemvården, men arbetstagarna lyfte även fram att de begäran om kontroller som kommer från distansvården belastar hemvården.

Det tredje numeriska målet var att utöka sjuksköterskornas andel av hemvårdspersonalen till 20 procent under 2019. Målet uppnåddes ännu inte, men år 2021 kom man redan nära. I mars 2021 var sjuksköterskornas och hälsovårdarnas andel av personalen i genomsnitt 19 procent. Målet uppnåddes i hälften av de åtta hemvårdsenheterna. Orsaken bakom de regionala skillnaderna är att hemvårdsenheterna själva fått bestämma hur många befattningar för närvårdare de anser behöva ändras till befattningar för sjuksköterskor.

Det kvalitativa målet var att utveckla hemvården så att den fungerar bättre än hittills och motsvarar klienternas önskemål och behov. Hemvårdsklienterna ger ett ganska positivt omdöme om den vård som de får. År 2020 upplevde de flesta klienter som hade erfarenhet av hemvård från tidigare år att hemvården varken blivit bättre eller sämre. I en enkätundersökning från december 2021 upplevde däremot merparten av arbetstagarna att hemvården blivit sämre under de senaste tre åren. I enkäten ombads arbetstagarna även uppskatta huruvida hemvården motsvarar klienternas behov och önskemål bättre i dagsläget än för 2–3 år sedan. De flesta tvivlade på att den gjorde det. Överlag var arbetstagarna mer kritiska än klienterna när det gällde hur väl hemvården lyckas. Chefernas all-

Tabell 12. Utvecklingen av mätarna som beskriver arbetshälsan inom hemvården

Mål för arbetshälsan (år)	Utfall	Uppnåddes målet?	Skedde utveckling i önskad riktning?
Sjukfrånvaro, mål ≤ 4,8 procent (2020)	6,7	👎	👎
Socialt kapital, mål ≥ 3,76 (2020)	3,7	👎	👍
Möjligheterna att påverka det egna arbetet: andelen svarspersoner som upplever att de inte har möjligheter att påverka förändringar som sker på jobbet ≤ 47 procent (2020)	50,6	👎	👍
Över 74 procent av arbetstagarna upplever sin arbetsförmåga som god (2019)	70,3	👎	👎
Arbetets meningsfullhet: målet är positiv utveckling (den procentuella andelen svar med positiv utveckling år 2019 jämfört med 2017, procentenheter)	-3	👎	👎
Belastning på grund av att kontrollen över arbetet och de krav som arbetet ställer inte är proportionerliga upplevs av mindre än 29,8 procent av personalen (2020)	43,4	👎	👍

männa omdöme låg närmare klienternas än arbetstagarnas omdöme.

I Stadens seniorprogram hade det fastställts att man ska utreda möjligheten att dela arbetsuppgifterna så att besöken hos de äldre sköts av samma arbetstagare så ofta det går. Detta preciserades i hemvårdens verksamhetsplan för 2019–2021, där en prioriterad uppgift för 2019 var att säkerställa att klientens besök sköts endast av ett visst antal (målnivå) vårdare. Dock sattes ingen målnivå och det gjordes ingen systematisk uppföljning. Enligt en uppgift från 2021 hade klienterna i genomsnitt 13 olika vårdare per månad. Målsättningen var i den mån bristfällig att man i utvärderingen inte kunde ta ställning till huruvida målet uppnåddes. För de klienter som får vård på distans var antalet olika vårdare avsevärt större, 23. Dessutom står målet att öka antalet klienter som får vård på distans och målet gällande antalet olika vårdare som besöker klienter i strid med varandra.

Uppnåendet av stadens mål varierar vid de olika hemvårdsenheterna

Hemvården som helhet har inte lyckats uppnå mer än en liten del av de mål som fastställts på stadsnivå. Typiskt är att målen uppnåddes vid vissa hemvårdsenheter, men inte vid alla. Skillnaderna mellan de åtta regionala hemvårdsenheterna var ofta oväntat stora. Exempelvis varierade andelen befattningar utan vårdpersonal av de lediga befattningarna i slutet av 2020 från 45 procent i mellersta hemvårdsenheten till 85 procent i sydöstra hemvårdsenheten. Andelen av vård på distans varierande med 11–24 procent i de olika enheterna. Också i den upplevda arbetshälsan fanns stora skillnader mellan enheterna. Skillnaderna var dock inte systematiska, utan vid vissa enheter var vissa saker bättre och andra sämre. Endast den sydvästra hemvårdsenheten stack ut som ett område där de flesta av de angelägenheter som granskades fick bästa omdömen i staden.

De regionala skillnaderna kan förklaras av många faktorer. Klientstrukturen är inte identisk i områdena och områdena är inte lika stora. Enligt arbetstagarnas uppfattning varierar rutinerna mycket i olika områden, enligt äldrerådet till och med mellan arbetstagare.

Coronapandemins effekt på hemvården

Coronapandemin påverkade inte verksamheten inom hemvården lika mycket som till exempel verksamheten vid enheterna med heldygnsomsorg. Personalens sjukfrånvaro ökade dock, och det blev svårare att få vikarier. Också personalens rörlighet inom landet minskade. En upplevd fördel av coronapandemin var att arbetstagarna kunde bättre än tidigare koncentrera sig på klientarbetet. Pandemin inskränkte hemvårdsklienternas livsmiljö, då många av stadens tjänster för äldre stängdes ned och verksamhet ersattes med distansträffar. Hemvårdsbesöken hos äldre som lider av ensamhet kunde dock ökas, eftersom många klien-

ter samtidigt avbröt hemvårdstjänsterna på grund av rädslan för smitta.

Slutsatser

Hemvården uppfyller inte till fullo jämlikhetskraven enligt äldreomsorgslagen och många av stadens mål för hemvården har inte uppnåtts. Äldreomsorgslagens kvar på språklig jämlikhet förverkligas inte, eftersom det råder brist på svensktalande vårdpersonal. Klienterna med rätt till svenskspråkig service betjänas inte alltid på svenska. Den regionala jämlikheten uppnås i den mening som avses i äldreomsorgslagen, även om det finns områdesvisa skillnader mellan hemvårdsenheterna. Förutsättningarna för att förverkliga den regionala jämlikheten finns, men det finns ingen statistik över hur lång tid det tar från att servicebehovet uppfylls till att hemvården inleds.

De flesta åtgärderna gällande hemvården i Stadens seniorprogram har inte genomförts och målen för arbetshälsan har inte uppnåtts. Uppnåendet av målen för arbetshälsan har påverkats av personalbristen och delvis av coronapandemin. Det sist nämnda har framför allt påverkat målet att minska sjukfrånvaro.

I HelppiSeniori, det vill säga den centraliserade klientstyrningen, har tidsfristen för påbörjande av bedömning av servicebehovet för personer över 75 år enligt socialvårdslagen, sju vardagar, överskridits hösten 2021. I bedömningen av servicebehovet finns överlappningar, eftersom detta arbete görs först vid HelppiSeniori, sedan under den rehabiliterande bedömningsperioden vid den rehabiliterande bedömningsenheten och bedömningen av servicebehovet fortsätter ännu inom hemvården. Formellt sett är HelppiSeniori den enda aktören som utför bedömning av servicebehovet enligt socialvårdslagen. För klienten kan situationen dock te sig motsägelsefull. Den rehabiliterande bedömningsenheten lovar att klienten får vissa tjänster inom hemvården, men hemvården kan göra en annan bedömning.

Coronapandemin påverkade en del av målen som granskades, men den största utmaningen, personalbristen, har funnits redan före pandemin. Pandemin förvärrade i synnerhet vikariebristen, vilket också påverkar den ordinarie personalens arbetshälsa. I social- och hälsovårdssektorn och inom hemvården har det vidtagits åtgärder för att trygga tillgången till arbetskraft, men åtgärderna har inte varit tillräckliga.

Baserat på utvärderingen finns det anledning att fundera på om det går att minska vårdpersonalens arbetsbelastning genom att minska arbetsuppgifterna i det direkta klientarbetet och utvidga vikariernas arbetsbeskrivning. Uppgifterna i det direkta klientarbetet är i sig viktiga, men en del av dem skulle kunna skötas av mindre utbildad personal, till exempel vårdbiträden. Förutom av personal- och vikariebristen belastas den ordinarie personalen också av inskolningen av vikarier och av att den inhyrda arbetskraftens arbetsinsats inte till 100 procent ersätter den ordinarie personalens arbetsinsats. Det är möjligt att vikariernas arbetsuppgifter onödigt begränsas genom hemvårdens egna anvisningar.

I hemvården finns mycket regionala skillnader både vad gäller arbetshälsan och uppnåendet av andra mål som stadens fastställt. De regionala skillnaderna kan delvis förklaras av faktorer som social- och hälsovårdssektorn inte kan påverka, såsom befolkningens åldersfördelning och socioekonomiska ställning i områdena. Med de medel som ledningen förfogar över borde man dock sträva efter att tillämpa bästa praxis i så stor utsträckning som möjligt. Enligt personalens uppfattningar finns det fortfarande stora skillnader i verksamhetssätten mellan områdena.

Revisionsnämnden konstaterar att

social- och hälsovårdssektorn bör

- säkerställa att bedömningen av servicebehovet för personer över 75 år enligt socialvårdslagen genomförs inom tidsfristen.
- vidta effektivare åtgärder än tidigare för att förbättra tillgången till vårdpersonal.
- öka dialogen mellan den rehabiliterande bedömningsenheten och hemvårdspersonalen när en klient överförs från den rehabiliterande bedömningsperioden till hemvården.

hemvården inom social- och hälsovårdssektorn bör

- säkerställa att den språkliga jämlikheten enligt äldreomsorgslagen förverkligas.
- utreda om de indirekta uppgifter som ingår i ansvarssjukskötarnas klientarbete kan minskas.
- utreda om vikariernas arbetsbeskrivning kan utvidgas så att den bättra motsvarar den ordinarie personalens arbetsbeskrivning.
- identifiera bästa praxis ur arbetshälsans och vårdkvalitetens perspektiv och tillämpa dem i så stor omfattning i olika områden som möjligt.

Äldre patienter inom jourverksamheten

? Har man försökt minska de äldre patienternas onödiga jourbesök inom hemvården och serviceboendet?

! Ja, men effekten av åtgärderna på antalet prehospitala akuta omhändertaganden eller antalet besök på jourmottagningen har dock inte kunnat utvärderas på grund av coronapandemin och bristfällig statistik.

Utvärderingens huvudfråga:

Har kommunerna och HUS främjat målet att ta hand om en större andel av de akuta äldre patienterna inom institutionsvården, serviceboendet och hemvården i stället för på jourmottagningen?

Delfrågor:

1. Har städerna och HUS infört anvisningar, verksamhetssätt och tjänster som bidrar till att minska de äldre patienternas jourbesök?

2. Har antalet jourbesök, prehospitala akuta omhändertaganden och sjuktransporter för äldre patienter minskat?

Utvärderingen gjordes som en gemensam utvärdering mellan Helsingfors stads revisionsnämnd, revisionsnämnderna i de andra städerna i huvudstadsregionen och HUS revisionsnämnd. I denna utvärdering avses med begreppet äldre personer som fyllt 75 år. Med jourverksamhet avses sådan omedelbar bedömning och vård som krävs vid akut sjukdom eller skada eller försämring av en kronisk sjukdom.

Enligt befolkningsprognosen växer den äldre befolkningen i huvudstadsregionen snabbt och undersökningar visat att antalet jourbesök ökar ju äldre man blir. Således kommer belastningen på sjukhusens jourmottagningar att öka i framtiden. Enligt undersökningar är kostnaderna för äldre personers jourbesök per patient betydande, ofta högre än för yngre patienter. Äldre personers jourbesök kan vara förknippade med risker för patientens välbefinnande, eftersom patienten kan bli utsatt för förvirring, uttorkning eller undernäring. En betydande del av de äldre jourpatienterna återkommer till jourmottagningen, sjukhuset eller långtidsvården eller avlider under de närmaste månaderna efter jourbesöket. En del av de äldre personernas jourbesök skulle kunna skötas någon annanstans än vid jourenheterna. Att belasta sjukhusens jourmottagningar med personer som i stället för den specialiserade sjukvården skulle kunna vårdas inom primärvården är ett långvarigt och universellt fenomen.

För kommunerna i huvudstadsregionen och HUS har det i HUCS-områdets planer för ordnande av social- och hälsotjänsterna fastställts gemensamma utvecklingsmål och verksamhetsmodeller för joursituationer. I planen för ordnande av social- och hälsotjänsterna för 2018–2020 konstateras att målet är att jourmottagningarna endast ska fokusera på vården av jourpatienter. Utvecklingen av kontaktytan för tjänsterna för äldre är ett av de strategiska tyngdpunkterna i HUCS-områdets plan för ordnande av social- och hälsotjänsterna för 2021–2025. Till denna tyngdpunkt hör målet ”Tydlig verksamhetsmodell och arbetsfördelning vid utskrivning och arrangemang för fortsatt vård”.

Kommunerna i huvudstadsregionen har samarbetat för att utveckla omhändertagandet av äldre patienter inom jourverksamheten, ställt upp mål för detta och skapat verksamhetsmodeller inom GeroMetro-nätverket, som är Helsingfors, Esbo, Vanda, Grankulla, Kervo och Kyrkslätts gemensamma nätverk för utveckling av social- och hälsotjänsterna för äldre. Till nätverket hör också experter på arbete med äldre från Socca, huvudstadsregionens kompetenscenter inom det sociala området, som lyder under HUS. Ett tema som GeroMetro-nätverket arbetade med under utvecklingsperioden 2018–2020 var utvecklingen av modellerna för jourverksamheten. Arbetet med temat fortsätter under utvecklingsperioden 2020–2022 med utveckling och etablering av modellerna för jourverksamheten.

Materialet i utvärderingen bestod av intervjuer med och förfrågningar till städernas ansvariga instanser för hemvården, serviceboendet och institutionsvården, sakkunniga som utvecklar jourverksamheten för äldre patienter och resultatenheterna HUS Akut och HUS Internmedicin och rehabilitering. Som underlag användes även en enkät till hemvårdspersonalen vid Helsingfors stad. Enkäten besvarades av sammanlagt 384 personer. I utvärderingen gjordes även en systematisk litteraturöversikt över inhemsk litteratur om ämnet samt utnyttjades HUS statistik och dokument om prehospitala akuta omhändertaganden och jourbesök.

Handboken för jourverksamhet används omfattande

I hemvården och serviceboendet i Helsingfors har man sedan 2019 använt handboken för jourverksamhet. Handboken togs fram inom projektet Pätijä (Päivystyksellisten tilanteiden järjestäminen kotihoidossa ja palvelutaloissa 2018–2020, ung. Ordnandet av joursituationer inom hemvården och i servicehus). Handboken tillämpas mycket inom både stadens egna tjänster och de köpta tjänsterna. Personalen har tillgång till handboken i tryckt form och på intranätet och hemvårdspersonalen kan även använda den i mobilapplikationen Aina Mukana. Handboken och applikationen vägleder personal som arbetar med äldre personer steg för steg genom joursituationer. Samma handbok togs i bruk i Vanda 2020 i reviderad form, och när utvärderingen utarbetades skulle en motsvarande handbok även tas i bruk inom hemvården i Esbo. Utöver handboken för jourverksamhet har personalen inom hemvård och dygnetruntvård i Helsingfors en separat anvisning om konsultationer utanför tjänstetid i situationer där tillståndet för en klient inom hemvård eller dygnetruntvården akut försämras och man överväger att skicka klienten till jourmottagningen.

Både enligt Helsingfors räddningsverks chef för prehospital akutsjukvård och projektchefen som deltog i utvecklingen av jourverksamheten vid Helsingfors sjukhus har man i Helsingfors haft problem med att få personalen inom hemvård och dygnetruntvård att följa anvisningarna om joursituationer i praktiken och att börja använda de verktyg som är kopplade till anvisningarna. Personalen har fått utbildning i användningen av handboken för jourverksamhet i form av bland annat introduktioner och webbkurser, men på grund av coronapandemin och utbildningarna om ibruktagandet av klient- och patientdatasystemet Apotti har utbildningarna framskridit långsammare än planerat. På grund av det höga antalet vikarier och den stora personalomsättningen inom stadens hemvård och dygnetruntvård är utbildningsbehovet kontinuerligt. Personalunderskottet har gjort det svårt att delta i utbildningarna.

Enligt Helsingfors räddningsverks chef för prehospital akutsjukvård har den avsevärda bristen på vårdpersonal och den rikliga användningen av vikarier synts inom den prehospitala akutsjukvården som ett ökat antal uppdrag i synnerhet sedan våren 2021. Av hemvårdscheferna och den övriga personalen som svarade på Helsingfors revisionsnämnds enkät, som gjordes för utvärderingen av hemvården, angav 67 respektive 41 procent att de ansåg att handboken för jourverksamhet och applikationen Aina Mukana fungerar väl. Enligt svaren på de öppna frågorna i enkäten till hemvårdspersonalen kan en del av personalen undvika att använda applikationen Aina Mukana, eftersom man upplever detta vara belastande och onödigt.

Uppstarten av tjänsten Mobil vårdare har varit långsam i Helsingfors

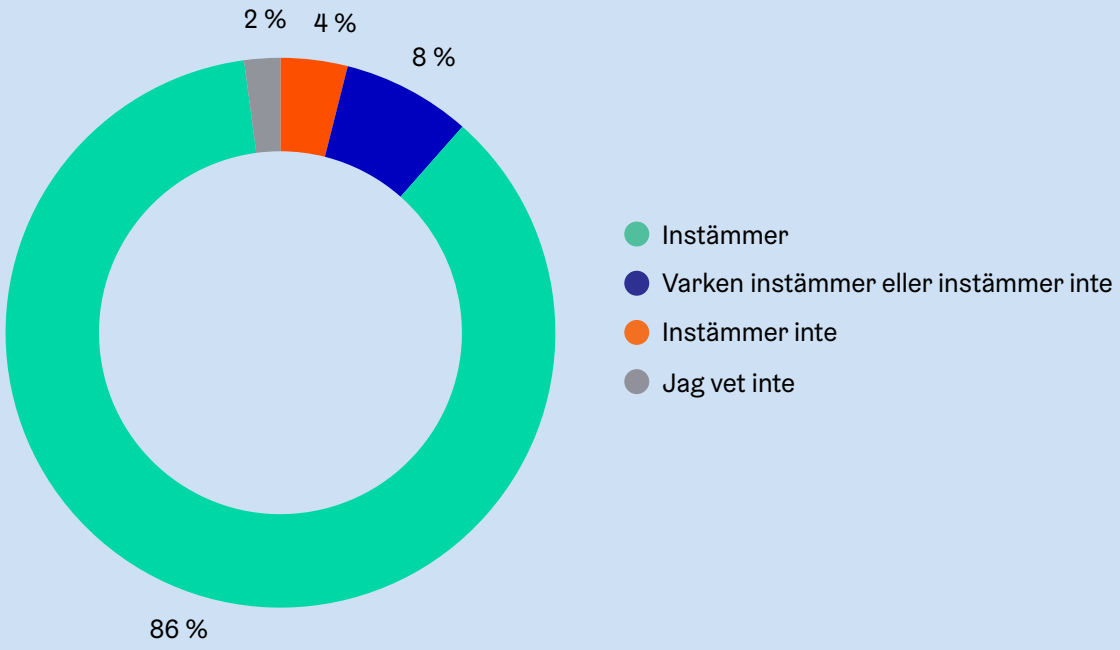
Helsingfors har i HUCS-områdets plan för ordnande av social- och hälsotjänsterna för 2021–2025 förbundit sig till att utveckla de tjänster för äldre som ges i hemmet. I planen hänvisas till den mobila enheten för diagnostik och vård som är specialiserad på joursituationer hos boende vid enheterna för långtidsvård och personer som behöver hemvårdens stöd. I verksamhetsmodellen ersätter ett besök av denna enhet ett besök på jourmottagningen, vilket är tungt för äldre patienter, i situationer där ett jourbesök inte är nödvändigt. Ett besök av den mobila enheten gör det möjligt att snabbare inleda vården i patientens hem. Målet är också en ändamålsenlig användning av den prehospitala akutsjukvårdens och sjuktransporternas resurser och att minska äldre hemvårdsklienters besök på jourmottagningen. Efter den mobila enhetens besök för diagnostik och bedömning kan vården vid behov fortsätta med besök från kommunens hemsjukhus.

Av kommunerna i huvudstadsregionen var Esbo och Kyrkslätt först med att börja använda verksamhetsmodellen för det mobila sjukhuset (LiiSa) 2019. Esbo utvecklade verksamhetsmodellen då tillsammans med HUS. Enligt iakttagelserna i utvärderingen minskade LiiSa sannolikt jourbesöken för de boende vid enheterna för långtidsvård i Esbo 2019, men i praktiken har tjänsten inte haft en inverkan på statistiken över hemvårdens jourbesök. Tjänsten etablerades i Esbo 2021.

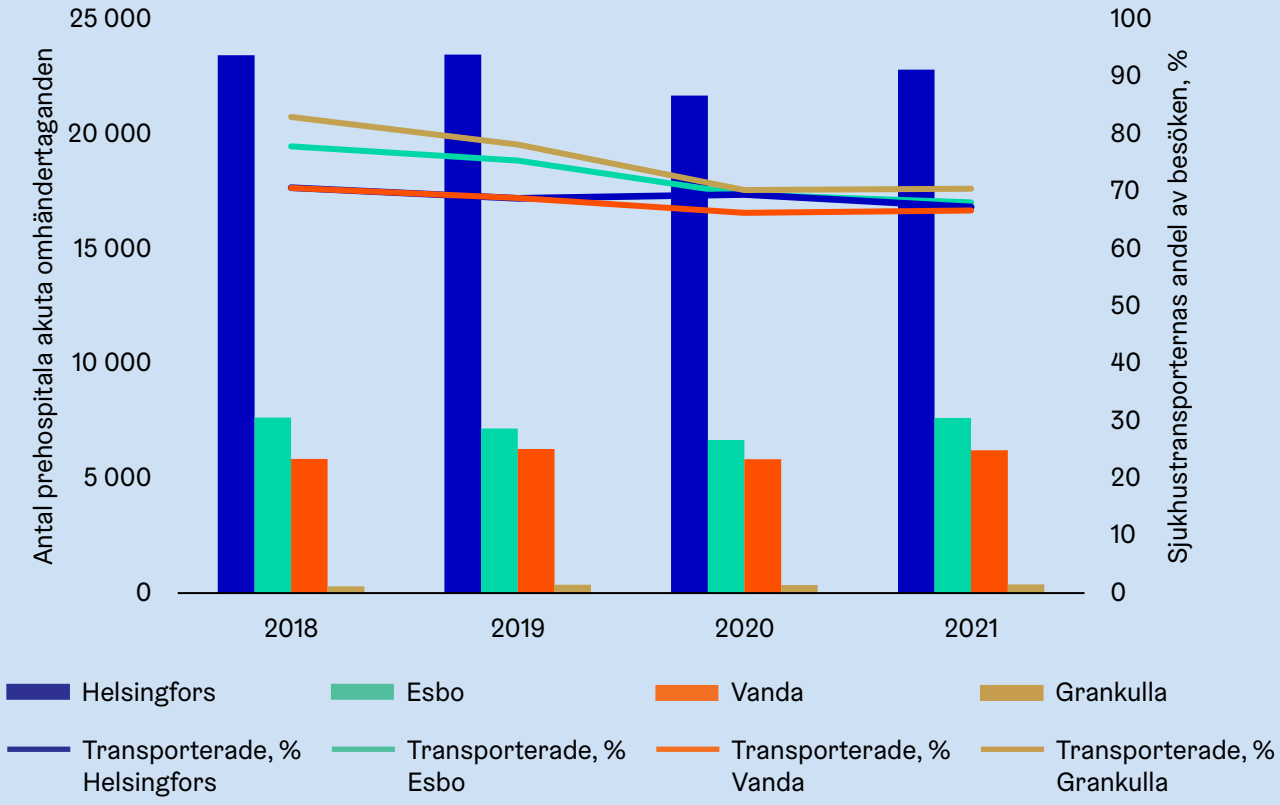
I Vanda inleddes LiiSa-tjänsten enligt den ovan beskrivna verksamhetsmodellen i samarbete med HUS 2021 och i Helsingfors en motsvarande tjänst, Mobil vårdare (Liiho) samma år. De mobila tjänsterna i Vanda och Helsingfors har funnits så kort tid att deras effekter ännu inte kunder utvärderas. Helsingfors Liiho har kommit igång mycket långsamt och antalet besök var mycket lågt 2021. Att tjänsten endast används lite kan bero på att tjänsten under 2021 inte var tillgänglig alla dagar i veckan och dygnet runt, till skillnad från LiiSa-tjänsten i Esbo och Vanda. Personalen inom hemvården och serviceboendet kan inte heller kalla Liiho direkt utan en konsultation. I Helsingfors anses välfungerande konsultationspraxis vara det primära sättet att undvika onödiga jourbesök för klienterna inom hemvården och serviceboendet. Liihos låga användningsgrad inom dygnetruntvården i Helsingfors kan också förklaras av att tjänstens egna sjukskötarresurs har utökats. Detta ger större kapacitet att ta hand om joursituationer med hjälp av den egna personalen.

I utvärderingen gick det inte att granska utvecklingen av antalet patienter som skickats från hemvården och serviceboendet till jourmottagningen. HUS statistik över prehospital akutsjukvård och jourverksamhet som användes i utvärderingen innehåller ingen information om varifrån patienten kommer (t.ex. hemmet,

Figur 13. Helsingfors hemvårdspersonals (N=331) bedömningar av påståendet ”Klienter skrivs ut från jourmottagningarna i för dåligt skick”



Figur 14. Prehospitala akuta omhändertaganden av personer som fyllt 75 år och sjukhustransporternas andel av besöken i städerna i huvudstadsregionen åren 2018–2021 (källa: HUS Akut)



en vårdinstitution), eftersom detta inte definierats som en obligatorisk uppgift i Apotti.

Helsingfors anser att arbetet för att utveckla utskrivningen är HUS ansvar

Intensiteten hos samarbetet mellan HUS och städerna i huvudstadsregionen och deras verksamhetsmodeller i den fortsatta vården och utskrivningen av äldre varierar. I Esbo och Vanda har man använt verksamhetsmodellen enligt HUCS-områdets plan för ordnande av social- och hälsotjänsterna, enligt vilken stadens personal möter äldre som sökt sig till jourmottagningen på jourmottagningen. Helsingfors och Grankulla i sin tur anser att arbetet för att utveckla utskrivningsprocessen enligt den ovan nämnda planen är HUS ansvar. I planen för ordnande av social- och hälsotjänsterna konstateras att för Helsingfors del är utskrivningsskötarna anställda vid HUS och att i Helsingfors sköter dessa skötare kommunikationen från den specialiserade sjukvårdens avdelningar till primärvårdens nivå.

Från Helsingfors tjänster kommer inga medarbetare till HUS jourverksamhet och Helsingfors har inga utvecklingsplaner kring detta. Processägarna till de tjänster i Helsingfors som ges hemma och HUS överskötare och utskrivningsskötare går dock regelbundet igenom verksamhetssätten vid utskrivning.

Av de chefer som besvarade enkäten till Helsingfors hemvårdspersonal ansåg över 50 procent att samarbetet med HUS jourverksamhet i utskrivningen av hemvårdens klienter löper smidigt. Av den övriga personalen upplevde endast en tredjedel att samarbetet löper smidigt. Av cheferna ansåg över 70 procent och av den övriga personalen nästan 90 procent att äldre patienter skrivs ut från jourmottagningarna i för dåligt skick (figur 13). Enligt hemvårdspersonalen i Helsingfors ökar hemvårdsklienternas jourbesök på grund av att det finns klienter inom hemvården som är i för dåligt skick.

Coronapandemins effekter på omhändertagandet av äldre patienter inom jourverksamheten

År 2020 minskade antalet prehospitala akuta omhändertaganden av äldre personer och andelen av sjuktransporter av uppdragen i alla kommuner i huvudstadsregionen (figur 14). Den sannolika anledningen till att besöken minskade är att de äldre och deras anhöriga samt personalen inom hemvården och serviceboendet i början av coronapandemin undvek att tillkalla ambulans och att söka sig eller skicka klienterna till jourmottagningen. År 2021 ökade antalet prehospitala akuta omhändertaganden av äldre i alla kommuner i huvudstadsregionen jämfört med det föregående året. Antalet uppdrag inom den prehospitala akutsjukvården under 2021 torde ha orsakats av att antalet patienter med lindriga coronasymtom ökade från och med början av december 2021, vilket också orsakade rusning vid HUS samjourer.

Helsingfors stads sjukhus chefsläkare och projektchef uppskattar att äldre personers jourbesök ökade sommaren 2021 på grund av personalbristen inom hemvården och serviceboendet till följd av coronapandemin. På grund av coronapandemin kan det inte dras några slutsatser om utvecklingen av antalet prehospitala akuta omhändertaganden av äldre till följd av de åtgärder som städerna har vidtagit i fråga om jourverksamheten. Också verksamhetssätten inom hemvården, serviceboendet och institutionsvården av äldre har varit exceptionella på grund av coronapandemin. Enligt Helsingfors stads sjukhus chefsläkare och projektchef var dessutom sjukligheten bland äldre exceptionellt låg under 2020 till följd av restriktionerna i samband med coronapandemin.

Slutsatser

Städerna i huvudstadsregionen och HUS har främjat målet att ta hand om en större andel av de akuta äldre patienterna inom institutionsvården, serviceboendet och hemvården i stället för på jourmottagningen genom att införa sådana anvisningar, verksamhetssätt och tjänster som bidrar till att minska de äldre patienternas jourbesök. I Helsingfors har man dock haft svårigheter med att få personalen inom hemvården och serviceboendet att börja använda de verktyg som tagits fram för joursituationer, till exempel följa handboken för jourverksamhet eller konsultationsanvisningar utanför tjänstetid. Tjänsten Mobil vårdare har använts i Helsingfors först en kort tid och användningsgraden är mycket låg. Den låga användningsgraden är sannolikt kopplad till att personalen ännu inte känner till tjänsten eller att användningen av tjänsten upplevs vara krånglig, eftersom dess verksamhetstider är begränsade och det inte finns möjlighet att direkt ta kontakt med tjänsten. Det är också möjligt att sjuksköterresursen inom dygnetruntvården har stärkts och att man inom dygnetruntvården därför inte behöver tjänsten Mobil vårdare.

I Helsingfors har man ansett att utvecklingen av utskrivningsprocessen är HUS ansvar, eftersom HUS samjour ansvarar för kontakterna i samband med utskrivningen. Detta avviker från förfaringssätten i Esbo och Vanda.

I alla städer i huvudstadsregionen minskade de prehospitala akuta omhändertagandena år 2020 och ökade 2021 jämfört med det föregående året. Förändringarna i antalet besök torde dock i huvudsak ha orsakats av coronapandemin, och därför går det inte att uppskatta den eventuella effekten av de åtgärder som HUS och kommunerna har vidtagit i fråga om jourverksamheten. Av besöksstatistiken kunde man inte heller dra slutsatser om utvecklingen av antalet patienter som skickats från hemvården och serviceboendet till

jourmottagningen. I utvärderingen kunde man härmed inte slutleda hur de åtgärder som vidtagits i kommunerna och HUS har påverkat antalet besök, med undantag för den eventuella effekt som Esbos Lii-Sa-tjänst hade på prehospitala akuta omhändertaganden av klienter inom långtidsvården före coronapandemin år 2019.

Revisionsnämnden konstaterar att

social- och hälsovårdssektorn bör

- följa upp hur åtgärderna för att utveckla jourverksamheten påverkar äldre personers jourbesök och tryggheten för hemmaboende äldre.
- i samarbete med HUS och städerna i huvudstadsregionen fortsätta att utveckla sådana verksamhetssätt och tjänster inom jourverksamheten, med vilka man kan förbättra de äldres funktionsförmåga och välbefinnande.
- utveckla sitt samarbete med HUS framför allt vad gäller utskrivningsprocessen för äldre så att tjänsten är bättre tillgänglig för hemvården än i nuläget.
- utveckla tjänsten Mobil vårdare och informationen om den så att tjänstens användning inom hemvården och serviceboendet ökar.

Övergången från sjukhusvård till boende för rehabiliterings-klienter inom mentalvården

? Har tillgången till boendeservice enligt behoven för rehabiliteringsklienter inom mentalvården efter sjukhusvård främjats enligt stadens riktlinjer?

! Ja, men kön till boendeservicen har inte blivit kortare. I stället har kön på sjukhusets psykiatriska rehabiliteringsavdelningar gjorts om till en intern kö inom boendestödet med ett administrativt beslut.

Utvärderingens huvudfråga:

Har staden främjat tillgången till boendeservice enligt behoven för rehabiliteringsklienter inom mentalvården efter sjukhusvård?

Delfrågor:

1. Har staden genomfört åtgärder som främjar tillgången till boendeservice enligt behoven för rehabiliteringsklienter inom mentalvården?

2. Har kötiderna för rehabiliteringsklienter inom mentalvården från stadens sjukhusvård och den psykiatriska boenderehabiliteringen till serviceboende blivit kortare?

I stadsstrategin 2017–2021 konstaterades att Helsingfors främjar stadsinvånarnas psykiska hälsa och aktörskap. Enligt stadens budget för 2021 var avsikten att främja boendekedjan för rehabiliteringsklienter inom mentalvården: sjukhus → serviceboende → stödboende → vanligt boende. I budgetarna för åren 2018–2020 formulerades samma mål på ett lite annorlunda sätt. I dem försökte man minska behovet av institutionsvård och tyngre boendeservice genom att utveckla och stärka mångsidiga tjänster inom öppenvården.

Materialet i utvärderingen bestod av förfrågningar via e-post och per telefon samt av intervjuer med boendestödsexperter inom psykiatrin och missbrukarvården och Aurorasjukhusets experter på psykossjukdomar. Dessutom har man i utvärderingen använt statistik över till exempel antalet rehabiliteringsklienter inom mentalvården som köar från Aurorasjukhuset till boendeservicen och över utfärdade SAS-beslut (utredning, bedömning och placering). Utöver detta utnyttjades i utvärderingen dokumentmaterial, utredningar, undersökningar och statistik över mentalvårdspatienter.

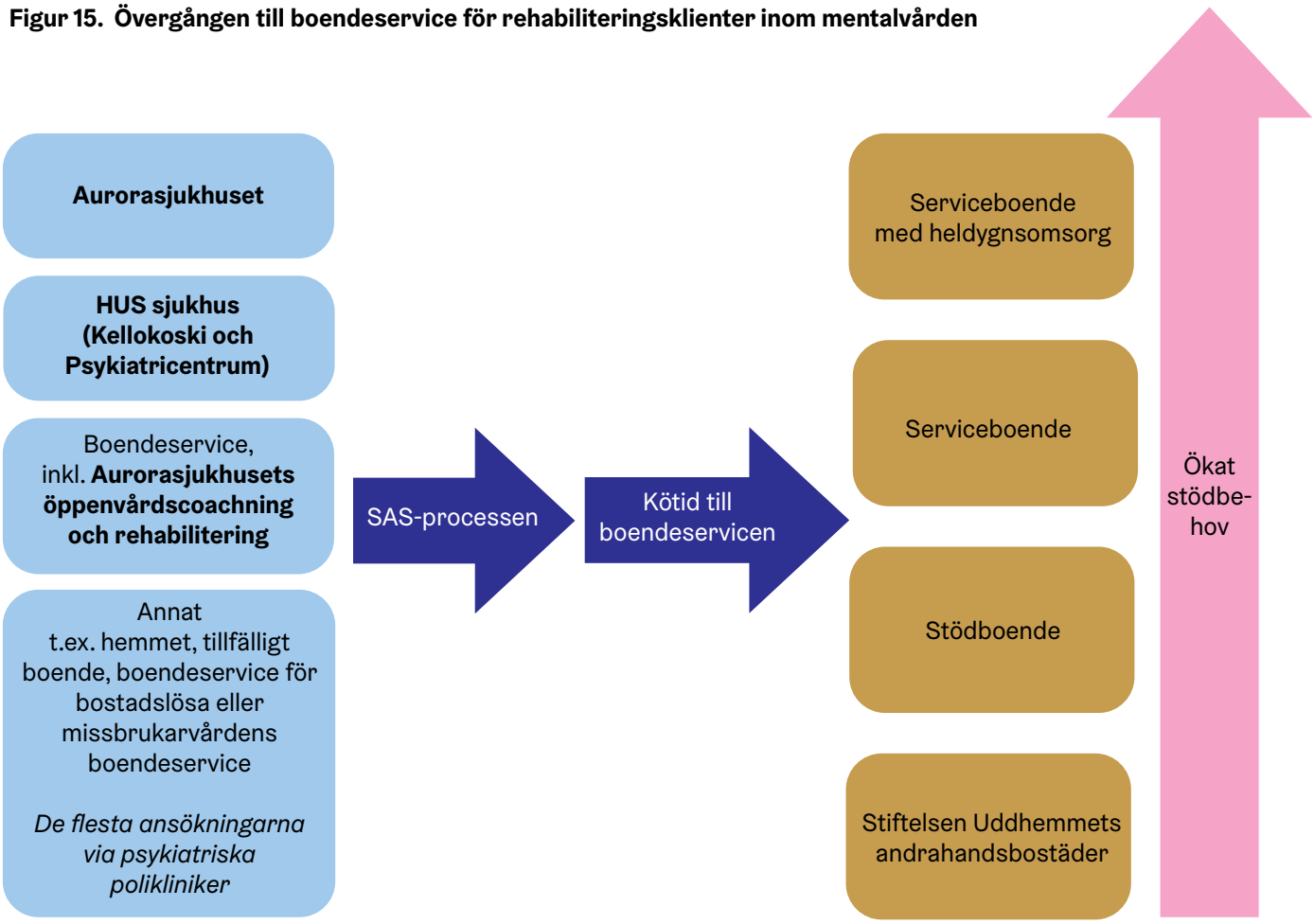
Tillgången till boendeservice kräver ett SAS-beslut

Övergången från sjukhusvård till boendeservice för en rehabiliteringsklient inom mentalvården består av SAS-processen och efter SAS-beslutet av köandet till en plats inom boendeservicen (figur 15).

En rehabiliteringsklient inom mentalvården kan inte ansöka om boendeservice själv, utan den behandlande instansen upprättar ansökan tillsammans med rehabiliteringsklienten. Boendeservice som kan ansökas via enheten för boendestöd inom psykiatrin och missbrukarvården kan vara serviceboende med heldygnsomsorg, serviceboende, stödboende och hyresboende i andra hand hos stiftelsen Uddhemmet, som är stadens dottersammanslutning (figur 15). Andrahandsbostäderna ägs av Helsingfors stad eller Helsingin Asuntohankinta Oy Ab och förvaltas och hyrs ut i andra hand till rehabiliteringsklienter inom mentalvården av stiftelsen Uddhemmet. I dessa bostäder bor man som i en vanlig bostad. Valet av plats inom boendeservicen styrs av hur mycket eller hur klienten bedöms behöva stöd med boendet. Andelen ansökningar som kommer från sjukhus har varierat från 14 till 28 procent åren 2018–2020. De flesta ansökningarna kommer från psykiatriska polikliniken, alltså öppenvården. Enligt beräkningen som gjordes i samband med utvärderingen tar hela SAS-processen från ungefär en månad till över två och en halv månader.

Den egentliga placeringen inom boendeservicen tar ofta lång tid. Till följd av detta finns det på sjukhusens bäddavdelningar patienter som inte nödvändigtvis längre behöver sjukhusvård, men som ändå inte kan skrivas ut på grund av nedsatt funktionsförmåga eller psykiskt tillstånd eller bristfälliga boendeförhållanden. Att köa på sjukhuset är dyrt för både staden och patienten. En lång väntetid kan också försämra patientens motivation till vården av sjukdomen. En del av rehabiliteringsklienterna inom mentalvården väntar dock inte på att en plats inom boendeservicen ska

Figur 15. Övergången till boendeservice för rehabiliteringsklienter inom mentalvården



bli ledig på sjukhuset, utan till exempel hemma. För de rehabiliteringsklienter inom mentalvården som väntar på en plats inom boendeservicen erbjuds tjänster som motsvarar deras behov inom sluten- eller öppenvården samt inom den tredje sektorn.

Kötiden till boendeservicen kan vara flera år

Inom boendestödet tillämpas inga särskilda brådskandegrader i placeringen till boendeservicen, utan besluten prövas från fall till fall. Målet är ändå att de som köar på sjukhuset ska hänvisas till boendeservicen något snabbare jämfört med till exempel dem som klarar sig hemma med hemvårdens stöd eller sökanden som redan är placerade inom någon boendeservice. På placeringen påverkar också var platser inom boendeservicen blir lediga. Enligt social- och hälsovårdssektorns utlåtande till stadsstyrelsen i augusti 2021 prioriteras i placeringen av rehabiliteringsklienter inom mentalvården till boendeservicen patienterna på HUS avdelningar, klienterna inom barnskyddet och eftervården, personer med tillfälligt boende och bostadslösa. Enligt utlåtandet är väntetiden efter SAS-beslutet 1–3 månader för dessa grupper. För de övriga grupperna är den genomsnittliga kötiden 1,5–2 år. Staden har i januari 2022 försökt lösa situationen för dem som köar på sjukhus genom placeringar i ett privat servicehem som inledde sin verksamhet i december 2021. Detta gällde att alla patienter som köade till boendeservicen på Aurorasjukhuset och som ville bli placerade där.

Enligt avtalet mellan Helsingfors och HUS ska patienterna som skrivs ut från HUS sjukhus i Kellokoski och Psykiatricentrum placeras i boendeservice som ordnas av staden inom den karenstid som fastställts för förflyttningen, 14 dagar. Om staden inte kan placera en patient i enheten för fortsatt vård inom karenstiden, börjar HUS räkna fördröjningsdagar, för vilka staden betalar fördröjningsavgift för väntetid. Om det inte finns några lediga platser vid stadens egna boendeserviceenheter och enheter med ramavtal, skaffas för patienterna från HUS en plats inom boendeservicen genom direktupphandling till exempel vid en boendeserviceenhet som någon privat serviceproducent förvaltar. För andra mentalvårdspatienter än dem som kommer från HUS sjukhus har det inte fastställts någon tidsfrist eller målsatt tid för placeringen i boendeservice. Enligt de experter vid enheten för boendestöd som intervjuades skulle en sådan målsatt tid kunna fungera som sporre till att snabbare placera till exempel klienter som kommer från sjukhuset i boendeservicen. Å andra sidan ansåg experterna att man bör fundera på om det alltid är det klokaste valet att

prioritera klienter som flyttas från sjukhuset, eller om man ändå borde prioritera till exempel bostadslösa på samma sätt som i dagsläget.

Patientplatser har gjorts om till boenderehabiliteringsplatser

Inom psykiatrin och missbrukarvården har man försökt lösa köproblemet genom att ändra Aurorasjukhusets psykiatriska rehabiliteringsavdelningar till boendeservice som hör till enheten för boendestöd. Auroras coachnings- och rehabiliteringsenheter inom öppenvården och Auroras boendeenhet som tidigare hörde till Aurorasjukhuset ändrades till boendeenheter som hör till enheten för boendestöd 2019 respektive 2021. Efter förnyelsen har dessa enheter fortsatt sin verksamhet i samma lokaler där öppenvårdens coachnings- och rehabiliteringsenheter, som tidigare var sjukhusavdelningar, hade sin verksamhet tidigare. En del av den personal som tidigare arbetade på dessa sjukhusavdelningar har stannat kvar vid enheterna. I samband med förnyelserna har det frigjorts personalresurser som förts över till öppenvården inom tjänsterna för psykossjukdomar. Med de frigjorda resurserna har man försökt utöka tjänsterna för mentalvårdspatienter inom öppenvården och boendeservicen. Syftet är att på detta sätt minska behovet av sjukhusvård och främja möjligheterna för rehabiliteringsklienter inom mentalvården att flyttas över till en boendeform med lättare stöd eller helt avsluta klientskapet inom boendestödet.

Serviceutbudet i anskaffningen av boendeservice har utökats

Eftersom största delen av boendeservicen som staden ordnar för patienterna inom mentalvården är köpta tjänster, är det med tanke på ordnandet av sådana platser inom boendeservicen som tillgodoser klientens behov väsentligt hur staden väljer ut tjänsteleverantörerna av köpta tjänster. I konkurrensutsättningen 2021 försökte man utöka utbudet inom boendeservicen för rehabiliteringsklienter inom mentalvården genom att även ta med bostäder i närliggande kommuner. Genom att utvidga området försökte staden lösa svårigheterna med att hitta en plats inom boendeservicen som motsvarar behoven för en del av rehabiliteringsklienterna vid de boendeserviceenheter som är belägna i Helsingfors.

Övergången till lättare tjänster främjas

Målet för tjänsterna inom boendestödet för rehabiliteringsklienter inom mentalvården är att främja övergången för de rehabiliteringspatienter som redan får boendeservice från boendeservice med tyngre stöd till boendeservice med lättare stöd. Detta kan påverka tillgången till boendeservice enligt behoven för klienterna inom mentalvården som rehabiliteras efter sjukhusvård och som eventuellt behöver tyngre tjänster i början av tillfrisknandet. Kostnaderna för boendeservice med lättare stöd är lägre än för service med tyngre stöd, och således påverkar förändringar av stödnivån stadens kostnader för boendeservicen. Enligt uppgift som fåtts från enheten för boendestöd har antalet klienter vars stödnivå inom boendeservicen ändrats ökat under 2018–2020. Av klienterna vars stödnivå ändrats har ungefär två tredjedelar flyttats till service med lättare stöd. Andelen som gått från lättare till tyngre tjänster har dock ökat något under 2018–2020. Övergångarna mellan olika stödnivåer har alltså ökat, dels på så sätt som eftersträvats, dels även i den icke-önskade riktningen. Sannolikt baserar sig övergångarna på att klienternas individuella behov har ändrats. I utvärderingen granskades inte huruvida besluten om boendenivå motsvarat klienternas behov.

Det behövs fler platser inom boendeservicen

Tillgången till platser inom boendeservicen har i social- och hälsovårdssektorn identifierats som en viktig faktor som begränsar tillgången till service. I synnerhet blir platser inom serviceboende och serviceboende med heldygnsomsorg sällan lediga. Dessutom motsvarar inte nödvändigtvis platserna inom stödboende, serviceboende och serviceboende med heldygnsomsorg behoven hos rehabiliteringsklienterna inom mentalvården. Enligt social- och hälsovårdssektorns utlåtande till stadsstyrelsen hösten 2021 kräver avveckling av kön till boendeservicen förutom utveckling av verksamhetens innehåll även att antalet platser inom boendeservicen ökas med cirka 200–300 platser före 2025.

Det totala antalet platser inom boendeservicen för rehabiliteringsklienterna inom mentalvården som staden ordnar ökade 2019 (2 126 platser) jämfört med 2018 (2 091 platser). Ökningen jämfört med det föregående året var 35 procent. Åren 2019–2021 har det totala antalet platser hållit sig ungefär på samma nivå, men fördelningen av platserna mellan olika former av boendeservice har ändrats 2021. De viktigaste förändringarna var att platserna inom serviceboende med heldygnsomsorg, vilket är boendeformen med det tyngsta stödet, minskade med 51 platser, att platserna inom serviceboende ökade med 44 platser och att platserna inom stödboende ökade med 32 platser.

Både enligt experterna på psykossjukdomar och de experter som deltar i boendestödets SAS-process anser att det fortfarande behövs fler platser inom stödboendet och serviceboendet. Båda instanserna angav också att det finns brist på platser vid boendeserviceenheter med missbrukskompetens och kompetens om stöd vid svåra beteendestörningar. Däremot har dessa instanser skilda åsikter om behovet av att öka antalet platser inom den svenskspråkiga servicen eller vid enheter med kompetens om neuropsykiatriska tillstånd.

Tabell 13. Personer i kö för en plats inom boendeservicen vid Aurorasjukhuset och boenderehabiliteringen årets första vecka åren 2018–2022

Aurorasjukhusets avdelningar för affektiva störningar och psykossjukdomar samt första linjens psykiatri (fram till 2020 avdelning för affektiva störningar, avdelning för psykiatrisk akutvård och psykosavdelning)

År	2018	2019	2020	2021	2022
Antal personer i kö till serviceboende	19	39	31	19	8
Kötid över 28 dygn, procent	95 %	95 %	100 %	89 %	50 %
Antal personer i kö till psykiatriska rehabiliteringsavdelningar	9	4	7	1	2
Antal personer i kö till stiftelsen Uddhemmets psykiatriska boenderehabilitering	6	7	8	2	5
Sammanlagt	**34**	**50**	**46**	**22**	**15**

Psykiatrisk boenderehabilitering i Aurorasjukhusets område (enheter med boendestöd: öppenvårdscoachning, rehabiliteringsenhet och boendeenhet)

År	2018	2019	2020	2021	2022
Antal personer i kö till serviceboende	26	31	30	48	35
Kötid över 28 dygn, procent	96 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Antal personer i kö till psykiatriska rehabiliteringsavdelningar	0	0	0	0	0
Antal personer i kö till stiftelsen Uddhemmets psykiatriska boenderehabilitering	11	16	18	28	32
Sammanlagt	**37**	**47**	**48**	**76**	**67**
Samtliga patienter i kö vid Aurora (nuvarande och tidigare sjukhusavdelningar) sammanlagt	**71**	**97**	**94**	**98**	**82**

Köerna har flyttats från sjukhuset till boenderehabiliteringen

Enheten för boendestöd inom psykiatrin och missbrukarvården följer inte speciellt noga upp kötiden för mentalvårdspatienter som köar från Aurorasjukhuset till boendeservicen. I stället för att följa upp kötiden upprättas det månatlig statistik över antalet klienter som köar till boendeservicen. En närmare uppföljning av kötiderna har inte ansetts behövas, eftersom det inte finns en lagstadgad skyldighet eller målsatt tid för placeringen av klienter som köar från sjukhus eller andra tjänster till platser inom boendeservicen. Enligt uppgifter som fåtts från utvärderingschefen för boendestödet ska klient- och patientdatasystemet Apotti som togs i bruk 2021 i fortsättningen möjliggöra närmare uppföljning av kötiderna.

För utvärderingen begärdes statistik över antalet rehabiliteringsklienter inom mentalvården som köade för en plats inom boendeservicen vid Aurorasjukhuset under årets första vecka åren 2018–2021 (tabell 13). Utifrån denna statistik har antalet personer i kön ökat 2019 jämfört med 2018. År 2020 har antalet personer i kön varit ungefär på samma nivå som 2019. År 2021 har antalet personer i kö på sjukhusets avdelningar för affektiva störningar och första linjens psykiatri varit klart lägre jämfört med tidigare år. Kön har dock flyttats från sjukhusets enheter till enheterna vid psykiatrins boenderehabilitering, så antalet rehabiliteringsklienter inom mentalvården som står i kö vid Aurorasjukhuset har i praktiken hållit sig på samma nivå som förut. Under den första veckan av 2022 hade antalet personer som köade till boendeservicen på Aurorasjukhuset tydligt minskat. På detta inverkade sannolikt placeringarna till det nya servicehemmet i januari 2022. Vid granskning av statistik bör man komma ihåg att antalet personer i kö kan variera under loppet av året.

Enligt köstatistiken var kötiden vid tidpunkten för granskningen över 28 dygn för nästan alla personer som köade till boendeservice med olika servicenivåer från Aurorasjukhuset (tabell 13). Undantag från detta var de personer som stod i kö på avdelningarna för affektiva störningar och första linjens psykiatri under årets första vecka 2022. Av dem hade bara hälften en kötid på över 28 dygn. Det är osäkert om en sådan klassificering av kötiden alls tjänar uppföljningen, då sektorns egen uppskattning är att kötiden kan vara upp till flera år.

Coronapandemins effekter på övergången från sjukhusvård till boende för rehabiliteringsklienter inom mentalvården

Coronapandemin har påverkat boendeserviceprocessen för rehabiliteringsklienter inom mentalvården främst bara i utskrivningsskedet i sådana fall där rehabiliteringsklientens insjuknande eller exponering för coronaviruset har gjort att datumet för utskrivning har behövt senareläggas. Coronapandemin har dock inte påverkat verksamheten inom boendestödets SAS-process. Antalet coronafall vid mentalvårdens boendeserviceenheter har varit lågt och därmed har rehabiliteringsklienterna inom mentalvården kunnat placeras på lediga platser som vanligt.

Slutsatser

Staden har strävat efter att främja tillgången till boendeservice enligt behoven för rehabiliteringsklienter inom mentalvården efter sjukhusvård. Antalet personer i kö har dock inte ändrats anmärkningsvärt åren 2019–2021, utan patienterna som tidigare köade på Aurorasjukhusets psykiatriska rehabiliteringsavdelningar har blivit klienter inom boendeservicen. Utvärderingen ifrågasatte huruvida ändringen av vårdplatserna inom psykiatrin vid Aurorasjukhuset var en faktisk ändring av verksamheten eller bara en administrativ överföring. Med tanke på användningen av stadens resurser har ändringen varit ändamålsenlig, eftersom man har kunnat frigöra personresurser från sjukhuset till öppenvården och ändringen sannolikt ger kostnadsbesparingar.

En annan central åtgärd, med vilken man försökt främja tillgången till boendeservice enligt behoven för rehabiliteringsklienter inom mentalvården, har varit konkurrensutsättningen av de köpta tjänsterna 2021. I konkurrensutsättningen ville man öka utbudet inom boendeservicen för rehabiliteringsklienter inom mentalvården, eftersom man med de platser inom boendeservicen som tidigare fanns till förfogande inte har kunnat tillgodose behoven hos rehabiliteringsklienterna inom mentalvården. När denna utvärdering utarbetades 2021 hade den nya avtalsperioden precis börjat och således kunde åtgärdens effekter ännu inte utvärderas.

I besluten om boendenivå hos patienterna som köat från sjukhuset 2018–2020 ses att det finns en förflyttning från boendeservicenivåer med tyngre stöd mot boendeservicenivåer med lättare stöd i enlighet med budgetmålet. En del av personerna i kö måste dock vänta relativt länge för en plats inom boendeservicen som motsvarar deras behov, vilket ökar kostnaderna för mentalvården både på kort och på lång sikt. En lång väntetid är tung även ur mänskligt perspektiv. Därför måste tillgången till boendeservice efter sjukhusvård granskas som en helhet, såväl ur kostnadsperspektiv som med tanke på klienternas välbefinnande.

Staden har i början av 2022 lyckats minska antalet personer i kön från sjukhuset till boendeservicen genom att placera alla villiga i ett nytt servicehem. Detta löser inte köproblemet permanent. Sektorns egen uppfattning är det finns för lite platser inom boendeservicen. Både enligt experterna på psykossjukdomar och de experter som deltar i boendestödets SAS-process anser att det behövs fler platser inom stödboende och serviceboende och fler platser vid boendeserviceenheter med kompetens om svåra beteendestörningar och missbruk.

Baserat på det material som man fick till utvärderingen går det inte att svara på frågan huruvida kötiderna för rehabiliteringsklienter inom mentalvården från stadens sjukhusvård och den psykiatriska boenderehabiliteringen till serviceboende blivit kortare under 2018–2021. Enligt sektorns uppskattning kan en del av patienterna behöva stå i kö i flera år. Kötiden följs egentligen inte upp, utan i praktiken följer man endast upp antalet personer i kö. Antalet personer i kö vid Aurorasjukhusets avdelningar för affektiva störningar och psykossjukdomar samt första linjens psykiatri (fram till 2020 avdelning för affektiva störningar, avdelning för psykiatrisk akutvård och psykosavdelning) har minskat åren 2018–2022, men samtidigt har kön omvandlats till en intern kö inom boendestödet inom den psykiatriska boenderehabiliteringen på Aurorasjukhusets område. Detta beror på att vårdplatser har gjort som till platser för boenderehabilitering, vilket nämndes ovan.

När klienter placeras på platserna inom boendeservicen ges företräde till patienterna på HUS avdelningar, klienterna inom barnskyddet och eftervården, personer med tillfälligt boende och bostadslösa. I övrigt prövas placeringsbesluten från fall till fall. Man försöker placera snabbare de personer som är inlagda på sjukhuset under kötiden än till exempel de sökanden som redan får boendeservice. För de personer som inte köar från HUS sjukhus har det inte fastställts någon målnivå för kötiden till boendeservicen och därmed finns ingen sådan sporre för att följa upp eller korta ned kötiderna för de flesta klienternas del.

Revisionsnämnden konstaterar att

social- och hälsovårdssektorn bör

- öka antalet platser inom stödboende och service-boende som motsvarar klienternas behov
- fastställa en målsatt tid, inom vilken en rehabiliteringsklient inom mentalvården ska få tillgång till boendeservice som motsvarar hens behov.
- följa kötiden till boendeservicen och efterlevnaden av den målsatta tiden.
- effektivisera åtgärderna som främjar tillgången till boendeservice för rehabiliteringsklienter inom mentalvården för att korta ned kötiden.

Måluppfyllelse i rörlighets-programmet

? Har åtgärderna i Helsingfors rörlighetsprogram genomförts?

! Åtgärderna har i huvudsak genomförts.

Utvärderingens huvudfråga:

Har målen för Helsingfors rörlighetsprogram uppnåtts?

Delfrågor:

1. Har stadsmiljösektorn och kultur- och fritidssektorn genomfört åtgärder enligt rörlighetsprogrammet som uppmuntrar och lockar till motion?

2. Har sektorerna genomfört åtgärder enligt rörlighetsprogrammet för att främja barns grundläggande rörelsefärdigheter och motionsvanor?

3. Har sektorerna genomfört åtgärder enligt rörlighetsprogrammet för att främja tillräcklig fysisk aktivitet i barns och ungas vardag och lärande?

I Helsingfors stadsstrategi 2017–2021 konstaterades att brist på fysisk aktivitet är en av de viktigaste faktorerna som påverkar välbefinnandet negativt. Främjandet av fysisk aktivitet var också ett av stadsstrategins spetsprojekt. Helsingfors rörlighetsprogram 2018–2021 godkändes av stadsstyrelsen 3.12.2018. I utvärderingen behandlades tre av rörlighetsprogrammets åtta målområden. Målområdena handlade om barns och ungas fysiska aktivitet och om hur uppmuntrande och attraktiva motionsmiljöerna är. I målområdena ingick sammanlagt 25 åtgärder. Uppnåendet av målen granskades genom att utvärdera genomförandet av åtgärderna enligt målområdena baserat på de mätare som fastställts för dem. De flesta åtgärderna i rörlighetsprogrammet skulle genomföras senast 2021. Vissa åtgärder hade planerats för en senare tidpunkt, och de kan endast utvärderas utifrån framstegen i åtgärderna i rörlighetsprogrammet.

Det viktigaste materialet i utvärderingen var skriftliga svar från kontaktpersoner för de åtgärder som utvärderades och en gemensam intervju med projektchefen för rörlighetsprogrammet och idrottsdirektören. Skriftliga förfrågningar skickades till alla sektorer och till samkommunen Helsingforsregionens trafik (HRT). I utvärderingen utnyttjades även material som man fick vid revisionsnämndens 2:a sektions utvärderingsbesök till kultur- och fritidssektorn. Därutöver användes bland annat uppföljningsplattformen i Liikkumisvahti, Helsingfors plan för småbarnspedagogiken och stadsmiljösektorns publikationer.

Åtgärder har i huvudsak genomförts enligt målen

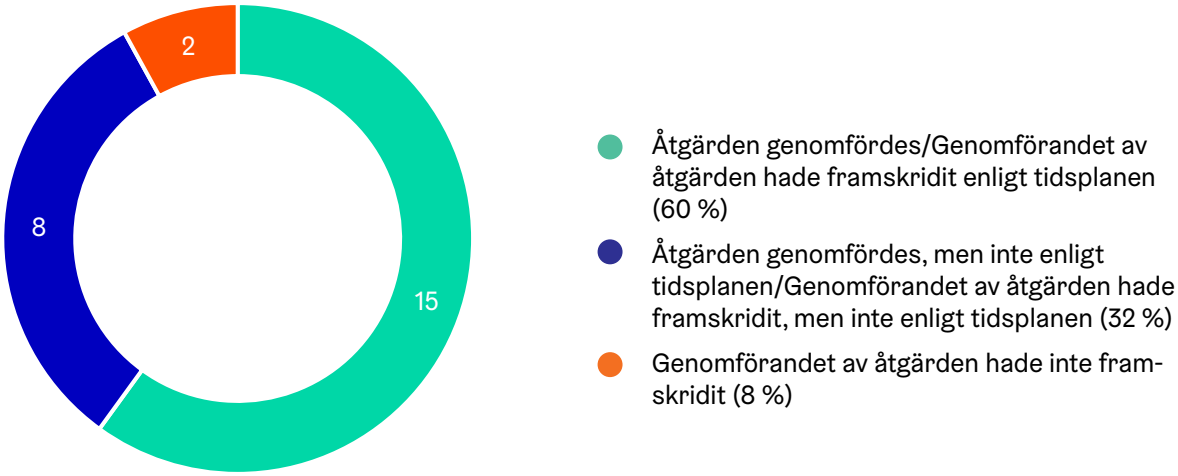
Figur 16 visar en sammanfattande utvärdering av genomförandet av samtliga 25 åtgärder. Genomförandet av åtgärderna utvärderades på en tregradig skala med färger. Mer detaljerad information om genomförandet av åtgärderna presenteras i utvärderingens bakgrundspromemoria (www.arviointikertomus.fi/sv). Figuren visar att genomförandet av åtgärderna i huvudsak ligger på en bra nivå.

Åtgärderna delades in i tre målområden för utvärderingen. Målområdet ”Stadsmiljön och hela utbudet av motions- och kulturverksamhet uppmuntrar och lockar till motion” innehöll elva åtgärder, varav sju hade antingen genomförts eller framskridit enligt tidsplanen. Fyra åtgärder hade antingen genomförts eller framskridit, men inte enligt tidsplanen.

Det andra målområdet som granskades var ”Små barn lär sig grundläggande rörelsefärdigheter och motionsvanor”. Detta område omfattade fyra åtgärder, varav två hade antingen genomförts eller framskridit enligt tidsplanen. En åtgärd hade framskridit, men inte enligt tidsplanen. En åtgärd hade inte framskridit, eftersom man valde att inte utveckla mätaren för denna åtgärd. Man avstod från att utveckla mätaren, eftersom man i efterhand upptäckte att den inte fungerade.

Det tredje målområdet som granskades var ”Tillräcklig fysisk aktivitet är en del av barns och ungas vardag”. Detta område omfattade tio åtgärder, varav sex hade antingen genomförts eller framskridit enligt tidsplanen. Tre åtgärder hade framskridit, men inte enligt tidsplanen. En åtgärd hade, baserat på de mätare som fastställts för den, inte framskridit. Innehållet i den första mätaren ändrades och jämförelsedata från tidigare år fanns inte tillgängliga. Den andra mätaren gav inte tillräckliga resultat för att kunna mäta åtgärden.

Figur 16. Sammanfattande utvärdering av genomförandet av åtgärderna, stycken



Alla mätare hade inte en målnivå

I utvärderingen noterades att det inte hade fastställts en målnivå för alla åtgärdsspecifika mätare i rörlighetsprogrammet, utan i stället kunde de åtgärdsspecifika mätarna vara av typen ”ja/nej” i åtgärder där sådana mätare inte var lämpliga. Dessutom saknades i vissa mätare kvantitativa målnivåer, fastän sådana hade varit lämpliga. I intervjun konstaterade representanterna för kultur- och fritidssektorn att åtgärderna i rörlighetsprogrammet ofta hade karaktären av experiment och att de var svåra att prognostisera, eftersom de innefattade nya verksamhetsmodeller. Av dessa anledningar upplevdes det svårt att fastställa målnivåer. Också brister i statistikföringen eller datainsamlingen gjorde det svårt att fastställa målnivåer.

Medvetenheten om rörlighetens betydelse ökade

En bredare medvetenhet på hela stadsorganisationens nivå om den fysiska aktivitetens positiva effekter upplevdes som ett av rörlighetsprogrammets viktigaste resultat. Åtgärderna inom rörlighetsprogrammet har även bidragit till att kombinera motion med sektorernas basservice. Till exempel hade noteringar för främjande av rörligheten tillfogats i den nya planen för småbarnspedagogiken och i grundskolornas, gymnasieskolornas och yrkesläroanstalternas verksamhetsplaner för läsåret 2021–2022. Åtgärderna i rörlighetsprogrammet bidrog också till ökad hobbyverksamhet vid skolorna och utveckling av hobbyverksamhet med låg tröskel. Dessutom förbättrades Helsingforsbornas förutsättningar för motion när stadsmiljön formades så att den gynnar fysisk aktivitet. Exempelvis förbättrades förutsättningarna för fysisk aktivitet på skolgårdar och i lekparker. Cyklingsmöjligheterna utökades genom att bygga cykelfiler och öka antalet stadscyklar och cykelställ. Dessutom förbättrades förhållandena för vintercykling.

Utrymme för förbättring i informationen om hobbyverksamhet

Ett utvecklingsobjekt i genomförandet av rörlighetsprogrammet som upptäcktes var informationen om hobbyverksamhet. Enligt kultur- och fritidssektorn har organisationer önskat mer hjälp av staden med kommunikationen om motionsprojekt som ordnas med hjälp av bidrag. Det konstaterades att en av utmaningarna i genomförandet av rörlighetsprogrammet var att resurserna för främjandet av motion bland människor i olika åldrar var förhållandevis små och programmets tidsspann kort. Också vid granskningen av enskilda åtgärder fastställdes att de begränsade resurserna hade upplevts som en svårighet i genomförandet av åtgärderna. I intervjun konstaterade representanterna för kultur- och fritidssektorn att möjligheterna att nå människorna enbart med hjälp av åtgärderna i rörlighetsprogrammet var begränsade. Under intervjun konstaterades dessutom att man framöver måste reservera mer resurser för åtgärder som rörlighetsprogrammet och rikta in åtgärderna bättre. Man ansåg att åtgärder bör framför allt riktas in på att aktivera de stadsinvånare som rör på sig allra minst.

Coronapandemins effekter på genomförandet av rörlighetsprogrammet

Coronapandemin försvårade genomförandet av åtgärderna i rörlighetsprogrammet på många sätt. Till exempel begränsades personalens deltagande i utvecklingen av rörlighetsprogrammet och det var svårare att bilda nätverk. Man var tvungen att ställa in en del av

evenemangen på grund av coronapandemin. Coronapandemin påverkade i synnerhet idkandet av motion inomhus.

Undersökningen om små barns rörlighet som genomfördes med hjälp av rörelsemätare under åren 2020–2021 kom fram till att nästan alla 4–6-åringar uppnådde rekommendationen om tre timmars rörelse. Också enligt enkäten Hälsa i skolan 2021 hade andelen barn som rör på sig en timme varje dag ökat i många årskurser, men å andra sidan hade andelen elever som endast utövade lite motion där man blir andfådd ökat ytterligare. Baserat på intervjuerna har coronapandemin ökat skillnaderna i rörligheten.

Slutsatser

Målen enligt rörlighetsprogrammet 2018–2021 har i huvudsak uppnåtts. Av rörlighetsprogrammets 25 åtgärder som utvärderades hade de flesta (15) antingen genomförts eller framskridit enligt tidsplanen. Åtta åtgärder hade antingen genomförts eller framskridit, men inte enligt tidsplanen. Två åtgärder hade inte framskridit, eftersom den ena inte kunde mätas och den andra inte ansågs vara ändamålsenlig att genomföra.

En bredare medvetenhet på hela stadsorganisationens nivå om den fysiska aktivitetens positiva effekter upplevdes som ett av rörlighetsprogrammets viktigaste resultat. Åtgärderna i rörlighetsprogrammet främjade kombinerandet av rörlighet med sektorernas basservice, till exempel genom att införa noteringar för främjande av rörligheten i den nya planen för småbarnspedagogiken och i läroanstalternas verksamhetsplaner. Med åtgärderna i rörlighetsprogrammet utökades också hobbyverksamheten vid skolorna och utvecklades hobbyverksamhet med låg tröskel. Dessutom har Helsingforsbornas förutsättningar för motion utvecklats när stadsmiljön har formats så att den gynnar fysisk aktivitet.

Alla åtgärdsspecifika mätare i rörlighetsprogrammet hade inte en målnivå. Att fastställa en målnivå för mätarna underlättar uppföljningen av mätarna och kan även främja uppnåendet av målen. Ett utvecklingsobjekt i genomförandet av rörlighetsprogrammet som upptäcktes var informationen om hobbyverksamhet. Enligt kultur- och fritidssektorn har organisationer har önskat mer hjälp av staden med kommunikationen om motionsprojekt som ordnas med hjälp av bidrag. Förverkligandet av hobbyverksamheten för barn och unga förutsätter tillräcklig och god kommunikation om hobbyverksamheten.

Med tanke på främjandet av rörligheten var utmaningarna för rörlighetsprogrammet att programmet var kortvarigt och resurserna små. Man ansåg även att enbart åtgärderna i rörlighetsprogrammet gav begränsade möjligheter att nå människorna. Det ansågs vara viktigt att man för åtgärder som rörlighetsprogrammet reserverar mer resurser och strävar efter att rikta in åtgärderna bättre. Dessutom försvårade coronapandemin genomförandet av åtgärderna i rörlighetsprogrammet. Exempelvis begränsades motion inomhus. Dessutom begränsades personalens deltagande i utvecklingen av rörlighetsprogrammet, det var svårare att bilda nätverk och man var tvungen att ställa in en del av evenemangen på grund av coronapandemin.

Revisionsnämnden konstaterar att

kultur- och fritidssektorn bör

- i framtiden fastställa tydliga målnivåer för åtgärderna för främjande av rörligheten, med vilka uppnåendet av målen kan följas upp.
- kommunicera mer aktivt om motionsprojekt som genomförs med bidrag.

Den byggda miljön och ekologisk hållbarhet

Främjandet av den biologiska mångfalden inom skogsvården

? Har staden systematiskt bevarat eller ökat den biologiska mångfalden i skogar och skogsklädda områden?

! Ja, även om främjandet av mångfalden inte har varit det främsta målet för skogsvården.

Utvärderingens huvudfråga:

Har staden systematiskt bevarat eller ökat den biologiska mångfalden i skogar och skogsklädda områden?

Delfrågor:

1. Främjar stadens riktlinjer och arbetsinstruktioner för skogsvården den biologiska mångfalden?

2. Har vården av skogar och skogsklädda områden genomförts på ett sätt som främjar den biologiska mångfalden?

I utvärderingen granskades främjandet av den biologiska mångfalden i skogar och skogsklädda områden som ägs av Helsingfors stad. År 2018 förvaltade och skötte stadsmiljösektorn 7 400 hektar grönområden. Detta är ungefär 34 procent av Helsingfors landareal. Av grönområdena var över hälften, 4 590 hektar, skog. Parkytan var ungefär 925 hektar. Parker är bebyggda miljöer, medan skogar är områden med växtlighet som liknar naturlig skogsvegetation. Stadsskogar omfattar även olika slags park- och gårdsliknande samt halvöppna trädbevuxna områden, smala remsor med träd, tidigare odlingsmarker som börjat växa träd, klippor och skogsdungar på stränder. I slutet av 2019 fanns det 190 hektar naturskyddsområden med skog. Naturskyddsområdena lämnades utanför utvärderingen.

Med biologisk mångfald avses mångfalden av arter, ekosystem (olika habitat- eller naturtyper) och livsmiljöer samt den genetiska variationen inom arterna. Enligt den senaste bedömningen av arternas riskstatus är den främsta orsaken till att arter blir utrotningshotade förändringen av skogsmiljöer, såsom att murkna träd och stora träd i gamla skogar minskar samt förnyelse av skog och skötselåtgärder. Den biologiska mångfalden är essentiell för människornas välbefinnande, eftersom den påverkar till exempel klimatreglering, översvämningsskydd och markens bördighet.

I stadsstrategin 2017–2021 konstaterades att Helsingfors värnar om stadens värdefulla natur och arbetar för att öka den biologiska mångfalden i stadsnaturen. I strategin fastställdes systematisk ökning av den biologiska mångfalden som det främsta målet för skötseln i skogar och skogsklädda områden. Samma riktlinje finns även i stadsstrategin för 2021–2025, enligt vilken ”ett centralt mål är att planerat öka biodiversiteten och låta urskogar uppstå naturligt i rekreations- och naturområdenas skogar och på skogiga platser.”

Materialet i utvärderingen bestod av stadsmiljösektorns riktlinjer för naturvården, anvisningar och planering samt intervjuer med experter med ansvar för främjandet av den biologiska mångfalden. Om det praktiska genomförandet av skogsvården intervjuades experter vid affärsverket Helsingfors stads byggtjänst Stara. I utvärderingen utnyttjades även skriftliga svar av personer med ansvar för beställning av naturvårdsarbeten i skogar och kvalitetssäkringen av dessa samt för planläggning, och information som man fick vid revisionsnämndens 1:a sektions utvärderingsbesök till stadsmiljösektorn. I utvärderingen gjordes ett terrängbesök där man bekantade sig med naturvårdsplanen för Haga som ett fallexempel och med naturvården i området tillsammans med experter som medverkat i planeringen av naturvården.

Riktlinjen för naturvården och arbetsinstruktionen för skogar grundar sig på många värden

Naturvårdsarbetet i skogarna styrs av Helsingfors stads riktlinje för naturvården som godkändes 2011 och som är en långsiktig verksamhetsplan. Arbetsinstruktionen för naturvården i skogar beskriver planeringsprinciperna för naturvården och sätten att genomföra naturvårdsarbeten närmare och styr planeringen och genomförandet av naturvården. Perspektivet för riktlinjen för naturvården och arbetsinstruktionen för skogar grundar sig på många värden. Dessa värden är sociala, estetiska, ekologiska och ekonomiska. Med sociala värden avses till exempel upplevelsen för dem som bor i och använder områdena, med estetiska värden till exempel landskapet, kulturmiljön och stadsbilden och med ekonomiska värden så effek-

tiv och ändamålsenlig allokering av de resurser som reserveras för naturvården som möjligt. Av de värden som definieras i riktlinjen är endast de ekologiska värdena kopplade till främjandet av den biologiska mångfalden. De ekologiska värdena avser mångfalden av naturtyper och arter och tryggandet av naturens egna processer.

Till skillnad från stadsstrategin 2017–2021 lyfter inte riktlinjen för naturvården och arbetsinstruktionen för skogar fram främjandet av den biologiska mångfalden som den viktigaste principen för skogsvården. i dessa sätts värdena inte i prioritetsordning, men bevarandet av mångfalden ses ändå som en viktig princip. Målet för skogsvården har varit att utveckla och upprätthålla trivsamma och funktionella, trygga och estetiska boendemiljöer och miljöer för friluftsliv och rekreation. Skogsklädda områden har försökt vårdas på ett sätt som säkerställer deras livskraft. Med skogarnas livskraft avses trädbeståndets tillväxt- oh förnyelseförmåga och skogsarternas välbefinnande.

Riktlinjen för naturvården utgår från att stadens mål att öka andelen gamla skogar redan uppnåtts i början av 2000-talet. I riktlinjen föreslås inte ökning av gamla skogar, utan man lyfter fram behovet av att förnya skogar där trädbeståndet blivit svagare. Förnyelsebehovet motiveras med miljö, främjande av mångfalden, riklig användning av skogarna, landskapsvård, beredskap för klimatförändringarna och de säkerhetsrisker som träd i dåligt skick orsakar för människorna som rör sig i skogen. Å andra sidan konstateras i riktlinjen att trädbeståndets försvagande i värdefulla naturobjekt ökar den biologiska mångfalden och att gamla skogar nära naturligt tillstånd och med mycket murkna träd är värdefulla objekt som ska lämnas utanför vårdåtgärderna. Enligt riktlinjen för naturvården och arbetsinstruktionen för skogar främjas mångfalden i skogen genom att lämna kvar tillräckligt mycket murkna träd i skogarna, gynna den naturliga förnyelsen av skogarna och trädbeståndets varierande åldersstruktur samt lämna kvar snår för fåglar och djur. I skogsvården används miljövänliga tekniker. Dessutom undersöks möjligheterna att återställa objekt som är värdefulla med tanke på den biologiska mångfalden.

I skogsvården i Helsingfors används vårdklasser enligt den nationella vårdsklassificeringen för grönområden som publicerades 2007 och som definierar kvalitetsnivån för naturvården enligt områdets användningsändamål, läge eller andra särdrag. I skogarna för friluftsliv och rekreation fokuseras vårdåtgärderna längs rutter och busksnår och koncentrationer av murkna träd lämnas längre bort från gångvägarna. Skyddsskogar är oftast trädbevuxna områden mellan trafikleder och bostadsområden i stadsområdet. Enligt arbetsinstruktionen eftersträvas i vården av dessa bevarandet av skyddsverkan genom att regelbundet gallra trädbeståndet för att åstadkomma ett livskraftigt trädbestånd med flera skikt.

Värdeskogar är skogsdungar eller skogsområden som är särskilt värdefulla baserat på naturskyddet, landskapet eller kulturhistorien. Naturskyddsområdena hör dock inte till vårdklassen ”värdeskogar” utan för dem finns en egen vårdklass. Värdeskogarna vårdas i enlighet med särskilda anvisningar som beskrivs i områdes- och naturvårdsplanerna. Enligt anvisningen lämnas utanför vårdåtgärderna sådana områden, vars naturvärden bevaras eller förbättras genom att områdena inte vårdas. Stadens naturområden som är belägna i andra kommuner kan enligt riktlinjen för naturvården lämnas utanför vårdåtgärderna i större utsträckning än naturområden som ligger i stadens område. Att lämna en del av områdena utanför vårdåtgärderna kan vara motiverat även med tanke på ekonomin.

Arbetsinstruktionen för skogar innehåller detaljerade anvisningar om hur livsmiljöer som är värdefulla med tanke på den biologiska mångfalden och andra objekt ska antecknas i naturvårdsplanerna. Enligt arbetsinstruktionen ska särskilt viktiga livsmiljöer som definieras i skogslagen inventeras och skyddas även i stadens detaljplanerade område, även om skogslagen inte kräver detta. I stadens naturvård beaktas livsmiljöerna enligt kriteriet ”särdrag hos värdefulla livsmiljöer bevaras” för skogscertifiering enligt PEFC som används inom virkesproduktion.

Enheten för parker och grönområden planerar, underhållsenheten beställer och Stara genomför naturvårdsåtgärderna

Planerna för natur- och landskapsvård utarbetas vid enheten parker och grönområden som ingår i stadsmiljösektorns tjänst stadsrums- och landskapsplanering. De baserar sig på planerna för allmänna områden som godkänns av markanvändningsdirektören. Sakkunniga inom miljötjänsterna deltar i upprättandet av planerna för allmänna områden genom att kommentera planerna ur perspektivet för främjande av den biologiska mångfalden. Sakkunniga inom miljötjänsterna kommenterar även planerna för natur- och landskapsvården såvida personresurserna räcker till för detta.

Underhållsenheten som ingår i stadsmiljösektorns helhet byggnader och allmänna områden beställer naturvårdsåtgärderna i skogarna av affärsverket för byggtjänster Stara, som genomför det praktiska skogsvårdsarbetet. Samarbetet har löpt smidigt både enligt underhållsenheten och Stara. Stara har utarbetat Tekniska arbetsinstruktioner för skogar, som senast uppdaterades 2019. Denna instruktion grundar sig på stadsmiljösektorns arbetsinstruktion för skogar och produktkortet om underhållet av skogsområden. På produktkortet beskrivs uppgifterna inom alla delområden, kvalitetskraven och beskrivningar av arbetsmetoderna. Enligt iakttagelserna i utvärderingen framhävs vid Stara sparandet av murkna träd som den viktigaste praktiska åtgärden som främjar den biologiska mångfalden. Med tiden har murkna träd börjat lämnas

i skogarna i allt större omfattning. Enligt Stara vore det bra att specificera stadens kriterier för naturvårdsarbetena till exempel just beträffande sparandet av murkna träd.

Kvaliteten hos naturvården i skogarna som Stara genomför säkerställs genom startmöten för arbetsplatserna, Staras egenkontroll, uppföljning av arbetsplatserna och kvalitetsrundor på arbetsplatserna under eller efter arbetet. I de fall där Stara anlitar privata entreprenörer försöker man försäkra sig om att även de följer stadens riktlinje för naturvården och arbetsinstruktionen för naturvård i skogar. Vid behov kan Stara konsultera naturexperterna vid miljötjänsterna. Detta görs till exempel i fall där ett träd i dåligt skick som eventuellt ska fällas eftersom en invånare önskat detta ligger i flygekorrens kärnområde. Ur Staras perspektiv har samarbetet löpt väl och naturexperterna har gjort platsbesök på kort varsel.

Riktlinjen för naturvården och arbetsinstruktionen för skogar stämmer i huvudsak överens med Metso-programmet och LUMO-programmet

För utvärderingen jämfördes de viktigaste naturvårdsåtgärderna för främjande av mångfalden i skogsnaturen enligt METSO-programmet 2008 (uppdaterat 2016), Helsingfors LUMO-program 2008 och 2021 samt stadens riktlinje för naturvården och arbetsinstruktionen för skogar. METSO-programmet är ett handlingsprogram för den biologiska mångfalden i skogarna i södra Finland. Baserat på jämförelsen kan det konstateras att stadens riktlinje för naturvården och arbetsinstruktionen för skogar beaktar riktlinjerna enligt LUMO-programmet 2008–2017 gällande åtgärder som främjar den biologiska mångfalden. Riktlinjen för naturvården och arbetsinstruktionen för skogar är enhetliga gällande detta även sinsemellan. I stadens anvisningar och riktlinjer försöker man i regel också främja de strukturdrag, egenskaper och livsmiljöer som är viktiga för den biologiska mångfalden i skogsnaturen, vilka definieras i METSO-programmet. I stadens riktlinjer och anvisningar identifieras emellertid inte en del av sådana skogar som enligt METSO-kriterierna är gamla och värdefulla som objekt som är bör bevaras vid naturvårdsarbetet.

Objekt med gammalt trädbestånd hör vanligtvis till objekt i klass I enligt METSO, som redan som sådana är viktiga för mångfalden. Trädbestånd som enligt kriterierna för klass I enligt METSO-programmet definieras som gammalt är 80–160 år gamla, beroende på trädart och livsmiljö. Enligt LUMO-programmet 2008–2017 är gammal skog sådan skog där träden är över 150 år gamla. Enligt LUMO-programmet ses gamla skogar som värdefull natur endast i det fall att skogen också är nära naturligt tillstånd. I det nya LUMO-programmet för åren 2021–2028 konstateras att gamla skogar och enskilda gamla träd ska ökas systematiskt. I det nya programmet definieras dock inte närmare vad som avses med gammal skog eller gammalt träd.

I riktlinjen för naturvården konstateras att gamla skogar med svagt trädbestånd bör förnyas. Å andra sidan bör gamla skogar nära naturligt tillstånd och med mycket murkna träd sparas. I arbetsinstruktionen för skogar anges en exakt avgränsning för hurdana gamla skogar som borde lämnas utanför vårdåtgärderna. Denna avgränsning baserar sig på kriterierna för skogscertifiering enligt PECF och enligt arbetsinstruktionen bör skogar där trädbeståndets ålder är 1,5 gånger den rekommenderade förnyelseåldern lämnas utanför vårdåtgärderna. Skogar som lämnas utanför vårdåtgärderna bör även ha en varierad åldersstruktur och de ska inte ha avverkats på 60 år. Vid sidan av detta ska en skog som lämnas utanför vårdåtgärderna ha gamla lövträd och minst 15 procent av trädbeståndets volym ska utgöras av murkna träd.

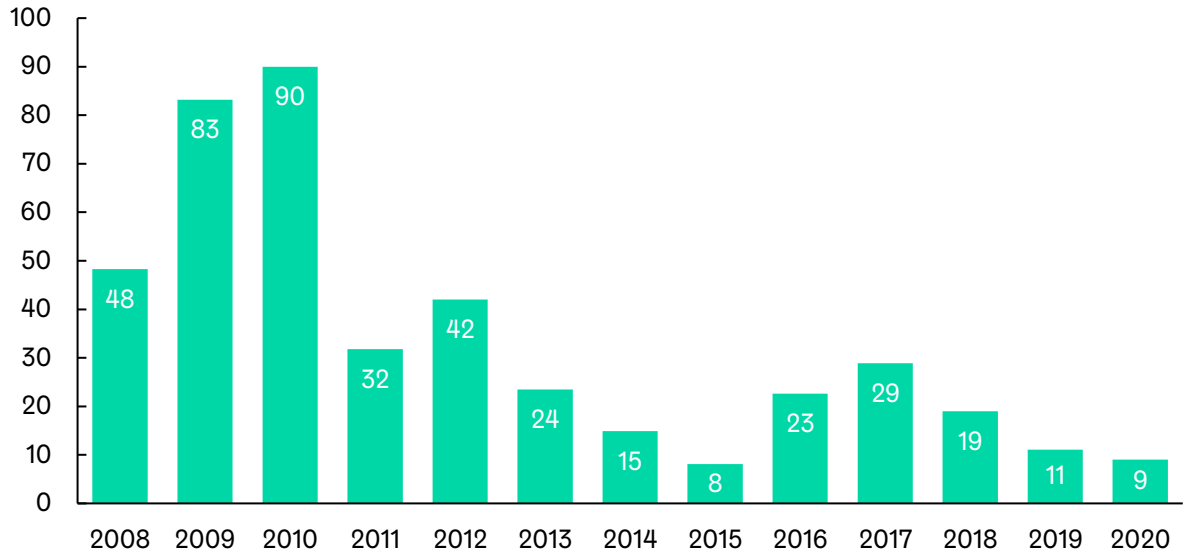
I intervjuerna och under terrängbesöket uppgavs invånarnas och skogsanvändarnas säkerhet som den viktigaste faktorn som förhindrar bevarandet av gamla träd. Personalen i stadsmiljösektorn som planerar skogsvården lyfte även fram ansvarsfrågorna: om ett träd som konstaterats vara i dåligt skick antecknas i en naturvårdsplan men lämnas stående på grund av mångfaldsskäl, är då staden ansvarig för eventuella skador? Experterna som ansvara för natur- och landskapsvårdsplanerna har redan begärt en utredning kring detta av stadsjuristen.

Riktlinjen för naturvården behöver uppdateras

I riktlinjen för naturvården konstateras att dess verkställande följs upp årligen, att riktlinjen och dess effekter utvärderas och att riktlinjen vid behov uppdateras. Enligt iakttagelserna i utvärderingen har riktlinjen inte uppdaterats sedan den upprättades. Den gällande riktlinjen för naturvården som betonar många värden kan i praktiken inte efterlevas, eftersom de politiska beslutsfattarna betonar den biologiska mångfalden i enlighet med linjedragningarna i stadsstrategin. Även om naturvårdsplanerna skulle vara i linje med riktlinjen för naturvården, godkänner inte nödvändigtvis stadsmiljönämnden dem som sådana.

I intervjuerna som gjordes för utvärderingen var experterna eniga om att riktlinjen för naturvården behöver uppdateras. Enligt experterna som intervjuades bör riktlinjen för naturvården uppdateras i synnerhet på så sätt att den biologiska mångfalden ges företräde i förhållande till de övriga målen, som dock likaså fortsättningsvis är relevanta. Stadsmiljönämnden konstaterade 20.4.2021 att stadens riktlinje för naturvården och arbetsinstruktionerna för naturvården behöver uppdateras så att de motsvarar stadens aktuella mångfaldsmål. Enigt uppgift som fåtts till utvärderingen har uppdateringen av riktlinjen inletts i början av 2022.

Figur 17. Gallringsavverkningar i hektar i stadsområdet åren 2008–2020



Inom stadsmiljösektorn har det funnits avvikande åsikter kring vad främjande av den biologiska mångfalden innebär. Vid enheten för stadsrums- och landskapsplanering ses skogsvårdsåtgärderna som ett sätt att främja mångfalden, medan det enligt miljötjänsternas synsätt som betonar naturskyddet skulle vara gynnsamt med så lite skogsvårdsåtgärder som möjligt. Enligt miljötjänsternas expert som intervjuades för utvärderingen identifieras inom stadens skogsvård för närvarande inte tillräckligt väl hur den biologiska mångfalden skulle kunna främjas bättre än tidigare.

Knapphändigt med mätarbaserad information om naturvårdens effekter

I LUMO-programmet 2008–2017 presenterades flera olika indikatorer för uppföljning av åtgärderna som rör skogarna. Dessa var bland annat skogarnas åldersstruktur och förhållandena mellan trädarter, andelen skogsområden i naturligt tillstånd av skogsarealen, mängden murkna träd enligt skogsområde och det totala virkesuttaget per år. Om de viktigaste indikatorerna i programmet finns dock inga uppföljningsdata, med undantag för virkesuttaget, om vilket det finns uppgift om de gallringsvolymer som Stara har utfört under 2008–2020 (figur 17). Enligt uppgifter har gallringarna minskat betydligt efter 2010, det vill säga efter att stadens riktlinje för naturvården publicerades 2011.

Enligt de uppgifter som fåtts under utvärderingsbesöket syns den ökade mångfalden i skogar som staden äger i att skogarnas trädstruktur har blivit mångsidigare och trädbeståndet äldre, att mängden murkna träd hat ökat och att flygekorren spridit sig till större områden. Närmare information om dessa indikatorer fanns endast om flygekorrens spridning. Kartläggningarna av flygekorren visar att flygekorrbeståndet ökat snabbt i Helsingfors sedan 2014 och att dess spridningsområde ständigt ökat. Murkna träd kartlades i Helsingfors för första gången först 2021, så baserat på denna kartläggning kan det inte fastställas huruvida mängden murkna träd ökat i skogarna i Helsingfors jämfört med tidigare år. Kartläggningens resultat hade inte publicerats när utvärderingen upprättades.

Ingen riktlinje om överlåtelser av skogsområden som är belägna i andra kommuner

I utvärderingen utreddes om stadsmiljösektorn fortfarande har förberett beredningsanvisningen om överlåtelse av skogsområden som är belägna i andra kommuner. Den behandlades vid fastighetsnämnden 2017 men återremitterades då. Avsikten var att beredningsanvisningen även skulle gälla överlåtelse av stora skogsklädda rekreationsområden med eventuellt viktiga naturvärden som staden äger. Sådana områden finns till exempel i närheten av Noux nationalpark. När ärendet bereds avser man i samarbete med statens miljömyndigheter kartlägga huruvida områdena lämpar sig som naturskyddsområden eller som del av nationalparker. Stadsmiljösektorn har fortsatt arbetet med bakgrundsstudierna kring detta. Beredningen av överlåtelse av Helsingfors stads fastigheter som är belägna i andra kommuner har dock av resursskäl inte kunnat slutföras på att sådant sätt att ärendet hade kunnat lämnas över för beslutsfattande.

Coronapandemins effekter på främjandet av den biologiska mångfalden i skogsvården

Invånarnas och intressegruppernas delaktighet i planeringen av naturvården har under coronapandemin

möjliggjorts genom att införa digitala möten där dessa har kunnat ge respons på planutkast för allmänna områden direkt till planerarna. Utöver detta har invånarna kunnat ge respons på utkast till natur- och landskapsvårdplaner via webbenkäter.

Slutsatser

Staden har systematiskt bevarat och ökat den biologiska mångfalden i skogar och skogsklädda områden, även om främjandet av mångfalden inte har varit det främsta målet för skogsvården. Naturvärdena i stadens skogar har ökat på lång sikt tack vare naturvården och för att man medvetet avstått från skogsvårdsåtgärder.

Stadens riktlinjer och arbetsinstruktioner för skogsvården har främjat den biologiska mångfalden, även om detta inte är det främsta målet för skogsvården i riktlinjerna och planerna. I stadsstrategierna däremot har detta varit det främsta målet sedan 2017. I riktlinjen för naturvården fastställs för skogsvården andra mål som är lika viktiga som främjandet av mångfalden: möjliggörande av rekreationsanvändningen, landskapsvård och säkerställande av att stadsinvånarna kan röra sig tryggt. Tyngdpunkterna för prioriteringen i riktlinjen för naturvården och arbetsinstruktionen för skogar är föråldrade. Uppdateringen av riktlinjen för naturvården inleddes 2022.

Stadens riktlinjer för naturvården och arbetsinstruktioner stämmer överens med stadens LUMO-program 2008–2017 som var i kraft när dessa upprättades. Det kan även konstateras att de riktlinjer, anvisningar och praxis för naturvården i staden som har varit i kraft vid tidpunkten då utvärderingen gjordes i huvudsak bevarar eller ökar de strukturdrag eller andra egenskaper eller livsmiljöer som är viktiga för mångfalden i skogsnaturen och som definierats i METSO-programmet. Särdragen för gammal skog har dock definierats på olika sätt i METSO-programmet och stadens riktlinjer. Enligt den tolkning som gjordes i utvärderingen definieras både i LUMO-programmet 2008–2017 och i arbetsinstruktionen för skogar gammal skog som är värdefull med tanke på den biologiska mångfalden på ett sådant sätt att det är möjligt att man inte identifierar en del av de skogar som enligt METSO-programmets definitioner är gamla och värdefulla. Dessutom kan gamla träd inte alltid sparas på grund av stadsinvånarnas säkerhet.

Vården av skogar och skogsklädda områden har genomförts på ett sätt som främjar den biologiska mångfalden. Centrala åtgärder som främjar mångfalden har varit sparandet av murkna träd, gynnandet av olika gamla träd och olika trädarter och att objekt som identifierats som värdefulla med tanke på mångfalden lämnats utanför vårdåtgärderna. Mätarbaserad information om naturvårdsåtgärdernas effekter finns i princip inte, men alla instanser som bidragit med information till utvärderingen var eniga om att åtgärderna inom skogsvården har ökat mångfalden i skogarna i Helsingfors. Att mångfalden i skogar som staden äger har ökat syns till exempel i att flygekorren spridit sig till större områden. Enligt miljötjänsternas expert hade man dock kunnat agera ännu tydligare för att främja den biologiska mångfalden.

Beredningsanvisningen om överlåtelse av skogsklädda rekreationsområden som Helsingfors stad äger och som är belägna i andra kommuner har blivit försenad.

Revisionsnämnden konstaterar att

Stadsmiljösektorn bör

- uppdatera riktlinjen för naturvården och hela processen för naturvården så att ökning av mångfalden är det viktigaste målet för skogsvården.
- försöka lämna fler äldre träd, skogar och skogsdungar som är värdefulla med tanke på den biologiska mångfalden utanför vårdåtgärderna.
- förbättra uppföljningen av naturvårdens effekter genom att systematiskt samla in relevanta indikatordata.
- lämna över beredningsanvisningen om överlåtelse av Helsingfors stads fastigheter som är belägna i andra kommuner för beslutsfattande.

Stadens attraktionskraft och internationalitet

Företagsvänligt klimat och samarbete med företag

? Har staden genomfört tillräckliga åtgärder som syftar till att främja ett företagsvänligt klimat och samarbetet med företag?

! Staden har i huvudsak genomfört tillräckliga åtgärder för att främja ett företagsvänligt klimat och samarbetet med företag?

Utvärderingens huvudfråga:

Har staden genomfört tillräckliga åtgärder som syftar till att främja ett företagsvänligt klimat och samarbetet med företag?

Delfrågor:

1. Har staden utvecklat verksamhetsmiljön för företag enligt riktlinjerna för näringspolitiken?
2. Har stadens företagsvänliga klimat och företagens nöjdhet med staden som verksamhetsmiljö förbättrats under strategiperioden?
3. Har aktörerna inom SME-sektorn beaktats i stadens instruktioner och den praktiska verksamheten i samband med offentliga upphandlingar?
4. Har stadens kommunikation ordnats på ett sätt som främjar ett företagsvänligt klimat och växelverkan?

I Helsingfors stadsstrategi 2017–2021 sattes som mål att Helsingfors ska bli Finlands bästa stad för företag. I utvärderingen granskades i huvudsak åtgärderna vid stadskansliets näringslivsavdelning. I utvärderingen fästes emellertid uppmärksamhet även vid samarbetet med företag inom stadens sektorer, eftersom merparten av servicebegäran från företagsfältet och av själva myndighetsarbetet sköts inom stadens sektorer.

I utvärderingen granskades hur det långsiktiga målet för prioriteringarna i stadens näringspolitik, ”Utveckling av verksamhetsmiljön”, har genomförts och hur det företagsvänliga klimatet och företagens nöjdhet har utvecklats under strategiperioden. Utvärdering gjordes även av Helsingfors stads näringspolitiska tema ”Plattform för ny och växande affärsverksamhet” samt av genomförandet av kommunikationen som riktas till företag.

Materialet i utvärderingen bestod av dokument, skriftliga informationsbegäran och intervjuer samt av resultaten från mätningar av företags nöjdhet och företagsenkäter. För utvärderingen intervjuades sakkunniga vid stadskansliets näringslivsavdelning samt sakkunniga inom upphandling och kommunikation och sakkunniga som deltar i samarbetet med företagen inom sektorerna. Dessutom fick man information i samband med revisionsnämndens 1:a sektions utvärderingsbesök till stadskansliet.

Stadsstrategin styr åtgärderna för ett företagsvänligt klimat

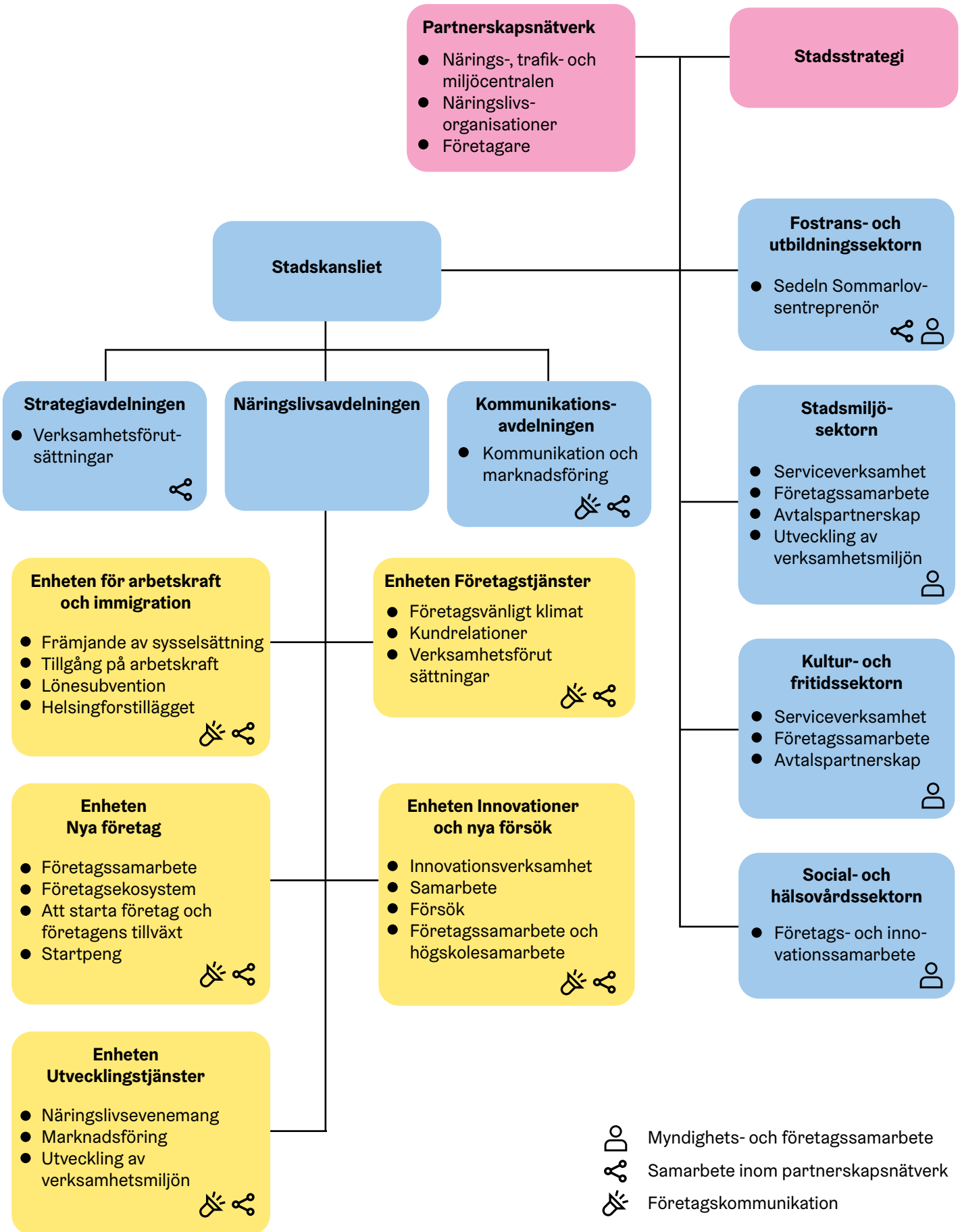
Åtgärderna för ett företagsvänligt klimat har i huvudsak härletts från stadsstrategin. Stadskansliets näringslivsavdelning har som mål att företagsperspektivet ska beaktas så systematiskt som möjligt i stadens olika funktioner och policyn. Hela stadsorganisationen spelar en viktig roll i utvecklingen av ett företagsvänligt klimat, samarbetet med företag och utbudet av ärendehanteringstjänster (figur 18).

Stadskansliets näringslivsavdelning är företagsfältets samarbetspartner, utför arbete i partnerskapsnätverk och tillhandahåller även myndighetstjänster till företagen. Näringslivsavdelningens myndighetstjänster är bland annat startpengen, Helsingforstillägget och lönesubventioner. Sektorerna i sin tur utför myndighetsarbete i dagliga servicesituationer med företagsfältet. Enligt stadskansliets expert bör hela stadens verksamhet vara mer företagsorienterad, eftersom framgångsrik företagsverksamhet påverkar uppkomsten av välfärd.

Åtgärder för ett företagsvänligt klimat har i huvudsak genomförts enligt planerna

Stadskansliets näringslivsavdelning har i huvudsak utvecklat företagens verksamhetsmiljö i enlighet med näringspolitikens tyngdpunkter och näringslivsavdelningens planer. De kort- och långsiktiga målen och åtgärderna har i huvudsak kunnat genomföras som planerat och enligt tidsplanerna trots coronapandemin. Målet för temat Utveckling av verksamhetsmiljön ”Stärkande av ett företagsvänligt klimat” har ännu inte

Figur 18. Stadskansliets näringslivsavdelnings viktigaste partner och uppgifter i utvecklingen av ett företagsvänligt klimat



genomförts på det sätt som i förväg planerades, eftersom två av fyra åtgärder ännu inte har slutförts.

Målet gällande bedömning av konsekvenserna för företagen ligger efter bland annat för att ordnandet av större coachningar har lagts på is tills rekommendationen om distansarbete slopas. Dessutom har bedömning av konsekvenserna för företagen i stadsorganisationens beredning av beslut ibland gjorts för sent under beredningen, vissa gånger till och med när ärendet redan varit på väg att upptas på stadsstyrelsens agenda. Bedömningen av konsekvenserna för företagen har ännu inte blivit en etablerad praxis i hela stadsorganisationen i enlighet med den verksamhetsmodell som stadsstyrelsen har godkänt.

Företagslotsarna arbetar för att stärka verksamhetsbetingelserna för företagen i stadsområdet. Enligt företagsenkäterna och mätningarna av kundnöjdheten som stadskansliet beställt har man varit nöjda med företagslotsarnas verksamhet. Enligt företagslotsarna har den ökade växelverkan och att växelverkan utvecklats varit stora faktorer som bidragit till ökad nöjdhet inom företagsfältet.

Staden har stöttat affärs- och innovationsverksamhet. I praktiken vill staden arbeta för att företagens idéer och försök genomförs i olika miljöer. Som utvecklings- och försöksplattformar används såväl fysiska som virtuella miljöer som gör det möjligt att utveckla nya lösningar bland annat tillsammans med företag. Näringslivsavdelningens egna resurser har dock utgjort en utmaning. Målen som ställts för näringslivsavdelningen har ständigt ökat och utvidgats. I fråga om resurserna har till exempel verksamhetens kontinuitet blivit en utmaning, då en stor del av de näringspolitiska åtgärderna har genomförts med kortvarig projektfinansiering. Detta har skapat problem i synnerhet med att etablera lyckade åtgärder.

Kommunerna företagsvänliga klimat mäts och jämfört med flera mätare. Helsingfors placering varierar beroende på vilken mätare som följs. Placeringen i företagarnas kommunbarometer har förbättrats, placeringen i EK:s kommunranking har försämrats och nettorekommendationsindexet som beräknats utifrån företagsintervjuer som staden beställt har försämrats. Placeringarna är inte nödvändigtvis helt jämförbara med tidigare resultat på grund av coronapandemins effekter. Dessa effekter är mångformiga och har kunnat drabba olika stora kommuner på olika sätt.

Ytterligare utvecklingsbehov i serviceprocessernas transparens

Stadens sektorer bedriver ett mångsidigt samarbete med företag inom olika tjänster och på olika förvaltningsnivåer. I praktiken innebär det mångformiga samarbetet att företagens ansvariga instanser träffar stadens representanter från olika förvaltningsnivåer och flera sektorer. Många servicebegäran från företagsfältet berör flera instanser inom stadsorganisationen, vilket gör att det utåt kan verka som om saker och ting inte framskrider som avtalat. Stadens beslutsprocesser kan verka mycket långsamma ur företagarens tidsperspektiv, men ur stadens perspektiv säkerställer processerna ett rättvist, jämlikt och icke-diskriminerande bemötande av alla kunder inom företagsfältet.

En framtida möjlighet är att fästa uppmärksamhet på utvecklingen av serviceprocessernas transparens i enlighet med stadsstrategin för att på så sätt göra kundprocesserna ännu kundvänligare. Med ökad transparens i serviceprocesserna avses bland annat företagskundernas möjligheter att förstå de olika faserna i serviceprocesserna och följa framskridandet av dem. Ur företagens perspektiv kan det verka som om det endast finns ett ärende att handlägga, men ur stadens perspektiv riktas servicebegäran till flera sakkunniga. I utvecklingen av serviceprocessernas transparens måste man ändå beakta att beredningsarbetet i många fall är tidskrävande och sannolikt kräver satsningar på utveckling av datasystem. Detta gör att det tar längre tid att bygga upp företagsvänligare processer eller beslutsprocesser.

Små och medelstora företags deltagande i konkurrensutsättningar följs inte upp

Helsingfors stad ger anvisningar om upphandlingar med en upphandlingshandbok som utarbetats baserat på lagen om offentlig upphandling och koncession och med separata upphandlingsanvisningar för de olika sektorerna. Lagen om offentlig upphandling och koncession och Helsingfors stads anvisningar betonar säkerställandet av lika möjligheter för företagen i konkurrensutsättningarna. Kravet på lika möjligheter skyddar SME-företag mot obefogade krav som redan principiellt utesluter dem, till exempel krav gällande företagets storlek. Kravet på lika möjligheter utesluter också möjligheten att särskilt gynna små företag. SME-företags deltagande i konkurrensutsättningar kan dock underlättas genom att förtydliga konkurrensutsättningsprocessen och bifoga konkurrensutsättningshandlingarna detaljerade anvisningar om de åtgärder som krävs för att delta. Sådana åtgärder har redan genomförts.

Ett mål enligt stadens upphandlingsstrategi som publicerades 2020 är att utveckla och förenhetliga rapporteringen av upphandlingsinformation och ekonomisk information. För närvarande följer Helsingfors stad inte systematiskt upp volymerna av SME-företags deltagande i konkurrensutsättningar.

Utvecklingsbehov i utvärderingen av kommunikationens effekt

Kommunikation mot företagsfältet görs både vid stadskansliets näringslivsavdelning och inom stadens sektorer. Kommunikationen till företag är mer regel-

bunden och använder fler kanaler än tidigare, men antalet och underhållet av kommunikationskonton är en utmaning för företagskommunikationen. Just nu får ett företag eller en kommuninvånare inte nödvändigtvis den helhetsbild av hela stadens servicekarta som behövs genom att följa en enda kommunikationskanal, eftersom antalet kanaler är så stort. Avsikten är emellertid inte att stadens alla kommunikationsplattformar ska betjäna alla, utan i första hand försöker man med kommunikationen nå de målgrupper som fastställts i planerna.

Kommunikationen har granskats bland annat utifrån strategiändringar, resultat från företagsenkäter samt på ledningsgruppsmöten mellan näringslivsavdelningen och kommunikationsavdelningen. I en del av informationen som publiceras spelar det ingen roll hur många personer kommunikationen når. I kommunikationen behandlas ämnen som näringslivsavdelningen anser vara viktiga och som den vill betona.

Kommunikationens åtkomlighet eller effekt granskas inte genom någon närmare uppföljning i efterhand. Ansvarspersonerna för hela stadens kommunikation följer upp kommunikationen regelbundet och näringslivsavdelningen har utnyttjat dessa uppföljningsdata. Vid sammanställandet av stadskansliets näringslivsavdelnings egna uppföljningsdata är problemet de tillgängliga resurserna och tiden. I framtiden kommer företagskommunikationen att underlättas tack vare förnyelsen av webbplatsen hel.fi under 2022, där kommunikationen utgår från stadsinvånarnas och kundernas behov och där man satsar på kundupplevelsen och sökbarhet.

Coronapandemins effekter på stadens företagsvänliga klimat och samarbete med företag

Det samarbete som företagslotsarna sköter får allt större betydelse i en stad som återhämtar sig från coronapandemin. Enligt företagslotsarna krävs ännu intensivare samarbete med företagsfältet för att få staden i ett tillväxtspår. Enligt företagslotsarna har det rådande läget med coronapandemin skapat ett behov av enskilda, stimulerande projekt, såsom sommarterrasser, stöd till ensamföretagare, utredning av möjligheterna till hyresbefrielse och utveckling av restaurangkluster.

Coronapandemiläget har fördröjt genomförandet av vissa åtgärder vid stadskansliets näringslivsavdelning. Större coachningar om bedömningen av konsekvenserna för företagen har inte kunnat genomföras som planerat, eftersom man på grund av coronapandemiläget varit tvungen att vänta på att rekommendationen om distansarbete slopas.

Slutsatser

Staden har i huvudsak genomfört tillräckliga åtgärder som syftar till att främja ett företagsvänligt klimat och samarbetet med företag. Stadskansliets näringslivsavdelning har vidtagit åtgärder som främjar ett företagsvänligt klimat tillsammans med stadens sektorer och nätverkspartner. Näringslivsavdelningen har i huvudsak utvecklat företagens verksamhetsmiljö i enlighet med näringspolitikens tyngdpunkter och näringslivsavdelningens planer. De flesta åtgärderna har genomförts enligt tidsplanen, men åtgärderna för bedömning av konsekvenserna för företagen har inte kunnat genomföras som planerat, delvis på grund av coronapandemin. Inte heller har bedömningar av konsekvenserna för företagen alltid färdigställts i tid för att kunna användas som stöd i beslutsprocesserna.

Staden har fungerat som plattform för ny och växande affärsverksamhet som planerat. I framtiden kommer de tillgängliga resurserna att skapa utmaningar för innovationsverksamheten. Företagslotsverksamheten har utvecklat växelverkan och stadens sätt att bemöta företag, eftersom verksamheten i synnerhet ökat stadsorganisationens samarbete med SME-företag. Merparten av själva myndighetsarbetet sköts inom stadens sektorer. Just nu kan tjänsterna och beslutsprocesserna för företagskunderna verka väldigt långsamma, eftersom det inte finns något sätt att följa dem. Kostnaderna för serviceprocessens transparens och utvecklingen av datasystem kan dock bli höga.

Baserat på de mätare som granskats går det inte att direkt säga huruvida stadens företagsvänliga klimat och företagens nöjdhet med staden som verksamhetsmiljö har förbättrats under granskningsperioden. Också coronapandemins effekter på företagen gör det svårare att bedöma utvecklingen. Åtgärder för att förbättra företagens nöjdhet har dock vidtagits.

I stadens instruktioner beaktas små och medelstora företag i de offentliga upphandlingarna i enlighet med vad som är tillåtet enligt lag. Hur SME-företags andel i deltagandet har utvecklats kan för närvarande inte följas upp.

Stadens kommunikation har i huvudsak ordnats på ett sätt som främjar ett företagsvänligt klimat och växelverkan. Omdömena om kommunikationen i företagsenkäten har förbättrats, men är fortfarande på en relativt låg nivå. Kommunikationen till företag är mer regelbunden och använder fler kanaler än tidigare, men det stora antalet kommunikationskonton är en utmaning. I en del av företagskommunikationen spelar det ingen roll hur många läsare en nyhet når. Kommunikationens åtkomlighet eller effekt granskas inte genom någon närmare uppföljning i efterhand.

Revisionsnämnden konstaterar att

stadskansliets näringslivsavdelning bör i samarbete med sektorerna

- utreda möjligheterna att öka transparensen hos företagskundservicens processer.

stadskansliets näringslivsavdelning bör

- säkerställa att bedömningarna av konsekvenserna för företagen färdigställs i tillräckligt god tid för att kunna användas som stöd i beslutsprocesserna.
- utreda vad som är ett fungerande sätt att följa upp små och medelstora företags deltagandevolymer i stadens konkurrensutsättningar.
- utveckla uppföljningen i efterhand av företagskommunikationens nåbarhet och effekt.

Digitalisering och elektroniska tjänster

Stadens digitala säkerhet

? Har staden ordnat riskberedskapen i anslutning till den digitala säkerheten på ett adekvat sätt?

! Staden har förberett sig på risker för den digitala säkerheten, men beredskapen måste förbättras ytterligare.

Utvärderingens huvudfråga:

Har staden har ordnat riskberedskapen i anslutning till den digitala säkerheten på ett tillräckligt och adekvat sätt?

Delfrågor:

1. Har stadens digitala säkerhet organiserats på ett adekvat sätt?

2. Har riskerna för den digitala säkerheten och riskhanteringsmetoderna identifierats och finns det anvisningar om dem?

3. Har kontinuiteten i serviceverksamheten vid störningar i den digitala säkerheten tryggats?

Målet enligt stadsstrategin 2017–2021 var att Helsingfors ska vara världens bästa stad i utnyttjandet av digitalisering. Dessutom konstaterades i stadsstrategin att staden ska satsa på elektroniska tjänster, digitalisering, artificiell intelligens och utnyttjande av robotisering. En pålitlig digital verksamhetsmiljö har därmed blivit nödvändig för stadens verksamhet. Digitaliseringen ökar avsevärt beroendet av fungerande datasystem, vilket ökar sårbarheten i fråga om risker för den digitala säkerheten.

Om staden vill uppnå sina digitaliseringsmål, måste den lyckas även med den digitala säkerheten. I framtiden kommer detta att kräva att resurser anvisas till nya ställen och att staden anskaffar nya förmågor. Den föregående fullmäktigeperiodens stadsstrategi hänvisade inte direkt till den digitala säkerheten, men den konstaterade att säkerheten är stadens trumfkort i konkurrensen. I den offentliga förvaltningens referensram är cybersäkerhet en del av den digitala säkerheten.

Materialet i utvärderingen bestod av dokument, planer, lägesrapporter, skriftliga informationsbegäran och uppföljningsdata. För utvärderingen intervjuades experter på olika delområden av den digitala säkerheten och beredskapen vid stadskansliet. Dessutom fick man information i samband med revisionsnämndens 1:a sektions utvärderingsbesök till stadskansliet.

Gruppen för digital säkerhet inledde sin verksamhet 2022

Stadens digitala säkerhet har tryggats med en helhet som består av fyra delområden: riskhantering, datasäkerhet, dataskydd samt hantering av verksamhetens kontinuitet och beredskap. Stadens cybersäkerhet anvisas inte separat, utan åtgärderna inom de olika delområdena täcker också cybersäkerheten.

De centraliserade styrningen av de olika delområdena som ingår i den digitala säkerheten måste ännu utvecklas. Bristerna i den centraliserade styrningen har lett till att vissa ansvars- och styrningsrelationer fortfarande står i strid med varandra. Ett framtida utvecklingsobjekt är också förbättring av informationsförmedlingen mellan de olika delområdena som ingår i den digitala säkerheten; för närvarande förmedlas inte all information till de experter som behöver den. Hanteringen av riskerna för den digitala säkerheten har ofta varit en för lösryckt helhet, eftersom samverkan mellan de olika delområdena varit otillräcklig.

Gruppen för digital säkerhet, som inledde sin verksamhet 2022, har som mål att förbättra informationsförmedlingen och kompetensutvecklingen i framtiden. Till kärnan i gruppen för digital säkerhet utsågs dock inga dataskyddsexperter eller experter från säkerhets- och beredskapsteamet. Arbetet i gruppens innersta kärna fokuserar på datasäkerhet, den utvidgade gruppen för digital säkerhet även på de övriga delområdena. I målen för den förnyade gruppen för digital säkerhet anges dock att gruppens uppgift är att upprätthålla en lägesbild över den digitala säkerhetens delområden och att utöka samarbetet. I framtiden kommer ledningen och organiseringen av den digitala säkerhetens olika delområden också underlättas tack vare ny programvara för riskhanteringen. Den nya programvaran för riskhanteringen kommer dock inte att eliminera de tidigare utmaningarna, om de data som finns i programvaran inte underhålls och behandlas på ändamålsenligt sätt.

Utbildningar för att svara på förändringen i verksamhetsmiljön

Staden har försökt svara på förändringar i den digitala säkerhetens verksamhetsmiljö genom att ordna utbildningar för personalen och förnya anvisningarna. Enligt experter vid stadskansliet är inte hela personalens kunnande om digital säkerhet ännu på den nivå som

den måste vara på, varför man har planerat att ordna DigiABC-utbildningar för personalen. Dessa skulle innefatta två utbildningsnivåer och delas in i grund- och fördjupningsutbildningar. Utbildningarna skulle avläggas enligt chefernas bedömning av kompetensbehovet. De obligatoriska DigiABC-utbildningarna som kommer att genomföras i framtiden är en enorm förändring i kulturen, vilket i en stor organisation är tidskrävande. Enligt planen ska utbildningarna ordnas 2022.

Genomförandet av riskhanteringsmetoderna följs upp två gånger per år

Den viktigaste processen bakom den digitala säkerheten är en korrekt genomförd och välfungerande riskhantering. Riskhanteringen har blivit ännu viktigare när behovet av att utveckla säkerheten har ökat. Ledningsgruppen för digital säkerhet inom den offentliga förvaltningen (VAHTI) har tagit fram en anvisning för riskhanteringen som staden utnyttjar i sin verksamhet. Dessutom har det staden fattat beslut om principerna för riskhanteringen och utfärdat en separat anvisning för riskhanteringen. Stadens riskhantering inom den digitala säkerheten följer anvisningen. Tjänsternas ägare ansvarar för den digitala säkerheten i sina respektive tjänster.

En riskbedömning av stadskoncernens betydande risker görs en gång per fullmäktigeperiod. Utöver detta är stadens riskhantering nära kopplad till budgetprocessen, där man i samband med den ekonomiska planeringen ställer upp mål, identifierar risker, bedömer konsekvenser av risker samt upprättar och uppdaterar planerna för riskhanteringen. Betydande risker rapporteras regelbundet under budgetåret och vid behov vidtas utvecklingsåtgärder. Också den interna kontrollens och riskhanteringens resultatrikhet rapporteras i samband med bokslutet. Intervallet för granskningen av riskerna har ansetts vara tillräckligt och det skapar en god grund för granskning av verksamhetsmiljön. Enligt den allmänna anvisningen ska riskerna granskas regelbundet och två gånger per år anses vara en bra frekvens.

Ändamålet med riskhanteringsmetoderna är att riskerna ska fås till en godtagbar nivå. I stadskoncernens senaste bedömning av de viktigaste riskerna definierades nya hanteringsmetoder för riskerna för den digitala säkerheten och ledningen av informationssäkerheten. För dessa utsågs också en ansvarsperson som ansvarar för planeringen, genomförandet och rapporteringen av hanteringsmetoderna i riskkategorin i enlighet med stadskoncernens interna kontroll och gruppen för samordning av riskhanteringen.

I samband med kartläggningen av riskerna tog man fram 27 nya hanteringsmetoder för att minska riskerna. Genomförandet av hanteringsmetoderna har följts upp två gånger per år och senast gjordes detta i början av 2022. För genomförandet av de hanteringsmetoder som fastställdes 2019 har ingen exakt tidsplan fastställts och deras effekt har inte mätts, även om stadens anvisningar kräver att en tidsplan fastställs och metodernas effekt mäts. Alla halvfärdiga hanteringsmetoder kommer inte nödvändigtvis att slutföras. Hanteringsmetoder kan lyftas till en ny riskkartläggning och informationen som samlats under deras framskridande utnyttjas i stadskoncernens kommande riskkartläggning.

För de digitala riskerna hade det fastställts hanteringsmetoder redan före riskkartläggningen 2019, då man beslutade att fortsätta använda tidigare avtalade hanteringsmetoder, men med förbättrad kvalitet. Enligt stadens interna kontroll och anvisning om riskhanteringen måste det utredas vilka hanteringsmetoder man använder för de olika riskerna och om de nuvarande metoderna är ändamålsenliga och effektiva. För att kunna fastställa huruvida genomförda åtgärder har varit lyckade och ändamålsenliga krävs att metoderna följs upp, mäts och rapporteras.

Om störningssituationer samlas information, men denna gäller främst problem med programvaror. Gjorda iakttagelser rapporteras, men om störningarna finns ingen sammanfattning att tillgå. De viktigaste störningarna behandlas i ledningsgruppen för Digitaalinen perusta som rapporterar dem till den högsta ledningen. Eventuella störningar i beredskapen behandlas på regelbundna möten med den högsta ledningen.

Målet är att trygga organisationens funktionsförmåga under alla förhållanden

För att uppnå målen och för att verksamheten ska vara lyckad behövs tillräckliga verksamhetsbetingelser. Därför spelar riskhanteringen en mycket central roll också för att kunna garantera den löpande dagliga verksamheten i organisationen och dess kravenlighet. Att ha fullständig kontroll är dock omöjligt. En god kontinuitetshantering kräver dessutom ledningens engagemang och stöd.

Målet för stadens beredskap och kontinuitetshantering är att säkerställa organisationens funktionsförmåga under alla förhållanden. Kanslichefen beslutar om ordnandet och verkställandet av beredskapen och kontinuitetshanteringen. Stadskansliets säkerhets- och beredskapsteam ansvarar för styrning av beredskapen och kontinuitetshanteringen på stadsnivå. Stadens beredskaps- och kontinuitetsplanering grundar sig på riskkartläggningen och en analys av verksamhetsmiljön.

Vid staden har man arbetat med att uppdatera datasystemförteckningarna och i samband med uppdateringen har datasystemens kriticitet utvärderats. Återställande- och kontinuitetsplaner har upprättas för alla kritiska system och planerna har lämnats till stadskansliet. I utvärderingen kunde man inte ta ställning till kvaliteten hos återställande- och kontinuitetsplanerna för de kritiska systemen eller deras aktualitet.

Staden har fastställt miniminivåer för beredskapen temavist i beredskapsanvisningen. Stadens krisledningsmodell är en annan viktig plan i tryggandet av verksamhetens kontinuitet. Krisledningsmodellen kan utnyttjas med låg tröskel och den lämpar sig för flera olika hot. Ibruktagandet av modellen har ofta baserat sig på en begäran från stadskansliet. I och med coronapandemin har man märkt att det inte finns några hinder för en bredare användning av verktyget.

Utvecklingsbehov i övandet av beredskapen och kontinuitetshanteringen

I en betydande störningssituation måste organisationernas kontinuitetsprocesser kunna kommunicera med varandra. I en störningssituation krävs ofta samarbete mellan organisationer. I beredskapsplaneringen utvärderas organisationens kritiska funktioner och definieras tillräckliga åtgärder och vad som behövs i dessa för att trygga verksamheten. Åtgärder som godkänts integreras i den normala verksamheten och ansvarspersonerna introduceras i ämnet. Med övningar och utvärderingar försäkrar man sig om att åtgärderna är aktuella och effektiva. Resultaten från utvärderingar och övningar måste rapporteras till organisationens ledning och stadens beredskapschef. Iakttagna brister och utvecklingsbehov beaktas när verksamheten utvecklas.

Serviceproduktionens återställande- och kontinuitetsplaner har testats för vissa av de viktigaste systemen. Genom testerna har man fått lärdomar om hur man bör agera i en störningssituation. Staden har deltagit i TAISTO-övningarna om digital säkerhet som ordnas av Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata varje år som de ordnats. Nyttan från TAISTO-övningarna har stått i proportion till deltagandets omfattning och de satsningar som lagts på dem. En större övningshelhet med flera aktörer har inte ordnats. Ordnandet av större övningar och deltagandet i dem har varit en resursfråga.

Coronapandemins effekter på den digitala säkerheten

Coronapandemin har drivit fram utvecklingen av digitaliseringen, vilket för sin del tvingat staden att utveckla sina tjänster. Samtidigt har betydelsen av risker inom den digitala verksamheten ökat. Utnyttjandet av nya applikationer och applikationer som förändras kräver nya verksamhetssätt, nya kunskaper och handledning. Därför bör den digitala kompetensen och förmågan ökas.

I och med coronapandemin har stadens personal i stor utsträckning gått över till distansarbete. Detta är förknippat med olika slags risker jämfört med arbete på plats. IT-stöd kan inte nödvändigtvis tillhandahållas till personalen på samma nivå och transporten av utrustning ökar risken för stöld och skador. Dessutom kan arbete hemifrån eller från allmänna lokaler orsaka en dataskyddsrisk, då utomstående kan se eller få åtkomst till information. Förvaringen av information och arbete på distans kräver goda anvisningar om rätt praxis.

Staden har avstått från att delta på vissa övningar på grund av coronapandemin, då man inte haft den personal som behövs för att planera övningarna. Deras arbetsinsats har behövts på andra ställen. Allmänt sett har coronapandemin bundit mycket resurser från beredskapen och kontinuitetshanteringen.

Slutsatser

Stadens riskberedskap i anslutning till den digitala säkerheten är endast delvis tillräcklig och adekvat. Exempelvis finns det fortfarande utvecklingsbehov i organiseringen av den digitala säkerheten. Stadens digitala säkerhets har inte styrts centraliserat, utan helheter hanteras genom tryggandet av verksamheten och informationen i olika delområden. I framtiden kommer organiseringen av den digitala säkerheten och informationsförmedlingen att underlättas tack vare ny programvara för riskhanteringen och arbetsgruppen för digital säkerhet som förnyas. Fördelarna med programvaran för riskhanteringen är dock beroende av att data uppdateras regelbundet och behandlas adekvat. Dessutom är det viktigt att gruppen för digital säkerhet behandlar teman under olika delområden som ingår i den digitala säkerheten enligt målen.

Svårigheten med utbildningen av personalen består av att DigiABC-utbildningarna för hela personalen är en tidskrävande uppgift i den stora organisationen. Målet för DigiABC-utbildningarna är att trygga tillräckliga färdigheter för stadens hela personal i den helhet som den digitala säkerheten utgör. Arbete för att utveckla personalens kompetens görs, men problemet är huruvida åtgärderna genomförs tillräckligt snabbt i verksamhets- och säkerhetsmiljön som är under ständig förändring.

För stadens riskhantering finns egna anvisningar som i huvudsak utnyttjar de anvisningar som utarbetats av ledningsgruppen VAHTI. Riskerna synas ett per gånger per år i samband med ekonomiplaneringen. Detta anses vara tillräckligt. Riskerna för stadens digitala säkerhet har identifierats i samband med riskkartläggningen och för dem har det fastställts hanteringsmetoder och ansvarspersoner. För genomförandet av riskhanteringsmetoderna har ingen exakt tidsplan fastställts, även om stadens egna anvisningar kräver att en tidsplan fastställs och metodernas effekt mäts.

Kontinuiteten i stadens serviceverksamhet vid störningar i den digitala säkerheten har i huvudsak tryggats. Stadens beredskaps- och kontinuitetsplanering grundar sig på riskkartläggningen och en analys av verksamhetsmiljön. Återställande- och kontinuitetsplaner har upprättas för alla kritiska system och planerna har lämnats till stadskansliet.

Planerna har testats för vissa av de viktigaste systemen, men samlad information om detta saknas. Enskilda testningar har genererat information om verksamheten vid störningar. Dessutom har staden deltagit i TAISTO-övningarna om digital säkerhet varje år som de ordnats och övningarna har upplevts nyttiga. Dock har ingen stor övningshelhet ordnats, eftersom man inte förfogat över de resurser som krävs för deltagandet. Därför har staden inte ordnat övningar där man skulle ha testat de ömsesidiga beroendeförhållandena mellan serviceverksamheten och olika system.

Revisionsnämnden konstaterar att

stadskansliet bör

- utveckla organiseringen, styrningen och ledningen av de olika delområdena inom digital säkerhet och säkerställa att målen för och åtgärderna i de olika delområdena är enhetliga.
- säkerställa tidsplaneringen av riskhanteringsåtgärderna och att de genomförs i tid.
- ordna de resurser som krävs för en stor övningshelhet och delta i övningar om digital säkerhet i en större skala än hittills, med beaktande av de ömsesidiga beroendeförhållandena mellan olika service- och systemhelheter, eller ordna övningar själv.
- säkerställa att gruppen för digital säkerhet arbetar i enlighet med de uppställda målen.
- följa upp hur personalens DigiABC-utbildningar framskrider.

Ägarpolitik

Förverkligandet av hyresgästdemokratin vid Helsingfors stads bostäder Ab

? Har hyresgästernas påverkansmöjligheter säkerställts i enlighet med lagen om samförvaltning i hyreshus?

! Hekas hyresgästdemokrati är inte till alla delar i linje med lagen om samförvaltning i hyreshus och boendeaktivisterna är missnöjda med sina påverkansmöjligheter.

Utvärderingens huvudfråga:

Har hyresgästernas påverkansmöjligheter vid Helsingfors stads bostäder Ab (Heka) säkerställts i enlighet med lagen om samförvaltning i hyreshus och stadsstrategin?

Delfrågor:

1. Är regeln om hyresgästdemokrati och den praktiska tillämpningen av den i enlighet med lagen om samförvaltning i hyreshus?
2. Har de boende getts beslutanderätt och möjlighet att påverka i frågor som påverkar deras boende?
3. Har förverkligandet av hyresgästdemokratin förbättrat boendetrivseln?
4. Har förverkligandet av hyresgästdemokratin främjat hyreshusens underhåll och skötsel?

Dessutom granskades hur övervakningen av ekonomin och förvaltningen fungerar.

Enligt stadsstrategin 2017–2021 ska ”hyresgästernas påverkansmöjligheter och en demokratisk styrning säkerställas i stadens hyresbostäder.” Med stadens hyresbostäder avses Helsingfors stads bostäder Ab:s (Heka) bostäder. Bolaget som äger cirka 50 000 ARA-hyresbostäder ägs till 100 procent av staden.

Det huvudsakliga materialet i utvärderingen var intervjuer, en enkät till hyresgästkommittéerna och hyresgästdelegationen samt protokoll från organen för hyresgästdemokrati från 2020. I utvärderingen intervjuades hyresgästdelegationens ordförande och sekreterare, boenderepresentanterna i Hekas styrelse och verkställande direktören för Heka. Dessutom fick man information i samband med revisionsnämndens 1:a sektions utvärderingsbesök till Heka.

Enkäten till boendeaktivisterna riktades till alla medlemmarna i de 21 hyresgästkommittéerna och till medlemmarna och suppleanterna i hyresgästdelegationen. Man fick 160 svar. Av medlemmarna i hyresgästkommittéerna svarade cirka 34 procent och av medlemmarna i hyresgästdelegationen 76 procent. I enkäten fanns påståenden om hur hyresgästdemokratin fungerar. Svarspersonerna kunde dessutom fritt berätta om sina synpunkter.

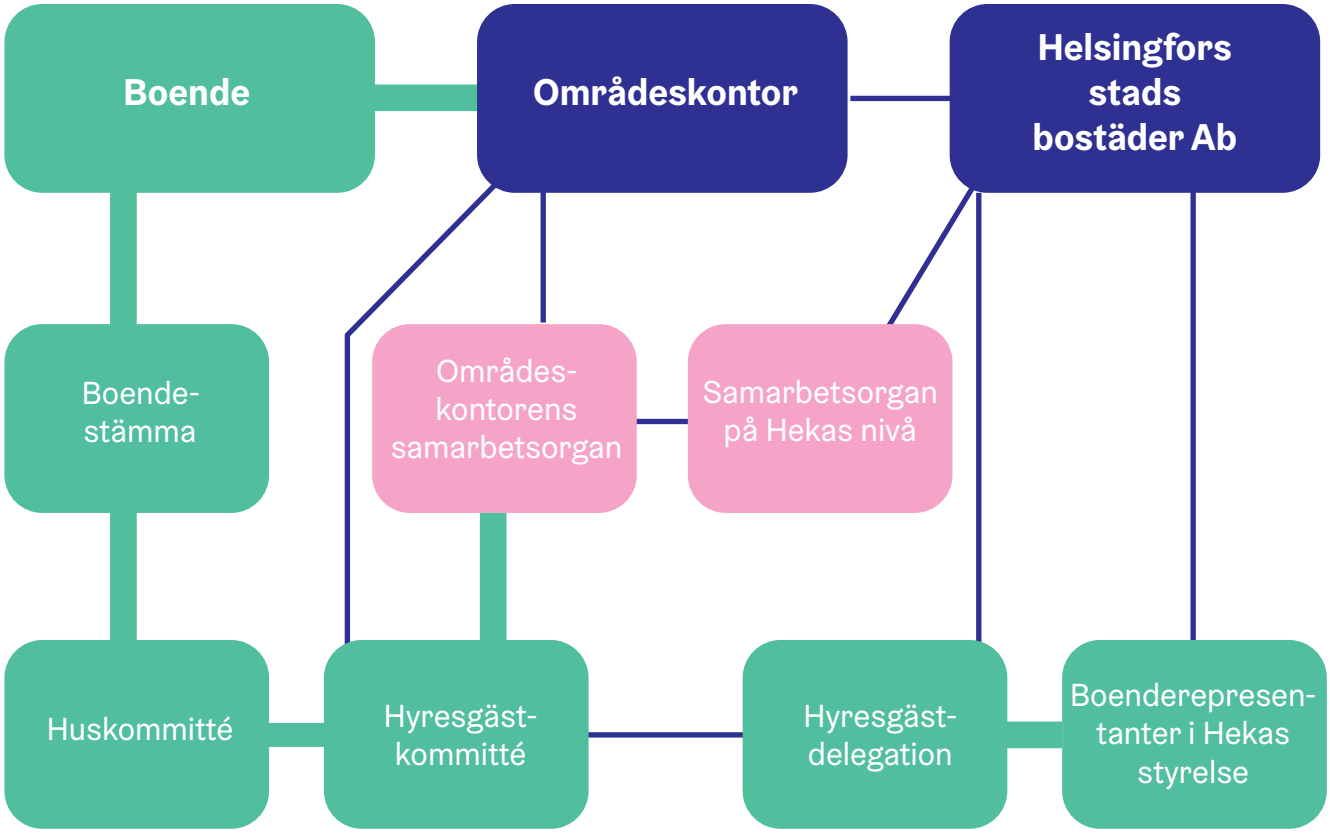
Hekas system för hyresgästsdemokrati fungerar på tre nivåer

Hyresgästdemokratin definieras i lagen om samförvaltning i hyreshus. Syftet med lagen och med Hekas regel om hyresgästdemokrati är att ge de boende beslutanderätt och möjligheter att påverka ärenden som rör deras eget boende, öka boendetrivseln och främja underhållet och skötseln av hyreshusen. Hekas regel om hyresgästdemokrati, som var i kraft när utvärderingen gjordes, trädde i kraft i början av 2020.

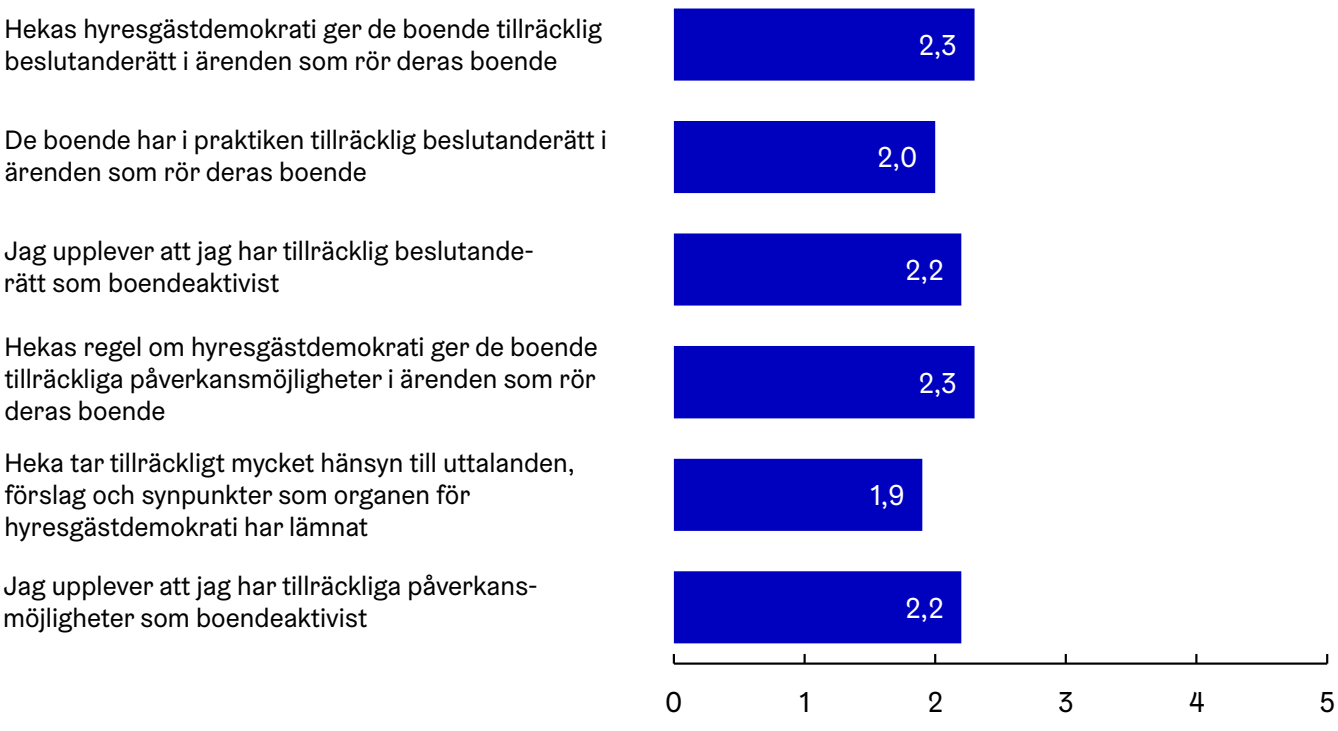
Hekas system för hyresgästdemokrati fungerar på tre nivåer:

1. Varje hus/husgrupp (hyresbestämningsenhet) har en huskommitté som boendestämman väljer.
2. I hyresgästkommittén finns en medlem som huskommittén har utsett bland sig eller en förtroendeperson eller en suppleant för förtroendepersonen från varje hyresbestämningsenhet. Hyresgästkommitténs verksamhetsområde är Hekas motsvarande hyresutjämningsområde. Hyreskommittén är den gemensamma representanten för hyresutjämningsområdets huskommittéer.
3. Representanten för alla Hekas boende är hyresgästdelegationen. De ordinarie medlemmarna till hyresgästdelegationen utses av varje hyresgästkommitté bland sig och har en personlig suppleant.

Figur 19. Aktörerna i Hekas hyresgästdemokrati



Figur 20. Svar på påstående om de boendes beslutanderätt och påverkansmöjligheter på skalan 1=instämmer inte alls, 5=instämmer helt, enkät till boendeaktivister (N=160)



Dessutom har de boende sina egna representanter i Hekas styrelse och i samarbetsorganen på områdeskontorens nivå (områdeskontorets samarbetsorgan) och på Hekas nivå.

Figur 19 illustrerar de olika delarna i Hekas hyresgästdemokrati. Det finns fem områdeskontor och därmed fem samarbetsorgan för områdeskontor: nordöstra, östra, sydöstra, södra och västra. Antalet hyresgästkommittéer är 21 och huskommittéer över 500.

Förfaranden inom Hekas hyresgästdemokrati avviker från lagen om samförvaltning i hyreshus

Lagen om samförvaltning i hyreshus definierar vissa uppgifter för boendekommittén. Boendekommitténs motsvarighet i Heka är huskommittén. Enligt lagen ska boendekommittén besluta om innehållet i ordningsstadgarna. I Hekas regel om hyresgästdemokrati har detta ändrats med tillägget ”till de delar som de inte är i strid med Hekas ordningsstadgar”. I praktiken har huskommittéerna alltså inte rätt att bestämma om ordningsstadgarna husvis i enlighet med lagen om samförvaltning i hyreshus. I Heka kan ett enskilt hus utfärda egna, kompletterande ordningsstadgar, så länge dessa inte är i strid med ordningsstadgarna på Hekas nivå.

En annan fråga utöver ordningsstadgarna där huskommittéerna i praktiken saknar beslutanderätt är beslut om principerna för uthyrning och fördelning av gemensamma bilplatser, bastur, tvättstugor och motsvarande utrymmen, eftersom dessa principer fastställs på Hekas nivå. Ur Hekas perspektiv innebär enhetliga principer att de olika husen behandlas jämlikt. Det är dock obestridligt att lagen om samförvaltning i hyreshus och därmed även Hekas egen regel om hyresgästdemokrati lämnar denna beslutanderätt till husnivån. Hekas verkställande direktör anser att bilplatser och bastutider inte är något som bör beslutas på husnivån.

Lagen om samförvaltning i hyreshus är från 1990. Revidering av lagen pågår som bäst och lagutkastet var på remiss i mars 2022. Helsingfors stads rättstjänstavdelning anser om beslutsnivån för både ordningsstadgar och för beslut om principerna för uthyrning och fördelning av gemensamma bilplatser, bastur, tvättstugor och motsvarande utrymmen att Hekas verksamhetsmodell inte är i linje med den nuvarande lagen. Rättstjänstavdelningen anser dock att det inte är ändamålsenligt att ändra Hekas förfaringssätt innan den nya lagstiftningen träder i kraft, eftersom revidering av lagstiftningen pågår och Hekas verksamhet är i linje med principerna i den kommande lagstiftningen (jämlikhet och hyresgästdemokrati).

Goda praxis i Hekas hyresgästdemokrati

Utöver boendekommittén nämns i lagen om samförvaltning i hyreshus möjligheten att tillsätta ett samarbetsorgan som behandlar samförvaltningsärenden som gäller ägarens hela bostadsbestånd. I Heka har detta samarbetsorgan, Heka-samarbetsorganet, och därutöver också områdesvisa samarbetsorgan för områdeskontoren tillsatts. Enligt lagen skulle det räcka med huskommittéer. Som figur 19 visar, är hyresgästdemokratin vid Heka ordnad på tre nivåer och utöver huskommittéerna tillsätts hyresgästkommittéer och en hyresgästdelegation.

Lagen om samförvaltning i hyreshus förpliktar inte till att bevilja huskommittéerna anslag, men vid Heka görs detta. I regeln om hyresgästdemokrati definieras också nivån på anslagen till boendeverksamheten. Enligt Hekas verkställande direktör skiljer sig Heka positivt från andra kommunala hyreshusbolag även i att Heka betalar mötesarvoden till dem som medverkar i organen för hyresgästdemokrati, ända från huskommitténs nivå. Dessutom har det i Heka redan länge varit praxis att man har utsett en boenderepresentant till planeringen och genomförandet av betydande reparationer. Detta kommer sannolikt att införas i den nya lagen om samförvaltning i hyreshus.

Beslutanderätten och påverkansmöjligheterna upplevs som otillräckliga

I enkäten för utvärderingen ombads boendeaktivisterna att bedöma de boendes beslutanderätt och påverkansmöjligheter via hyresgästdemokratin. Boendeaktivisterna tog ställning till sex påståenden (figur 20) på skalan 1=instämmer inte alls och 5=instämmer helt. Boendeaktivisternas omdömen var ganska låga, från 1,9 till 2,3. Lägsta poängtal fick påståendet ”Heka tar tillräckligt mycket hänsyn till uttalanden, förslag och synpunkter som organen för hyresgästdemokrati lämnar”. Baserat på svaren på de öppna frågorna tror många boendeaktivister att invånarnas åsikter tillfrågas bara för formalians skull, trots att saker och ting redan beslutats i förväg.

I enkäten för utvärderingen ombads boendeaktivisterna också att bedöma hur reformen av regeln om hyresgästdemokrati 1.1.2020 påverkade förverkligandet av hyresgästdemokratin. Av de boendeaktivister som svarade på enkäten uppskattade 63 procent att hyresdemokratin hade försämrats och 4 procent att den hade förbättrats, medan 19 procent inte ansåg att reformen hade påverkat förverkligandet och 15 procent inte visste hur de skulle bedöma förändringens effekt. I svaren på de öppna frågorna misstänkte många boendeaktivister att Hekas ledning medvetet undergräver hyresgästdemokratin. Enligt Hekas verkställande direktör stämmer inte detta

I Hekas egna invånarenkät tillfrågades invånarna om hur intressant de tyckte att hyresgästdemokratin är. Ett av påståendena som skulle besvaras var ”Jag är intresserad av hyresgästdemokrati”. Omdömen på detta påstående har sjunkit varje år, från 3,1 år 2015 till 2,8 år 2020.

Hyresgästdemokratin har ökat boendetrivseln, men inte främjat underhållet och skötseln av husen

Baserat på Hekas boendeenkäter är de boende relativt nöjda med sitt boende och skicket på husen. År 2020 var Hekas hyresgästers nöjdhet med bostaden som helhet nästan 4 och nöjdheten med huset 3,9 på skalan 1–5. Nöjdheten med husets skick var något sämre, 3,8, men fortfarande på en relativt god nivå.

Enligt boendeaktivisterna har man med hjälp av hyresgästdemokratin kunnat öka boendetrivseln. Av dem som svarade på enkäten till boendeaktivisterna angav 52 procent att de instämde i påståendet helt eller nästan. Främjandet av boendetrivseln med hjälp av hyresgästdemokratin kräver dock en aktiv huskommitté. Alla Hekas hus har inte en huskommitté, eftersom det inte finns några villiga deltagare bland de boende. Dessutom är huskommittén i vissa hus inte aktivt verksam.

Vad gäller påståendet om husens underhåll och skötsel tyckte svarspersonerna inte att dessa delområden har kunnat främjas med hjälp av hyresgästdemokratin. Av svarspersonerna angav 55 procent att de inte alls eller nästan inte alls höll med om påståendet. Baserat på svaren på de öppna frågorna anser boendeaktivisterna att det är problematiskt att inte alla brister som de boende upptäcker repareras eller att reparationer görs i någon annan ordning än vad de boende önskar. Heka anser att prioritetsordningen för reparationer måste avgöras av fackmän. I praktiken är detta det enda rimliga, då antalet hus är ungefär 500. Å andra sidan är en av huskommittéernas uppgifter är att gemensamt för alla boenden övervaka utförandet av åtgärder inom skötseln och underhållet samt reparationer och om huskommittéernas åsikter inte har någon inverkan på underhållet och skötseln av husen går det inte att utföra denna uppgift.

Utvecklingsbehov i övervakningen av ekonomin och förvaltningen

De boende har i enlighet med regeln om hyresgästdemokrati utsett en övervakare av ekonomin och förvaltningen på Hekas nivå och områdesövervakare. Dessutom kan det utses övervakare för enskilda objekt. När behandlingen av det arbete som övervakarna på Hekas nivå och på områdesnivån granskades utifrån protokoll från organen för hyresgästdemokrati i samband med utvärderingen, upptäcktes att under uppgifterna för hyresgästdelegationen i regeln om hyresgästdemokrati saknas behandling av den skriftliga berättelsen som upprättas av övervakaren av Hekas ekonomi och förvaltning. På motsvarande sätt saknas i uppgifterna för områdeskontorets samarbetsorgan behandling av områdesövervakarens skriftliga berättelse. Dessutom upptäcktes att regeln om hyresgästdemokrati inte innehåller bestämmelser om enligt vilka förfaranden den kan uppdateras.

Enligt övervakaren av ekonomin och förvaltningen på Hekas nivå måste områdesövervakarnas tillgång till information utvecklas och digitaliseras. För närvarande kan övervakaren på Hekas nivå utföra övervakningsarbetet i datasystemet, men områdesövervakarna måste utföra övervakningsarbetet på papper i områdeskontoret. När övervakningsarbetet görs i egenskap av en förtroendevald vid sidan av ens eget arbete är det besvärligt att behöva ta sig till områdeskontoret under kontorstiderna för att utföra övervakningsarbetet.

Staden som ägare och ansvarig för styrningen betonar inte hyresgästdemokrati

I stadsstrategin 2017–2021 antecknades att ”hyresgästernas påverkansmöjligheter och en demokratisk styrning ska säkerställas i stadens hyresbostäder”. Detta syntes dock inte särskilt mycket i stadens ägarstyrning, även om också regeln om hyresgästdemokrati reviderades i början av 2020. Enheten för koncernstyrning deltog inte i revideringen av Hekas regel om hyresgästdemokrati. Ett centralt mål i Hekas ägarstrategi, som beslutades våren 2021, är kundorientering som mäts med en regelbunden boendenöjdhetsenkät. Hyresgästdemokratins perspektiv beaktas i boendeenkäten genom att be om kommentarer till påståendet ”Genom att agera inom hyresgästdemokratin har jag faktiska möjligheter att påverka mitt boende”. Enligt Hekas verkställande direktör har staden som ägare inte betonat hyresgästdemokratin, utan boendenöjdheten mer allmänt.

Coronapandemins effekter på förverkligandet av hyresgästdemokratin

Restriktionerna för sammankomster som utfärdades på grund av coronapandemin orsakade en del svårigheter i ordnandet av möten vid organen för hyresgästdemokrati i början när restriktionerna precis hade införts. Dessutom försvårade och fördröjde coronapandemin också övervakningen av ekonomin och förvaltningen, när övervakningsarbetet måste göras fysiskt på områdeskontoret, som under en viss period under pandemin inte var tillgänglig.

Slutsatser

Baserat på utvärderingen är Hekas hyresgästdemokrati inte till alla delar i linje med lagen om samförvaltning i hyreshus. Hekas regel om hyresgästdemokrati avviker från lagen om samförvaltning i hyreshus vad gäller beslutsnivån, eftersom huskommittén endast kan fatta beslut om ordningsstadgarna till de delar som de inte är i strid med Hekas ordningsstadgar. I praktiken har huskommittéerna alltså inte rätt att bestämma om ordningsstadgarna husvis i enlighet med lagen om samförvaltning i hyreshus. Denna avvikelse från lagen om samförvaltning i hyreshus verkar ha blivit allmän praxis i stora hyreshusbolag. Ändringen av lagen om samförvaltning i hyreshus var på remiss när utvärderingen gjordes.

En annan avvikelse från lagen om samförvaltning i hyreshus är att huskommittéerna i praktiken saknar beslutanderätt i fråga om principerna för uthyrning och fördelning av gemensamma bilplatser, bastur, tvättstugor och motsvarande utrymmen, eftersom dessa principer fastställs på Hekas nivå. Både enligt lagen om samförvaltning i hyreshus och enligt Hekas regel om hyresgästdemokrati borde huskommittén ha beslutanderätten. Heka motiverar avvikelserna från lagen med att ett stort bolag måste tillämpa samma regler och beslutsgrunder i alla hus för att säkerställa jämlikheten. Stadens rättstjänstavdelning anser att det inte är ändamålsenligt att ändra Hekas förfaringssätt innan den nya lagstiftningen träder i kraft. Beträffande båda frågorna som nämns här bör man noga följa vilka formuleringar som väljs vid revideringen av lagen om samförvaltning i hyreshus, så att Hekas regel om hyresgästdemokrati och de praxis som tillämpas med stöd av den i fortsättningen ska vara i linje med lagen om samförvaltning i hyreshus.

Å andra sidan erbjuder Hekas hyresgästdemokrati de boende anslag för boendeverksamheten och möjlighet att utse en boenderepresentant till hyresbestämningsenhetens planering och genomförande av betydande reparationer i husen, vilket lagen om samförvaltning i hyreshus hittills inte har krävt. Dessutom betalar Heka mötesarvoden för medlemmarna i organen för hyresgästdemokrati ända från huskommittéernas nivå, vilket andra aktörer inte gör.

I stadsstrategin för den föregående fullmäktigeperioden i Helsingfors som löpte ut 2021 konstaterades att hyresgästernas påverkansmöjligheter och en demokratisk styrning i stadens hyresbostäder säkerställs. Riktlinjen enligt strategin har dock inte synts som konkreta handlingar från ägarens, det vill säga stadens, sida. Formellt sett har riktlinjen följts vid Heka, men boendeaktivisterna anser att Heka begränsar de boendes påverkansmöjligheter. Boendeaktivisterna upplever att hyresgästernas beslutanderätt och påverkansmöjligheter är otillräckliga. Boendeaktivisternas upplevelse är att huskommittéerna tillfrågas om utlåtande för formalians skull, men att hyresgästernas synpunkter ändå inte tas i beaktande, utan att saker och ting redan har beslutats i förväg.

Det delområde inom hyresgästdemokratin som upplevs fungera bäst är möjligheterna att påverka boendetrivseln. Möjligheterna att påverka husens underhåll och skötsel upplevs förverkligas klart sämre. Boendeaktivisterna anser att hyresgästernas behov och önskemål inte beaktas i tillräcklig omfattning.

I utvärderingen upptäcktes att det under uppgifterna för hyresgästdelegationen i regeln om hyresgästdemokrati saknas behandling av den skriftliga berättelsen som upprättas av övervakaren av Hekas ekonomi och förvaltning. På motsvarande sätt saknas i uppgifterna för områdeskontorets samarbetsorgan behandling av områdesövervakarens skriftliga berättelse. Dessutom upptäcktes att regeln om hyresgästdemokrati inte innehåller bestämmelser om enligt vilka förfaranden den kan uppdateras.

Revisionsnämnden konstaterar att

som den instans som ansvarar för ägarstyrningen bör stadskansliet

- säkerställa att Hekas styrelse ser till att de boende har de påverkansmöjligheter som regeln om hyresgästdemokrati möjliggör.
- delta i uppdateringen av Hekas regel om hyresgästdemokrati så att den är i enlighet med lagen efter att lagen om samförvaltning i hyreshus har reviderats.
- säkerställa att man vid nästa uppdatering av Hekas regel om hyresgästdemokrati tillfogar regeln bestämmelser om behandling av områdesövervakarens berättelse och berättelsen av övervakaren på Hekas nivå samt en bestämmelse om hur regeln uppdateras.

Revisionsnämndens ansvarsområdesfördelning 2021

- Centralförvaltning
- Centralförvaltningens affärsverk
- Stadsmiljösektorn
- Fostrans- och utbildningssektorn
- Kultur- och fritidssektorn
- Social- och hälsovårdssektorn

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

De viktigaste dottersammanslutningarna som 1:a sektionen ansvarar för

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

Livskraft och marknadsföring
- Forum Virium Helsinki Oy
- Helsingfors evenemangsstiftelse sr
- Helsinki Partners Oy
- Korkeasaaren eläintarhan säätiö sr
- Stadion-stiftelsen sr

Dottersammanslutningar 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
- Huvudstadsregionens Återanvändningscentral Ab
- Seure Henkilöstöpalvelut Oy

Dottersammanslutningar som 2:a sektionen ansvarar för

Utbildning och 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
stadrevisor

Kurki Hanna
stadrevisor

Kähkönen Liisa
ledande effektivitetsrevisor

Palomäki Tarja
stadrevisor

Puttonen Kalle
stadrevisor

Rintala Taina
stadrevisor
(personalrotation, Statens revisionsverk)

Ritari Jari
stadrevisor

Seppälä Jaakko
stadrevisor

Tiili Minna
utvärderingschef

Valtanen Timo
stadrevisor

2:a sektionen

Kähkönen Liisa
ledande effektivitetsrevisor

Hynninen Harri
stadrevisor

Kaartinen Aija
stadrevisor

Kaito Kirsi-Marie
stadrevisor

Kurki Hanna
stadrevisor

Palomäki Tarja
stadrevisor

Puttonen Kalle
stadrevisor

Rintala Taina
stadrevisor
(personalrotation, Statens revisionsverk)

Salminen Anne
stadrevisor

Tiili Minna
utvärderingschef

Valtanen Timo
stadrevisor

Förteckning över utvärderingspromemorior som beretts för revisionsnämnden

1:a sektionen

Förverkligandet av hyresgästdemokratin vid Helsingfors stads bostäder Ab

Stadens digitala säkerhet

Främjandet av den biologiska mångfalden inom skogsvården

Övergången från sjukhusvård till boende för rehabiliteringsklienter inom mentalvården

Rekommendationernas effekt 1:a sektionen

Företagsvänligt klimat och samarbete med företag

2:a sektionen

Åtgärdande av kunskapsunderskottet till följd av distansundervisningen på högstadierna

Äldre patienter inom jourverksamheten

Ordnandet av hemvård och den områdesvisa tillgången till hemvård

Tillräckligheten av tjänsterna inom barnskyddets öppenvård

Måluppfyllelse i rörlighetsprogrammet

Studerandehandledningens tillräcklighet i yrkesutbildningen

Rekommendationernas effekt 2:a sektionen

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

Förkortningar och terminologi

AIHOKS-verktyget
Ett AI-assisterat verktyg för tidigt upptäckande av stödbehov som kan användas som ett hjälpmedel i planeringen och handledningen av studierna och som producerar information för den studerande och ledningen. Med verktyget följs framstegen i studierna och situationen i hela lärgemenskapen.

Applikationen Aina Mukana
Mobilapplikation till handboken för jourverksamhet som hjälper vårdpersonalen inom hemvården och serviceboendet att identifiera patientens hjälpbehov i akuta situationer och göra en snabb vårdbedömning

Apotti
Klient- och patientdatasystem

ARA-hyresbostad
En hyresbostad som byggts med statligt stöd

CheckPoint-möte
Vid Stadin ammatti- ja aikuisopisto följer man upp framstegen i studierna vid mångprofessionella CheckPoint-möten.

DigiABC
Utbildning om digital säkerhet för stadens hela personal

Digital säkerhet
Enligt den offentliga förvaltningens referensram hör till den digitala säkerheten hantering och åtgärdande av risker, hantering av verksamhetens kontinuitet och beredskap, datasäkerhet och dataskydd samt cybersäkerhet.

EK
Finlands Näringsliv EK, centralorganisationen för näringslivet i Finland

GeroMetro-nätverket
Helsingfors, Esbo, Vanda, Grankulla, Kervo och Kyrkslätts gemensamma nätverk för utveckling av social- och hälsotjänsterna för äldre

Heka
Helsingfors stads bostäder Ab; ett bolag som ägs till 100 procent av Helsingfors stad

HelppiSeniori
Centraliserad servicerådgivning och klienthandledning för äldre

Helsingfors rörlighetsprogram
Ett rörlighetsprogram, vars mål är att få stadsinvånarna att röra på sig mer och sitta mindre. Målet är att rörelse och motion ska vara ett enkelt och attraktivt val i vardagen i Helsingfors.

HST
Helsingfors stads trafikaffärsverk

PUK
Personlig utvecklingsplan för kunnandet

HRT
Samkommunen Helsingforsregionens trafik

HUS
Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt

HUCS-området
Helsingforsregionens universitetscentralsjukhus sjukvårdsområde. Medlemskommunerna i HUCS-sjukvårdsområdet är Esbo, Helsingfors, Grankulla, Kervo, Kyrkslätt och Vanda.

Välfärdsunderskott
Brist på växelverkan och socioemotionella möten

JohtoBooster
Ett nationellt pedagogiskt utvecklingsforum för utbildning på andra stadiet, vars mål är att förnya verksamhetskulturen inom ledningen och att stärka kundorienteringen

Karvi
Nationella centret för utbildningsutvärdering

Cybersäkerhet
Med cybersäkerhet avses säkerheten i digitala och nätverksbaserade samhällen och organisationer och dess effekt på deras funktioner.

Murkna träd
Döda träd som murknar, till exempel till följd av stormar, förändringar i miljöns tillstånd eller när ett träd dör. Mängden murkna träd ökas också avsiktligt.

Liiho
Tjänsten Mobil vårdare

LiiSa
Tjänsten Mobilt sjukhus

LUMO-programmet
Helsingfors stads handlingsprogram för tryggande av den biologiska mångfalden

Meet & Greet
Stadin AO:s koncept där representanter för arbetslivet, studerande och rektorer träffas vid läroanstalten, på en arbetsplats eller vid ett rekryteringsevenemang, virtuellt eller ansikte mot ansikte

METSO-programmet
Handlingsprogram för den biologiska mångfalden i skogarna i södra Finland

Neuropsykiatriska funktionsnedsättningar
Med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar avses autismspektrumtillstånd, aktivitets- och uppmärksamhetsstörningar, tics och multisymptomatiska inlärningssvårigheter och utvecklingsstörningar.

Kunskapsunderskott
Hur mycket eleverna ligger efter de kunskapsmål som fastställts för dem och vilka innehåll, mål eller delområden i läroplanen som riskerar att inte genomföras

PedaBooster
Stadin ammatti- ja aikuisopistos coachning för hela personalen

Skogscertifiering enligt PEFC
Certifiering som används inom virkesproduktion, vars syfte är att visa för konsumenter av träbaserade produkter att råvaran som används i produkterna har producerats ansvarsfullt och hållbart

SME
Små och medelstora företag

Handbok för jourverksamhet
Handbok för personalen som arbetar med äldre, som innehåller en stegvis anvisning om verksamheten i joursituationer

Projektet Pätijä
Helsingfors stads projekt om ordnande av joursituationer inom hemvården och i servicehus 2018–2020

Resurspoolen
I hemvårdens resurspool ingår ordinarie anställda inom social- och hälsovårdssektorn som kan anlitas vid akuta och kortvariga vikariebehov.

F2-undervisning
Undervisning i finska som andra språk

SAS
Utredning, bedömning och placering; ett förfarande som används inom social- och hälsovårdssektorn för att bedöma personens behov av institutionsvård, serviceboende eller annat stödboende

Seure
Seure Henkilöstöpalvelut Oy; ett bemanningsföretag som ägs av flera aktörer, till exempel städer i huvudstadsregionen och HUS

Socca
Huvudstadsregionens städers och högskolors utvecklings- och forskningsorganisation inom socialsektorn

Speedway to work
Stadin AO:s verksamhetsmodell som erbjuder möjlighet att slutföra studierna flexibelt, om en studerande varit i arbetslivet länge och redan avlagt studier, men saknar examen

Stadin AO
Stadin ammatti- ja aikuisopisto; en läroanstalt som ordnar yrkesutbildning på grundnivå, fortbildning, läroavtalsutbildning och utbildningar i övergångsskedet

Stara
Affärsverket Helsingfors stads byggtjänst

T3-siffra
Väntetid till läkare i icke-brådskande ärenden

TAISTO-övning
Övning i hanteringen av dataskyddsintrång och personuppgiftsincidenter för den offentliga förvaltningen

Talpa
Affärsverket Helsingfors stads ekonomiförvaltningstjänst

Prao
Praktisk arbetslivsorientering

THL
Institutet för hälsa och välfärd

Toivo-tjänsten
Syftet med enheten Toivo inom barnskyddet och familjesocialarbetet är att skapa effektiva, evidensbaserade tjänster för ungdomar, vars illamående kommer till uttryck i brottslighet, rusmedelsbruk och beteenden, och för deras närstående i samarbete med olika nätverk.

VAHTI
Samarbets-, berednings- och samordningsorgan för organisationer som svarar för utvecklingen och styrningen av den digitala säkerheten inom den offentliga förvaltningen

Vipunen
Utbildningsförvaltningens statistiktjänst

Wilma
Webbtjänst för elevadministration

Helsingfors stads revisionsnämnds utvärderingsberättelse 2021

Utgivare
Helsingfors stad, revisionskontoret

Fotografier
Materialbanken My Helsinki
Pärm: Mika Ruusunen
Sida 5: Emilia Hoisko
Sida 20: Yiping Feng och Ling Ouyang
Sida 25: Ida Laukkanen
Sidorna 26, 32, 37, 43, 50, 71, 78, 83 och 89: Jussi Hellsten
Sidorna 31 och 88: Janne Hirvonen
Sida 45: Saija Laaksonen
Sida 49: Vesa Laitinen
Sida 61: Maija Astikainen
Sida 67: Julia Kivelä
Sida 72: Aleksi Poutanen
Sida 84: Shoot Hayley

Fotografier från revisionsnämndens medlemmar
Sida 9: Pertti Nisonen

Ombrytning:
Outi Helin, Helsingfors stads revisionskontor

Tryck
PunaMusta Oy

Publikationsnummer
Helsingfors stads revisionsnämnd: Utvärderingsberättelse 2021
Helsingfors stads centralförvaltnings publikationer 2022:24
ISBN 978-952-386-114-5 (nätpublikation)

ISSN för serien
ISSN-L 2242-4504
ISSN 2242-4504 (häftad)
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.hel.fi/tav/sv
www.arviointikertomus.fi/sv