



Helsingfors stad Revisionsnämnden

UTVÄRDERINGSBERÄTTELSE 2014



Helsingfors stads centralförvaltnings publikationer 2015:13
Helsingfors stads revisionsnämnd: Utvärderingsberättelse 2014

Helsingfors stad	Telefon (09) 310 1613
Revisionskontoret	tarkastusvirasto@hel.fi

Internet	<u>www.hel.fi/tav</u>
----------	---

Omslagsbild	Helsingfors stads materialbank Lauri Rotko, 5.9.2014
-------------	---

ISBN 978-952-272-904-0 (den tryckta publikationen)
ISBN 978-952-272-905-7 (nätpublikationen)
ISSN-L 2242-4504
ISSN 2242-4504 (den tryckta publikationen)
ISSN 2323-8135 (nätpublikationen)

REVISIONSNÄMNDENS ÖVERSIKT



Revisionsnämndens uppgift är att för fullmäktige ta fram för beslutsfattandet väsentlig information om måluppfyllelsen för de mål som satts i strategiprogrammet och budgeten. I anslutning till sin uppgift har nämnden publicerat en utvärderingsberättelse för 2014 med observationer som fullmäktige och förvaltningarna kan utnyttja vid utvecklingen av stadens verksamhet.

Revisionsnämndens utvärderingsarbete sker inom två sektioner. År 2014 ansvarade 1:a sektionen för stadsdirektörsroteln, stadsplanerings-

och fastighetsväsendet samt byggnads- och miljöväsendet. Vid sektionens utvärderingar kom det bland annat fram att tillvägagångssätten för att säkerställa resultaten av ineluftsreparationer bör förbättras och att staden behöver effektivare åtgärder för att främja boende till skäliga kostnader. Nämndens 2:a sektion ansvarade för social- och hälsovårdsväsendet och bildningsväsendet. Vid sektionens utvärderingar observerades bland annat att man inom social- och hälsovårdstjänsterna inte bara bör mäta tillgången till vård utan också hur framgångsrik vården är, och att informationsgången i samband med tidigt ingripande och behovet av särskilt stöd bör förbättras. Observationerna vid utvärderingarna och rekommendationerna med anledning av dem beskrivs i den här utvärderingsberättelsen. Mer ingående promemorior i samband med utvärderingarna finns att läsa på www.hel.fi/tarkastuslautakunta.

Enligt den revisionsstadga som fullmäktige godkänt har revisionsnämnden till uppgift att följa att de redovisningsskyldiga och de övriga som ansvarar för verksamheten har vidtagit behövliga åtgärder med anledning av de rekommendationer och anmärkningar som revisionen föranlett. I sin utvärderingsberättelse lyfter nämnden fram att brister gång på gång har observerats vid granskningarna av Laske-systemets funktion samt av upphandlingarna och beslutsfattandet.

Strategiprogrammet 2013–2016 som fullmäktige godkänt styr förutom de årliga budgetmålen som sätts upp för stadskoncernen även inriktningen och prioriteringarna inom revisionsnämndens utvärderingsverksamhet. Under hösten 2014 har revisionskontoret på uppdrag av nämnden kartlagt fullmäktigegruppernas förväntningar på utvärderingsverksamheten och rapporteringen. Dessutom var Helsingfors med i en bredare fullmäktigeenkät bland de stora städerna angående revisionsnämndernas verksamhet och utvärderingsberättelserna. Nämnden tackar alla som deltagit i intervjuerna och besvarat enkäten. Er respons är viktig för att utveckla nämndens verksamhet och därför kommer förväntningarna på fullmäktiges revisionsväsende regelbundet att kartläggas även i fortsättningen.

Riksdagen godkände 13.3.2015 en ny kommunallag, vilket medför vissa förändringar även i revisionsnämndens uppgifter. En stor del av bestämmelserna i lagen tillämpas från och med början av nästa fullmäktigeperiod 1.6.2017. Enligt lagen ska nämnden i fortsättningen bland annat bedöma huruvida stadens verksamhet är ordnad på ett resultatrikt och ändamålsenligt sätt. Dessutom ska nämnden övervaka att skyldigheten för centrala förtroendevalda och ledande tjänsteinnehavare att redogöra för bindningar iakttas. Innehållet i den nya kommunallagen motsvarar rätt långt den praxis som Helsingfors redan tidigare iakttagit i samband med det externa revisionsväsendet.

Med samarbetshälsningar

Helsingfors stads revisionsnämnd



Innehåll

1. REVISIONSNÄMNDEN	1
1.1 REVISIONSNÄMNDENS SAMMANSÄTTNING	1
1.2 UTVÄRDERINGS- OCH REVISIONSVERKSAMHET	2
1.3 ÖVRIG VERKSAMHET	3
1.4 BEHANDLINGEN AV UTVÄRDERINGSBERÄTTELSEN FÖR 2013	4
1.5 UTVÄRDERING AV EFFEKTERNA AV REVISIONSNÄMNDENS REKOMMENDATIONER	4
1.6 DE REDOVISNINGSSKYLDIGAS SKYLDIGHET ATT VIDTA ÅTGÄRDER MED ANLEDNING AV REKOMMENDATIONERNA I REVISIONEN	7
2. UTVÄRDERING AV DE BINDANDE VERKSAMHETSMÅLEN	8
2.1 MÅLUPPFYLLELSEN FÖR DE BINDANDE VERKSAMHETSMÅLEN VID FÖRVALTNINGARNA	8
2.2 MÅLUPPFYLLELSE EFTER STRATEGIOMRÅDE	10
2.3 BRISTER I DOKUMENTATIONEN	12
2.4 OBSERVATIONER OM MÅLENS NATUR	13
2.5 MÅLUPPFYLLELSEN FÖR DOTTERSAMMANSLUTNINGARNAS BINDANDE VERKSAMHETSMÅL	15
2.6 BEHANDLINGEN AV OUPPFYLDA MÅL I FULLMÄKTIGE OCH GODKÄNNANDET AV BOKSLUTET I NÄMNDERNA OCH DIREKTIONERNA	16
2.7 SLUTSATSER OM MÅLUPPFYLLELSEN	17
3. UTVÄRDERING AV STADENS EKONOMI	17
3.1 MÅLUPPFYLLELSEN FÖR DE EKONOMISKA MÅLEN I BUDGETEN OCH STRATEGIN	17
3.2 DE EKONOMISKA NYCKELTALENS UTVECKLING	23
4. UTVÄRDERING AV VERKSAMHETEN	27
4.1 UTVÄRDERINGAR PÅ STADSNIVÅ	27
4.1.1 ELEKTRONISKA TJÄNSTER	27
4.1.2 UTFALLET I FRÅGA OM ÅTGÄRDER FÖR ATT FRÄMJA AFFÄRSVERKSAMHET	31
4.2 UTVÄRDERING AV STADSKONCERNEN	34
4.2.1 MÅLUPPFYLLELSEN FÖR DEN REGIONALA ÄGARSTYRNINGEN I HRT OCH HRM	34
4.3 UTVÄRDERINGAR SOM ÖVERSKRIDER GRÄNSER MELLAN VERKSAMHETSOMRÅDEN	36
4.3.1 GENOMFÖRANDET AV TJÄNSTPROCESSER SOM ÖVERSKRIDER GRÄNSER MELLAN VERKSAMHETSOMRÅDEN	36
4.3.2 INVÅNARNAS DELTAGANDE I UTVECKLINGEN AV TJÄNSTPRODUKTIONEN INOM KULTUR-, UNGDOMS- OCH IDROTTSVÄSENDET SAMT VID BARNOMSORGSVERKET	40
4.3.3 TIDIGT INGRIPANDE PÅ DAGHEM OCH BARNRÅDGIVNINGAR	44
4.4 UTVÄRDERINGAR SOM RÖR BYGGNADS- OCH MILJÖVÄSENDET	48
4.4.1 UPPHANDLINGS- OCH KONKURRENSUTSÄTTNINGSPRAXIS VID BYGGNADSKONTORET	48
4.5 UTVÄRDERINGAR SOM RÖR SOCIAL-, HÄLSOVÅRDS- OCH BARNOMSORGSVÄSENDET	51
4.5.1 TILLGÅNGEN TILL SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSTJÄNSTER FÖR VISSA KLIENTGRUPPER	51
4.5.2 SMÅBARNSFÖSTRAN PÅ DAGHEM OCH DESS RESULTAT	55
4.6 UTVÄRDERINGAR SOM RÖR BILDNINGSVÄSENDET	62
4.6.1 ORDNANDET AV ALLMÄNT, INTENSIFIERAT OCH SÄRSKILT STÖD I GRUNDSKOLORNA I HELSINGFORS OCH DESS TILLRÄCKLIGHET	62
4.7 UTVÄRDERINGAR SOM RÖR STADSPLANERINGS- OCH FASTIGHETSVÄSENDET	66
4.7.1 FRÄMJANDE AV BOSTADSPRODUKTION TILL ETT RIMLIGT PRIS	66
4.7.2 GRUNDER FÖR BEVILJANDE OCH ÖVERVAKNING AV STADENS HYRESBOSTÄDER	70
4.7.3 INNELUFTSREPARATIONER I SKOLOR OCH DAGHEM	74



SAMMANFATTNING

Enligt kommunallagen ska revisionsnämnden bedöma huruvida de mål för verksamheten och ekonomin som fullmäktige satt upp har nåtts. Nämnden har nio ledamöter och för förberedelserna av sina utvärderingsuppgifter är den indelad i två sektioner.

Måluppfyllelsen för de bindande målen: Av förvaltningarnas 103 bindande verksamhetsmål nåddes 86. Av dottersammanslutningarnas 14 bindande verksamhetsmål nåddes nio.

Arbetet med att bromsa skuldsättningsutvecklingen bör fortsätta. År 2014 var omkostnadsökningen mindre än målet i strategiprogrammet och investeringsramen följdes. Kommunalsskatteintäkternas anspråkslösa utveckling som pågått en längre tid är emellertid en utmaning och årsbidraget bedöms ligga kvar på en låg nivå under de kommande åren.

Rådgivningarna hinner inte reagera på familjernas problem. I utvärderingen som gällde tidigt ingripande framgick det att man inom rådgivningsarbetet ofta identifierar behovet av tidigt ingripande, men att det inte alltid finns tid att ta itu med oron. Social- och hälsovårdsverket bör öka flexibiliteten i rådgivningsarbetet så att hälsovårdarna bättre än i dag kan organisera sin tid i enlighet med behoven av tidigt insatt stöd. Dessutom bör informationsgången i samband med tidigt ingripande förbättras mellan dagvården, rådgivningsarbetet och barnskyddet. Vid utvärderingen som gällde stöd som sätts in inom den grundläggande utbildningen observerades på motsvarande sätt i samband med behovet av särskilt stöd att samarbetet och informationsgången måste ökas mellan förskoleundervisningen och den grundläggande undervisningen.

Dyra parkeringslösningar höjer boendekostnaderna. Åtgärder har vidtagits för att boendekostnaderna ska bli rimligare, men effektivare insatser behövs. Kostnaderna för parkeringslösningar är en betydande faktor som staden själv kan påverka. Stadsstyrelsen och stadsplaneringskontoret bör verka för att priserna för bostäder och parkeringsplatser hålls isär och främja andra parkeringspolitiska åtgärder för att boendekostnaderna ska bli rimligare.

Förutom att mäta tillgången till vård bör man även mäta hur framgångsrik vården är. Utvärderingen som gällde personer med missbruksproblem eller psykiska problem samt äldre som bor hemma och personer med typ 2-diabetes visade att man borde göra upp vårdplaner för alla, få klienterna att förbinda sig till dem och tillhandahålla tillräckligt multiprofessionella tjänster. Dessutom bör tillgången till vård samt vården förbättras framför allt för personer med depression och dubbeldiagnos.

Resultatet av ineluftsreparationer bör säkerställas bättre. Lokalcentralen bör se till att det för ineluftsreparationer sätts upp mål som går att följa och att uppföljningen av måluppfyllelsen görs systematisk. Det bör säkerställas att lokalcentralen har tillräcklig sakkunskap om ineluft.

Småbarnsfostran har i huvudsak gett bättre resultat under de senaste åren. I fråga om kommunala tjänster avses med resultat att tjänsten produceras ekonomiskt, produktivt, högklassigt och med beaktande av personalresurser och att den har eftersträvad effekt. Det fanns dock inga uppgifter att tillgå om småbarnsfostrans resultat. Mångsidigare kvalitetsindikatorer bör tas fram, och utfallet i fråga om gruppstorlekar och verksamhet i smågrupper bör övervakas.

Stadskansliet bör se till att kommuninvånarna hittar stadens samtliga elektroniska tjänster på en och samma portal. I övrigt har målen för elektroniska tjänster nåtts rätt väl. Metoderna för att sporra invånarna att delta i utvecklingen av tjänsteproduktionen har också utökats i enlighet med strategin. Den gemensamma responskanalen bör dock göras mera känd.

Ledningen av processer som överskrider gränser mellan verksamhetsområden har inte definierats tillräckligt klart. Stadsstyrelsen bör försäkra sig om att det för förvaltningsövergripande processer definieras en processägare som har befogenhet att leda processen.

Tydlighet i HRT:s och HRM:s ägarstyrning. Staden bör förtydliga ägarstyrningsrollen hos representanterna vid samkommunsmötena och hos styrelsemedlemmarna och försöka förena planeringstidtabellerna så att staden kan påverka samkommunens verksamhet i rätt tid.

1. REVISIONSNÄMNDEN

Revisionsnämnden är direkt underställd stadsfullmäktige och organiserar granskningen av Helsingfors stads och stadskoncernens förvaltning och ekonomi och utför den i kommunallagen angivna utvärderingen. Nämnden bereder de revisionsärenden som ska föreläggas stadsfullmäktige, bl.a. val av stadens revisor.

Nämnden bedömer årligen huruvida de mål för verksamheten och ekonomin som fullmäktige har satt upp för staden och stadskoncernen har nåtts. Observationerna i samband med utvärderingen sammanställs i en för stadsfullmäktige avsedd utvärderingsberättelse. Dessutom kan nämnden utarbeta separata rapporter för fullmäktige om sådant som är betydande för stadens verksamhet och ekonomi. Nödvändiga utlåtanden inhämtas från stadsstyrelsen och andra organ innan utvärderingsberättelsen eller en separat rapport föreläggs fullmäktige. Vid årets slut lämnar stadsstyrelsen till fullmäktige en utredning över vilka åtgärder de personer som ansvarar för verksamheten och de redovisningsskyldiga har vidtagit med anledning av utvärderingsberättelsen. Figur 1 visar revisionsnämnden som en del av stadens planerings- och styrsystem.



Figur 1. Revisionsnämnden som en del av stadens planerings- och -styrsystem

1.1 REVISIONSNÄMNDENS SAMMANSÄTTNING

Stadsfullmäktige tillsatte 16.1.2013 en revisionsnämnd för åren 2013–2016. År 2014 hade nämnden nio ledamöter med nio personliga ersättare.

Tabell 1. Revisionsnämndens ledamöter och ersättare 2014

Ordinarie ledamöter	Personliga ersättare
Ordf. Terhi Koulumies, politics magister	Esko Niemi, professor
Vice ordf. Pentti Arajärvi, juris doktor	Minna Salminen, pedagogie magister
Patrik Gayer, magister i samhällsvetenskaper	Karin Hautamäki, politics kandidat
Mia Haglund, politics kandidat	Aaron Kallinen, filosofie magister
Mari Holopainen, ekonomie magister	Salla Korhonen, jurist
Tuomas Viskari, magister i samhällsvetenskaper	Harri Juntunen
Jaana Lamminperä, jurist	Jaakko Ojala, politics magister
Sari Mäkimattila, medicine doktor och docent	Timo Vehosmaa, diplomingenjör
Nuutti Hyttinen, ekonomie magister och juris kandidat	Marja Nyman, journalist

Revisionsnämnden för perioden 2013–2016 indelades i två sektioner, vars sammansättning presenteras i bilaga 1 till utvärderingsberättelsen. Sektionerna utvärderade stadens och stadskoncernens förvaltning och ekonomi enligt den arbetsfördelning som nämnden bestämt. Arbetsfördelningen mellan sektionerna presenteras i bilaga 2.

1.2 UTVÄRDERINGS- OCH REVISIONSVERKSAMHET

Revisionsnämnden

Revisionsnämnden sammanträdde 14 gånger i samband med utvärderings- och revisionsarbetet för 2014. Nämndens två sektioner sammanträdde sammanlagt 23 gånger i samband med utvärderingen för 2014, av vilka sex var utvärderingsbesök vid stadens olika förvaltningar.

Våren 2015 antecknade revisionsnämnden till protokollet stadsdirektörskollegiets redogörelser för uppfyllelsen av målen för verksamheten och ekonomin samt för strategiprogrammet för 2014. Dessutom antecknade nämnden till protokollet redogörelser för utvecklingen av de ekonomiska nyckeltalen, förändringar i stadskoncernen och framtidsplanerna. Hösten 2014 antecknade nämnden till protokollet redogörelser för hur boplagiseringen av affärsverken fortskrider, hur totalrevideringen av kommunallagen inverkar på revisionsväsendet samt för sambandet mellan målen i budgeten och målen i strategiprogrammet.

Utvärderingssamarbetet mellan revisionsnämnderna i huvudstadsregionen fortsatte under 2014. Nämndernas ordförande bildade en styrgrupp som samordnar huvudstadsregionens städers gemensamma utvärderingar. Samarbetet leddes av Helsingfors stads revisionsväsende. Den gemensamma utvärderingen gällde måluppfyllelsen för den regionala ägarstyrningen inom HRT och HRM.

Revisionsnämnden utarbetade på förslag av 1:a sektionen en separat rapport om ett utvärderingstema som ingick i utvärderingsplanen. Rapporten godkändes enhälligt av nämnden 10.12.2014 och skickades på remiss



till stadsstyrelsen. Temat för rapporten är sambandet mellan de bindande verksamhetsmålen i budgeten och strategiprogrammet. Den separata rapporten behandlades i fullmäktige 11.2.2015.

Stadsfullmäktige valde 10.4.2013 efter revisionsnämndens beredning KPMG Julkishallinnon Palvelut Oy till stadens revisor för åren 2013–2016 och som option för åren 2017 och 2018 med OFR, CGR Leif-Erik Forsberg som huvudansvarig revisor. Revisorn lämnade tre rapporter över 2014 års revision till nämnden.

Nämnden godkände 15.5.2013 en verksamhetsplan för hela mandatperioden 2013–2016. Därtill gör nämnden upp en utvärderingsplan för varje år, i vilken de väsentligaste och mest aktuella utvärderingsteman tas med. År 2014 utvärderades en rad teman från olika förvaltningar.

Revisionskontoret

Revisionskontoret biträdde revisionsnämnden och dess två sektioner vid utvärderingsarbetet. Arbetet utfördes i enlighet med den granskningsplan för 2014 som gjorts upp gemensamt av revisionsnämnden och revisionskontoret. I enlighet med ett avtal med stadsrevisorn har revisionskontoret utfört en del av granskningen av stadens bokföring, förvaltning och bokslut.

Vid revisionskontorets utvärderingsarbete följdes en utvärderingshandbok som utarbetats vid revisionskontoret och innehåller alla instruktioner och blanketter som hänför sig till utvärderingen.

Revisionsdirektör, ekonomie magister Pirjo Hakanpää, OFR, var chef för revisionskontoret. Revisionsprocessen leddes av revisionschefen, ekonom Marjo Niska-aro, OFR, medan ansvaret för utvärderingsprocessen vilade på utvärderingschefen, förvaltningsmagister Timo Terävä, som även var revisionsnämndens sekreterare. Det praktiska utvärderingsarbetet utfördes i enlighet med utvärderingsplanen av en eller flera revisorer. Utvärderingsansvariga som samordnade nämndsektionernas arbete var stadsrevisorn, politices doktor Minna Tiili och stadsrevisorn, förvaltningsdoktor Liisa Kähkönen.

1.3 ÖVRIG VERKSAMHET

Ett gemensamt seminarium för de stora städernas revisionsnämnder ordnades i Vanda 11–12.2.2015. Vid seminariet behandlades bland annat hur totalrevideringen av kommunallagen inverkar på revisionsväsendet, resultatutvärdering för den offentliga sektorn, kommunernas ledningssystem och ägarstyrning. Ett gemensamt seminarium för revisionsnämnderna i huvudstadsregionen ordnades 21.11.2014. Vid seminariet behandlades bland annat förändringarna i kommunallagen, implementering av strategier samt kommunkoncernen i revisionsnämndens verksamhetsfält.

Revisionsnämnden avgav 18.6.2014 ett utlåtande till stadsstyrelsen om regeringens utkast till proposition om kommunallagen. Utlåtandet fokuserade på författningsförslagen som gäller revision av förvaltning och ekonomi.

Under hösten 2014 utreddes stadsfullmäktiges förväntningar med avseende på revisionsnämndens utvärderingspraxis och rapporteringssätt. För utredningen intervjuades representanter som utsetts av alla fullmäktigegrupper och en sammandragsrapport av resultaten gjordes för revisionsnämnden. Nämnden deltog också i en fullmäktigeenkät som utredde de stora städernas revisionsnämnders verksamhet. Enkäten var riktad till stadsfullmäktige och revisionsnämndens ledamöter i Esbo, Helsingfors, Jyväskylä, Tammerfors, Uleåborg och Vanda och i vissa städer även till ledande tjänsteinnehavare. Revisionskontoret ansvarade för det praktiska genomförandet av enkäten. Professor Lasse Oulasvirta från Tammerfors universitet medverkade också i utarbetandet av enkäten och i rapporteringen.

1.4 BEHANDLINGEN AV UTVÄRDERINGSBERÄTTELSEN FÖR 2013

Stadsfullmäktige antecknade utvärderingsberättelsen för 2013 och de utlåtanden som begärts om den till protokollet 18.6.2014. Stadsstyrelsen bad förvaltningarna utreda vilka åtgärder de har vidtagit med anledning av utvärderingsberättelsen. Stadsfullmäktige antecknade denna utredning till protokollet 10.12.2014.

1.5 UTVÄRDERING AV EFFEKTERNA AV REVISIONSNÄMNDENS REKOMMENDATIONER

Revisionsnämnden har i enlighet med etablerad praxis i de stora städerna årligen följt effekterna av de rekommendationer som lagts fram i utvärderingsberättelsen och rapporterat om sina observationer till fullmäktige. Målet var att utvärdera vilka effekter revisionsnämndens rekommendationer i utvärderingsberättelsen för 2012 har haft.

Effekterna utvärderades genom att utreda vilka åtgärder förvaltningarna har vidtagit och vilka effekter åtgärderna har haft. Utfallet utvärderades på en tredelad skala:



Alla åtgärder enligt rekommendationerna har vidtagits eller effekterna har varit positiva.



Åtgärder enligt rekommendationerna har vidtagits delvis eller effekterna är inte ännu iakttagbara.



Åtgärder har inte vidtagits eller effekterna har varit negativa.

Situationer där det utifrån det tillgängliga materialet inte gått att avgöra om kriteriet uppfyllts, eller om inga effekter har förekommit eftersom åtgärder enligt rekommendationerna inte har vidtagits har beskrivits med symbolen Ø.

Vilka effekter har revisionsnämndens rekommendationer haft?

I utvärderingsberättelsen för 2012 behandlades 25 utvärderingsteman och gavs 69 rekommendationer. För alla rekommendationer i utvärderingsberättelsen utvärderade man effekterna genom att sätta sig in i dels utlåtandena om utvärderingsberättelsen och dels stadsstyrelsens redogörelse

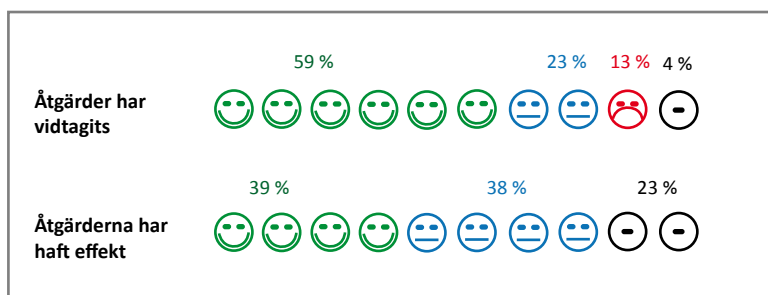
till fullmäktige i december 2013 samt genom att rikta en förfrågan till de av stadens anställda till vilkas arbetsuppgifter det hörde att utveckla eller följa utvecklingen av den funktion som nämndes i rekommendationen.

De rekommenderade åtgärderna har i stor utsträckning vidtagits

På basis av utvärderingen kan det konstateras att största delen (82 procent) av åtgärderna enligt rekommendationerna har vidtagits eller åtminstone delvis vidtagits. Revisionsnämndens utvärderingar och rekommendationerna med anledning av dem har därmed inriktats på väsentliga frågor. För nio rekommendations del (13 procent) har inga som helst åtgärder vidtagits.

Figuren nedan visar ett sammandrag av utvärderingsresultaten per rekommendation. Uppfyllelsen av utvärderingskriterierna anges med smileys enligt den ovan beskrivna skalan.

Figur 2. Sammandrag av utvärderingsresultaten per rekommendation



I störst utsträckning har åtgärder vidtagits i fråga om utvärderingar som gällde stadsdirektörsroteln, byggnads- och miljöväsendet samt social- och hälsovårdsväsendet. I fråga om sju utvärderingsteman hade alla rekommenderade åtgärder vidtagits. De här rekommendationerna gällde bland annat samarbetet mellan HNS och staden kring vård- och servicekedjorna, interoperabiliteten mellan datasystemen i huvudstadsregionen, stadens tomma lokaler och företagshälsovårdens funktion. Sämst har åtgärder vidtagits i fråga om rekommendationerna som gällde läroavtalsutbildning, arbetarinstituten och fuktskador i skolorna. Tabell 2 visar ett sammandrag av resultaten per utvärderingstema.

Tabell 2. Sammandrag av hur utvärderingskriterierna uppfyllts per utvärderingstema ¹

Utvärderingstema	Åtgärder	Effekter
UTVÄRDERINGAR PÅ STADSNIVÅ	😊/😊	😊/😊
Bedömning av effekterna av revisionsnämndens rekommendationer	😊	😊
Slutsatser om måluppfyllelsen	😊/😊	😊/😊
Utvärdering av stadens ekonomi	😊/😞	😊
Sparmålen i produktivitets- och arbetshälsoprogrammet	😊	😊
Ibrukttagandet av det nya kalkyleringssystemet	😊/😊	😊
Utvecklingen av tillfredsställelsen med tjänsterna	😊/😊	😊/😊
UTVÄRDERINGAR PÅ STADSKONCERNNIVÅ	😊/😊	😊
Belöningssystemen för dottersammanslutningarnas ledning	😊/😊	😊
Måluppfyllelsen för investeringar som rör dottersammanslutningarna	😊	⊖
UTVÄRDERINGAR SOM ÖVERSKRIDER GRÄNSER MELLAN VERKSAMHETSOMRÅDEN	😊/😊	😊/😊
Stöd till föräldrarna inom välfärd för barn och unga	😊/😊	😊/😊
Åtgärder som främjar invandrares sysselsättning	😊	😊
Tidsbundna anställningsförhållanden inom utbildnings-, social- och hälsovårdsväsendet	😊	😊/😊
UTVÄRDERINGAR SOM RÖR STADSDIREKTÖRSROTELN	😊	😊/😊
Interoperabiliteten mellan datasystemen i huvudstadsregionen	😊	😊/😊
Nya bostadsområden och planeringen av investeringar på medellång sikt	😊	😊/😊
UTVÄRDERINGAR SOM RÖR BYGGNADS- OCH MILJÖVÄSENDET	😊	😊/😊

¹ Resultatet har beräknats genom att poängsätta smileysarna (😊=5, 😊/😊=4, 😊=3, 😊/😞=2 och 😞=1) och beräkna ett medelvärde för rekommendationerna per utvärderingstema.

Anskaffningen av ett automatstyrningssystem för metron	😊	😊/😞
Bostadsproduktionsbyråns entreprenader för ombyggnad av bostadsfastighetsbolag	😊	😊
Helsingfors avtal om utomhusreklam	😊	😞
UTVÄRDERINGAR SOM RÖR SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSVÄSENDET	😊	😊/😞
Samarbetet mellan HNS och staden kring vård- och servicekedjorna	😊	😊
Kvalitetskontroll av kundtjänster som hälsovårdscentralen köper från privata aktörer	😊	😞
Socialombudsmannens arbetssituation och resurser	😊	😊/😞
UTVÄRDERINGAR SOM RÖR BILDNINGS- OCH PERSONALVÄSENDET	😞	😊
Användning av läroavtalsutbildning och effektiviseringsmöjligheter	😞	⊖
Eftermiddagsverksamhet för skolelever	😊/😞	😊
Genomförandet av stadens strategiprogram 2009–2012 vid arbetarinstituten	😞	⊖
Företagshälsovårdens funktion	😊	😊
UTVÄRDERINGAR SOM RÖR STADSPLANERINGS- OCH FASTIGHETSVÄSENDET	😊/😞	😊/😞
Att främja smidigheten i bostadsproduktionen genom planläggning och tomtöverlåtelse	😊	😊/😞
Fuktskador i skollokaler	😞	😊/😞
Kaupungin tyhjät tilat	😊	😊
RESULTAT SAMMANLAGT	😊/😞	😊/😞

I utvärderingen av fuktskador i skolorna gällde en av rekommendationerna den i hälso- och sjukvårdslagen stadgade skyldigheten att regelbundet kontrollera de sanitära förhållandena i skolor och läroanstalter. Trots den lagstadgade skyldigheten har åtgärder enligt rekommendationen inte vidtagits.

Svårt att påvisa åtgärdernas effekter

På basis av utvärderingsresultaten kan det konstateras att det är svårare att påvisa effekterna än att påvisa att åtgärder har vidtagits. För över hälften av rekommendationerna (61 procent) var effekterna antingen inte iakttagbara eller också kunde de inte bedömas.

Som helhet kan utvärderingsresultatet anses dåligt vad gäller åtgärdernas effekt. En bidragande orsak till detta är att det är svårt att påvisa effekterna av enskilda åtgärder och att det kan dröja länge innan effekterna visar sig. Påvisande av effekten skulle också förutsätta systematisk uppföljning av effekten i samband med åtgärden.

När både vidtagandet av åtgärder och åstadkommandet av positiva effekter granskas samtidigt, urskiljer sig följande teman positivt: produktivitetsprogrammet, användningen av tidsbundna anställningar, ombyggnader i bostadsfastighetsbolag, samarbetet mellan HNS och staden kring vård- och servicekedjorna, företagshälsovårdens funktion och stadens tomma lokaler. De teman som urskiljde sig positivt i fråga om vidtagandet av åtgärder urskiljde sig även positivt i fråga om åtgärdernas effekter.

Effekterna har inte förbättrats jämfört med föregående år

Jämfört med utvärderingen av rekommendationernas effekt i utvärderingsberättelsen för 2011 har vidtagandet av åtgärder förbättrats. I fråga om åtgärdernas effekt är situationen oförändrad. Resultaten stöder slut-

satsen att nämndens rekommendationer har varit väsentliga men att det är svårt att åstadkomma effekter.

SLUTSATSER

De åtgärder som revisionsnämnden rekommenderat i utvärderingsberättelsen för 2012 har huvudsakligen vidtagits och de iakttagbara effekterna av åtgärderna har varit positiva. Det här visar att nämnden i sina utvärderingar har lyckats lyfta fram olägenheter inom stadens verksamhet och har gett ändamålsenliga rekommendationer. Den utvärderingsinformation nämnden tagit fram har varit till nytta för stadens förvaltningar och beslutsfattare samt, till följd av de vidtagna åtgärderna, för dem som anlitar tjänsterna.

De rekommenderade åtgärderna har huvudsakligen vidtagits och de observerbara effekterna av dem har varit positiva.

Än en gång nödgades nämnden konstatera att alla åtgärder enligt nämndens rekommendationer inte har vidtagits. Situationen kan inte anses acceptabel och därför är det nödvändigt att vidtagandet av åtgärder intensifieras. Det här accentueras framför allt i rekommendationen som gäller regelbunden kontroll av de sanitära förhållandena i skolor och läroanstalter. Trots den lagstadgade skyldigheten har åtgärder enligt rekommendationen inte vidtagits och därför ges samma rekommendation på nytt i utvärderingsberättelsen för 2014.

Nämnden betonar att förutom de förvaltningar som ansvarar för de praktiska åtgärderna har även stadsstyrelsen samt nämnderna och direktionerna en central ställning när det gäller att vidta åtgärder.

REVISIONSNÄMNDEN KONSTATERAR ATT

- stadsstyrelsen och nämnderna samt direktionerna bör försäkra sig om att förvaltningarna vidtar åtgärder med anledning av rekommendationerna i utvärderingsberättelsen.
- stadsstyrelsen bör tillsätta en arbetsgrupp som gör upp en anvisning på stadsnivå för att organisera kontrollen av de sanitära förhållandena i skolor så att överlappningar elimineras och ansvarsfördelningen är klar och så att skolorna och läroanstalterna kontrolleras regelbundet med tre års mellanrum på det sätt som förutsätts i hälso- och sjukvårdslagen och statsrådets förordning (338/2011). Enligt lagen ska social- och hälsovårdsverkets skol- och studerandehälsovård ansvara för att leda arbetsgruppen.

1.6 DE REDOVISNINGSSKYLDIGAS SKYLDIGHET ATT VIDTA ÅTGÄRDER MED ANLEDNING AV REKOMMENDATIONERNA I REVISIONEN

Enligt Helsingfors stads revisionsstadga för granskning av förvaltningen och ekonomin har revisionsnämnden bland annat till uppgift att följa att de redovisningsskyldiga och de övriga som ansvarar för verksamheten har vidtagit behövliga åtgärder med anledning av de rekommendationer och anmärkningar som revisionen föranlett. På basis av uppföljningen lyfter nämnden fram två sakhelheter.

Fortfarande problem med Laske-systemets funktion

Revisorn har i sina rapporter för räkenskapsåren 2013 och 2014 konstaterat att det i samband med det ekonomiförvaltningsprogram (Laske) som togs i bruk 2012 har förekommit utmaningar, som kulminerade i förlängd tid för upprättande av bokslutet för 2012 och i en betydande mängd manuellt arbete. Bokslutet för 2013 upprättades huvudsakligen enligt tidsplanen, men i bokslutet förekom skillnader i stadens interna resultaträknings- och balansräkningsposter. I mellanbokslutet som upprättades enligt situationen i slutet

av juni 2014 och i bokslutet som upprättades enligt situationen vid årets slut förekom fortfarande problem med avstämningen av interna poster. Mellanbokslutet kunde inte upprättas inom stadens tidsplan och vid upprättandet av det egentliga bokslutet tvingades man göra många manuella rättelser till den automatiska elimineringen. Förvaltningar som upphört i samband med omorganiseringarna har inte låsts i Laske-systemet, vilket ledde till att en betydande mängd transaktioner bokfördes på dem och senare rättades av Ekonomiförvaltningstjänsten.

Brister i formfrågor i samband med upphandlingar och beslutsfattande

I sina rapporter för räkenskapsåren 2013 och 2014 har revisorn upprepade gånger fäst uppmärksamhet vid brister i följandet av upphandlingslagens formföreskrifter. Också i förfarandet i samband med rätten att överta beslut och i framläggandet av beslut har det förekommit påfallande mycket brister.

REVISIONSNÄMNDEN KONSTATERAR ATT

- stadskansliet i samarbete med affärsverket Ekonomiförvaltningstjänsten snabbt bör vidta åtgärder för att få Laske-systemet att fungera korrekt, så att man slipper de manuella skedena och så att det inte går att bokföra transaktioner på förvaltningar som upphört i samband med omorganiseringar.
- de ledande tjänsteinnehavarna (de redovisningsskyldiga) bör övervaka att formföreskrifterna i upphandlingslagen och förvaltningslagen följs vid förvaltningarnas och affärsverkens upphandlingar och beslutsfattande i enlighet med revisorns rekommendationer.

2. UTVÄRDERING AV DE BINDANDE VERKSAMHETSMÅLEN

I detta kapitel granskas hur de bindande verksamhetsmålen och ekonomiska målen i budgeten uppfyllts. För varje förvaltning och affärsverk har separata målutvärderingspromemorior utarbetats, och observationerna i dem har utnyttjats i detta sammandrag.

2.1 MÅLUPPFYLLELSEN FÖR DE BINDANDE VERKSAMHETSMÅLEN VID FÖRVALTNINGARNA

Budgeten för 2014 innehöll sammanlagt 103 av stadsfullmäktige godkända bindande verksamhetsmål för förvaltningarna och affärsverken. Enligt bokslutsrapporteringen nåddes 89 mål (86 procent). Tabell 3 visar att enligt revisionsnämndens bedömning nåddes 86 mål (83 procent). Avvikande åsikter förekom således i fråga om tre mål: ett mål bedömdes i motsats till bokslutsinformationen inte ha uppfyllts och uppnåendet av två mål kunde inte verifieras, så de kunde inte heller anses ha uppfyllts.

Tabell 3. Måluppfyllelsen för förvaltningarnas och affärsverkens bindande verksamhetsmål 2014 enligt bokslutsinformationen resp. revisionsnämndens bedömning (N=103)

	Uppfyllda	Ej uppfyllda	Utfallet kan inte verifieras	Utfall procent
Bokslutsinformation	89	14	-	86 %
Revisionsnämndens bedömning	86	15	2	83 %

Det mål som enligt revisionsnämndens åsikt inte uppfylldes var målet för stadskansliet att "Helsingfors förbättrar sin placering i mätningar som gäller kommunernas näringspolitik och företagsklimat". Enligt bokslutet gäller målet hela fullmäktigeperioden och uppfyllelsen bedöms med mätare i strategiprogrammet när strategiperioden avslutats. Målet bedömdes dock ha uppfyllts med motiveringen att åtgärderna för 2014 utfördes i sin helhet. I det material från halvtidsseminariet för strategin som förelagts stadsfullmäktige kan man se att Helsingfors har legat kvar på sjätte plats bland Finlands tio största städer i Företagarna i Finlands enkät Näringspolitikens mätare, när man jämför mätningarna 2012 och 2014. Målet att placeringen förbättras nåddes alltså inte under 2014.

Revisionsnämnden konstaterar också att man inte borde sätta bindande verksamhetsmål för vilka utfallet inte kan verifieras vid budgetårets utgång. Motsvarande mål sattes inte för stadskansliet i budgeten för 2015.

Två mål som inte kunde verifieras var desamma som föregående år, nämligen idrottsverkets mål "Friluftsvägar på 163 kilometer underhålls i Helsingfors, 40 kilometer också på vintern. Dessutom underhålls motionsslingor på 50 kilometer och skidspårsunderlag på 180 kilometer" och "Fiskerihushållningen utvecklas och övervakas inom vattenområden på 14 600 ha i Helsingfors och på 3 000 ha i andra kommuner." I fråga om målet för underhåll av friluftsvägar, motionsslingor och skidspårsunderlag baserar sig kilometertalen på ett mätresultat som inte dokumenterats. Underhålllets nivå definieras allmänt så att det är tryggt att röra sig på friluftsvägarna och att de plogas och sandas efter behov och att skidspårsunderlagen körs när snöläget medger det. Utfallet kan inte entydigt verifieras. För vattenområdenas del är hektaruppgifterna uppskattningsvis cirka tio år gamla och i dag är arealerna större. Enligt en utredning från idrottsverket innefattar övervakningen och utvecklingen övervakning av fisket varje vecka, fiskplanteringar varje år och deltagande i fiskeområdets möten i de olika vattenområdena. På basis av utvärderingen kan utfallet inte entydigt verifieras.

I budgeten för 2015 har idrottsverket slopat det senare målet. För det första målets del borde mätaren vara sådan att utfallet kan jämföras mellan olika år. Nu har målet formulerats så att det enligt idrottsverket alltid uppfylls, men i verkligheten kan utfallet inte verifieras.

Vid utvärderingar av målen observerades att det ena bindande verksamhetsmålet för bostadsproduktionsbyrån är problematiskt, eftersom det formulerats så att det i praktiken alltid uppfylls: "Byrån är byggherre då stadens fastighetsbolag beställer ombyggnad, om finansiering beviljas för denna." De bindande verksamhetsmålen bör sättas så att de styr verksamheten.

Granskat efter sektor uppfylldes de bindande verksamhetsmålen bäst inom stadsdirektörsroteln (tabell 4). Sämst uppfylldes målen inom social-, hälsovårds- och barnomsorgsväsendet samt inom byggnads- och miljöväsendet.

Tabell 4. Måluppfyllelsen för de bindande verksamhetsmålen efter sektor

	Uppfyllda	Ej uppfyllda	Utfallet kan inte verifieras	Utfall procent
Stadsdirektörsroteln				
Bokslutsinformation	14	-	-	100 %
Revisionsnämndens bedömning	13	1	-	93 %
Byggnads- och miljöväsendet				
Bokslutsinformation	21	6	-	78 %
Revisionsnämndens bedömning	21	6	-	78 %
Social-, hälsovårds- och barnomsorgsväsendet				
Bokslutsinformation	13	4	-	76 %
Revisionsnämndens bedömning	13	4	-	76 %
Bildningsväsendet				
Bokslutsinformation	30	2	-	94 %
Revisionsnämndens bedömning	28	2	2	88 %
Stadsplanerings- och fastighetsväsendet				
Bokslutsinformation	11	2	-	85 %
Revisionsnämndens bedömning	11	2	-	85 %

REVISIONSNÄMNDEN KONSTATERAR ATT

- det i fråga om idrottsverkets mål som gäller underhåll av friluftsvägar, motionsslingor och skidspår-sunderlag bör bestämmas sådana mätare som gör att utfallet kan jämföras mellan olika år.
- bostadsproduktionskommittén och bostadsproduktionsbyrån bör formulera sitt mål om att vara byggherre för stadens fastighetsbolags ombyggnader så att det inte uppfylls automatiskt, eller också förnya sättandet av mål.

2.2 MÅLUPPFYLLELSE EFTER STRATEGIOMRÅDE

I revisionsnämndens [separata rapport](#)² 2014 behandlades sambandet mellan de bindande verksamhetsmålen och stadens strategiprogram. Resultaten av utvärderingen som gällde målen för 2014 visade att de bindande verksamhetsmålen i budgeten inte har något särskilt fast samband med strategiprogrammet. På basis av utvärderingen utgick 54 procent av de bindande verksamhetsmålen för 2014 från strategin. Stadskansliet har dock i uppföljningsrapporterna för verksamheten och ekonomin definierat för alla måls del till vilket delområde i strategiprogrammet respektive mål hänför sig. I tabell 5 har måluppfyllelsen presenterats enligt den nämnda indelningen.

² Finns att läsa på revisionskontorets webbplats (hel.fi/tav)

Tabell 5. Måluppfyllelsen för de bindande verksamhetsmålen efter strategiområde

	Uppfyllda	Ej uppfyllda	Utfallet kan ej verifieras	Utfall procent
Välmående helsingforsare				
Bokslutsinformation	20	5	-	80 %
Revisionsnämndens bedömning	18	5	2	72 %
Ett livskraftigt Helsingfors				
Bokslutsinformation	12	2	-	86 %
Revisionsnämndens bedömning	11	3	-	79 %
Ett fungerande Helsingfors				
Bokslutsinformation	33	5	-	87 %
Revisionsnämndens bedömning	33	5	-	87 %
Balanserad ekonomi och gott ledarskap				
Bokslutsinformation	24	2	-	92 %
Revisionsnämndens bedömning	24	2	-	92 %

De bindande verksamhetsmål som uppfylldes bäst 2014 hänförde sig till balanserad ekonomi och gott ledarskap. Antalet mål är störst inom delområdet "Ett fungerande Helsingfors", och måluppfyllelsen för detta område var näst bäst. Måluppfyllelsen bedömdes vara sämst för delområdet "Välmående helsingforsare".

Ouppfyllda mål per delområde

Välmående helsingforsare:

- Högst 6 månaders väntetid till somatisk specialiserad sjukvård i anslutning till primärvården.
- Inom den somatiska specialiserade sjukvården förekommer inga fördröjningsdagar som leder till vårdavgifter.
- Antalet klienter som använder servicesedlar för effektiverat serviceboende ökar med 100.
- Av anslagen för utkomststöd används 3 procent för förebyggande utkomststöd och minst hälften av det förebyggande utkomststödet riktas till mindre bemedlade barnfamiljer.
- Inom ungdomsväsendet är antalet unga med systematiskt stöd 1 200.

Ett livskraftigt Helsingfors:

- Stadsmuseets öppettimmar är 8 450.
- Den överlåtna byggrätten för bostäder är 250 000 m² vy.

Ett fungerande Helsingfors:

- Olägenheterna som byggnadskontorets, Helsingfors Energis och affärsverket HST:s grävningsarbeten
Längden på projekt som genomförs som gemensamma arbeten på det byggda gatunätet förkortas med 5 % från föregående års nivå.
- Den genomsnittliga utrycknings- och körtiden till objektet för den första räddningsenheten med bemanningsberedskapen 1+3 är högst 6 minuter i 60 % av uppdragen i riskområde I.
- Insatstiden i den prehospitla akutsjukvården är högst 8 minuter i 70 % av uppdragen i prioritetssklasserna A och B.
- Tillförlitligheten inom spårvägstrafiken är 99,85 % och metrotrafiken 99,96 %.

- Kollektivtrafikens andel i morgontrafiken mot centrum ökar med 0,2 procentenheter jämfört med utfallet året innan.

Balanserad ekonomi och gott ledarskap:

- Utnyttja ett gemensamt rapporteringssystem för rapportering om stadens och förvaltningarnas upphandlingar.
- Fortsätta med det fyraåriga arbetshälsoprogrammet Stydi som minskar frånvaron på grund av olycksfall och sjukdom. Målet är att förbättra arbetshälsan på Stara så att den kortvariga sjukfrånvaron på 1–3 dagar sjunker med minst 0,2 procentenheter från år 2013.

I den separata rapporten sågs det också som en brist att de bindande verksamhetsmålen bara delvis motsvarar de sammanlagt 21 riktlinjerna i strategiprogrammet. Bara för två riktlinjers del var bedömningen att de bindande verksamhetsmål som genomför riktlinjen motsvarar strategin bra eller ganska bra. Nästan en fjärdedel av riktlinjerna i strategin var sådana att inga bindande verksamhetsmål hade definierats för dem i budgeten.

REVISIONSNÄMNDEN KONSTATERAR ATT

- när förvaltningarna och affärsverken gör upp sin budget bör de beakta riktlinjerna och åtgärderna i stadens strategiprogram så att de bindande verksamhetsmålen styr verksamheten i den riktning som strategiprogrammet anger. När nämnderna och direktionerna godkänner budgetförslaget bör de försäkra sig om att så har skett.
- i samband med budgetprocessen bör stadskansliet försäkra sig om att förvaltningen har beaktat riktlinjerna och åtgärderna i stadens strategiprogram vid sättandet av bindande verksamhetsmål.
- när förvaltningarna sätter upp bindande verksamhetsmål bör de utnyttja åtgärderna i strategiprogrammet och i de åtgärdsprogram som genomför det.
- i samband med uppföljningen av strategiprogrammet bör stadsstyrelsen försäkra sig om att alla delområden i strategiprogrammet utvecklas jämlikt.

2.3 BRISTER I DOKUMENTATIONEN

Stadens bokslutsanvisning innehåller anvisningar till förvaltningarna om hur utfallet för de bindande verksamhetsmålen ska dokumenteras. Enligt anvisningen ska varje förvaltning och affärsverk som en del av bokslutsmaterialet lämna en beskrivning av hur utfallet för de bindande verksamhetsmålen dokumenterats, samt en eventuell uppföljningsrapport eller kalkyl.

Alla förvaltningar hade lämnat dokumentationsbeskrivningar av sina bindande verksamhetsmål till bokslutsrummet. Dokumentationsbeskrivningarna var dock ofta bristfälliga, eftersom bara 14 av stadens 33 förvaltningar eller affärsverk till alla delar hade lämnat de uppgifter som förutsattes i bokslutsanvisningen. På begäran erhöles kompletterande uppgifter. Visserligen var de kompletterande uppgifterna från idrottsverket inte tillräckliga för två måls del, vilket redan behandlats ovan.

Dokument som verifierar måluppfyllelsen går inte att få ut direkt från alla datasystem. En del av problemen har att göra med att datasystemet inte producerar tillförlitlig information. För kulturcentralens del konstaterar revisionsnämnden samma brist som föregående år, nämligen att uppgifter om prestationer inte ännu

erhölls tillförlitligt direkt ur verksamhetsstyrningsprogrammet Elis. Enligt kulturcentralen borde problemet inte mera upprepas.

Vid social- och hälsovårdsverket förekom motsvarande problem för ett måls del. På grund av registreringsfel ger datasystemet inte direkt information om målet "Högst 6 månaders väntetid till somatisk specialiserad sjukvård i anslutning till primärvården". Enligt verket beror en del av överskridningarna på bristfälliga registreringar. För social- och hälsovårdsverket var observationen överlag att även om dokumentationen av målen har förbättrats en hel del sedan föregående år, borde presentationen av ursprunglig utfallsinformation fortfarande förbättras i de fall där information inte kan fås från stadens socialväsandes statistikportal eller ur offentlig statistik.

Andra observationer beträffande brister i dokumentationen var att företagshälsovårdscentralens dokumentationsbeskrivning inte innehöll namnet på den som gjort upp beskrivningen och att faktacentralens dokumentationsbeskrivning innehöll två olika utfallssiffror och hänvisningar till bilagor som inte fanns i bokslutsrummet.

REVISIONSNÄMNDEN KONSTATERAR ATT

- följande förvaltningar i enlighet med bokslutsanvisningarna bör spara sådana dokument i det elektroniska bokslutsrummet som kan användas för att verifiera måluppfyllelsen för de bindande målen för samtliga måls del: stadskansliet, anskaffningscentralen, partitorget, byggnadskontoret, Stara, räddningsverket, miljöcentralen, HST, social- och hälsovårdsverket, svenska arbetarinstitutet, stadsbiblioteket, kulturcentralen, stadsmuseet, idrottsverket, företagshälsovårdscentralen, faktacentralen, stadsplaneringskontoret, fastighetskontoret och byggnadstillsynsverket.
- social- och hälsovårdsverket bör instruera sin personal att registrera patientuppgifterna rätt i samband med tillgången till vård, så att riktig information kan fås direkt från datasystemet.
- kulturcentralen bör utveckla sitt verksamhetsstyrningssystem och användningen av det så att systemet ger tillförlitlig information om prestationerna.
- faktacentralen bör förtydliga dokumentationsbeskrivningen som verifierar uppfyllelsen av de bindande verksamhetsmålen samt bilagorna till denna.

2.4 OBSERVATIONER OM MÅLENS NATUR

I revisionsnämndens separata rapport 2014 lyfte man fram att de kvantitativa målen är allra flest, medan mål som gäller verkningsfullhet och kvalitet är sällsynta. Tabell 6 visar skillnader i målens natur med avseende på hur de härletts ur strategin. Av målen som inte härletts ur strategin var över hälften (53 procent) kvantitativa medan 34 procent var tidsmässiga mål för prestationer eller processer. Av målen som härletts ur strategin var den relativa andelen kvantitativa mål betydligt mindre (26 procent), likaså de tidsmässiga målen (fyra procent).

Tabell 6. Måluppfyllelsen för de bindande verksamhetsmålen efter strategiområde

	Andel av målen (alla 102)	Andel ej härledda ur strategin (47)	Andel härledda ur strategin (55)
Kvantitativt	37 %	53 %	26 %
Tidsmål för prestation eller process	19 %	34 %	4 %
Kundtillfredsställelse	10 %	9 %	11 %
Kvalitet på prestation eller process	3 %	4 %	2 %
Produktivitet/lönsamhet/effektivitet	11 %	0 %	22 %
Verkningsfullhet	7 %	0 %	13 %
Utvecklingsåtgärder/-projekt	6 %	0 %	11 %
Avkastningskrav/lönsamhet	6 %	0 %	9 %
Personalens prestationsförmåga	2 %	0 %	4 %
Sammanlagt	100 %	100 %	100 %

De kvantitativa mål som inte härletts ur strategin gällde vanligen öppettider, undervisningstimmar, antal kunder samt antal föreställningar och andra prestationer. Målen som härletts ur strategin var även de vanligen kvantitativa, t.ex. bostadsproduktionens omfattning eller antalet unga med systematiskt stöd. Näst oftast gällde målen som härletts ur strategin produktivitet, lönsamhet eller effektivitet.

Enligt anvisningarna för uppgörande av budget ska de bindande verksamhetsmålen beskriva mål eller mätare för verkningsfullhet, kvalitet eller servicenivå. Servicenivån som kvantitativt mål är det mål som är lättast att mäta. Ett kvantitativt mål beskriver dock inte alltid på bästa möjliga sätt den aktuella tjänstens betydelse för kommuninvånarna eller den aktuella förvaltningens åtgärder för att genomföra stadens strategiprogram. I sina utvärderingar av olika förvaltningars mål har revisionsnämnden bland annat lyft fram stadsorkesterns mål om antalet symfonikonsorter och uttryckt förhoppningen att orkesterns direction skulle fundera på om det är möjligt att utveckla målet i en riktning som beaktar konserternas kvalitet både ur den breda allmänhetens och ur musikutövarnas synvinkel.

Många förvaltningar, t.ex. idrottsverket, faktacentralen och kulturcentralen, har mål som är oförändrade från år till år, på sin höjd justeras målnivåerna. Revisionsnämnden uppmanar de förvaltningar som har sådana här mål att fundera på om det i åtgärder i strategiprogrammet finns sådana konkret mätbara saker som skulle kunna sättas som bindande verksamhetsmål. Till exempel för idrottsverkets del skulle det utifrån strategiprogrammet vara viktigt att få stadsborna att röra på sig mera. I strategiprogrammet räknas också upp genom vilka åtgärder stadsborna ska fås att röra på sig mera. De här åtgärder har dock inte återspeglats i sättandet av bindande mål.

REVISIONSNÄMNDEN KONSTATERAR ATT

- idrottsnämnden och idrottsverket bör fundera på hur det strategiska målet att få stadsborna att röra på sig mera skulle kunna beaktas vid sättandet av bindande verksamhetsmål.
- stadsbiblioteket, stadsmuseet, stadsorkestern, Högholmens djurgård, kulturcentralen, konstmuseet, faktacentralen och arbetarinstituten bör fundera på möjligheterna att utveckla sina bindande verksamhetsmål i en mer kvalitativ riktning.

2.5 MÅLUPPFYLLELSEN FÖR DOTTERSAMMANSLUTNINGARNAS BINDANDE VERKSAMHETSMÅL

I budgeten för 2014 sattes bindande verksamhetsmål för sammanlagt 14 bolag. För fyra bolag sattes ett bolagsspecifikt mål och för tio bolag det gemensamma målet att kostnadsstegringen inom fastighetsunderhållet är högst lika stor som den indexstegring som beskriver underhållskostnaderna. I praktiken nåddes målet separat i varje enskilt bolag.

Bindande mål för dottersammanslutningar sattes upp för första gången år 2013. Då presenterades uppgifter om uppfyllelsen av dottersammanslutningarnas bindande verksamhetsmål inte i stadens bokslut. Situationen rättades till året därpå, och utfallet för 2014 presenteras i stadens bokslut för 2014.

Enligt de uppgifter om måluppfyllelsen som stadskansliet samlat in av dottersammanslutningarna nåddes 13 av de 14 målen. Enligt bokslutet nåddes målet inte för Fastighets Ab Kabelhuset, där underhållskostnaderna steg mer än indexet som beskriver underhållskostnaderna. Orsaken var enligt bolaget huvudsakligen hyres- och skattehöjningar.

Tabell 7 visar att enligt revisionsnämndens bedömning nåddes bara 64 procent av dottersammanslutningarnas mål. På basis av uppgifter som dottersammanslutningarna meddelat till stadskansliets ekonomi- och koncernstyrningsenhet kunde utfallet för tre bolags mål inte verifieras (Helen Elnät Ab, MetropoliLab Oy och Helsingfors Lejon Ab. Dessutom nåddes ett mål inte, trots att så uppgivits. Det gäller Oy Helsinki-Gardenia Ab:s mål att göra upp ett program för att sanera ekonomin. Enligt dottersammanslutningsrapporten 4/2014 har bolaget gjort upp ett program, men med nuvarande hyresnivå och nuvarande koncept går det inte att sanera ekonomin. Eftersom det enligt vad bolaget själv uppger inte går att sanera ekonomin, anser revisionsnämnden att målet inte har nåtts.

Tabell 7. Måluppfyllelsen för dottersammanslutningarnas bindande verksamhetsmål 2014 enligt bokslutsinformationen resp. revisionsnämndens bedömning (N=14)

	Uppfyllda	Ej uppfyllda	Utfallet kan ej verifieras	Utfall procent
Bokslutsinformation	13	1	-	93 %
Revisionsnämndens bedömning	9	2	3	64 %

Koncernbokslutsanvisningen för 2014 för Helsingfors stads dottersammanslutningar och medlemssamkommuner förutsatte att sammanslutningarna informerar om uppfyllelsen av de bindande målen. Dessutom skulle sammanslutningarna göra upp en separat beskrivning av hur de bindande målen dokumenterats. Ur dokumentbeskrivningen skulle det framgå hur uppfyllelsen av respektive mål kan verifieras efteråt. Ekonomi- och koncernstyrningsenheten vid stadskansliets ekonomi- och planeringsavdelning bad dottersammanslutningarna lämna dokumentationsbeskrivningar för uppgifterna om uppfyllelsen av de bindande målen. Alla bolag lämnade uppgifter som beskrev måluppfyllelsen. De eventuella bakgrundskalkylerna till beskrivningarna och andra sammandrag skulle enligt anvisningarna förvaras hos dottersammanslutningarna. Det förutsattes inte att dokumentationsbeskrivningarna levereras till bokslutsrummet. Dokumentation av mål var bättre än föregående år, då bolagen ombad lämna information om uppfyllelsen av ett bindande mål bara i det fall att målet inte nåddes.



REVISIONSNÄMNDEN KONSTATERAR ATT

- i samband med budgetberedningen bör stadskansliet sätta upp sådana mål för dottersammanslutningarna att det är möjligt att bedöma om de nåtts.
- stadskansliet bör försäkra sig om att dottersammanslutningarna utarbetar tydliga dokumentationsbeskrivningar av målluppfyllelsen för de bindande målen så att målluppfyllelsen kan verifieras efteråt.

2.6 BEHANDLINGEN AV OUPPFYLLEDA MÅL I FULLMÄKTIGE OCH GODKÄNNANDET AV BOKSLUTET I NÄMNDERNA OCH DIREKTIONERNA

Avvikelserna från stadens förvaltningars och dottersammanslutningars bindande verksamhetsmål har godkänts i fullmäktige 11.3.2015. Utöver de avvikelser som förelagts fullmäktige nåddes enligt revisionsnämndens bedömning inte heller följande mål för stadskansliet:

- Helsingfors förbättrar sin placering i mätningar som gäller kommunernas näringspolitik och företagsklimat.

Dessutom kunde utfallet för två av idrottsverkets mål inte verifieras:

- Friluftsvägar på 163 kilometer underhålls i Helsingfors, 40 kilometer också på vintern. Dessutom underhålls motionsslingor på 50 kilometer och skidspårsunderlag på 180 kilometer.
- Verket utvecklar och övervakar fiskerihushållningen inom vattenområden på 14 600 hektar i Helsingfors och på 3 000 hektar i andra kommuner.

Utöver de avvikelser som förelagts fullmäktige nåddes inte heller följande dottersammanslutningsmål:

- Oy Helsinki-Gardenia Ab: Målet är att göra upp ett program för sanering av ekonomin.

Uppfyllelsen av följande mål för dottersammanslutningarnas del kunde inte utvärderas utifrån det tillgängliga materialet:

- Helen Elnät Ab: Prissättningen uppfyller myndighetsåliggandena.
- Metropolilab Oy säkerställer och tryggar tillgången i huvudstadsregionen till sådana laboratorieanalys- och provtagningstjänster som behövs för uppföljningen av livsmedels-, vatten- och miljötillståndet i alla epidemisituationer och andra undantags- och störningssituationer och garanterar att sådana tjänster finns att tillgå för företagarna i området.
- Helsingfors Lejon Ab: Kostnadsstegringen inom fastighetsunderhållet högst lika stor som den indexstegring som beskriver underhållskostnaderna.

Förvaltningarnas och affärsverkens nämnder och direktorier har behandlat bokslutsinformationen för de enskilda förvaltningarna och affärsverken i enlighet med Helsingfors stads ekonomistadga. För de förvaltningar som är direkt underställda stadsstyrelsen har förvaltningens chef genom sitt beslut godkänt förvaltningens bokslutsinformation som sammanställs med stadens bokslut.

Helsingfors Energi och Helsingfors Hamn har upphört att existera som affärsverk efter bolagiseringen. Direktionerna som skulle ha godkänt affärsverkens bokslut lades ner när verksamheten som affärsverk upphörde.



Stadsstyrelsens koncernsektion har behandlat uppfyllelsen av dottersammanslutningarnas bindande verksamhetsmål 16.2.2015 och dottersammanslutningsrapporten 4/2014 vid sitt möte 23.3.2015.

2.7 SLUTSATSER OM MÅLUPPFYLLELSEN

Av de bindande verksamhetsmålen i budgeten för 2014 nåddes enligt revisionsnämndens bedömning 83 procent. Av dottersammanslutningarnas mål nåddes 64 procent.

Avvikelserna från verksamhetsmålen har godkänts i fullmäktige. Enligt revisionsnämndens bedömning nåddes inte ett av de bindande verksamhetsmål som uppgavs ha nåtts i bokslutsrapporteringen, och för två mål kan utfallet inte verifieras. För dottersammanslutningarnas del nåddes inte heller ett av målen som uppgavs ha nåtts i bokslutsrapporteringen, och för tre mål kan utfallet inte verifieras.

I fråga om dokumentationen av de bindande verksamhetsmålen observerades att av stadens 33 förvaltningar och affärsverk hade 19 inte lämnat uppgifter om måluppfyllelsen till det elektroniska bokslutsrummet med den noggrannhet som förutsätts i anvisningen. Dottersammanslutningarna lämnade uppgifter till stadskansliet om uppfyllelsen av de bindande målen. För tre sammanslutningars del var uppgifterna bristfälliga med avseende på bedömningen av måluppfyllelsen. Uppmärksamhet bör fortsättningsvis ägnas åt att målen dokumenteras noggrant.

3. UTVÄRDERING AV STADENS EKONOMI

Den samhällsekonomiska tillväxten har länge varit svag. År 2014 krympte bruttonationalprodukten med 0,1 procent enligt Statistikcentralens förhandsuppgifter 2.3.2015. År 2015 förutspår Europeiska kommissionen (5.2.2015) att bruttonationalprodukten ökar med 0,8 procent. Enligt Finlands Kommunförbunds förhandsuppgifter om boksluten för 2014 låg det sammanlagda resultatet för den kommunala sektorn för 2014 på nästan samma nivå som föregående år, när engångsintäkterna från bolagiseringen av kommunala affärsverk inte beaktas.

År 2014 genomförde Helsingfors en förändring som var ekonomiskt betydande även i förhållande till hela den kommunala sektorn, när affärsverken Helsingfors Energi och Helsingfors Hamn bolagiserades. De bokföringsmässiga effekterna av bolagiseringarna höjde räkenskapsperiodens resultat för 2014 till 1 244,6 miljoner euro och överskottet till 1 633,2 miljoner euro. I praktiken handlar det om att värdehöjningarna intäktsförs i bokföringen, men bolagiseringarna påverkar inte stadens finansiella ställning.

Helsingfors Energi har sedan 2002 gjort extra intäktsföringar till staden. Bolagiseringen av Helsingfors Energi och inriktningen av dess inkomstflöden på investeringar i energiproduktion kommer att minska inkomstflödet till staden från cirka 220 miljoner euro 2013–2014 till uppskattningsvis 80–90 miljoner euro i fortsättningen. Detta försvagar stadens ekonomi på ett bestående sätt.

I den här utvärderingen granskas utvecklingen av de ekonomiska nyckeltalen utan bolagiseringarnas effekter.

3.1 MÅLUPPFYLLELSEN FÖR DE EKONOMISKA MÅLEN I BUDGETEN OCH STRATEGIN

Budgeten underskreds

För omkostnader hade 4 669,4 miljoner euro reserverats i budgeten för 2014. Utfallet var 4 565,1 miljoner euro, vilket innebär att budgeten underskreds med 104 miljoner euro. Budgetmomenten där de budgete-

rade utgifterna underskreds eller verksamhetsbidraget överskreds med mer än en miljon euro var tio till antalet. Den största skillnaden mot budgeten uppkom i lokalcentralens verksamhetsbidrag, som var nästan 43 miljoner euro bättre än beräknat, huvudsakligen till följd av bättre resultatutveckling än man räknat med. Skillnader mot budgeten uppkom också genom större upplösning av avsättningar för pensioner än vanligt och en förändring i periodiseringen av semesterlöner som ingår i periodiserade personalutgifter. Andra eur-omässigt betydande utgifter som var mindre än beräknat var stadskansliets omkostnader (7,1 miljoner euro), centraliserad IT-teknik (5,5 miljoner euro), betalningsandelar till samkommunen HRT (4,8 miljoner euro) och underhåll av gator och grönområden (3,7 miljoner euro).

Att budgetutfallet var bra märks också i att andelen uppnådda bindande anslagsmoment inom driftsekonomin har börjat öka efter nedgången åren 2012 och 2013 (tabell 8). År 2014 hade fullmäktige satt upp 63 bindande anslag inom driftsekonomin, varav 51 nåddes. Tolv anslagsmoment behövde alltså överskridningsrätt från fullmäktige.

Tabell 8. Andelen uppnådda anslag av de bindande anslagen inom driftsekonomin 2010-2014

Budgetår	2010	2011	2012	2013	2014
Uppnådda anslagsmoment / antalet anslagsmoment	56/70	56/69	52/70	48/65	51/63
Andelen uppnådda mål	80 %	81 %	74 %	74 %	81 %

För affärsverken har dessutom ett mål som gäller avkastning på grundkapitalet satts upp i budgetens resultaträkningsdel. Alla sex affärsverk nådde det bindande ekonomiska mål som satts upp för dem.

Samtliga överskridningar av bindande anslag inom driftsekonomin har godkänts i fullmäktige. Av de sammanlagt 12 överskridningarna baserade sig tre på anslag som överförts från föregående år och sju av dem behandlades i fullmäktige i december 2014. Två överskridningar, av Partitorgets verksamhetsbidrag och av stadsorkesterns utgifter, behandlades i fullmäktige först i februari 2015, när överskridningen redan var ett faktum. Tidigare år har överskridningarna som fullmäktige varit tvunget att godkänna först efter budgetårets slut varit fler, vilket innebär att läget förbättrades.

Den relativt sett största avvikelserna gällde samma budgetmoment som föregående år, nämligen Partitorgets verksamhetsbidrag. År 2014 underskreds verksamhetsbidraget med hela 73 procent, men med bara 375 000 i euro. Enligt bokslutstexten berodde underskridningen på kreditförluster och öppnandet av Gamla saluhallen.

De euromässigt största budgetöverskridningarna var överskridningen av HNS-utgifter med 7,4 miljoner euro, av utgifterna för utkomststöd med 5,8 miljoner euro, av social- och hälsovårdstjänsterna med 2,9 miljoner euro och stadsbibliotekets överskridning på 1,7 miljoner. Stadsstyrelsens dispositionsmedel överskreds med 1,6 miljoner euro, visserligen skulle man ha kunnat överskrida dem med 15 miljoner euro på grund av anslag som överförts från föregående år. De övriga överskridningarna var i storleksklassen 19 000–440 000 euro.

Svårt att beräkna utgifterna för utkomststöd och HNS

Revisionsnämnden utvärderade år 2014 orsakerna till vissa årligen återkommande anslagsöverskridningar i stadens budget, budgeteringen och förvaltningarnas möjligheter att påverka utgifterna. Utvärderingen gällde bland annat utgifterna för utkomststöd, HNS-utgifter och utgifter för barndagvård, som alla är betydande poster inom stadens ekonomi och har överskridits så gott som varje år under översiktsperioden 2008–2014. Utgifterna budgeteras och beräknas vid förvaltningarna, men stadskansliet sätter ramen för utkomststödet, HNS-utgifterna och barnomsorgsverket i samband med anvisningarna för upprättande av budget. Även om de aktuella utgifterna beräknas stiga, kan det hända att ramen som fastställs är lägre.

Överskridningarna av utgifterna för utkomststöd beror på att antalet mottagare av utkomststöd är större än

beräknat. Antalet är helt beroende av hur ekonomin och sysselsättningen utvecklas. Enligt både stadskansliet och social- och hälsovårdsverket är det i praktiken omöjligt att direkt påverka utgifterna.

Överskridningarna av HNS-utgifter beror vanligen på att tjänster inom specialiserad sjukvård använts i större utsträckning än beräknat eller på att överbeläggningsavgifter uppkommit. I praktiken är det omöjligt för social- och hälsovårdsverket att påverka anslagsöverskridningarna. Principerna för beräkning av betalningsandelar behandlas i början av året tillsammans med representanter för HNS och kommunerna. Helsingfors får den första HNS-prognosen först i maj under budgetåret, före det följs den faktiska användningen. Överskridningarna har dock minskat sedan 2010, vilket betyder att kommunernas och HNS samarbete i den s.k. HUSTRA-arbetsgruppen har resulterat i att HNS-utgifterna blivit mer förutsebara under de senaste åren.

Överskridningarna av utgifterna för övriga social- och hälsovårdstjänster har oftast berott på att klienterna varit fler än beräknat t.ex. inom institutionsvården inom barnskyddet, institutionsvården för äldre eller inom personligt stöd och färdtjänster inom tjänster för handikappade. Bara i dessa fall har social- och hälsovårdsverket i princip möjlighet att påverka en eventuell utjämning av utgifterna inom förvaltningens budget.

Överskridningen av dagvårdsutgifterna har berott på att antalet barn i dagvård har varit större än beräknat. Prognosen bygger på förändringen i befolkningen i åldern 1–6 år. I budgeten för 2014 sägs att om antalet barn och de därmed sammanhängande kostnaderna är större än budgeterat, framställer nämnden ett förslag om att stadsfullmäktige ska bevilja ett tilläggsanslag, men inom centralförvaltningens verksamhetsområde görs en nedskärning som motsvarar tilläggsanslaget. År 2014 överskreds barnomsorgsverkets budget inte längre.

Överskridningsbehoven har rapporterats i samband med prognoserna för budgetutfallet. Nämnderna och direktionerna har bättre än tidigare år förbundit sig till stadsstyrelsens budgetram och stadsfullmäktiges bindande anslagsnivå och har fattat beslut om att balansera ekonomin när de upptäcker risk för överskridning av anslagen. Åtgärderna överensstämmer således med stadsstyrelsens anvisningar för iakttagande av budgeten för 2014 och rekommendationerna i revisionsnämndens utvärderingsberättelse 2012 och 2013. År 2014 kan man se att förvaltningarna har haft bättre budgetdisciplin än tidigare och vidtagit åtgärder för att balansera de utgifter som de kan påverka.

Omkostnadsökningen 0,9 procent höll sig inom målet i strategiprogrammet

I stadens strategiprogram är målet för begränsning av omkostnadsökningen att den reella ökningen i moderstadens omkostnader motsvarar ökningen i antalet invånare minskad med 1 %, som är årsmålet för produktivitetsförbättringen. Detta produktivitetsmål har man arbetat för sedan budgeten för 2014. Kalkylen i tabell 9 visar att man år 2014 lyckades begränsa omkostnadsökningen med cirka 0,4 procentenheter mer än målnivån. I budgeten var omkostnadsökningen för enheterna med bruttobudgetering 2,5 procent i förhållande till budgeten för 2013. Omkostnadsökningen var bara 0,9 procent när den granskas utan affärsverken, fonderna och enheterna med nettobudgetering. När enheterna med nettobudgetering beaktas var omkostnadsökningen 0,6 procent, medan man i budgeten hade berett sig på en ökning på 2,9 procent.

Tabell 9. Uppfyllelsen av strategiprogrammets mål för omkostnadsökningen enligt stadskansliet 2014, enheterna med bruttobudgetering och stöd till förvaltningarna

	2014
Procentuell förändring i antalet invånare, prognos	+1,44
Procentuell förändring i prisindexet för basservicen (12/2014)	+0,9
Enprocentig minskning på grund av produktivitetshöjningsmålet	-1,0
Tillåten omkostnadsökningsprocent enligt målet i strategiprogrammet	+1,34
Faktisk omkostnadsökningsprocent	+0,9

Den faktiska omkostnadsnivån år 2014 var 17,3 miljoner euro lägre än målnivån, som medgav en ökning på 1,34 procent. Så sent som i årets sista prognos för budgetutfallet såg det ut som om den omkostnadsnivån man satt som mål skulle överskridas med närmare 53 miljoner euro. Skillnaden mellan prognosen och utfallet var alltså 70 miljoner euro. Därav berodde cirka 30 miljoner euro på förändringar i prestationsbaserade avsättningar i bokföringen, nämligen avsättningen för pensioner och periodiseringen av semesterlöneskuld. Andra budgetmoment där utfallet blev betydligt lägre än i årets sista prognos var social- och hälsovårdstjänster, HNS-utgifter samt undervisnings- och utbildningstjänster producerade av utbildningsverket.

Skatteintäkterna uppgick till 2,4 miljarder euro, vilket var 7 miljoner euro (-0,3 procent) mindre än föregående år. Summan var 10,9 miljoner euro mindre än budgeterat. Orsaken till den svaga utvecklingen var ökade avdrag från lönesumman och skatterna samt minskad fördelningsandel för kommungruppen. Också statsandelarna (250,6 miljoner euro 2014) var mindre än föregående år. Intäkterna från samfundsskatten (309,8 miljoner euro) och fastighetsskatten (206,7 miljoner euro) var bättre än föregående år. Som helhet inflöt sammanlagt 26,5 miljoner euro mer än budgeterat i skatter och statsandelar.

Begränsningen av omkostnadsökningen enligt strategiprogrammet beaktar inte skattefinansieringens utveckling. I stadsdirektörens förslag till strategiprogram 24.1.2013 löd den ursprungliga målformuleringen (fritt översatt) "Skuldsättningsutvecklingen stoppas genom att moderstadens nettoutgifter ökar långsammare än skattefinansieringen ökar". En annan åtgärd skulle ha varit att årligen fastställa en budgetram för moderstadens nettoutgifter på basis av skattefinansieringsutsikterna. I den slutliga strategin beaktades dock inte kopplingen till resultatutvecklingen. Inte heller under fullmäktigeperioden har det funnits politisk vilja att justera riktlinjen så att resultatutvecklingen skulle tas med.

Budgeten för 2014 upprättades så att omkostnaderna utan affärsverken ökar med 2,9 procent jämfört med budgeten för 2013. Samtidigt bedömde man att skatteintäkterna och statsandelarna ökar med 2,4 procent. Om budgeten hade dimensionerats utifrån den beräknade utvecklingen av skatteintäkter och statsandelar, skulle budgetnivån ha varit lägre. Vid en jämförelse av bokslutssiffrorna ökade skatteintäkterna och statsandelarna med bara 0,6 procent.

För 2014 hade 1 426,6 miljoner euro budgeterats i verksamhetsintäkter för förvaltningarna. Utfallet var 1 446,5 miljoner euro eller 1,4 procent bättre än beräknat. Verksamhetsintäkternas andel av den helhet som består av stadens skatteintäkter, statsandelar och verksamhetsintäkter samt ränteintäkter och övriga finansiella intäkter var cirka 30 procent år 2014. Statsandelarna utgjorde bara fem procent av stadens intäktsunderlag.

Granskning av produktiviteten enbart utifrån omkostnaderna är bristfällig

Enligt bokslutsbulletinen förbättrades stadens produktivitet under 2014. Denna slutsats har dragits på grundval av att omkostnadsökningen var 1,4 procent lägre än ökningen i antalet invånare och förändringen i kostnadsnivån. Det är emellertid viktigt att observera att produktiviteten inte kan mätas enbart utifrån omkostnadsutvecklingen. Produktivitet är per definition förhållandet mellan output och input. En granskning enligt tabell 9 säger ingenting om kvantiteten eller kvaliteten på output, t.ex. på den service som stadsborna fått. På stadsnivå saknas sammanställd information om hur förhållandet mellan tjänsteproduktion och omkostnader har utvecklats, men bilden av produktivitetsutvecklingen kan förtydligas på basis av uppgifter från förvaltningarna.

I bokslutet har sammanlagt 28 förvaltningar rapporterat produktivetsmätare. Av dem har 23 rapporterat ett tal för förvaltningens totalproduktivitet medan byggnadskontoret har rapporterat produktivetsmätare för tre verksamheter. Dessutom har idrottsverket två olika mätningssätt medan räddningsverket rapporterar den gamla produktivetsmätaren sedan 2011 och den nya åren 2013 och 2014. Stadskansliet och stadsorkestern har ingen egentlig produktivetsmätare.

Av sammanlagt 28 produktivetsmätare visade 17 (61 procent) en förbättring från 2013 till 2014. För de åter-

stående 11 förvaltningarna eller verksamheterna hade produktiviteten försämrats (39 procent). Eftersom 2011 använts som basår för produktivitetsindex, får man en närmare bild av produktivitetsutvecklingen genom att göra en korstabell av produktivitetsförändringen från 2011 till 2014 och årsförändringen 2013–2014. Figur 3 visar att produktiviteten förbättrades vid nästan hälften av förvaltningarna både som årsförändring 2013–2014 och jämfört med 2011. Vid en tredjedel hade produktiviteten emellertid försämrats både från 2013 till 2014 och jämfört med 2011.

Figur 3. Produktivitetsförändringarnas fördelning på olika förvaltningar eller verksamheter, antal (procent)³

		Årsförändring 2013–2014	
		Produktiviteten förbättrades	Produktiviteten försämrades
Förändring från basåret 2011 till 2014	Produktiviteten förbättrades	 13 (48 %)	 2 (7 %)
	Produktiviteten försämrades	 3 (11 %)	 9 (33 %)

Av de största förvaltningarna har social- och hälsovårdsverkets samt utbildningsverkets produktivitet försämrats något medan barnomsorgsverkets produktivitet som baserar sig på en produktivitetsmatris har förbättrats. Social- och hälsovårdstjänsternas omkostnader samt omkostnaderna för undervisnings- och utbildningstjänster producerade av staden utgjorde nästan 45 procent av omkostnaderna under 2014, och därför borde man särskilt satsa på att förbättra deras produktivitet parallellt med målet för omkostnadsökningen på stadsnivå.

Investeringsnivån stannade under ramen

I stadens strategiprogram har man satt 435 miljoner euro som årlig nivå för investeringar. Man har också infört en 10-årig investeringsram som fastställs årligen. I bokslutet för 2014 var utgifterna i investeringsdelen 390,9 miljoner euro utan bolagiseringarnas effekter. Investeringsramen underskreds med 44,1 miljoner euro. Överskridningsrätterna medräknade skulle de tillgängliga medlen ha varit 552,7 miljoner euro. De oförbrukade investeringsanslagen brukar överföras som överskridningsrätter till följande års budget. Stadsfullmäktige beslutade 11.2.2015 bevilja överskridningsrätter på sammanlagt 130,3 miljoner euro i investeringsdelen på basis av oförbrukade anslag från 2014.

När bolagiseringarnas effekt medräknas uppgick investeringsutgifterna till 2 563,2 miljoner euro. Härav hänförde sig 2 172,3 miljoner euro till överföring av apportegendom, vilket syns som inkomst från apportöverlåtelser bland övriga kapitalinkomster.

Investeringsdelen innehöll sammanlagt 57 bindande anslagsmoment. För 36 av dem underskreds anslaget eller utföll som planerat (63 procent). För 21 moment överskreds anslaget. Nio av dem baserade sig på överskridningsrätter som beviljats på basis av oförbrukade anslag från föregående år.

Efter bolagiseringen gällde den näst största överskridningen av investeringsanslag köp och inlösen av fastigheter, för vilket bara 6,5 miljoner hade reserverats i den ursprungliga budgeten, men efter anslagsändringar och överförda anslag från föregående år var de disponibla anslagen 25,3 miljoner euro. Utfallet var 37 miljoner euro. Fullmäktige beviljade den nödvändiga överskridningsrätten på 12 miljoner euro i juni 2014. Det mest betydande markförvärvet under 2014 var Malms flygfält.

Den tredje betydande avvikelser i investeringsdelen jämfört med budgeten gällde projekt som finansieras

³ Tabellen innehåller 27 produktivitetsmätare, eftersom uppgifter för räddningsverkets nya mätare saknas från 2011 framåt.

ur förortsfonden. För dessa hade 0 euro budgeterats, men efter överförda anslag från föregående år och en överskridningsrätt som beviljades i juni 2014 var de disponibla anslagen 10,8 miljoner euro, varav cirka fyra miljoner euro användes.

Övriga överskridningar på över en miljon euro i investeringsdelen var utgifter för lokalcentralens ny- och tillbyggnadsprojekt (överskridning 3 miljoner euro) samt utgifter som budgeterats för förvärv av fastigheter, byggbarhetsåtgärder samt planläggningsersättningar (överskridning 2,5 miljoner euro). För vardera hade överskridningsrätt beviljats på basis av oförbrukade anslag från föregående år.

Investeringar har i högre grad än tidigare finansierats genom internt tillförda medel

I strategiprogrammet 2013–2016 är målet att en allt större andel av investeringarna finansieras med internt tillförda medel och inkomster från försäljning av fast egendom. I tabell 10 kan man se att utvecklingen har gått i strategins riktning.⁴

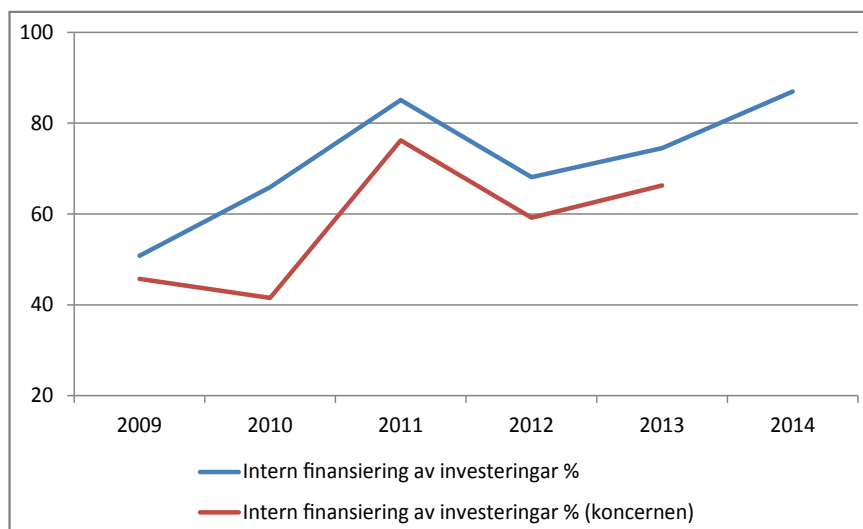
Tabell 10. Utveckling av årsbidrag, inkomster från försäljning av fast egendom samt investeringar, 2010-2014, miljoner euro utan affärsverken

	2010	2011	2012	2013	2014
Årsbidrag, utan affärsverken	67	250	154	170	212
Markförsäljningsintäkter	35	35	80	79	105
Försäljning av byggnader och aktielokaler	4	8	23	6	20
Sammanlagt	106	293	257	255	337
Investeringsutgifter utan bolagiseringarna	453	496	483	415	391
Differens: Årsbidrag + inkomster från försäljning av fast egendom - investeringar	-347	-203	-226	-160	-54
Andel: Årsbidrag + inkomster från försäljning av fast egendom / investeringar	23 %	59 %	53 %	61 %	86 %

I budgeten för 2014 hade 100 miljoner euro satts som mål för inkomster från försäljning av fast egendom. Utfallet var 105,3 miljoner euro, vilket innebär att målet nåddes. Dessutom var målet för övrig kapitalhushållning att försäljningen av fastigheter och aktielokaler som inte behövs för stadens kärnverksamhet fortsätter, målet är att få försäljningsinkomster på 25 miljoner euro. Eftersom byggnader och aktier såldes för 19,5 miljoner euro under 2014 nåddes målet inte helt. Sammanlagt var målet för försäljning 125 miljoner euro, medan utfallet var 124,8 miljoner euro.

Figur 4 visar att stadens interna finansiering av investeringar (inklusive affärsverken och fonderna) har varit svag 2009 och 2010, tills den kommunala skattesatsen höjdes 2011. Årsbidragets tillräcklighet försämrades igen 2012, men har förbättrats sedan dess. I siffran för 2014 har bolagiseringens bokföringsmässiga effekt eliminerats. På motsvarande sätt har siffran för 2010 presenterats utan omorganiseringen av vattenverksfunktionerna. På koncernnivå har den interna finansieringen av investeringarna utvecklats ganska likartat, om ock svagare. För 2014 är nyckeltalet på koncernnivå, 34,9 procent, inte jämförbart med tidigare år på grund av bolagiseringarna.

⁴ År 2011 höjdes andelen av höjningen av den kommunala skattesatsen, vilket förbättrade årsbidraget.



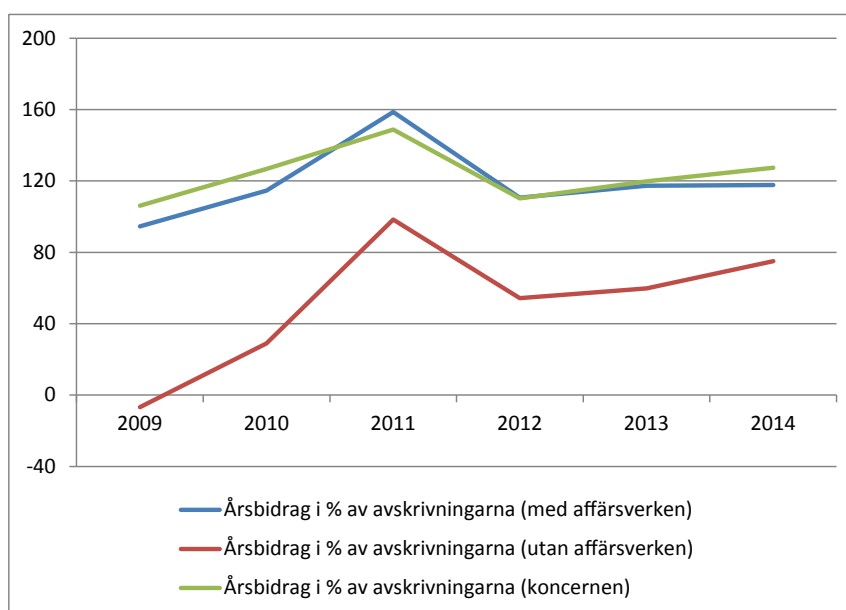
Figur 4. Intern finansiering av investeringar, procent, utveckling åren 2009–2014

3.2 DE EKONOMISKA NYCKELTALENS UTVECKLING

Helsingfors ekonomi försvagades i och med lågkonjunkturen 2008. Staden höjde skattesatsen 2011 och lyckades förbättra den interna finansieringen, men 2012 försämrades ekonomin igen. Den interna finansieringen blev aningen bättre under 2013, men skuldsättningen har ökat kraftigt. År 2014 var den interna finansieringen så gott som oförändrad, men skuldsättningen fortsatte att öka.

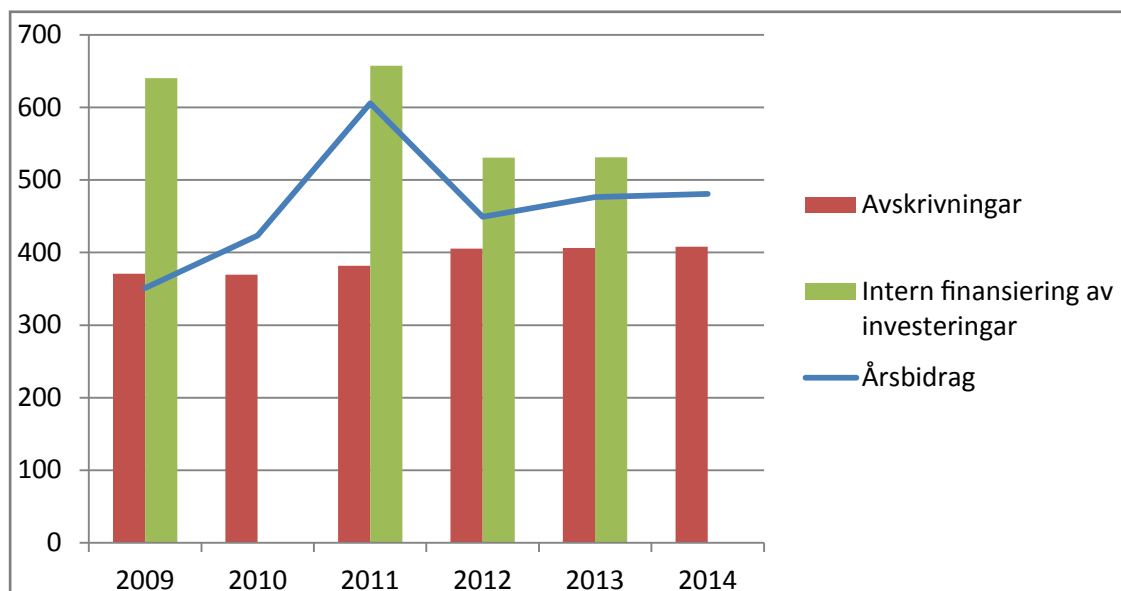
Den interna finansieringen så gott som oförändrad

År 2014 var årsbidraget 480,7 miljoner euro och täckte lika mycket av avskrivningarna enligt plan som året innan, nämligen 117,8 procent (figur 5). Utan affärsverken var årsbidraget 212 miljoner euro. Nyckeltalet på koncernnivå, årsbidragets andel av avskrivningarna, förbättrades och var 127,4 procent.



Figur 5. Årsbidrag i procent av avskrivningarna, utveckling 2009–2014

Den interna finansieringen har dock inte räckt till för att finansiera investeringarna. Figur 6 visar årsbidragets tillräcklighet för avskrivningar enligt plan och intern finansiering av investeringar. Siffrorna för 2009 och 2011–2013 är jämförbara sinsemellan. År 2010 var den interna finansieringen av investeringar positiv tack vare inkomster från försäljning av vattenverket och år 2014 tack vare bolagiseringarna. Läget går mot det sämre, eftersom årsbidraget enligt budgeten för 2015 inte ens kommer att räcka till för avskrivningar enligt plan under de närmaste åren.



Figur 6. Årsbidragets (inklusive affärsverken) tillräcklighet för avskrivningar enligt plan och intern finansiering av investeringar 2009–2014 (miljoner euro, till fasta priser, 2014=100)⁵

Enligt tabell 11 har finansieringens övriga nyckeltal, det vill säga låneskötselbidraget och likviditeten i kassadagar, försämrats från föregående år, men har fortfarande legat på skälig nivå. Ett nytt nyckeltal som tagits i bruk är verksamhetens och investeringarnas ackumulerade kassaflöde för fem år. Nyckeltalet visar hur mycket av kassaflödet som blir över för nettoutlåning, amorteringar och förstärkning av kassan. Som tabellen visar har det ackumulerade kassaflödet varit negativt, även om siffran sjunkit från 2013 till 2014. Om kassaflödet är negativt måste man täcka utgifterna genom att antingen minska kassamedlen eller öka låntagningen.

Tabell 11. Låneskötselbidrag och likviditet, kassadagar 2009–2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Låneskötselbidrag	4,3	4,7	4,2	3,4	4,3	1,7
Likviditet, kassadagar	53	45	58	46	63	44
Verksamhetens och investeringarnas ackumulerade kassaflöde för fem år (mn euro)*					-687,9	-387,3

⁵ Prisindex för offentliga utgifter, kommunalekonomin sammanlagt (Kommunförbundet och Statistikcentralen 13.2.2015, förhandsuppgifter)

Staden har lämnat en utredning om överensstämelsen mellan avskrivningar och investeringar 2013–2017 i enlighet med Bokföringsnämndens kommunsektions anvisning. Differensen mellan avskrivningar enligt plan och intern finansiering av investeringar som ska avskrivas har minskat från 32 procent 2013 till 27 procent 2014. Avvikelsen i investerings- och avskrivningsnivån påverkas bl.a. av affärsverket Helsingfors Energis kraftverksinvesteringar, Helsingfors stads trafikverks grundinvesteringar i kollektivtrafik, vissa nybyggnadsinvesteringar inom produktionen av basservice samt gatu- och parkinvesteringar i nya områden.

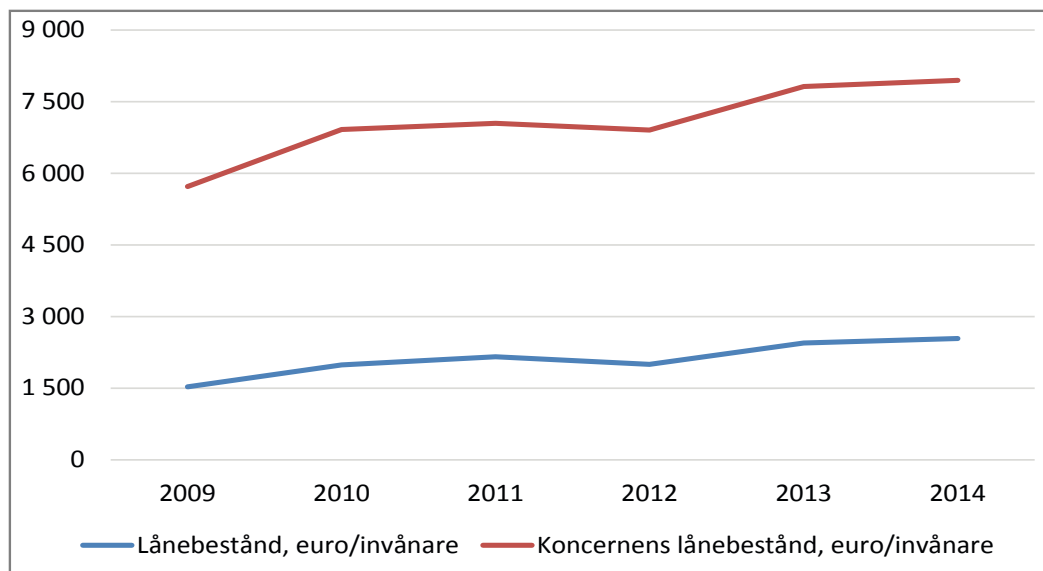
Skuldsättningen har fortsatt att öka

Tabell 12 visar att lånebeståndet började öka under lågkonjunkturen 2009 och har sedan dess nästan fördubblats. Ökningen fortsatte under 2014.

Tabell 12. Lånebeståndets, räntornas, amorteringarnas och lånefordringarnas utveckling 2009–2014

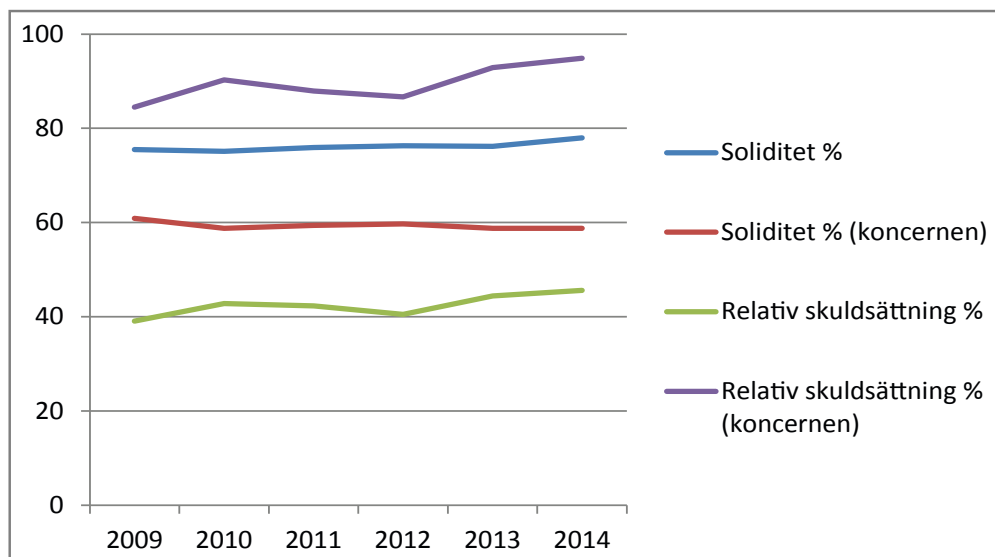
Nyckeltal, miljoner euro	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Lånebestånd 31.12	890	1 171	1 286	1 201	1 515	1 579
Räntor på upptagna lån	11,3	11,6	19,8	16,7	11,1	17,3
Amorteringar på upptagna lån	58,7	64,8	98,5	114,8	91,1	190,9
Koncernens lånebestånd	3 366	4 072	4 200	4 177	4 787	4 941
Koncernens lånefordringar	739	676	623	526	478	472

Figur 7 visar att lånebeståndet per invånare har ökat hela tiden under åren 2009–2014, både på stads- och koncernnivå.



Figur 7. Stadens och koncernens lånebestånd euro/invånare, utveckling 2009–2014

Också den relativa skuldsättningen har ökat (figur 8). I soliditeten har ingen betydande förändring skett.



Figur 8. Soliditetens och den relativa skuldsättningens utveckling 2009–2014

På basis av ovan nämnda granskningar verkar det som om det inte räcker med att nå strategiprogrammets mål för omkostnadsökningen och hålla sig till investeringsramen för att stoppa ökningen av lånebeståndet.

Den nya kommunallagens 118 § innehåller så kallade kriterier för en kriskommun, som huvudsakligen träder i kraft 2017. Helsingfors skulle uppfylla ett av de fem kriterierna, eftersom koncernens relativa skuldsättning är över 30 procent (2014 var siffran 94,9 procent, figur 5). Koncernens skuldsättning påverkas dock av att stadens bostadsaktiebolag (Helsingfors stads bostäder Ab) har nästan lika mycket främmande kapital som staden. Helsingfors stads bostäder Ab:s låneskötselkostnader blir i praktiken betalda med hyresinkomsterna från hyreshusens hyresgäster. Av bolagets lån utgörs bara cirka 500 miljoner⁶ av stadens lån och borgensansvar.

SLUTSATSER

Enligt stadens strategiprogram 2013–2016 bromsar staden skuldsättningsutvecklingen genom att se till att den reella ökningen i moderstadens omkostnader motsvarar ökningen i antalet invånare minskad med 1 %, som är årsmålet för produktivitetsförbättringen, och genom att finansiera en betydligt större andel av investeringarna med internt tillförda medel och inkomster från försäljning av fast egendom. År 2014 genomfördes målet i strategiprogrammet framgångsrikt, eftersom budgeten underskreds och utfallet för omkostnadsökningen var bättre än man satt som mål. Dessutom underskreds fullmäktiges investeringsram. En allt större andel av investeringarna finansieras med internt tillförda medel och inkomster från försäljning av fast egendom, vilket visar att utvecklingen följer strategin. För att stoppa ökningen av lånebeståndet räcker det dock inte med att nå strategiprogrammets mål för omkostnadsökningen och hålla sig till investeringsramen.

Helsingfors stads finansiering ligger permanent på en lägre nivå än tidigare i och med det svaga ekonomiska läget och bolagiseringen av affärsverken. Årsbidraget väntas i framtiden till och med vara otillräckligt för att täcka avskrivningarna. Staden måste alltså fortsättningsvis ägna uppmärksamhet åt de internt tillförda medlens tillräcklighet och hålla fast vid målet för den ekonomiska produktiviteten.

⁶ 477,9 miljoner euro 2013

REVISIONSNÄMNDEN KONSTATERAR ATT

- stadsstyrelsen bör bedöma om de nuvarande metoderna för att bromsa skuldsättningsutvecklingen i enlighet med strategiprogrammet är de rätta.

4. UTVÄRDERING AV VERKSAMHETEN

4.1 UTVÄRDERINGAR PÅ STADSNIVÅ

4.1.1 ELEKTRONISKA TJÄNSTER

I stadens strategiprogram för åren 2009–2012 och 2013–2016 har målet för elektroniska tjänster varit att de elektroniska tjänsterna byggs ut för att tillgängligheten ska bli bättre, och tillgängligheten på webben utom kontorstid ökar. I IT-strategin 2012–2014 sägs dessutom att de elektroniska tjänsterna byggs ut kraftigt särskilt inom socialväsendet, hälsovården och utbildningsväsendet under programperioden 2012–2014.

Har strategiprogrammens mål om utbyggda elektroniska tjänster och bättre tillgänglighet uppfyllts?

Huvudfrågan för utvärderingen var om strategiprogrammens mål om utbyggda elektroniska tjänster och bättre tillgänglighet har uppfyllts.

Delfrågorna som preciserar huvudfrågan var:

- Har antalet tjänster och antalet användare ökat de senaste åren?
- Är de elektroniska tjänsterna mångsidiga och relevanta med tanke på kommuninvånarnas dagliga ärenden?
- Har socialväsendets, hälsovårdens och utbildningsväsendets elektroniska tjänster byggts ut kraftigt under programperioden 2012–2014?

Dessutom granskades de elektroniska tjänsternas ekonomiska effekter i fem projekt.

Det huvudsakliga materialet för utvärderingen bestod av statistik, rapporter och undersökningar om elektroniska tjänster, förvaltningarnas verksamhetsberättelser samt e-postenkäter.

De elektroniska tjänsterna ökar

I slutet av 2009 tog Helsingfors stad i bruk en elektronisk ärendeplattform (asiointi.hel.fi). I ärendetjänsten kan man t.ex. fylla i och skicka elektroniska ansökningar och blanketter och anmäla sig till kurser. Plattformen upptar separat tjänster för kommuninvånare resp. för företag och organisationer. E-tjänsterna är tillgängliga alla dagar dygnet runt. Tjänsten fungerar på finska, svenska och engelska.

I strategiprogrammen har målet varit att bygga ut de elektroniska tjänsterna och förbättra deras tillgänglighet. Eftersom e-tjänsterna är tillgängliga dygnet runt är kunden inte bunden till normal kontorstid. Tillhandahållandet av e-tjänster uppfyller därmed redan i sig strategiprogrammens mål om bättre tillgång till tjänsten.

Tabell 13 visar att e-tjänsterna har kommit i gång bra mätt med alla nyckeltal. I slutet av 2014 var antalet e-tjänster 57, vari ingår 26 olika bidragsslag inom bidragssystemet. Om bidragssystemet räknas som en tjänst

var antalet tjänster 32. Siffran kan variera under året, till exempel efter servicesedelansökningarnas giltighetstid.

Tabell 13. Utvecklingen av den elektroniska ärendepattformen asiointi.hel.fi 2009–2014 enligt olika nyckeltal

År	2009	2010	2011	2012	2013	11/2014
Antalet e-tjänster sammanlagt	2	12	52	50	53	57
Registrerade privatpersoner		16 940	58 500	101 796	154 194	201 634
Registrerade företag och sammanslutningar			58	610	815	1 003
Webbsessioner, dvs. antalet besök				317 369	494 148	559 064

Av stadens e-tjänster var nästan hälften, 14 av 32, sådana att tjänsten fungerar elektroniskt från början till slut. Åtta eller näst flest var sådana att tjänsten bara kan påbörjas elektroniskt. I praktiken innebär detta att t.ex. anmälningar inom miljö- och hälsoskyddet kan göras elektroniskt, men beslutet skickas per post och ett inspektionsbesök kan ingå i processen.

Enligt IT-strategin skulle de elektroniska tjänsterna byggas ut kraftigt inom socialväsendet, hälsovården och utbildningsväsendet under programperioden 2012–2014. På basis av uppgifter från förvaltningarna kan man säga att e-tjänsterna har byggts ut, men inte särskilt kraftigt. För hälsovårdens del har man utvecklat nya funktioner inom e-tjänsterna och har också ökat ibruktagandet av e-tjänstmöjligheter inom olika verksamheter. Inom socialväsendet har man tagit i bruk en e-tjänst med betydande volym, nämligen ansökan om utkomststöd. Vid utbildningsverket har man tagit i bruk sex nya e-tjänster: anmälan till skolan via Wilma, beställning av avgångsbetyg och fyra bidragsansökningar.

Tjänsternas hittbarhet en utmaning

Tabell 13 upptar inte Helsingfors stads samtliga e-tjänster, eftersom t.ex. tjänsten Wilma som används i skolorna erbjuds föräldrarna direkt och inte behöver tas i bruk via ärendeportalen. Vid utvärderingen observerades också att ur kommuninvånarnas eller företagens synvinkel krävs det besök på flera olika portaler för att hitta alla tjänster.

I stadens IT-strategi 2012–2014 sägs att inom e-tjänsterna utnyttjas i första hand stadens egen distributionskanal (asiointi.hel.fi), som i tillämpliga delar kompletteras med regionala och nationella lösningar. Uppgifter om Helsingfors stads e-tjänster finns på minst fyra olika ställen:

1. Stadens webbplats, sökningen av tjänster hel.fi/palvelut
2. Stadens egen ärendeportal asiointi.hel.fi
3. Statens portal suomi.fi
4. Huvudstadsregionens gemensamma portal helsinginseutu.fi

Registret över e-tjänster på stadens webbplats var mest omfattande med 28 tjänster (tabell 14). På huvudstadsregionens portal fanns bara e-tjänster som är gemensamma för huvudstadsregionen, och därför var tjänsterna bara fyra. Av dem var tre sådana att tjänsten inte fanns med på andra portaler.

Tabell 14. Antalet e-tjänster på olika portaler 29.10.2014, bidragssystemet räknas som en tjänst

Portal	hel.fi/palvelut	asiointi.hel.fi	suomi.fi	helsinginseutu.fi
Antalet tjänster	28	26	20	4
Det totala antalet tjänster var 33, när överlappningar eliminerats				

Sammantaget visade granskningen att helhetshanteringen av e-tjänsterna skulle kunna vara bättre. Ärendepattformen asiointi.hel.fi utlovar att "du har tillgång till olika förvaltningsområdets e-tjänster enkelt och tryggt på ett och samma ställe". I praktiken är alla tjänster ändå inte tillgängliga via ärendepattformen. Enligt stadskansliet är avsikten att alla tjänster, både e-tjänster och andra, ska finnas i tjänsteregistret, dit kommuninvånarna förutom från huvudsidan hel.fi även styrs från förvaltningarnas egna webbsidor. Men en kommuninvånare som klickar på E-tjänster på huvudsidan hel.fi styrs till portalen asiointi.hel.fi, där inte alla tjänster finns: bara de tjänster som utvecklats för stadens gemensamma plattform. Tjänsteregistret är inte heller heltäckande, eftersom varje förvaltning ansvarar för att lägga ut sina egna tjänster i registret.

Mångsidiga och relevanta tjänster

Alla sektorer tillhandahåller en rad e-tjänster. Social-, hälsovårds- och barnomsorgsväsendet som har det största antalet klienter har också flest e-tjänster. Sett till fördelningen på sektorer är utbudet av tjänster alltså mångsidigt.

På basis av undersökningar och statistisk information identifierade man de tjänster som kommuninvånarna använder mest och utredde om e-tjänster har utvecklats för dessa tjänster och om den tillhandahållna tjänsten är relevant med tanke på tjänstehelheten. E-tjänster har tagits fram för största delen av de tjänster som är viktiga med tanke på kommuninvånarnas dagliga ärenden. Som exempel kan nämnas elektronisk dagvårdsansökan, elektronisk ansökan om stadens hyresbostad och elektronisk anmälan till kultur- och motionstjänster.

Vid granskningen kom det fram att skolhälsovården är den enda betydande tjänst där e-tjänster tillsvidare helt saknas. Inom hälsovården var utbudet av tjänster större, men det täckte bara delvis behovet av tjänster. Till exempel går det inte att beställa tid till tandläkare elektroniskt, utan bokningstjänsten används enbart för att ändra eller avboka tider. Vid utvärderingstidpunkten pågick ett pilotförsök med en elektronisk förhandssuppgiftsblankett inom munhälsovården, som breddar utnyttjandet av tjänster genom att möjliggöra digital hänvisning till vård. Inom primärvården finns ingen tidsbeställningstjänst, men kunden kan ta emot meddelanden från läkare och vårdare. Kunden kan dock inte själv skicka meddelanden annat än inom utdelningen av egenvårdsartiklar. Vid utvärderingstidpunkten höll man på att ta i bruk en tjänst för förnyande av e-recept.

Projekten har varit framgångsrika – svårt att utvärdera de ekonomiska effekterna

Ökad användning av e-tjänster kan också förbättra produktiviteten och därmed ge besparingar. Vid utvärderingen granskades e-tjänsternas ekonomiska effekter genom att man bland tjänsterna på ärendeportalen valde ut ett e-tjänstprojekt från varje sektor och utredde projektets kostnader och nytta.

De utvalda fallen var bidragssystemet (stadskansliet), anmälan om livsmedelslokal (miljöcentralen), e-tjänster inom tandvården (social- och hälsovårdsverket), idrottsverkets och kulturcentralens kursanmälan samt tjänsten för försäljning av byggnadsritningar Arska (byggnadstillsynsverket).

I stadens projektledningshandbok sägs att kostnads-nyttoanalys används som stöd för beslutsfattandet och med dess hjälp granskas projektets lönsamhet, det vill säga om nyttan av det planerade projektets output täcker eller överstiger (tilläggs)kostnaderna som projektet och dess output ger upphov till. I fråga om de

granskade projekten var förhandsanalysen av kostnaderna ganska bristfällig, vilket delvis förklaras av att det i projektprogrammen för tidigare år, dvs. de år då de undersökta fallen inleddes, inte ännu krävdes en lika ingående kostnadsanalys som i de nuvarande anvisningarna.

Det är inte så lätt att bedöma ett projekts kostnader och nytta i efterhand. I huvudsak har de mål som i förväg satts upp för projekten emellertid nåtts. Bäst har man lyckats med försäljningstjänsten för byggnadsritningar Arska, eftersom de fyra inbesparade årsverkerna och inkomsterna från försäljningen av byggnadsritningar redan på ett år överstiger de nedlagda kostnaderna.

SLUTSATSER

Målen i stadens strategiprogram om utbyggda elektroniska tjänster och bättre tillgänglighet har uppfyllts väl. Antalet tjänster och kunder har ökat märkbart sedan de första åren. Tillhandahållandet av e-tjänster och det ökade utbudet uppfyller målet om bättre tillgänglighet.

En sak som gör att e-tjänsterna inte är helt lätta att hitta är att ärendepattformen bara visar de tjänster som byggts upp för plattformen. Avsikten är att funktionen för sökning av tjänster på stadens webbplats ska uppta samtliga e-tjänster, men vid utvärderingstidpunkten fanns alla inte ännu med i tjänsteregistret. Hanteringen av e-tjänstheten borde förbättras för att inte hittandet av en tjänst ska hänga på vilken portal en kommuninvånare eller ett företag råkar använda.

Vid utvärderingen granskades också om de elektroniska tjänsterna är mångsidiga och relevanta med tanke på kommuninvånarnas dagliga ärenden. Enligt utvärderingen är utbudet av tjänster mångsidigt inom olika sektorer. Vad beträffar frågan om utbudet av tjänster är relevant är slutsatsen att man i Helsingfors har tagit fram e-tjänster inom de flesta tjänster som är viktiga med tanke på kommuninvånarnas dagliga ärenden och att e-tjänsterna huvudsakligen täcker behovet tillräckligt väl. Inom hälsovården finns det ur kommuninvånarnas synvinkel fortfarande en del att förbättra när det gäller e-tjänsternas relevans inom primärvården och munhälsovården. Dessutom saknas e-tjänster helt inom skolhälsovården.

Målen om utbyggda elektroniska tjänster och bättre tillgänglighet har uppfyllts väl.

I IT-strategin 2012–2014 sägs att de elektroniska tjänsterna byggs ut kraftigt under programperioden särskilt inom socialväsendet, hälsovården och utbildningsväsendet. Enligt utvärderingen har e-tjänsterna under programperioden byggts ut inom både social- och hälsovårdsväsendet och utbildningsväsendet, men man kan inte säga att de har byggts ut kraftigt.

Förhandsanalyserna av kostnader-nytta var bristfälliga med avseende på de ekonomiska effekterna. Förklaringen är att staden inte ännu hade anvisningar om kostnads-nyttoanalyser i det skede då projekten planerades. Det är inte så lätt att bedöma ett projekts kostnader och nytta i efterhand. I huvudsak har de mål som satts upp för projekten i förväg emellertid nåtts.

REVISIONSNÄMNDEN KONSTATERAR ATT

- stadskansliet bör se till att kommuninvånarna hittar stadens samtliga e-tjänster på en och samma portal.
- social- och hälsovårdsverket bör fortsätta att utveckla e-tjänsterna särskilt inom hälsovårdstjänsterna.

4.1.2 UTFALLET I FRÅGA OM ÅTGÄRDER FÖR ATT FRÄMJA AFFÄRSVERKSAMHET

I Helsingfors stads strategiprogram 2013–2016 är målet bland annat att Helsingfors är Finlands företagsvänligaste stad år 2016. Förutom detta mål och åtgärderna i anslutning till det presenteras i strategin en rad andra åtgärder som hänför sig till främjande av affärsverksamhet.

Syftet var att utvärdera om de i stadens strategiprogram 2013–2016 nämnda åtgärderna för att främja affärsverksamhet har börjat genomföras, och om åtgärderna under strategiperioden 2009–2012 har haft någon inverkan på affärsverksamheten.

Har åtgärder enligt stadens strategiprogram för att främja affärsverksamhet genomförts och har de haft någon effekt?

Det huvudsakliga utvärderingsmaterialet utgjordes av förvaltningarnas svar på en e-postenkät som skickades till stadskansliet och stadsplaneringskontoret. I enkäten frågade man om förvaltningarna har genomfört åtgärder enligt strategiprogrammet för åren 2013–2016 för att främja affärsverksamhet, vilka åtgärder de tänker vidta och om åtgärderna

har observerade effekter. Dessutom frågade man stadskansliet vilka de viktigaste åtgärderna för att främja affärsverksamhet var under föregående strategiperiod och vilka effekter de har haft.

Turismen ökade under strategiperioden 2009–2012

Under strategiperioden stärktes Helsingfors internationella synlighet i fråga om turism. Betydelsefullt enligt stadskansliet är förutom en rad funktionella delområden och marknadsföring av turism framför allt att man kopplat evenemang, World Design Capital Helsinki 2012 och matkulturåtgärder till utveckling av turismen och att man format en helhetssyn på hur stadens olika aktiviteter påverkar stads- och turismmarknadsföringen. För turismens del ledde den effektiviserade marknadsföringen och satsningarna på evenemang, WDC-åtgärder och matkultur till att Helsingfors fick större synlighet ute i världen, att övernattningarna ökade samt att en matkulturstrategi och ett stort antal matkulturevenemang kom till. Under perioden 2009–2012 ökade turistövernattningarna med sammanlagt nästan 16 procent och inrikes övernattningarna med 20 procent. Kongressbesökarna ökade med 38 procent och kryssningsbesökarna med cirka två procent.

Staden inrättade en grupp för främjande av turism som fick i uppgift att utveckla samarbetet mellan stadens förvaltningar i samarbete med branschaktörer. Som en följd av detta utkristalliserades ett behov av att helt omorganisera näringslivsverksamheten i fråga om turism, evenemang och marknadsföringsåtgärder. Under 2012 började näringslivsservicen bygga upp en helt ny verksamhetsmodell och en organisation, där den nuvarande näringslivsavdelningen ansvarar för de strategiska riktlinjerna medan nya Helsingin Markkinointi Oy ansvarar för de operativa åtgärderna. Åtgärderna i samband med turismen har haft positiva effekter, men i stadskansliets svar presenterades inga mätbara effekter t.ex. på stadens synlighet och kändhet.

Enligt stadskansliet kan lanseringen av tjänsten Helsinki Region Infoshare (HRI) anses höra till de åtgärder som haft de mest vittgående effekterna. Forum Virium Helsinkis ställning etablerades och verksamheten utvecklades. Utvecklingsbolaget hittade sin roll som motor för olika slags projekt som breddar innovationsunderlaget och är faktaintensiva, samt som utvecklare av stadens interna funktioner. I stadskansliets svar preciserades inte effekterna av att Forum Viriums verksamhet blivit etablerad och av att HRI-tjänsten lanserades. Båda har dock sannolikt skapat möjligheter för uppkomsten av positiva effekter för näringslivet.

Åtgärder har inletts – uppföljningen av effekterna skulle kunna vara bättre

För utvärderingen plockade man ut 14 åtgärder ur strategiprogrammet 2013–2016 och beslutet om verkställande av det (tabell 15 och 16).

Tabell 15. Utvärderade åtgärder i strategiprogrammet 2013–2016

Åtgärder i Helsingfors stads strategiprogram 2013–2016
Östersundom är avsett att bli pilotområde för lösningar som har att göra med förnybar energi och energieffektivitet och en attraktiv etableringsplats för företag inom cleantechbranschen.
I andra områdesbyggnadsprojekt utnyttjas områdenas karakteristiska drag när det gäller att locka ny affärsverksamhet. Nya bostads- och arbetsplatsområden görs till utvecklings-, experiment- och introduktionsmiljöer för nya produkter och tjänster.
En utredning görs om möjligheterna att skapa ett kunskapskluster för hälsa och välbefinnande i Helsingfors. Företag som arbetar med användarcentrerad produkt- och tjänsteutveckling kan etablera sig där, likaså aktörer inom den offentliga sektorn och den tredje sektorn.
Försök inleds med användning och produktion av förnybar energi och med energieffektivitet.
Staden arbetar för att ny miljö- och energiteknik ska utvecklas och börja tillämpas. Den gör detta tillsammans med företag och forsknings- och utvecklingsaktörer.
Staden bygger partnerskap med näringslivet för att företagen ska bli konkurrenskraftigare och ta större miljöansvar och för att ny innovativ affärsverksamhet ska uppstå exempelvis kring smart teknik, resurseffektivitet och kolneutrala produkter.
Staden vidtar tillsammans med universiteten åtgärder som lockar sådana företag till Viks forskarpark, Gumbäcks campus och Mejlans som har nytta av närheten till ett visst campus.
Ett campus planeras för yrkeshögskolan Metropolia i Kvarnbäcken. Att förutsättningar för affärsverksamhet bör skapas i anslutning till campus beaktas när området planeras och byggs ut.
Staden intensifierar samarbetet med Konstuniversitetet, som inledde sin verksamhet vid ingången av år 2013.

Tabell 16. Utvärderade åtgärder i strategiprogrammets verkställighetsbeslut

Åtgärder som nämns i strategiprogrammets verkställighetsbeslut
Stadsstyrelsen uppmanar ekonomi- och planeringscentralen att tillsammans med fastighetskontoret, stadsplaneringskontoret och förvaltningscentralens kommunikationsavdelning utarbeta ett förslag till utveckling av stadsmarknadsföringen inom maj 2014.
Stadsstyrelsen uppmanar stadsplaneringskontoret och ekonomi- och planeringscentralen att tillsammans med fastighetskontoret, idrottsverket, kulturcentralen, byggnadskontoret, Helsingfors Hamn och Högholmens djurgård utarbeta ett förslag till utvecklingsprogram för Havs-Helsingfors inom maj 2014.
Stadsstyrelsen uppmanar ekonomi- och planeringscentralen att inom maj 2014 tillsammans med stadsplaneringskontoret, fastighetskontoret, byggnadstillsynsverket och byggnadskontoret utarbeta ett åtgärdsprogram för att öka stadens företagsvänlighet och sysselsättningen i olika delar av staden.
Stadsstyrelsen uppmanar ekonomi- och planeringscentralen att inom maj 2013 tillsammans med social- och hälsovårdsverket, stadsplaneringskontoret, fastighetskontoret, byggnadskontoret, förvaltningscentralens rättstjänst och anskaffningscentralen utarbeta ett åtgärdsprogram för att stärka tillväxtförutsättningarna för nyckelområdena. (sammanslogs med föregående i beredningsskedet)
Stadsstyrelsen uppmanar stadsplaneringskontoret att tillsammans med fastighetskontoret, byggnadskontoret och ekonomi- och planeringscentralen utarbeta en åtgärdsplan för att utveckla axeln Böle-Vallgård-Fiskehamnen som arbetsplats- och företagszon inom 2013. Åtgärdsplanen är en del av en bredare helhet som handlar om att utveckla stadens företagsområden.
Stadsstyrelsen uppmanar ekonomi- och planeringscentralen att inom maj 2014 tillsammans med social- och hälsovårdsverket, stadsplaneringskontoret, fastighetskontoret och aktörer i branschen utreda möjligheterna att skapa ett kunskapskluster för hälsa och välbefinnande i Helsingfors.

Stadskansliet och stadsplaneringskontoret har börjat genomföra de åtgärder för att främja affärsverksamheten som upptas i strategiprogrammet 2013–2016. I en del av fallen har framgången varit anspråkslös av förståeliga skäl; t.ex. har man vid planeringen av Östersundom beaktat förnybar energi och energieffektivitet genom att skapa möjligheter till konkreta åtgärder när man senare börjar förverkliga området. Utvecklingsprogrammet för axeln Böle-Vallgård-Fiskehamnen blev klart redan 2013 och började genomföras. Området har särskilt beaktats också i den nya generalplan som är under beredning. Åtgärdernas effekter kan emellertid bara i ytterst liten utsträckning påvisas i förvaltningarnas svar. Framför allt är de konkreta och mätbara effekterna obetydliga.

I stadsstyrelsens verkställighetsbeslut sattes 31.5.2014 som frist för att utarbeta ett åtgärdsprogram för företagsvänlighet och sysselsättning samt för ett utvecklingsprogram för Havs-Helsingfors. Åtgärdsprogrammet godkändes i mars 2015, men utvecklingsprogrammet för Havs-Helsingfors hade inte ännu godkänts då. Det är alltså nästan två år sedan strategiprogrammet blev klart, men av programmen har först det andra nyligen nått beslutsskedet. Å andra sidan har åtgärder som främjar företagsvänligheten och sysselsättningen trots detta hela tiden genomförts.

Uppfyllelsen av strategiprogrammets mål följs bland annat genom mätningar av antalet turister, internationella investeringar, antalet arbetsplatser och företag. Utfallet för 2013 dock inte meddelats för alla mätare t.ex. vid fullmäktiges halvtidsuppföljning av strategiperioden i januari 2015. Enligt stadskansliet är det svårt att sätta lämpliga mätare, men man försöker följa effekterna.

SLUTSATSER

Alla åtgärder under strategiperioden 2013–2016 har börjat genomföras i någon mån; i vissa fall har man även gjort stora framsteg. Däremot kan konkreta effekter observeras bara för ett fåtal åtgärder. Detta beror sannolikt på att åtgärderna har genomförts först under den senaste tiden. Å andra sidan följs effekterna inte nödvändigtvis systematiskt, eller också kan de inte mätas eller observeras på ett tillförlitligt sätt.

Åtgärder för att främja affärsverksamhet har börjat vidtas, men effekterna följs inte upp systematiskt.

Konkreta effekter av de viktigaste åtgärderna under strategiperioden 2009–2012 är bland annat att turisterna ökat och att utvecklingsbolaget Forum Viriums verksamhet blivit etablerad. Det saknas heltäckande information om effekterna av åtgärderna under strategiperioden.

Åtgärdsprogrammet för företagsvänlighet och utvecklingsprogrammet för Havs-Helsingfors har inte slutförts inom den tid stadsstyrelsen förutsatt. När åtgärdsprogrammet för företagsvänlighet nådde beslutsskedet i mars 2015 hade det gått nästan två år sedan strategiprogrammet blev klart. I mars 2015 har utvecklingsprogrammet för Havs-Helsingfors inte ännu godkänts. Åtgärder inom åtgärdsprogrammet för företagsvänlighet har dock genomförts under hela strategiperioden. Av mätarna som satts för att följa målen för affärsverksamheten har alla inte ännu uppdaterats från 2013.

Genom bättre uppföljning av effekterna och mätarna skulle det bli tydligare genom vilka åtgärder staden verkligen kan bidra till uppfyllelsen av målen i strategiprogrammet och till främjande av affärsverksamhet.

REVISIONSNÄMNDEN KONSTATERAR ATT

- stadskansliet bör utveckla mätarna och uppföljningen av effekterna av de åtgärder som vidtagits för att främja affärsverksamhet.

4.2 UTVÄRDERING AV STADSKONCERNEN

4.2.1 MÅLUPPFYLLELSEN FÖR DEN REGIONALA ÄGARSTYRNINGEN I HRT OCH HRM

År 2014 hade städerna i huvudstadsregionen som mål för de externa revisionsåtgärderna att utvärdera om ägarkommunernas vilja uppfylls inom ägarstyrningen för de regionala samkommunerna Helsingforsregionens trafik (HRT) och Helsingforsregionens miljötjänster (HRM). Dessa samkommuner ansvarar för organiserandet av tjänsterna. Temat ansågs viktigt redan när samkommunerna grundades, eftersom reformen överförde an-

Uppfylls ägarkommunernas vilja inom de regionala samkommunernas ägarstyrning?

svaret för att organisera trafik- och vattenförsörjningen till samkommunerna. Utvärderingen styrdes av en styrgrupp som bestod av ordförandena för revisionsnämnderna i Helsingfors, Esbo, Vanda och Grankulla. Utvärderingen var städernas sjätte gemensamma utvärdering.

Huvudfrågan för utvärderingen var om ägarkommunernas vilja uppfylls inom de regionala samkommunernas ägarstyrning. De preciserande frågorna var:

- Hur har de regionalt uppsatta målen för samkommunerna uppfyllts?
- Hur har städernas egna mål för samkommunerna uppfyllts?
- Hur har de lagstadgade målen för samkommunerna uppfyllts?

Utvärderingsmaterialet bestod huvudsakligen av dokument, enkätmaterial samt intervjuer med centrala tjänsteinnehavare. Enkäten om samkommuner riktades både till samkommunernas representanter i samkommunsstämmorna (åtta tjänsteinnehavare) och till styrelsens representanter (28 förtroendevalda). Tio av dessa (fem helsingforsare) besvarade enkäten om HRT och 12 (fem helsingforsare) enkäten om HRM. Bland de intervjuade fanns 11 tjänsteinnehavare från städerna, varav fem från Helsingfors. Dessutom intervjuades samkommunernas verkställande direktörer.

Tidsplanerna för ekonomi- och verksamhetsplaneringen måste förenhetligas

De strategiska målen för städerna i huvudstadsregionen formulerades senast 24.11.2009. Ett mål var att vässa ägarstyrningen för HNS, HRT och HRM. Som uppgifter för den regionala ägarstyrningen har huvudstadsregionens samordningsgrupp angett sättande av långsiktiga mål, centrala riktlinjer och principer för verksamheten och ekonomin, övriga frågor som åstadkommer en betydande förändring särskilt i verksamheten samt övriga ärenden som definieras separat i de olika sammanslutningarna. Dessutom har man som regionens gemensamma principer för god förvaltningssed godkänt riktlinjer för enhetlig lednings- och förvaltningspraxis.

Utvärderingens första preciserande fråga, hur de här regionalt uppsatta målen för samkommunerna har uppfyllts, kunde besvaras med huvudsakligen bra. Helsingfors har en särställning på grund av sin storlek och sin rösträtt. Helsingfors representanter, i synnerhet tjänsteinnehavarna, ansåg att både de regionala målen och stadens egna mål hade uppfyllts bättre jämfört med de andra kommunerna. I enkäterna och intervjuerna önskade de därför att det regionala samarbetet utökas och breddas.

Enligt intervju- och enkätaterialet såg man utvecklingsbehov i städernas gemensamma ägarstyrning. Ekonomiska risker är i synnerhet HRM:s skuldsättning och reparationsinvesteringar på grund av åldrande rörledning. De ekonomiska målen bör sättas för en fullmäktigeperiod och i samarbete städerna emellan. Samkommunerna ber städerna om utlåtanden bland annat vid upprättandet av ekonomiplan och budget. Systemet med utlåtanden ansågs bra i sig, men för ägarstyrningen behövs anvisningar t.ex. om hur kostnadsnivån ska beaktas och inom vilken tid utlåtande ska begäras. Det föreslogs att ett gemensamt planeringsschema införs, t.ex. en årsklocka.

Helsingfors inflytande är stort

Enligt grundavtalet utövar samkommunstämmen den högsta beslutanderätten i HRT och HRM. Samkommunenssammanträdet minst två gånger om året. I samkommunstämmen har varje medlemskommun en representant, vars rösträtt bestäms enligt stadens invånartal. Helsingfors rösträtt är 50 procent. Samkommunenssammanträdet väljer styrelseledamöterna för en fyraårig mandatperiod. Enligt grundavtalet ska styrelsen bevaka samkommunens intresse. Styrelsen har högst 14 ordinarie ledamöter med personliga suppleanter. Platsfördelningen i styrelsen bestäms på basis av medlemskommunernas andelar av rösterna. Helsingfors rösträtt är 50 procent (sju ledamöter).

Utvärderingens andra preciserande fråga, hur städernas egna mål för samkommunerna har uppfyllts, kunde besvaras med i varierande grad. I materialet gick åsikterna isär bl.a. på grund av att Helsingfors har extra stor tyngd, varför dess mål ansågs ha uppfyllts bättre än de andras. De övriga städerna upplevde inte sin roll som lika stark.

Ägarstyrningen borde utvecklas

På basis av utvärderingen ansågs styrelsen ha den viktigaste rollen vid ägarstyrningen, men tjänsteinnehavarna och de förtroendevalda hade olika syn på ägarstyrningens funktion. Enligt intervjuerna hade styrelseledamöterna inte nödvändigtvis någon uppfattning om vilken aktör de borde representera och vilken linje de borde följa vid beslutsfattandet. I enkäten kom det fram att enligt styrelsernas representanter driver tjänsteinnehavarna sina egna åsikter utan att lyssna på styrelsen. Med tanke på ägarstyrningen ansågs det vara mycket viktigt att åstadkomma ett tätare samarbete mellan samkommunernas styrelseledamöter och tjänsteinnehavare. Som verktyg för detta föreslogs regelbundna möten med tjänsteinnehavarna både i respektive stad och på kallelse från samkommunen. Revisionsnämnderna för vardera samkommunen har också tagit ställning till detta. På basis av utvärderingen bör man även överväga att öka antalet sakkunnigmedlemmar i styrelsen för att öka styrelsens tyngd vid ägarstyrningen.

På basis av materialet fanns det också utrymme för förbättring i respektive stads egen ägarstyrning. I Helsingfors gällde detta framför allt ägarstyrningens resurstilldelning: svarspersonerna upplevde att koncernsektionen har många frågor att behandla. Dessutom sammanträder sektionen efter stadsstyrelsens möten, och då kan olika frågor inte nödvändigtvis behandlas tillräckligt ingående.

De lagstadgade målen för regional trafikplanering och vattenförsörjning har uppfyllts väl

Samkommunerna Helsingforsregionens trafik och Helsingforsregionens miljötjänster bildades 2010 för att ersätta den tidigare Huvudstadsregionens samarbetsdelegation (SAD). Bakgrunden till samkommunerna är lagen om samarbete inom avfallshanteringen och kollektivtrafiken mellan kommunerna i huvudstadsregionen (6.11.2009/829). Städernas vattenverk och Huvudstadsregionens samarbetsdelegations avfallshantering och region- och miljöinformation jämte stödtjänster sammanslogs till den nya samkommunen HRM. Planeringen av busstrafiken överfördes bl.a. från Helsingfors stads trafikverk tillsammans med den regionala busstrafiken till samkommunen HRT.

Ägarkommunernas vilja uppfylls i huvudsak, men ägarstyrningen kräver förtydligande.

Utvärderingens tredje preciserande fråga var hur de lagstadgade målen för samkommunerna har uppfyllts. Lagens syfte var att göra det möjligt för andra kommuner att ansluta sig till tjänsten, att bredda förvaltningen och att sammanslå kommunernas interna och regionala kollektivtrafik och vattenförsörjning. Den regionala trafikplaneringen anses ha lyckats väl med sin uppgift. Övriga kommuner har inte anslutit sig till samkommunerna i den takt man väntat sig. Förutom den regionala avfallshanteringen har också driftsäkerheten förbättrats inom vattenförsörjningen och jämlikheten ökat mellan invånarna i regionen. Fördelarna med den nuvarande förvaltningsmodellen överväger nackdelarna. På basis av enkäterna och intervjuerna kan man säga att de lagstadgade målen uppfyllts.

Städernas tjänsteinnehavare var något kritiska till HRM:s verksamhet. De ansåg att samkommunen inte till alla delar uppfyller ägarstädernas vilja utan försöker vara alltför självständig. HRM har haft intresse för att starta projekt (investeringar, bolagiseringar, projekt) som städerna inte har känt till eller inte velat gå med på. Som ett exempel på detta nämndes den oklara arbetsfördelningen i klimatskyddsfrågor. HRM:s revisionsnämnd har också tagit ställning till saken i sin utvärderingsberättelse 2012. Nämnden underströk den syn som uttalats vid bolagsstämman 18.11.2011, enligt vilken HRM ska hålla sig till de verksamheter som anges i grundavtalet eller till sådana verksamheter som man uttryckligen kommit överens om med medlemskommunerna.

SLUTSATSER

Frågan om ägarkundernas vilja uppfylls inom de regionala samkommunernas ägarstyrning kan huvudsakligen besvaras jakande. För Helsingfors del uppfylls den bättre än för de andras.

På basis av utvärderingen skulle städerna förutom huvudstadsregionens samarbetsgrupp också kunna ha ett gemensamt forum för förtroendevalda och tjänsteinnehavare där man drar upp riktlinjer och ger anvisningar för ägarstyrningen. Städernas och samkommunernas långsiktiga ekonomiska ramar skulle kunna anpassas till varandra bättre än tidigare. Genom gemensamma anvisningar skulle man definiera vilka frågor städerna vill påverka och inom vilken tid utlåtanden ska begäras och lämnas. Dessutom förutsätter HRM:s roll diskussioner och riktlinjer för arbetsfördelningen mellan samkommunen och städerna bl.a. i arbetet och projekten kring klimatskyddet.

Samkommunernas styrelse ansågs ha den viktigaste rollen inom ägarstyrningen, men för närvarande är dess roll också den mest problematiska. För att förbättra förtroendet inom ägarstyrningen bör städernas och samkommunernas samt tjänsteinnehavarnas och styrelseledamöternas roll förtydligas och samarbetet utökas.

REVISIONSNÄMNDEN KONSTATERAR ATT

- stadskansliet bör inleda samarbete med kommunerna i huvudstadsregionen, HRT och HRM för att utarbeta en gemensam årsklocka i syfte att samordna schemaläggningen av verksamhets- och ekonomiplaneringen.
- stadsstyrelsens koncernsektion bör lägga fram ett initiativ för att förtydliga samkommunsstämmornas representanters och styrelseledamöternas ägarstyrningsroll och för att öka samarbetet mellan tjänsteinnehavare och förtroendevalda.
- stadsstyrelsens koncernsektion och stadens ledning bör dra upp riktlinjer för HRM:s verksamhet och besluta om arbetsfördelningen bland annat i frågor som rör klimatskyddet.

4.3 UTVÄRDERINGAR SOM ÖVERSKRIDER GRÄNSER MELLAN VERKSAMHETSOMRÅDEN

4.3.1 GENOMFÖRANDET AV TJÄNSTPROCESSER SOM ÖVERSKRIDER GRÄNSER MELLAN VERKSAMHETSOMRÅDEN

I strategiprogrammet 2009–2012 som godkänts av fullmäktige sattes som mål att processer som överskrider gränser mellan verksamhetsområden leds på ett sådant sätt att användarnyttan ökar och den gemensamma användningen av koncernens resurser blir effektivare. I strategiprogrammet 2013–2016 sattes de här målen fortsättningsvis. Som föremål för denna utvärdering valdes de förvaltningsövergripande processer som staden har försökt utveckla genom att ta med dem i stadsdirektörens resultatpremiesystem åren 2012–2014.

Huvudfrågan för utvärderingen var om de mål för processer som överskrider verksamhetsgränserna som satts i strategiprogrammen 2009–2012 och 2013–2016 har uppfyllts. Dessutom utvärderades hur revisions-

nämndens rekommendationer i utvärderingsberättelsen för 2011 angående processer har uppfyllts: om stadsdirektören och biträdande stadsdirektörerna styr processerna som överskrider gränser mellan verksamhetsområden och följer genomförandet av dem samt om de förtroendevalda organen har kopplats till ledningen av processerna.

Utvärderingen genomfördes med hjälp av dokumentmaterial som hänför sig till processerna, en enkät som riktades till processernas styrgrupper och en gruppintervju i anslutning till processen grävarbeten. Dessutom erhöles material vid 1:a sektionens utvärderingsbesök på stadskansliet.

Utvecklingen av processer inleddes 2010

Har strategiprogrammens mål för processer som överskrider gränser mellan verksamhetsområden uppfyllts?

Utvecklingen av processer som överskrider gränser mellan verksamhetsområden inleddes 2010 med en utbildning kring temat för högsta ledningen. För att säkerställa utvecklingsarbetet tog man i resultatpremiesystemen för åren 2012–2013 med förvaltningsövergripande processer som gällde utveckling av IT-tekniken, vårdkedjan för minnessjuka patienter, grävarbeten, lokalhanteringen i samband med servicelokaler och minskande av skolavhopp.

För processerna med syfte att utveckla IT-tekniken var resultatpremiemålen till en början ökad användning av snabbkommunikationssystemet Lync och det andra året inrättande av en ICT-servicecentral. Målen nåddes, men enligt denna utvärdering har servicecentralens verksamhet inte ännu kommit i gång på önskat sätt. I samband med vårdkedjan för minnessjuka patienter har praktiska åtgärder inletts i samarbete mellan social- och hälsovårdsverket och idrottsverket, men sammanslagningen av social- och hälsovårdsverket gjorde att arbetet kom i skymundan. För närvarande genomförs verksamheten dels i minnesarbetsgruppen och dels med hjälp av stadens åldersprogram. I fråga om processen grävarbeten har ledningen kommit längst, visserligen anses där fortfarande finnas mycket att förbättra. Det breda samarbetet har gjort det lättare att hålla tidsplanerna för projekten. I processen Lokalhantering i samband med servicelokaler skapades en modell för en lokalförvaltningsprocess mellan olika förvaltningar. Arbetsgruppen har fortsatt sitt arbete genom att bl.a. skapa nya modeller för sambruk av lokaler. Processen som gällde skolavhopp genomfördes i form av separata projekt som startat tidigare och för vilka man inte ansåg det meningsfullt att bilda ett enhetligt ledningssätt. Efter resultatpremiemålen fortsatte man inte med processen som sådan.

I resultatpremiemålen för 2014–2015 inkluderades planering av investeringar i trafikprojekt, effektivisering av upphandlingar, bostadsproduktion, främjande av barns och ungas hälsa och handledning av unga som gått ut grundskolan, samt förvaltningsövergripande processer som gällde effektivisering av utbildningen på andra stadiet. Utvecklingen av investeringar i trafikprojekt har kommit i gång bra. Redan i budgeten för 2015 har man kunnat utföra gemensam planering. Utvecklingsförslagen i anslutning till gemensamma upphandlingar och koncentrerat inköp blev klara i slutet av 2014. Att bostadsproduktionsprocessen togs med i resultatpremiesystemet var en fortsättning på arbetet i den tidigare arbetsgruppen för smidigare bostadsproduktion. Alla mål som utgjorde resultatpremiemål i slutrapporten nåddes. Arbetet fortsätter inom ramen för MB-programmet. Inom främjandet av barns och ungas hälsa har samarbetet kommit i gång med en beskrivning av ledningsstrukturen. Man har också kommit överens om mål som är gemensamma för två förvaltningar. Arbetet fortsätter i samband med genomförandet av välfärdsplanen för barn och unga. Handledningen av unga som gått ut grundskolan och processen att effektivisera utbildningen på andra stadiet har kommit i gång bra. Bakgrundsarbete för detta utfördes inom skolavhoppssprocessen under föregående resultatpremieperiod 2012–2013. Uppföljningen sker bland annat i samband med uppföljningen av hur ungdomsgarantin förverkligas.

Processerna startade i olika takt

Mål för strategiprogrammet 2009–2012 var att sätta att leda processer definieras, att en modell för processledning tas i bruk och att gemensamma bindande mål, resultatpremiemål och andra mål formuleras. I

de mellanutvärderingar av resultatpremiesystemen som behandlats i direktörskollegiet upptäcktes redan i ett tidigt skede att exakta mätare inte kunde sättas för processer som överskrider gränser mellan verksamhetsområden, eftersom en stor del av processerna inte ännu hade definierats. I de processer som valts till resultatpremiesystemet var målet närmast att skapa modeller för processernas funktionssätt, med andra ord fördes projekten vidare som utvecklingsprojekt. Dessutom insåg man att utvecklingsarbetet tar tid. Processerna startade i ganska olika takt och fortskridandet påverkades också av omorganiseringar.

Utifrån enkätsvaren kan det konstateras att sätten att leda processer har beskrivits och börjat tillämpas, eller också är en beskrivning under arbete. För en del av de processer som utvärderades har en processledningsmodell tagits i bruk. Under strategiperioden har inga gemensamma bindande mål på budgetnivå lagts till.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att målen för förvaltningsövergripande processer i strategiprogrammet 2009–2012 inte till alla delar uppfyllts under strategiprogrammet i fråga, men utvecklingen av gemensamma processer kom i gång.

De förvaltningsgemensamma målen har blivit fler

Exempel på mål i strategiprogrammet 2013–2016 är att teman som ska ledas på koncernnivå samlas i en projektportfölj, gemensamma åtgärder utarbetas i samråd mellan förvaltningarna och tas med i förvaltningarnas budgetförslag, antalet bindande ekonomiska mål och verksamhetsmål gemensamma för flera förvaltningar ökar i budgeten och att andelen resultatpremiemål gemensamma för flera förvaltningar och affärsverk ökar i resultatpremiesystemet. I enlighet med strategiprogrammet definierades tema- och sakgrupper som ska ledas på koncernnivå och samlades i en projektportfölj för genomförande av förändringsprojekt, men portföljen täcker bara en del av alla de saker som ska ledas på koncernnivå och överskrider gränser mellan verksamhetsområden.

Målen för processer som överskrider gränser mellan verksamhetsområden har uppfyllts rätt väl, men ledningen av processerna har inte definierats tillräckligt tydligt.

I strategiprogrammet är målet att när det gäller primära mål som överskrider gränser mellan verksamhetsområden utarbetar de förvaltningar och affärsverk som är med i samma tjänstekedja åtgärder i samråd. De gemensamma åtgärderna tas sedan oförändrade med i nämndernas och direktionernas budgetförslag. På basis av enkätsvaren kan det sägas att budgetberedning skett i samråd i tre fall och planerats i fem fall, vilket innebär att målet delvis håller på att nås. I alla processer ansågs saken inte nödvändig.

Enligt strategiprogrammet skulle ledarskap som överskrider gränser mellan verksamhetsområden tillämpas i pilotprojekt där försök görs med tidsbundna förändringar i ledarskapsbefogenheter. Tillsvidare har förändringar i instruktioner eller ledarskapsbefogenheter inte gjorts i andra processer än den som gäller grävarbeten. Antingen ansågs de inte nödvändiga eller också har förvaltningarna som varit med i processen inte lyckats komma överens om ett ledningssätt t.ex. för att man inte har velat avstå från sina befogenheter.

I strategiprogrammet är målet att antalet bindande ekonomiska mål och verksamhetsmål gemensamma för flera förvaltningar ökar i budgeten. Budgeten har redan länge innehållit bindande förvaltningsövergripande mål om att göra grävarbeten smidigare och minska olägenheterna av gatudamm, men antalet bindande mål har inte ökat. Däremot har antalet övriga mål som är gemensamma för två förvaltningar ökat. Ett exempel är barnomsorgsverkets mål som handlar om att främja barns och ungas hälsa, där insamlingen av information i samband med genomförandet görs tillsammans med social- och hälsovårdsverket.

Ett mål i strategiprogrammet är att andelen resultatpremiemål gemensamma för flera förvaltningar och affärsverk ökar i resultatpremiesystemet. Målet har nåtts. Som slutresultat kan konstateras att åtgärderna i strategiprogrammet 2013–2016 som gäller genomförande av mål har fortskridit rätt väl. På basis av enkätsvaren är processerna dock i olika skeden och kräver fortsatt utvecklingsarbete. På basis av enkäten och intervjun kan det konstateras att man borde satsa på kontinuiteten i processerna även under tiden efter resultatpremiemålen.

Stadsdirektörerna följer målluppfyllelsen

I revisionsberättelsen för 2011 rekommenderade revisionsnämnden att stadsdirektören och biträdande stadsdirektörerna borde styra processer som överskrider gränserna mellan verksamhetsområdena och följa hur de genomförs. Processerna har följts i direktörskollegiet cirka två gånger per år bl.a. som en del av genomförandet av resultatpremiesystemet. Enligt enkätsvaren har direktörskollegiet framför allt följt och styrt IT-utvecklingsarbetet och i viss mån grävprocessen. Stadsdirektörerna följer dessutom processerna via MB-programmet, välfärdsplanen för barn och unga och ungdomsgarantin. Vad uppföljningen beträffar har rekommendationen följts, men man kan inte säga att styrningen uppfylls till alla delar. I vissa processer har direktörerna en större roll, men utifrån materialet gick det inte att få en klar uppfattning av om styrningen är tillräcklig. Man kan säga att det inte alltid hade definierats tillräckligt tydligt hur processen ska ledas, vem som äger processen och vilka befogenhetsförhållandena är.

I utvärderingsberättelsen rekommenderades också att de förtroendevalda organen borde kopplas till styrningen av processerna som överskrider gränser mellan verksamhetsområden. De förtroendevalda organen kan sägas delta i processerna t.ex. som ett led i upprättandet av budgetförslag, men de verkar inte ha fått någon starkare ledarroll i processerna.

SLUTSATSER

Huvudfrågan för utvärderingen var om de mål för processer som överskrider verksamhetsgränserna som satts i strategiprogrammen 2009–2012 och 2012 har uppfyllts. På basis av utvärderingen kan frågan besvaras så att målen som överskrider verksamhetsgränserna har nåtts rätt väl, men med fördröjning.

De mål som satts i strategiprogrammet 2009–2012 har inte till alla delar uppfyllts under strategiperioden. Bl.a. pågår fortfarande delvis arbetet med att definiera sätten att leda processer och målet att antalet bindande verksamhetsmål gemensamma för flera förvaltningar ökar i budgeten har inte uppfyllts. Också processtyrningsmodellen har tagits i bruk med fördröjning. I fråga om de mål som satts i strategiprogrammet 2013–2016 är läget likartat. De gemensamma åtgärderna har bara delvis tagits med oförändrade i budgetförslagen, förändringar i ledarskapsbefogenheterna har prövats bara i processen som gäller grävarbeten och antalet bindande verksamhetsmål gemensamma för flera förvaltningar har inte ökat i budgeten.

Utifrån utvärderingsmaterialet verkar de förvaltningsövergripande processerna vara i mycket olika faser och det krävs långsiktighet och tid för att forma en gemensam syn. Det är viktigt att tänka på kontinuiteten i processerna även efter resultatpremieåren. Att sätta gemensamma resultatpremiemål kan anses vara ett bra verktyg för att få förvaltningarna att samarbeta, men förutom årliga resultatpremiemål kräver samarbetet även gemensamma långsiktiga mål.

På basis av utvärderingsmaterialet har ledningen av förvaltningsövergripande processer inte definierats tillräckligt tydligt så att det skulle vara klart vem som äger processen och vem som har tillräcklig befogenhet för att genomföra den. Förvaltningarna som varit med i processen har inte alltid lyckats komma överens om vem som har ledningsansvaret. I enlighet med rekommendationen i utvärderingsberättelsen för 2011 följer stadsdirektören eller biträdande stadsdirektörerna processerna, men man kan inte säga att styrningen genomförs till alla delar. Det rapporteras ofta till ledningen, men materialet ger ingen klar bild av hur aktivt rapporteringen utnyttjas och hur aktivt verksamheten i praktiken styrs.

REVISIONSNÄMNDEN KONSTATERAR ATT

- stadsstyrelsen bör försäkra sig om att utvecklingen av förvaltningsövergripande processer fortsätter i enlighet med riktlinjerna i strategiprogrammet.
- stadsstyrelsen bör försäkra sig om att det för förvaltningsövergripande processer definieras en processägare som har befogenhet att leda processen.

4.3.2 INVÅNARNAS DELTAGANDE I UTVECKLINGEN AV TJÄNSTPRODUKTIONEN INOM KULTUR-, UNGDOMS- OCH IDROTTSVÄSENDET SAMT VID BARNOMSORGSVERKET

I stadens strategiprogram 2013–2016 betonas att invånarna får större möjligheter till delaktighet och inflytande, och metoderna i fråga förbättras. Enligt strategiprogrammet bör invånarna ha tillgång till olika möjligheter till delaktighet och inflytande, även via elektroniska kanaler. En gemensam responskanal skapas för invånarna för att dessa ska kunna ge användarkommentarer. Försök med deltagande budgetering görs bl.a. inom ungdomsväsendet och biblioteksväsendet. Invånarna uppmuntras att använda elektroniska kanaler för informationssökning, medverkan och interaktion. I strategiprogrammet sägs också att det produceras nya elektroniska och interaktiva metoder genom vilka invånarna kan vara med och utveckla staden.

Huvudfrågan för utvärderingen var om invånarna har fått ökade möjligheter att delta i utvecklingen av tjänsteproduktionen i enlighet med strategiprogrammet 2013–2016. De preciserande frågorna var vilka metoder för invånardelaktighet förvaltningarna tillämpar och hur de följer invånarnas delaktighet samt hur invånardelaktigheten (och responsen) utnyttjas vid utvecklingen av tjänsteproduktionen.

Har invånarna fått ökade möjligheter att delta i utvecklingen av tjänsteproduktionen?

Föremål för utvärderingen var kulturcentralen, stadsbiblioteket, ungdomscentralen, idrottsverket och barnomsorgsverket. Utvärderingsmaterialet bestod av elektroniska enkäter till förvaltningarna samt övrigt tillgängligt skriftligt material. Revisionsnämndens 2:a sektion gjorde hösten 2014

utvärderingsbesök på barnomsorgsverket och idrottsverket.

Kundenkäter tillämpas i stor utsträckning

Förvaltningarna har redan mycket länge gjort kundenkäter och gör dem i mycket stor utsträckning. Resultaten av förvaltningarnas kundenkäter har huvudsakligen varit mycket bra, till och med alltför bra med tanke på utveckling. Användarens behov och förväntningar kommer dock inte alltid tillräckligt tydligt fram i kundenkäter. Kundenkäterna kan utvecklas och utnyttjas mer vid förvaltningarna, så att man bättre beaktar kundperspektivet och kundens upplevelser av och förväntningar på tjänsten.

Kunderna har ibland svårt att berätta om sina idéer eller förväntningar i elektroniska enkäter eller blankettenkäter. I en dialog kan kunden lättare berätta om sina önskemål, upplevelser av och förväntningar på tjänsterna. Kundenkäter t.ex. i kombination med intervjuer ger en bättre förståelse för kundernas behov.

Den gemensamma responskanalen har tagits i bruk i olika takt vid förvaltningarna

Staden har i några år haft en gemensam responskanal. Via responskanalen kan invånarna föreslå förbättringsåtgärder, meddela om missförhållanden de upptäckt, ge ros och ris och ställa frågor om stadens verksamhet.

Den gemensamma responskanalen har tagits i bruk i olika takt vid förvaltningarna. Vissa förvaltningar har använt den gemensamma responskanalen redan i några år, andra bara någon månad. Erfarenheterna av kanalen har huvudsakligen varit goda vid förvaltningarna, även om kanalen ibland varit långsam. Beroende på fallet kan det ibland krävas flera personers arbetstid för att besvara responsen. Enligt svaren från förvaltningarna kan de i regel besvara responsen inom den tid som satts som mål. Även om man redan får rätt mycket respons från invånarna via den gemensamma responskanalen, marknadsförs kanalen inte tillräckligt tydligt t.ex. på stadens och förvaltningarnas webbsidor. Responsen utnyttjas inte heller fullt ut, om man bara samlar in den utan att vidta åtgärder.

Namnet gemensam responskanal är aningen vilseledande, eftersom största delen av responsen vid vissa förvaltningar utgörs av frågor. Kanalens namn säger inte att invånarna har möjlighet att delta eller påverka. Invånarna ger mycket gärna respons om de uppmuntras till det, belönas för det och om responsen har effekt.

Kundernas åsikter utnyttjas i kundpaneler och vid möten med kunder

Kundpaneler eller motsvarande metoder har länge använts vid några förvaltningar, bl.a. idrottsverket och ungdomscentralen. Syftet med kundpanelerna är att via respons och diskussioner utveckla tjänsterna med utnyttjande av kundernas sakkännedom. När kunderna görs delaktiga blir också personalen engagerad och motiverad. I kundpanelerna vill man göra kundens röst hörd och få med kunden i utvecklingen av tjänsterna.

Med hjälp av kundpaneler samlar t.ex. ungdomscentralen information för verksamhetsplaneringen och testar tillgänglighet eller olika koncept. Genom kundpanelerna har man fått fram ungdomarnas åsikter t.ex. om hur webbtjänsterna borde utvecklas. Idrottsverket ordnar diskussionsmöten t.ex. med motions- och idrottsföreningar i samband med de största planeringsprojekten. Vid mötena utvecklas motions- och idrottstjänsterna genom dialog.

En fördel med kundpaneler jämfört med vissa andra metoder är att delaktigheten i regel börjar redan i planeringskedjet, vilket gagnar alla parter mer. Förvaltningarna kommer att fortsätta med att utveckla och utöka användningen av kundpaneler och motsvarande metoder.

Invånarforumen har ibland bara ett fåtal deltagare

Vid invånarforumen kan invånarna tillsammans aktivt delta i utvecklingen av sitt eget område. Vid invånarforumen främjas invånarnas möjligheter att delta och påverka och frivillig verksamhet för att förbättra trivseln och tjänsterna i området.

Invånarforum används av barnomsorgsverket och delvis av stadsbiblioteket och idrottsverket. Vid invånarforumen samarbetar man med invånarna t.ex. kring verksamhets- eller lokalplanering. I samband med invånarforumen kan man också göra en enkät bland invånarna för att säkert få fram deras åsikter. Vid behov kombineras invånarforumen med andra intressenter: kunder, elever i närskolorna eller föreningar. Vid invånarforumen är invånarna med och planerar och utvecklar t.ex. idrottsparker eller närmotionsplatser. Planerings- och utvecklingsarbete utförs t.ex. i workshoppar, som vanligen ordnas flera gånger i rad. Invånarevenemang har ordnats bl.a. på närbibliotek, i skolor, i samband med mässor eller i form av invånarpromenader.

Förvaltningarna har också ordnat invånarforum områdesvis. Invånarforumen har hållits i skolor, ämbetshus eller kvartersgårdar. Enligt förvaltningarnas svar har invånarforumen varit bra tillfällen att höra invånarnas åsikter eller önskemål. Vid invånarevenemangen har det också framkommit ett behov t.ex. av att använda sociala medier som diskussions- och informationskanal. Det har också framkommit ett behov av att utveckla nya tjänsteformer. Inom barnomsorgsverket har invånarforum ordnats i alla områden, men ibland har de bara lockat ett fåtal deltagare. Förvaltningen har informerat på förvaltningens webbplats och på Facebook om invånarforumen och de frågor som behandlats där. Erfarenheterna av invånarforum är huvudsakligen goda och enligt förvaltningarna kommer man att fortsätta med dem och även utöka dem.

Goda erfarenheter av deltagande budgetering

Deltagande budgetering tillämpas av stadsbiblioteket, ungdomscentralen och kulturcentralen. Som metod är deltagande budgetering rätt ny. Delvis av denna orsak har antalet medverkande i den deltagande budgeteringen hittills varit ganska litet. Erfarenheterna av deltagande budgetering är dock mestadels goda. Åtminstone en del av förvaltningarna med erfarenhet av deltagande budgetering rekommenderar systemet även för andra förvaltningar. Arbetet med att sprida erfarenheter om deltagande budgetering är i viss mån fortfarande på hälft. Förvaltningarna har möjlighet att lära av varandra och i högre grad dela goda erfarenheter med varandra.

Sociala medier viktig kontaktkanal

Alla förvaltningar har ökat användningen av sociala medier de senaste åren. Vid vissa förvaltningar använder

också alla enheter Facebook. Ett digitalt arbetsgrepp främjas vid många förvaltningar och är också en del av strategin. Sociala medier upplevs vara mycket nyttiga och en fungerande kontaktkanal. Kunderna deltar dagligen och delar ofta innehåll. Via sociala medier kommer det också in direkta frågor som besvaras och vid behov vidtas korrigerande åtgärder. Snabbheten anses vara en fördel med sociala medier. Med hjälp av sociala medier har man också lyckats få med nya kundgrupper i utvecklingen av verksamheten.

Invånarnas delaktighet följs i varierande omfattning

Förvaltningarna följer invånarnas delaktighet och delaktighetsmetoderna på verksamhetsställena eller i verksamhetsställenas ledningsgrupper och vid behov i förvaltningens ledningsgrupper. Uppföljning görs och presenteras också vid arbetsgemenskapens utvecklingsdagar eller motsvarande tillställningar. Delaktighetsmetoderna är åtminstone delvis kopplade till resultatpremiakriterier, t.ex. vid idrottsverket. Uppföljningen sker i enlighet med de mål som satts upp i resultatpremiakriterierna. Det anses viktigt med långvarigare uppföljning, eftersom man då kan se trenden och göra tidsmässiga jämförelser om hur man lyckats med verksamheten. Uppföljningen gör utvecklingsarbetet meningsfullt.

Förvaltningarna följer invånarnas delaktighet och delaktighetsmetoderna och presenterar dem t.ex. i samband med kundbokslutet. Praxis för och resultaten av delaktighetsarbetet behandlas också på förvaltningarnas webbsidor och i sociala medier. Informationen och kommunikationen om delaktighetsmetoderna är en viktig del av hela processen. Invånarna måste känna att deras åsikter har haft betydelse t.ex. vid beslutsfattandet.

Från dem som deltagit samlar man in respons om delaktighetsmetoderna och följer upp den. När det är möjligt genomförs egenutvärdering på ort och ställe bland dem som deltagit eller också följer man delaktigheten genom digital delaktighet. Förvaltningarna följer och mäter fortlöpande antalet besökare och antalet gillanden i sociala medier. Förvaltningarna använder också ett medieuppföljningssystem.

Uppföljningen av invånarnas delaktighet är dock inte systematisk vid alla förvaltningar och för alla delaktighetsmetoders del. Bland annat använde ganska få förvaltningar egenutvärdering som verktyg för uppföljningen. Egenutvärderingar är till nytta om de resulterar i att man utarbetar åtgärdslistor, drar slutsatser och vidtar åtgärder. När egenutvärderingar används i större utsträckning vid olika förvaltningar och när resultaten sammanställs och publiceras bidrar detta till större förtroende och öppenhet mellan kommuninvånarna och myndigheterna.

Invånarnas delaktighet och respons utnyttjas vid utvecklingen av verksamheten

Den respons som kommer in genom invånarnas delaktighet utnyttjas av förvaltningarna vid planeringen och utvecklingen av verksamheten och vid behov för att rätta till saker. Förvaltningarna har vidtagit åtgärder på basis av responsen: t.ex. har de utvecklat de elektroniska ansökningarna, rättat eller ökat anvisningarna, förbättrat informationen, gjort upp åtgärdsprogram, gjort nödvändiga anskaffningar för att förbättra verksamheten, skapat tysta rum och gjort motsvarande förändringar på verksamhetsställena på önskemål av kunderna. Vissa projekt som startat i försökssyfte på invånarnas önskan har permanentats. Invånarnas idéer har tagits med i kommande projekt, t.ex. i centrumbiblioteksprojektet. Också i befintliga projekt har man utnyttjat ungdomars initiativ och åsikter genom att t.ex. inrätta en ambulerande ungdomsgård och kaféet Mummokahvila samt utvecklat bibliotekens öppettider utan personal.

Invånardelaktighet och utnyttjande av respons blir allt viktigare vid utvecklingen av tjänster. Staden kan uppmantra förvaltningarna att utnyttja respons och idéer och t.ex. koppla utnyttjandet av invånarrespons till förvaltningarnas resultatmål eller resultatpremiakriterierna.

Sammandrag av delaktighetsmetoderna

För att göra det möjligt för invånarna att delta och påverka använde förvaltningarna kundenkäter, den ge-

mensamma responskanalen, invånarforum, deltagande budgetering, sociala medier och andra metoder för delaktighet och dialog. Förvaltningarnas delaktighetsmetoder var delvis överlappande. Tabellen nedan visar vilka metoder förvaltningarna använder.

Tabell 17. Sammandrag av förvaltningarnas delaktighetsmetoder

	Kunden- käter	Gemensam- ma respons- kanalen	Kundpa- neler	Asukas- foorumit	Osallistuva budjetointi	Sosiaalinen media
Stadsbiblioteket	Ja	Ja	Delvis	Delvis	Ja	Ja
Kulturcentralen	Ja	Ja	Delvis	Nej	Ja	Ja
Idrottsverket	Ja	Ja	Ja	Delvis	Nej	Ja
Ungdomscentralen	Ja	Ja	Ja	Nej	Ja	Ja
Barnomsorgsverket	Ja	Ja	Nej	Ja	Nej	Ja

SLUTSATSER

Huvudfrågan för utvärderingen kan besvaras jakande. De utvärderade förvaltningarna har under den pågående strategiperioden gett invånarna ökade möjligheter att delta i utvecklingen av tjänsteproduktionen. Utöver den traditionella kundenkäten har alla förvaltningar börjat använda den gemensamma responskanalen, om ock i väldigt olika takt, och dessutom har de ökat och byggt ut metoderna inom sociala medier. Man har gjort försök med deltagande budgetering samt kundpaneler och invånarforum.

Förvaltningarna har en rad metoder för att skapa delaktighet bland invånarna, en del metoder var kombinationer av ovanstående. Ibland är delaktighetsmetoderna åtminstone i viss utsträckning överlappande. För verksamheten är det här ingenting negativt, och det är ändamålsenligt att t.ex. höra och engagera olika intressentgrupper samtidigt.

Delvis följer förvaltningarna invånarresponsen bra, men den systematiska uppföljningen av delaktighetsmetoderna är inte särskilt aktiv. Förvaltningarna dokumenterar inte uppföljningsprocessen nämnvärt. För vissa delaktighetsmetoder har man insett att delaktigheten ibland varit svag, men har ändå inte utrett och dokumenterat orsakerna till detta.

Enligt enkäten utnyttjar förvaltningarna delvis invånardelaktigheten och responsen bra. Vid utvärderingen fick man dock ingen garanti för att all respons och alla idéer behandlas likvärdigt. Det framgick inte vem som avgör vilka idéer som genomförs, om all invånarrespons och alla idéer noteras och om förvaltningarna reagerar på dem på det sätt som behövs. En del av responsen eller idéerna kan bli utan uppmärksamhet. Processen för utnyttjandet av responsen eller kopplingen till förvaltningens resultatmål är inte helt transparent. Förslag som inkommit via olika delaktighetsmetoder och olika responskanaler sammanställs inte och det görs t.ex. inte upp någon åtgärdslista där invånarna skulle kunna rösta fram de utvecklings- eller genomförandeobjekt de helst vill ha.

Invånarna har fått ökade möjligheter att delta i utvecklingen av tjänsteproduktionen, men delaktigheten följs och utnyttjas inte systematiskt.

Resultaten av kundenkätena har varit mycket bra, till och med alltför bra med tanke på utveckling. Kundenkäter är till nytta när de visar vilka förbättringsobjekt som är viktiga för invånarna.

Stadens gemensamma responskanal är inte tillräckligt offentlig och känd för att det ska komma in stora mäng-

der respons och idéer den vägen. Den gemensamma responskanalen marknadsförs inte heller tillräckligt synligt t.ex. på stadens webbplats. Kommuninvånarna uppmuntras inte nämnvärt till att ge respons och belönas inte heller om de deltar och ger respons.

Staden informerar inte heller särskilt effektivt om invånarnas möjligheter att delta och påverka. Det bör spridas information till kommuninvånarna och t.ex. utarbetas informationsmeddelanden eller guider om deras möjligheter att delta och påverka.

REVISIONSNÄMNDEN KONSTATERAR ATT

- stadskansliet bör tillsammans med de övriga förvaltningarna göra den gemensamma responskanalen och de övriga delaktighetsmetoderna mera kända och införa fler sätt som uppmuntrar invånarna att komma med idéer och respons.
- stadskansliet bör låta invånarna vara med och välja ut de bästa bland alla idéer som inkommit via responskanalerna.
- stadsbiblioteket, kulturcentralen, idrottsverket, ungdomscentralen och barnomsorgsverket bör koppla utnyttjandet av responsen från invånarna till förvaltningens resultatmål.
- erfarenheterna av deltagande budgetering har mestadels varit goda. Stadsbiblioteket, kulturcentralen och ungdomscentralen bör efter gottfinnande bygga ut användningen av deltagande budgetering för att öka kommuninvånarnas delaktighet. Också idrottsverket och barnomsorgsverket bör utreda möjligheterna att använda deltagande budgetering.

4.3.3 TIDIGT INGRIPANDE PÅ DAGHEM OCH BARNRÅDGIVNINGAR

Undersökningar visar att åtgärder som förebygger utslagning bland barn och unga är effektivast när de inriktas på nyfödda eller barn i småbarnsåldern⁷. Det finns också starka bevis på att de första levnadsåren har avgörande betydelse för den psykiska hälsan under hela livet. Behovet av en utvärdering uppkom bland annat

Är metoderna som används på daghem och barnrådgivningar tillräckliga för att sätta in stöd till barnet i rätt tid?

av att betydelsen av förebyggande tjänster accentuerades vid revisionsnämndens tidigare utvärderingar som handlade om förebyggande av utslagning.

Huvudfrågan för utvärderingen var om de metoder för tidigt ingripande som används vid Helsingfors stads daghem och barnrådgivningar är tillräckliga för att sätta in stöd till

barnet i rätt tid. Frågan preciserades med frågor om anvisningarna för tidigt insatt stöd är tillräckliga, om anvisningarna följs och om man med deras hjälp har förmått sätta in stöd i rätt tid. Som föremål för utvärderingen valdes barnomsorgens dagvård och barnrådgivningstjänsterna, eftersom tidigt ingripande är en del av dagvårdens och rådgivningens huvuduppgift. Utvärderingen genomfördes med hjälp av barnomsorgsverkets auditeringsmaterial 2013–2014 och en intervju på rådgivningarna samt en enkät bland all rådgivningspersonal, daghemsföreståndarna och ett sampel ur daghemspersonalen.

Tidigt ingripande är en del av kommunens basservice

Med tidigt ingripande avses enligt handboken för barnskyddet att en vuxen känner oro för att ett barn har problem eller är i behov av särskilt stöd, och att den vuxne eller den instans han eller hon företräder vidtar

⁷ Mitä tiedämme politiikkatoimien vaikuttavuudesta, Statsrådets kansli 2013

antingen förebyggande (prevention) eller korrigerande (intervention) åtgärder gentemot barnet eller gruppen kring barnet, vanligen familjen.

Bestämmelser som rör barns välfärd och tidigt ingripande finns i flera lagar. Enligt 2 § i barnskyddslagen (417/2007) ska myndigheter som arbetar med barn och familjer "stödja föräldrar och vårdnadshavare i deras uppgift som fostrare samt sträva efter att erbjuda familjen nödvändig hjälp tillräckligt tidigt samt vid behov hänvisa barnet och familjen till barnskyddet". Enligt 2 § i lagen om barndagvård (36/1973) ska dagvården "stöda dagvårdsbarnens hem i deras uppgift att fostra barnen samt tillsammans med hemmen främja en balanserad utveckling av barnets personlighet". Enligt 15 § i hälso- och sjukvårdslagen (1326/2010) hör det till rådgivningsbyråtjänsterna att i ett tidigt stadium identifiera barnets och familjens behov av särskilt stöd och undersökningar och att stödja barnet och familjen och vid behov hänvisa dem till undersökningar eller vård. Enligt 7 § i statsrådets förordning om rådgivningsverksamhet, skol- och studerandehälsovård samt förebyggande mun- och tandvård för barn och unga (380/2009) innehåller den omfattande hälsoundersökningen "en intervju med vårdnadshavarna och en utredning av hela familjens välbefinnande till den del det är nödvändigt för att vård och stöd ska kunna ordnas".

Enligt Helsingfors strategiprogram 2013–2016 blir långvarigt klientskap och placering utanför hemmet mindre vanliga inom barnskyddet. Detta främjas genom målet att barn och unga får hjälp i sin egen näromgivning. Granskningen för den här utvärderingen inriktades på tidigt ingripande i daghemmens och rådgivningsbyråernas vardag. Dessutom granskades ur daghemmens och rådgivningsbyråernas synvinkel resultaten av den så kallade Hyve4-modellen för tidigt ingripande, som var barnomsorgsverkets spetsprojekt i budgeten för 2014 och som varit i bruk i två år.

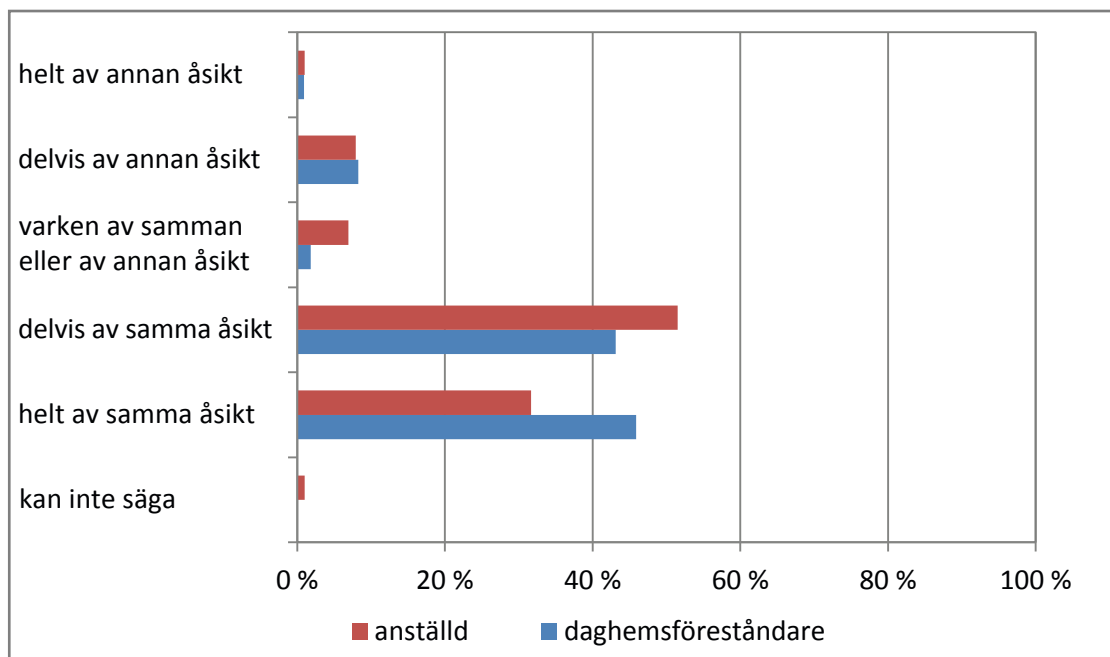
I Helsingfors tio bostadsområden drevs åren 2001–2004 så kallade projekt för tidigt insatt stöd, där man med stöd av den sociala sektorns projektarbetare stärkte daghemspersonalens arbetsfärdigheter vid möten med föräldrar. Erfarenheten av projekten var att tvärprofessionellt stöd ökade kunskapen och medvetenheten om hur viktigt det är att ta upp oro. Tack vare kamratstödet fick föräldrarna också stöd i sin föräldraroll.

Daghemspersonalen drar sig för att föra saker vidare

För varje barn i barndagvård görs det upp en plan för småbarnsfostran, så att föräldrarna och barnen får sin röst hörd förutom barndagvårdens professionella perspektiv. För daghemmen har det utarbetats guider för tidigt ingripande som personalen bör följa. Både enligt barnomsorgsverkets egen auditering och enligt svaren på den enkät som utfördes för utvärderingen finns det tillvägagångssätt för tidigt ingripande. Barnet kan observeras och man träffar föräldrarna dagligen.

Enligt auditeringsmaterialet är tillvägagångssättet följande: När oro väcks för ett barn diskuterar man saken med arbetskamraterna i ett team som leds av barnträdgårdsläraren. Teamet bedömer och diskuterar behovet av stöd. Barnträdgårdsläraren ansvarar för att barnets behov av stöd registreras. Föräldrarna tas med i processen när behovet av stöd har fastställts. De ambulerande specialbarnträdgårdslärarnas sakkunskap ansågs viktig, om daghemmet inte har en specialbarnträdgårdslärare. Till en början konsulteras specialbarnträdgårdsläraren och senare tas han eller hon med i processen för tidigt ingripande. Planerna för att stödja barnet registreras i samarbete med föräldrarna i barnets plan för småbarnsfostran. Förmännen följer planerna och bedömer fortlöpande om det stöd som givits är tillräckligt.

Enligt enkäten bland daghemsföreståndarna är det möjligt att på daghemmet behandla oro för ett barn eller en familj i tillräcklig utsträckning och i rätt tid: 46 procent av svarspersonerna instämde helt och 43 procent instämde delvis i påståendet. Daghemspersonalen var lite mer osäker.



Figur 9. På daghemmet är det enligt min mening möjligt att ta upp oro för ett barn eller en familj i tillräcklig utsträckning och i rätt tid (daghemspersonal, n= 101 och daghemsföreståndare, n=109)

Enligt auditeringen upplevde man på daghemmen att personalen är bra på att göra iakttagelser men ibland drar sig för att föra saker vidare. Det kan vara krävande att ingripa i en familjs eller ett barns problem. I daghemspersonalens öppna svar framkom behovet av klara handlingsmodeller och utbildning. En sak som upplevdes som besvärlig vid tidigt ingripande var också tillgången till ambulerande specialbarnträdgårdslärare och den långsamma responsen från samarbetsparterna. En annan svårighet som upplevdes vid tidigt ingripande var att informationen mellan daghemmen och rådgivningen inte är tillräcklig, och samarbetsrelationer efterlystes också med familjearbetet och barnskyddet.

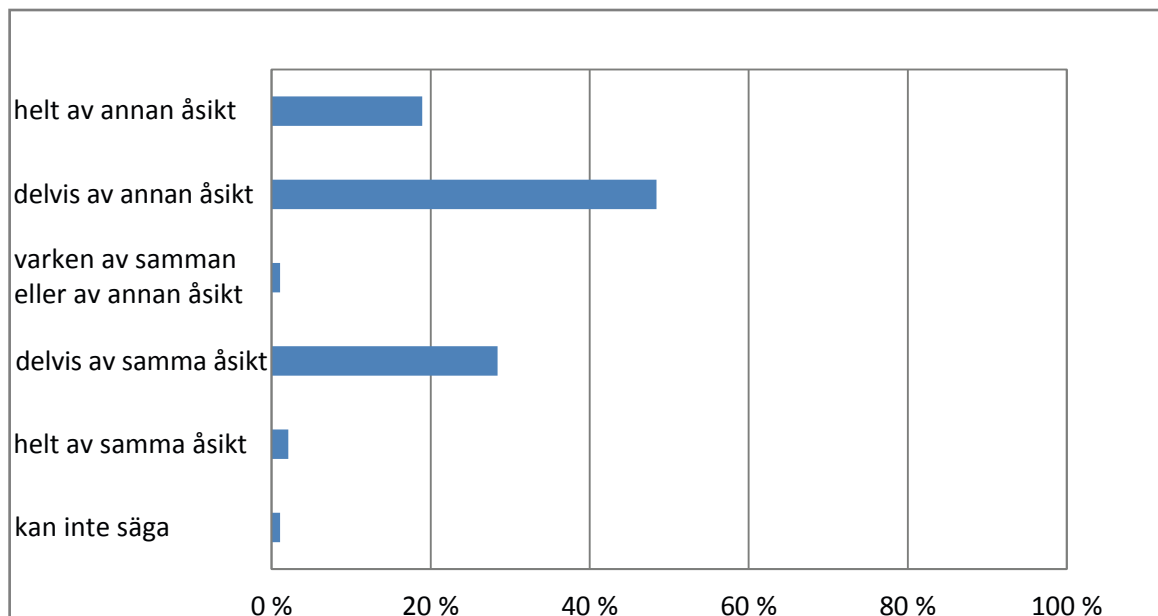
I rådgivningsarbetet hinner man inte behandla oro tillräckligt

Av 0–6-åringarna i Helsingfors är omkring hälften i dagvård, men nästan alla omfattas av barnrådgivningsverksamheten. Hälsorådgivnings- och hälsogranskningsbesöken skiljer sig från dagvårdsverksamheten genom att hälsovårdaren samtidigt träffar både föräldern/föräldrarna och barnet/barnen. Å andra sidan kan barnet observeras enbart under besöket, medan det på daghemmen sker som en del av vardagen.

Enligt intervjuerna kan man på rådgivningarna mycket bra identifiera saker som ger upphov till oro. Det tidiga ingripandet stöds av processbeskrivningar och anvisningar om hälsogranskningen av barnen och om hälso- rådgivning. Dessutom kallas båda föräldrarna till omfattande hälsoundersökningar i mitten av graviditeten och när barnet är fyra månader, 18 månader och fyra år gammalt. Senast vid dessa granskningar går man systematiskt igenom familjens välbefinnande med hjälp av blanketter som tagits fram för granskningarna.

De viktigaste sätten att identifiera oro eller ett barns eller en familjs behov av hjälp eller stöd är regelbundna träffar och samtal som förs på mottagningen. Det viktigaste verktyget när man möter en familj eller en förälder och ett barn är ändå inte blanketter utan att man har tillräckligt med tid. Alla besök registreras i patientuppgifterna, likaså vad oron gäller och eventuell hänvisning vidare.

Av rådgivningspersonalen instämde bara 30 procent helt eller delvis i att det inom rådgivningsarbetet är möjligt att behandla oro för ett barn eller en familj i tillräcklig utsträckning och i rätt tid. Hela 19 procent var av annan åsikt och 48 procent delvis av annan åsikt⁸.



Figur 10. Inom rådgivningsarbetet är det enligt min mening möjligt att behandla oro för ett barn eller en familj i tillräcklig utsträckning och i rätt tid (rådgivningspersonal, n=95)

Inom rådgivningsarbetet identifierar man alltså oron, men har inte alltid tid att behandla den. I nästan vartenda av de öppna svaren (som fanns i över 50 enkätsvar) uttryckte man oro över bristen på tid. Enligt hälsovårdarna borde det varje vecka finnas en viss flexibilitet i det standardutformade arbetsunderlaget för att man skulle kunna förlänga telefontiderna och de inbokade tiderna. Arbetsunderlaget borde också kunna anpassas flexibelt efter kundens behov. Att invånarna fritt får välja hälsostation och att tidsbeställningen sker centraliserat har ökat omsättningen bland kunderna, vilket kan göra det svårare att upptäcka oro. I intervjuerna betonade man att det är ett centralt utvecklingsbehov att utveckla den fortsatta vården: framför allt skulle det vara viktigt att en deprimerad förälder omedelbart får vård. Kommunikationen med barnskyddet upplevdes rätt så enkelriktad: därifrån får man inte veta om ett barn eller en familj redan får hjälp.

Goda erfarenheter av Hyve4-modellen

Hyve4-modellen utvecklades i huvudstadsregionen i början av 2010-talet och består av en diskussion om småbarnsfostran och en omfattande hälsogranskning som görs på rådgivningen. Syftet med modellen är att främja barnfamiljernas välbefinnande och öka samarbete mellan dagvården och rådgivningen för att kunna erbjuda det stöd som behövs i rätt tid.

Resultaten av Hyve4-modellen som tillämpats i Helsingfors sedan 2012 är goda. Över 80 procent av daghemsföreståndarna instämmer helt eller delvis i att modellen har bidragit till att barnens behov beaktas bättre än förut. Daghemspersonalens svar var likartade, även om många var osäkra (16 procent svarade "vet inte"). Av rådgivningspersonalen instämde 78 procent helt eller delvis i påståendet.

På daghemmen var man mer kritisk till hur samarbetet med andra partners fungerat. Av föreståndarna in-

⁸ Enkäten bland rådgivningspersonalen besvarades av 71 hälsovårdare, nio rådgivningspsykologer, åtta läkare och sju avdelningsskötare på rådgivningsbyråerna.

stämde 65 procent helt eller delvis i att samarbetet kring barnens behov har börjat genomföras bättre tillsammans med de övriga aktörerna såsom rådgivningen och barnskyddet. Daghemspersonalens svar var likartade, även om många igen var osäkra. Rådgivningspersonalen var mera positivt inställd, 80 procent instämde helt eller delvis. Hittills har modellens funktion störts av problem i informationsgången mellan rådgivningsbyråerna och daghemmen, men modellen ansågs vara så bra att man i rådgivningens öppna svar och intervjuer föreslagit att den utvidgas till andra åldersgrupper.

SLUTSATSER

Huvudfrågan för utvärderingen, om de metoder för tidigt ingripande som används vid Helsingfors stads daghem och barnrådgivningar är tillräckliga för att ge barnet stöd i rätt tid, kan huvudsakligen besvaras jakande. Metoderna för identifiering av behovet av tidigt stöd är tillräckliga, även om man upplevde ett behov av anvisningar för tidigt ingripande. Ett större problem är dock att det inte alltid finns möjligheter till tidigt ingripande. Problemet är särskilt stort inom rådgivningsarbetet.

Metoderna för identifiering av behovet av tidigt stöd är tillräckliga, men det skulle behövas mera samarbete och flexibilitet i rådgivningsarbetet.

På daghemmen upplevde man att det med dagens tillvägagångssätt huvudsakligen lyckas att göra tidiga ingripanden, även om samarbetet med aktörer utanför dagvården inte alltid sker på önskat sätt. Inom dagvården önskade man sig tätare samarbete med rådgivningsbyråerna, familjearbetet och barnskyddet samt tydliga handlingsmodeller i situationer av tidigt ingripande.

Inom rådgivningsarbetet upplevde man att möjligheterna att behandla oro var rätt små på grund av åtsträckt tidsscheman och omsättningen av kunder. Det förekom också problem med att få tidigt stöd när det t.ex. finns en deprimerad förälder i familjen. Man önskade sig mer flexibilitet i rådgivningsarbetet för att hälsovårdarna i högre grad ska kunna organisera sin tid efter behovet av tidigt stöd. Balansgången mellan effektivare rådgivningsarbete och tidigt ingripande borde inte få leda till att personalens möjlighet att göra ett gott arbete försämras. På rådgivningarna önskade man sig dessutom tätare samarbete med barnskyddet och information alltid när sekretessbestämmelserna inte utgör ett hinder för det. För närvarande upplevde man att informationsgången var alltför enkelriktad. Hyve4-modellen som tillämpats i två år har upplevts vara bra med avseende på tidigt ingripande.

REVISIONSNÄMNDEN KONSTATERAR ATT

- social- och hälsovårdsverket och barnomsorgsverket bör förtäta samarbetsrelationerna och se till att den informationsgång som är nödvändig med tanke på barnskyddet och välbefinnandet säkert fungerar mellan daghemmen, rådgivningarna, barnskyddet och andra som har hand om barn eller unga.
- social- och hälsovårdsverket bör öka flexibiliteten i rådgivningsarbetet så att hälsovårdarna bättre än i dag kan organisera sin tid i enlighet med behoven av tidigt insatt stöd.
- social- och hälsovårdsverket och barnomsorgsverket bör förbättra informationsgången mellan daghemmen och rådgivningsbyråerna i anslutning till Hyve4-modellen.

4.4 UTVÄRDERINGAR SOM RÖR BYGGNADS- OCH MILJÖVÄSENDET

4.4.1 UPPHANDLINGS- OCH KONKURRENSUTSÄTTNINGSPRAXIS VID BYGGNADSKONTORET

Syftet var att utvärdera om upphandlings- och konkurrensutsättningsprocesserna i samband med byggnadskontorets beställning av byggande och planering har organiserats på ett ändamålsenligt sätt i fråga om tjänster som köps av leverantörer utanför staden.

Processernas ändamålsenlighet utvärderades genom att undersöka deras överensstämmelse med lagar och bestämmelser. Vid utvärderingen ägnade man uppmärksamhet åt tidigare revisions- och utvärderingsobservationer och åt i vilken utsträckning det görs rättelseyrkanden till nämnden eller ansöks om ändring hos marknadsdomstolen över byggnadskontorets upphandlingsbeslut. För att få en uppfattning om upphandlings- och konkurrensutställningsprocesserna utredde man hur de är organiserade vid byggnadskontorets olika avdelningar. Dessutom utredde man separat hur fungerande byggnadskontorets många ramavtal var.

Utvärderingstemat valdes eftersom avsikten enligt stadens strategiprogram 2013–2016 är att upphandlingsverksamheten blir effektivare. År 2014 genomförde byggnadskontoret externa upphandlingar för sammanlagt 303,5 miljoner euro. Vid förvaltningen avslöjades missbruk inom övervakningen och godkännandet av tilläggs- och ändringsarbeten i husbyggnadsprojekt år 2012. Då utfördes en specialrevision i saken. När utvärderingen inleddes pågick polisens brottsutredning fortfarande. I mars 2015 hade åklagaren inte slutfört åtalsprövningen i saken.

I oktober 2014 gjorde revisionsnämndens 1:a sektion ett utvärderingsbesök på byggnadskontoret för att sätta sig in i hur upphandlings- och konkurrensutställningsprocessen är organiserad. Vid utvärderingen har även skriftligt material av olika slag utnyttjats.

Upphandlingsanvisningarna och övervakningen har blivit bättre

Är upphandlings- och konkurrensutställningsprocesserna ändamålsenligt organiserade vid byggnadskontoret?

Vid inspektioner som utförts efter specialrevisionen har inga betydande observationer framkommit i anslutning till tilläggs- och ändringsarbeten, som numera godkänns vid kontorschefsmöten. Utvärderingen begränsades till externa upphandlingar, men också vid stadens interna upphandlingar måste verifieringen av tilläggsdebiteringar vara i sin ordning. Särskilt gatu- och parkavdelningen beställer mycket arbeten internt från Stara.

Byggnadskontoret har en egen upphandlingsstrategi för åren 2012–2016, dokumentet på förvaltningsnivå är mer detaljerat än stadens motsvarande strategi. Förvaltningens ledningsgrupp har godkänt en separat anvisning för små upphandlingar för att skapa regler för dessa och göra dem enhetligare. HSB-Byggherre har dessutom en separat anvisning för behandling, granskning och beställning av tilläggs- och ändringsarbeten i samband med entreprenader. Nämnden för allmänna arbeten hade år 2009 godkänt moms fria gränser för de högsta beslutsfattarnas upphandlingsbefogenheter. Dessa gränser är fortfarande aktuella.

Tillvägagångssätten i samband med entreprenader utvecklas hela tiden både med avseende på ekonomi och kvalitet. Man har minskat upphandlingsriskerna genom att utveckla kvalitetssystemen och satsa på utarbetandet av dokument under upphandlingsprocessen. Upphandlingsjuristerna granskar att upphandlingsbesluten och avtalsdokumenten är korrekta och konsulterar vid behov personerna som har hand om upphandlingarna.

För byggnadskontorets ramavtal övervakas kvaliteten och prisernas riktighet på olika avdelningar. Användningen av ramavtal minskar marknadsdomstolsrisken. Avtalen och faktureringen av dem följs med SAP-systemet. I ramavtalen varierar kvalitets- och pridfaktorernas tyngd t.ex. i ramavtalen för gatu- och parkavdelningens planering så att kvalitets andel är mellan 30 och 70 procent. Vid planering av broar och krävande tekniska konstruktioner är kvalitets andel störst. Ramavtal spar tid när man inte behöver konkurrensutställa en stor mängd små projekt eller planer utan kommer i gång med projekten snabbare och smidigare. Byggnadskontoret får väldigt få reklamationer på sina upphandlingar, men är själv tvunget att göra många reklamationer särskilt inom projekt.

På byggnadskontoret har man lyckats effektivisera upphandlingarna redan före den nuvarande strategiperioden, särskilt inom den nettobudgeterade avdelningen HSB-Byggherre, vars byggherreolymp tredubblades mellan 2006 och 2012. Samtidigt ökade antalet årsverken med bara 12 procent. HSB-Byggherre är byggnads-

kontorets största enhet som gör beställningar utanför staden. Cirka 90 procent av enhetens upphandlingar under 2013 gjordes på den privata marknaden. Byggnadskontoret har fått märkbart mer administrativt arbete efter att skyldigheten att lämna uppgifter om byggande till skatteförvaltningen utvidgades sommaren 2014. I fråga om byggherreverksamheten i samband med projekt har arbetsmängden ökat av att projektens huvudentreprenörers verksamhet blivit aktiv i fråga om tilläggsarbeten och -fakturer, samtidigt som nivån på planeringskonsulternas arbete har sjunkit.

Få besvär till marknadsdomstolen

En del rättelseyrkanden hade gjorts över upphandlingsbeslut som fattats av nämnden för allmänna arbeten, men yrkandena hade förkastats. Från 2011 hittades tre marknadsdomstolsbeslut, från 2013 två och från 2014 ett. I dem hade staden inte dömts att betala gottgörelse till ändringssökanden. I det ena fallet från 2013 förbjöds verkställandet av ett upphandlingsbeslut och i det andra fallet ålades staden att betala ändrings-sökandens rättegångskostnader på 4 000 euro. Tre ansökningar om ändring hade inte ännu avgjorts i mars 2015. Med beaktande av byggnadskontorets betydande årliga upphandlingsvolym är upphandlings- och konkurrensutsättningsprocesserna fungerande, eftersom rättelseyrkandena i samband med upphandlingar och marknadsdomstolsfallen har varit rätt få.

SLUTSATSER

Huvudfrågan för utvärderingen, om upphandlings- och konkurrensutsättningsprocesserna i samband med byggnadskontorets beställning av byggande och projektering har organiserats på ett ändamålsenligt sätt i fråga om tjänster som köps av leverantörer utanför staden, kan besvaras jakande. Detta kan t.ex. motiveras med att det de senaste åren i medeltal bara har gjorts några få ansökningar per år hos marknadsdomstolen, trots att t.ex. HSB-Byggherre årligen gör upphandlingar för över 100 miljoner euro av leverantörer utanför staden.

Upphandlingsprocesserna har förbättrats och konkurrensutsättningen har skett enligt reglerna.

De senaste åren har marknadsdomstolen inte behövt döma byggnadskontoret eller fastighetskontoret att betala gottgörelse i de avgjorda marknadsdomstolsfall som gällt upphandlingar, när byggnadskontoret har skött konkurrensutsättningen av ett byggprojekt och nämnden för allmänna arbeten eller fastighetsnämnden som upphandlande enhet själv har fattat upphandlingsbeslutet.

Vid byggnadskontoret har man de senaste åren ytterligare förbättrat särskilt verksamhetssätten och övervakningen i samband med tilläggs- och ändringsarbeten vid byggnadsentreprenader. Vid HSB-Byggherre har inga nya missbruk uppdagats sedan 2012. På avdelningarna övervakar man användningen av ramavtal och deras prisnivå samt fakturerings riktighet. Byggnadskontorets upphandlingskunnande verkade både kvantitativt och kvalitativt vara tillräckligt för genomförande av krävande specialupphandlingar. Eftersom lagstiftningen och rättspraxis i samband med upphandlingsväsendet emellertid ständigt förändras, krävs det kontinuerlig utbildning och information vid förvaltningarna, så som revisionsnämnden konstaterade i sina slutsatser i fråga om utvärderingen av upphandlings- och konkurrensutsättningskompetensen i utvärderingsberättelsen för 2013.

REVISIONSNÄMNDEN KONSTATERAR ATT

- byggnadskontoret bör upprätthålla och utveckla upphandlingskompetensen samt uppföljningen och övervakningen av avtal.

4.5 UTVÄRDERINGAR SOM RÖR SOCIAL-, HÄLSOVÅRDS- OCH BARNOMSORGSVÄSENDET

4.5.1 TILLGÅNGEN TILL SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSTJÄNSTER FÖR VISSA KLIENTGRUPPER

Ju viktigare tillgången till social- och hälsovårdstjänsterna är samhälleligt sett desto mer betydande mänskliga och ekonomiska kostnader är det fråga om. Tjänster av detta slag där de förebyggande kostnaderna på basis av forskningar är markant lägre än kostnader i efterhand är exempelvis missbrukarvårdstjänster, mentalvårdstjänster och vissa folksjukdomar, varav behandlingen av diabetes är den dyraste⁹. Att vårda äldre personer hemma har redan under en lång tid varit ett rikstäckande mål. Med hjälp av det förebygger man också dyr vård som ges dygnet runt. I stadens strategiprogram 2013–2016 finns ett flertal mål i anslutning till tillgången och tillgängligheten till de här tjänsterna.

Huvudfrågan för utvärderingen var huruvida personer med missbruksproblem, personer med psykiska problem, äldre personer som bor hemma och personer med vuxendiabetes (typ 2) får nödvändig service eller

Får personer med multipla sjukdomar och problem och hemserviceklienter nödvändig vård inom de lagstadgade tidsgränserna och utan dröjsmål?

vård inom de lagstadgade tidsgränserna och/eller flexibelt och utan dröjsmål hos stadens instanser som svarar för tjänsterna i fråga. Missbruksproblemen begränsades i regel till alkohol och de psykiska problemen till depression.

Utvärderingen preciserades med frågor om huruvida de lagstadgade tidsgränserna för en bedömning av behovet av

vård och tillgången till vård inom primärvården och den specialiserade sjukvården följs och huruvida tillgången till vård tillgodoses framför allt i fråga om de här klientgrupperna. Dessutom granskade man hur vissa mål som hade satts i stadens strategiprogram hade nåtts. Mål har satts i anslutning till väntetider för mental- och missbrukarvårdstjänster, fastställande av servicehandledare, identifiering av kritiska klientgrupper och utveckling av multiprofessionella verksamhetsmodeller för personer med flera sjukdomar.

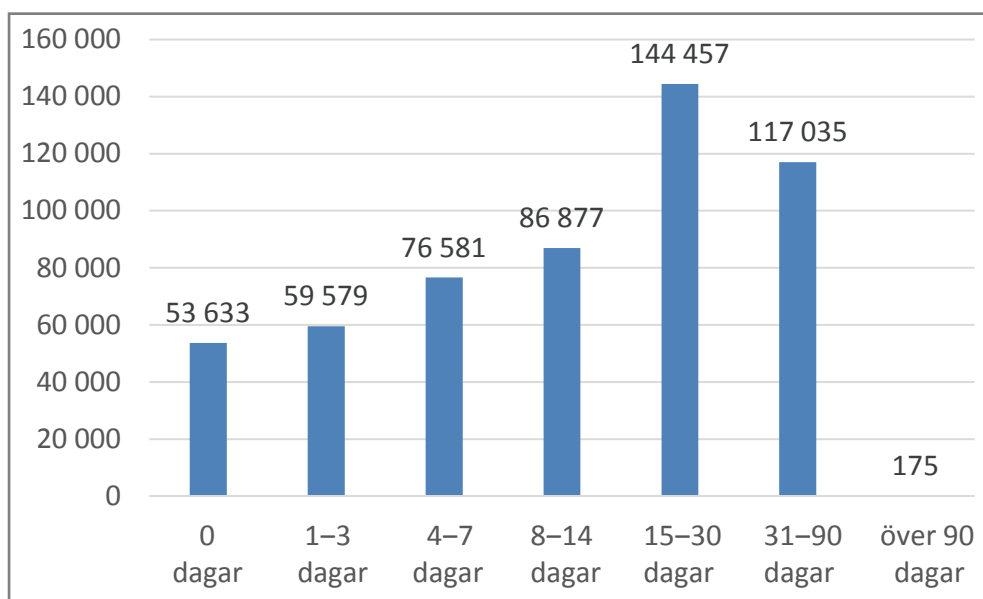
Utvärderingen inriktades på tillgången till den vård som ges på hälsostationerna inom primärvården, på de psykiatriska och invärtesmedicinska poliklinikerna, på poliklinikerna för missbrukarvård och inom hemvården samt av sjukskötarna inom missbrukar- och mentalvården.

Eftersom det inte finns statistiska uppgifter om tillgången till vård för de olika klientgrupperna så användes som material en enkät som riktades till de instanser som svarar för tjänsterna i fråga. Till dem hörde egenvårdare, husläkare, missbrukarvårdare och psykiatriska sjukskötare på hälsostationerna. Dessutom skickades en enkät till diabetesskötarna och diabetesläkarna på invärtesmedicinska polikliniken och till överläkarna och överskötarna på psykiatriska polikliniken och polikliniken för missbrukarvård och cheferna för psykosocialt arbete samt mellancheferna på poliklinikerna. Enkäterna besvarades av ca 230 personer.

De lagstadgade kriterierna för tillgången till vård uppfylls men det finns köer

Möjligheterna att omedelbart inom ett dygn få kontakt med hälsovårdscentralen är utifrån de statistiska uppgifterna om systemet med återuppringning ytterst goda. En bedömning av behovet av vård har med undantag av enskilda avvikelser gjorts inom tre dygn i enlighet med det som det föreskrivs om i lagen. Av figuren nedan framgår att tillgången till vård uppfylls nästan helt på det lagstadgade sättet, d.v.s. inom tre månader (mindre än 90 dagar). Patienterna är dock i allmänhet tvungna att vänta på att få vård i 15–30 dagar.

⁹ Laine, J., Mikä on kustannusvaikuttavaa terveyden edistämistä? Terveyden edistämisen vaikuttavuus -seminaari (Vad innebär ett kostnadseffektivt hälsofrämjande? Seminarium om hälsofrämjandet och dess verkningsfullhet), Jyväskylä 28.1.2013



Figur 11. Väntetider för tillgången till vård inom primärvården på hösten 2014¹⁰

Invärtesmedicinska polikliniken är en viktig instans vid behandlingen av vuxendiabetes med komplikationer. En klient med psykiska problem kan remitteras till psykiatriska polikliniken. Enligt de rikstäckande statistiska uppgifterna görs det på båda poliklinikerna en bedömning av behovet av vård inom de lagstadgade tidsgränserna som uppgår till tre månader. Tillgången till vård uppfyller också de lagstadgade villkoren som ställs på tidsgränserna trots att det finns köer framför allt till den invärtesmedicinska polikliniken.

Det finns inga lagstadgade kriterier i fråga om tillgången till vård på poliklinikerna för missbrukarvård. De fungerar som tjänster med låg tröskel och enligt enkäten som riktades till poliklinikerna för missbrukarvård och psykiatriska polikliniken är möjligheterna att få vård där goda. Hemvårdscheferna och hemvårdshandledarna som besvarade enkäten ansåg att man inom hemvården på ett rätt så bra sätt följer den s.k. äldreomsorgslagen vad gäller bedömning av behovet av vård, utarbetande av serviceplaner och tillhandahållande av vårdtjänster. Enligt lagen ska tjänsterna tillhandahållas senast inom tre månader. Enligt enkäterna som vid den här utvärderingen riktades till olika grupper av anställda så får också klientgrupperna, som den här utvärderingen fokuserar på, vård eller service inom de lagstadgade tidsgränserna.

I kombination med de rikstäckande statistiska uppgifterna finns det inte tillgång till enhetliga uppgifter förrän från och med år 2012. På grundval av utvärderingen kan det konstateras att uppföljning och tillförlitlig statistikföring av tillgången till vård bör förbättras.

Problem vid vården av personer med depression och dubbeldiagnos

Ibland blir en patient tvungen att vänta på vård i en situation där det är viktigt att snabbt få hjälp. Som exempel kan nämnas patienter med depression. Tillgången till bland annat psykiatriska sjukskötarresurser på hälsostationerna är otillräcklig. Enligt en enkät bland psykiatriska sjukskötare ansåg 42 procent att bedömningsbesöken i den akuta fasen realiseras dåligt eller rätt så dåligt. Enligt de psykiatriska sjukskötarnas beskrivning av vårdkedjan försöker man ge en tid för ett första besök inom två veckor efter det att kontakt har tagits. Enligt de psykiatriska sjukskötarna förverkligas detta dock dåligt eller ganska dåligt i 45 procent av fallen.

Trots att den lagstadgade tillgången till vård uppfylls enligt de statistiska uppgifterna på riksnivå ansåg 57

¹⁰ AvoHILMO: Väntetider för besök inom primärvården, serviceform: öppna sjukvården. Helsingfors hälsovårdscentral. 15 oktober 2014. THL

procent av husläkarna på hälsovårdscentralen att tillgången till vård på den psykiatriska polikliniken är dålig eller rätt så dålig. Uppfattningen beror antagligen på det att tröskeln för vård på den psykiatriska polikliniken är hög och på att remisserna ändras till konsultationer. På hälsostationerna upplever man dock att det inte heller där finns tillräckligt med resurser för att vårda patienterna. Det finns tydliga problem i vårdkedjan för personer som lider av psykiska problem.

På basis av enkäterna upplevde man att den vård som ges sådana patienter som har både psykiska problem och missbruksproblem är sämre än den vård som ges övriga patienter. Det finns ett behov av ett samarbete mellan sakkunniga inom området för missbrukarvård och det psykiatriska området på mottagningarna på hälsostationerna och på de psykiatriska centralerna och missbrukarvårdscentralerna. Problem fanns framför allt i fråga om tillgången till psykiatriska tjänster. Väntetider i anslutning till tillgången till vård vilka förutsätts i stadens strategi har inte fastställts i egentlig mening.

En plan för vård eller service görs inte upp för alla klienter eller så känner klienterna inte till planen

Vårdgarantin gäller inte långtidssjuka patienter och patienter med multipla problem och vård- och kontrollbesök i anslutning till deras vård. Enligt social- och hälsovårdsverket finns det på hälsostationerna långa köer till mottagningarna för kontroll av kroniska sjukdomar, såsom typ 2-diabetes. I de öppna svar som gavs på frågorna som fanns i enkäten föreslogs det som en lösning på det här att man övergår till behovsbaserade kontrollbesök. Klientens eller patientens egen motivation och således vårdens effektivitet förbättras genom täta besök hos sjukskötare i den inledande fasen i samband med att sjukdomen diagnostiseras. Det här gäller framför allt patienter med typ 2-diabetes. I synnerhet i fråga om patienter med depression var utfallet för besöken i den inledande fasen varierande. Utfallet var bättre i fråga om klienter med missbruksproblem.

Primärvården är i en central ställning i fråga om främjande av hälsa och förebyggande av dyra sjukdomar. Med tanke på vårdens resultat är patientens egen motivation framför allt i fråga om personer med missbruksproblem och typ 2-diabetes (vuxendiabetes) den viktigaste faktorn därför att vården förutsätter en förändring av levnadssätten. Vid utvärderingarna kom det fram att det vid vården av personer som lider av diabetes och psykiatriska problem och missbruksproblem inte alltid görs upp en vårdplan. Om det har gjorts upp en vårdplan så har den inte gjorts upp i samarbete med patienten och honom eller henne närstående på så vis att patienten skulle känna till innehållet i den och vara engagerad i vården. I vårdplanen beaktas inte alltid klientens situation som en helhet. I vårdplanen kan det också saknas en tidsplan för vården och en förbindelse till vården och genom vårdplanen tar inte heller vårdpersonalen ansvar för vården¹¹.

I Helsingfors strategiprogram 2013–2016 har det satts som mål att en servicehandledare utses för klienter som behöver flera tjänster. Inom social- och hälsovårdsverket betraktas den arbetstagare som är ansvarig för vårdplanen som en sådan. Inom tjänster för äldre personer har servicehandledning definierats som en uppgift som hör till alla arbetstagares befattningsbeskrivning. Eftersom vårdplaner inte alltid görs upp så har strategimålet om att utse servicehandledare inte heller nåtts.

På basis av enkäterna går det att sluta sig till att vårdplaner görs upp på ett varierande sätt. I fråga om depressionspatienter uppskattade endast ca 13 procent av husläkarna att en vårdplan görs upp för alla eller nästan alla patienter, över 38 procent uppskattade att en vårdplan görs upp för merparten av patienterna. Nästan lika många ansåg dock att en vårdplan görs upp för cirka hälften eller mindre än hälften av patienterna. I fråga om personer med missbruksproblem ansåg 30 procent av husläkarna att en vårdplan görs upp för alla eller merparten av alla personer med missbruksproblem men nästan 30 procent uppskattade att en vårdplan görs upp för mindre än hälften av personerna med missbruksproblem.

Enligt enkäten bland egenvårdare och läkare ansåg 37 procent att patienter med typ 2-diabetes känner till

¹¹ En läkare kan exempelvis skriva ut läkemedel som påverkar det centrala nervsystemet trots att det i en vårdplan för en person med missbruksproblem ges anvisningar av ett annat slag eller så tas det från missbrukarvårdarens mottagning inte kontakt med en klient som har uteblivit från ett besök trots att det i vårdarens processbeskrivning står att så bör man gå tillväga.

sin vårdplan rätt så bra. Rentav 34 procent ansåg dock att patienterna känner till sin vårdplan dåligt eller rätt så dåligt.

För äldre personer görs det en bedömning av behovet av hemvård och vid behov en serviceplan. Tjänster tillhandahålls på ett bra och flexibelt sätt utan väntetid. Inom hemvården upplever man emellertid att en klient inte alltid vårdas med hjälp av de omvårdnads- och stödtjänster som hemvården har möjlighet att ge.

Vid social- och hälsovårdsverket utredde man möjligheterna att inleda en screening av kritiska klientgrupper. Inledandet förutsätter emellertid ytterligare en lösning av konkreta dataskydds- och datainsamlingsproblem.

Ett multiprofessionellt arbetssätt realiserar inte i praktiken

Strävan har varit att utveckla det multiprofessionella arbetssättet och i enlighet med strategin har en vårdmodell för patienter med flera sjukdomar beskrivits. På basis av utvärderingen kan man emellertid hävda att det multiprofessionella arbetssättet inte realiserar i tillräcklig utsträckning. Om en patient har flera sjukdomar eller problem bör behovet av vård bedömas och vården ges på ett multiprofessionellt sätt vid behov. Utifrån enkätsvaren går det att sluta sig till att depression, missbruksproblem och typ 2-diabetes bör identifieras bättre än för närvarande för att tidigarelägga hänvisningen till och inledningen av vården. Det finns också ett behov av att ersätta rutinbaserade kontroller eller besök med behovsrelaterad vård som då leder till att vården effektiviseras. I vissa fall försvåras läget av de separata datasystemen för hälso- och sjukvården och socialvården eftersom de som tillhandahåller exempelvis missbrukarvårdstjänster och psykiatriska vårdtjänster inte har åtkomst till de uppgifter som finns om en och samma patient i de olika systemen.

Nästan hälften av dem som hade besvarat enkäten ansåg att de nuvarande förfaringssätten för bedömningen av behovet av service inom hemvården var otillräckliga. Enligt svaren bör bedömningen av patienternas behov vara mer multiprofessionell än för närvarande för att man ska kunna effektivisera vården. Det finns framför allt ett behov av yrkesutbildad personal inom socialt arbete. Hemvård i egentlig mening och stödtjänster tillhandahålls på ett bra sätt men servicen är trots allt inte tillräcklig för att den ska kunna stödja möjligheterna för den som bor hemma att klara sig på egen hand (tunga hemsysslor, uträttande av egna ärenden, socialvårdstjänster, rörelseförmåga).

Av enkäten framgick också att hemvården kunde koncentreras till dem som är i störst behov av hemvård och till att tillhandahålla dem tjänster på ett mer planmässigt sätt än för närvarande. I hemmet bör man kartlägga nätverk och resurser och hemvården bör aktivt agera för att hänvisa klienterna till olika tjänster och frivilligverksamhet i anslutning till exempelvis motionsrelaterade frågor.

Problemet är inte tillgången till vård utan att identifiera behovet av vård och genomföra vården i praktiken.

SLUTSATSER

Huvudfrågan för utvärderingen var huruvida personer med missbruksproblem, personer med psykiska problem, äldre personer som bor hemma och personer med vuxendiabetes (typ 2) tillhandahålls nödvändig service eller vård inom de lagstadgade tidsgränserna och/eller flexibelt och utan dröjsmål hos stadens instanser som svarar för tjänsterna i fråga. På frågan kan man partiellt anföra ett jakande svar. För de grupper som omfattades av utvärderingen var tillgången till vård dock inte det största problemet utan det största problemet var att identifiera behovet av vård och genomföra vården i praktiken. Eftersom antalet patienter med multipla sjukdomar och problem håller på att öka är de här åtgärderna av större betydelse än tidigare.

För närvarande identifieras klienternas och patienternas sjukdomar och problem inte alltid systematiskt och multiprofessionellt. Vårdplaner görs inte upp i samarbete med patienten eller klienten och inte heller vid behov med honom eller henne närstående för att på så vis kunna öka motivationen för vården. En servicehandledare för en klient som är i behov av ett flertal tjänster har inte utsetts på det sätt som det anges i strategin.

På basis av utvärderingen finns det problem med tillgången till vård och med vården av patienter med depression och dubbeldiagnos. Patienter som lider av depression får inte vård i tillräckligt god tid. Trots att tjänsterna har samordnats på missbrukarvårds- och psykiatricentralerna fungerar vårdprocessen för patienter med dubbeldiagnos dåligt. Som exempel kan nämnas att de som arbetar med patienter med multipla sjukdomar och problem inte alltid har åtkomst till både klient- och patientuppgifter och kan således inte använda dem.

Inom hemvården råder det vid bedömningen av behovet av och tillhandahållandet av tjänster brist på kunskaper framför allt i socialt arbete men också på kunskaper relaterade till övriga yrkesbranscher. På grundval av utvärderingen är tillgången till hemvård och stödtjänster i egentlig mening god men tjänsterna är inte tillräckliga för att stödja möjligheterna för de klienter som bor hemma att klara sig på egen hand.

Staden följer på ett lagstadgat sätt tillgången till vård. Den följer emellertid nästan inte i någon mån alls vårdens effektivitet och verkningsfullhet. Staden bör kunna delta i utvecklingen av sådana indikatorer som används för att följa genomförandet och utfallet av vården av patienter med multipla sjukdomar och problem som en helhet för att man ska kunna försäkra sig om att patientens hälsa och välbefinnande förbättras.

REVISIONSNÄMNDEN KONSTATERAR ATT

- hälsostationerna, poliklinikerna för invärtesmedicin, psykiatri och missbrukarvård och hemvården bör mer systematiskt än för närvarande identifiera olika slags sjukdomar och problem hos patienterna och klienterna på ett multiprofessionellt sätt.
- hälsostationerna, poliklinikerna för invärtesmedicin, psykiatri och missbrukarvård och hemvården bör på ett multiprofessionellt sätt göra upp en vård- eller serviceplan för alla sina patienter som har multipla sjukdomar och problem i samarbete med patienten och motivera patienten så att han eller hon själv tar ansvar för sin vård.
- social- och hälsovårdsverket bör utse en servicehandledare för de klienter som är i behov av flera tjänster i enlighet med strategiprogrammet 2013–2016. För närvarande saknas det ofta en instans som i praktiken samordnar vården av patienter med multipla sjukdomar och problem.
- hälsostationerna och psykiatri- och missbrukarvårdscentralerna bör kraftfullt utveckla integrationen av missbrukar- och mentalvårdstjänsterna på praktisk nivå. De bör framför allt förbättra tillgången till vård och vården av patienter med depression och dubbeldiagnos.
- hemvården och tjänster inom det sociala arbetet och närarbetet bör samordnas till ett regelbundet praktiskt arbete. Till hemvården bör dessutom vid behov fogas tjänster som tillhandahålls av övrig yrkesutbildad personal. Inom hemvården finns det skäl till att föra en diskussion om att koncentrera vården till de klientgrupper som är i störst behov av vård.
- social- och hälsovårdsverket bör inleda utvecklingen av sådana indikatorer med hjälp av vilka det går att följa genomförandet och utfallet av vården av patienter med multipla sjukdomar och problem på ett helhetsinriktat sätt.

4.5.2 SMÅBARNSFÖSTRAN PÅ DAGHEM OCH DESS RESULTAT

Hur har de resultat som småbarnsföstran ger utvecklats?

Huvudfrågan för utvärderingen var hur resultaten av den småbarnsföstran som ges på daghemmen har utvecklats under de senaste åren. På basis av Kommunarbetsgivarnas rekommendation om utveckling av resultaten i verksamheten identifierades som element i resultaten kvalitet, verkningsfullhet, personalens prestationsförmåga och smidighet i processerna vilka beskrivs med lönsamhet och produktivitet. Resultatuppgifter granskades från åren 2009–2014. Granskningen begränsades av det att

det inte finns indikatoruppgifter om verkningsfullheten sett ur barnets synvinkel eftersom man inom finländsk småbarnsfostran inte gör barnspecifika utvärderingar.

Utvärderingen omfattade den småbarnsfostran som ordnas av barnomsorgsverket, d.v.s. de finskspråkiga daghemmen. Daghemsverksamheten har organiserats på sammanlagt 151 dagvårdsenheter och ca 270 daghem inom tretton områden för småbarnsfostran. På stadens egna daghem vårdas ca 20 000 barn. För daghemsvård användes ca 231 miljoner euro år 2013.

Materialet för utvärderingen utformades av enkäter som hade utarbetats med tanke på utvärderingen, statistiska uppgifter som barnomsorgsverket på begäran tillställde revisionsnämnden och uppgifter som erhöles genom intervjuer med ledningen för verket och utvärderingsbesök som revisionsnämndens andra sektion företog. Enkäterna riktades till alla daghemsföreståndare och till ett urval av personal. Enkäten bland föreståndarna besvarades av 110 daghemsföreståndare på sammanlagt 151 enheter (73 procent). Urvalet för personalenkäten bestod av sexton dagvårdsenheter med en målgrupp på över 300 personer. Av dem svarade 101, svarsprocenten var således cirka 33.

Tabell 17 visar de resultatindikatorer som det fanns statistiska uppgifter om. Indikatorerna i tabell 18 baserar sig huvudsakligen på enkäten som hade utarbetats för daghemsföreståndarna och personalen. Dessutom baserar sig utvärderingen som beskriver förutsättningarna för effekterna på de uppgifter som man erhöles vid intervjun av ledningen för barnomsorgsverket. Barnomsorgsverket tillställde revisionsnämnden de statistiska uppgifterna om storleken på grupperna för år 2013.

I fråga om delområdena avseende resultaten var produktivitet, lönsamhet och personalens prestationsförmåga de områden om vars utveckling det fanns mest tillgängliga uppgifter. I fråga om kvalitetsfaktorerna fanns det numeriska uppgifter endast om klientnöjdhet. Därför betonades de kvalitetsrelaterade frågorna i enkäten och i texten rapporteras separat om dem. I enkäten ställde man frågor om verkningsfullheten i samhället genom att be dem som besvarade frågorna utvärdera hur de lagstadgade målen har nåtts.

Resultaten har förbättrats men uppgifter om verkningsfullheten saknas

Tabell 18 visar en sammanställning av resultaten av indikatorerna för de olika delområdena avseende resultaten om vilka det finns tillgängliga uppgifter för åtminstone fyra år från och med år 2009. Merparten av indikatorerna visar att delområdena avseende resultaten har förbättrats.

Tabell 18. Resultatindikatorer vars utvecklingsinriktning det finns kännedom om

Resultatperspektiv	Kvantitativ indikator	Utvärdering av utvecklingen	
		Har förbättrats	Har försämrats
Kvalitet	Resultat av klientenkäter 2010–2014	4,4 → 4,5	
Personalens prestationsförmåga	Andelen behöriga 2009–2014	85,3 → 87,6 (specialbarträdgårdslärare)	92,9 → 83,6 (barträdgårdslärare) 89,3 → 85,2 (barnskötare)
	Utbildningsanslag/person 2009–2014	42 → 64	
	Frånvaro pga sjukdom eller arbetsolycksfall 2009–2013	6,4 → 5,1	
	Arbetshälsoenkät, resultat 2009–2012		lägsta resultat 2012
Lönsamhet	Utgifter per invånare i åldern 1–6 år 2009–2013, euro	9 803 → 9 266	
	Euro/barn på egna daghem 2009–2013	12 794 → 11 747	
	Lokalbeläggning 2009–2014	År 2009 värde 100,3 → 99,4 v.2013 Siffran för år 2014 är inte jämförbar.	
	Användningsgrad 2009–2014	90,4 → 92,9	
Produktivitet	Produktivitetsmatris för daghemsvården 2009–2012 och reviderad matris 2012–2014	43 % ökning 2007–2012 20 % ökning 2012–2014	

Det allmänna betyget för klientnöjdheten som har använts som kvalitetsindikator har förbättrats en aning. Sjukfrånvarons andel av totalarbetstiden har minskat och utbildningsanslagen har ökat. Försämrade resultat uppvisades i fråga om behörigheten hos barträdgårdslärare och barnskötare vilket visar att det förekommer rekryteringssvårigheter beroende på brist på arbetskraft. Det går inte att dra långsiktiga slutsatser på basis av att resultaten av arbetshälsoenkäten har försämrats därför att de senaste jämförbara uppgifterna härstammar från det år då beredningen av inrättandet av verket pågick.

På basis av mätningen av produktiviteten med hjälp av produktivitetsmatrisen har produktiviteten förbättrats anmärkningsvärt från och med år 2007. Beräkningen på basis av indikatorn ändrades år 2013. Delfaktorer i produktivitetsmatrisen är förutom de indikatorer som beskriver lönsamhet (kalkylerad kostnad för ett barns närvarodag, kalkylerad årskostnad för ett barn, användningsgrad, lokalbeläggning) också klientnöjdhet, personalens sjukfrånvaro och andel mångkulturella barn.

I tabell 18 har fyra indikatorer valts ut för att beskriva lönsamheten. På grundval av dem har lönsamheten förbättrats. Endast lokalbeläggningen har i stora drag hållits oförändrad. Jämförelsen försvåras av att det år 2014 gjordes en översyn av lokalerna vilken ledde till en ändring av definitionen av ett s.k. lokalställe.

Tabell 19 visar en sammanställning av de indikatorer som det inte finns tillgång till numeriska uppgifter om

eller som det finns uppgifter om endast för ett år. Ett flertal av de faktorer som hade valts ut till objekt för enkäten låg på god men inte på utmärkt nivå. Personalen gav barndagvården ett gott allmänt betyg och var rätt så övertygad om att de lagstadgade målen nås. På basis av enkäten är det vanligt med smågruppsverksamhet och grupperna är således rätt så små, i allmänhet består de av högst åtta barn. Cheferna bedömer att kompanjonskapet med föräldrarna i fråga om fostran är ytterst gott. Möjligheterna att få tilläggsutbildning är enligt dem som har besvarat frågorna i regel också goda.

Tabell 19. Resultatindikatorer vars utvecklingsinriktning det finns kännedom om

Resultatperspektiv	Kvalitativ indikator	Utvärdering av utvecklingen
Effekter	Förutsättningar för effekter	förutsättningarna har förbättrats
	Uppfyllelse av lagstadgade mål	på god nivå, en utmaning är dock att trygga kontinuerliga mänskliga relationer
Kvalitet	Allmänt betyg som gavs av personalen	gott (dock sämre än föräldrarnas)
	Daghemsföreståndarnas uppfattning om utvecklingstrenden för kvaliteten	oförändrad/har förbättrats
	Daghemspersonalens uppfattning om utvecklingstrenden för kvaliteten	oförändrad/har försämrats
	Utveckling av gruppstorleken 2013 maj-november	inga uppgifter om i vilken mån de faktiskt har minskat i storlek
	Lämplig gruppstorlek enligt personalens och föreståndarnas bedömning	särskilt grupperna för barn i åldern 3–5 år upplevs åtminstone tidvis vara för stora
	Förekomsten av smågruppsverksamhet och smågruppernas storlek	på god nivå
	Funktionsdugligheten hos kompanjonskapet i fråga om fostran enligt föreståndarnas bedömning	mycket god
	Sunda lokaler	varierande
	Funktionella lokaler	bör förbättras
	Trygga lokaler	på god nivå
Personalens prestationsförmåga	Möjligheter till tilläggsutbildning, personalens och föreståndarnas uppfattning	på god nivå

De objekt som bör utvecklas är framför allt relaterade till lokalerna och verksamheten med stora grupper. Det fanns tydliga brister i fråga om funktionsdugligheten hos lokalerna, d.v.s. det finns lokaler som inte stödjer ordnandet av verksamheten. På basis av de öppna svaren kom det fram att trånga lokaler, ringa förekomst av lokaler för smågrupper och olämpliga lokaler för smågruppsverksamhet upplevdes som problem. Personalen bedömning av hur bra lokalerna var med tanke på hälsan var också rätt så låg och den största standardavvikelsen för alla svar på de frågor som ställdes till personalen uppmättes i fråga om svaren som gällde de hälsorelaterade aspekterna.

I fråga om gruppstorleken ansåg personalen och föreståndarna att grupperna för barn i åldern 3–5 år åtminstone tidvis var för stora. Enligt de statistiska uppgifterna var stora grupper, d.v.s. med över 21 barn, sällsynta. Enligt en anvisning som barnomsorgsverket har gett bör det inte finnas grupper med fler än tre fostrare men

på grundval av enkätsvaren fanns det i staden grupper med fyra fostrare. I dem får antalet barn enligt förordningen uppgå till 28 därför att det i förordningen inte finns bestämmelser om en maximal gruppstorlek.

Barnomsorgsverket har strävat efter att stora grupper som finns i samma lokaler inte med tanke på verksamheten ska bilda en enda stor grupp och att alla daghem ur föräldrarnas synvinkel sett ska vara indelade i tydliga grupper. Verket har också gett en anvisning om principerna för bildandet av grupper. Enligt anvisningen ska barn under dagtid indelas i funktionella grupper utifrån det som med tanke på respektive aktivitet är ändamålsenligt. På daghemsnivå har gruppindelningen inte alltid gjorts: på en del av daghemmen har verkets anvisning tolkats så att stora grupper ska indelas i två mindre grupper och smågruppsverksamheten har således inte alltid tagits med som ett regelmässigt led i verksamheten.

Kvalitetsmätningen bör utvecklas

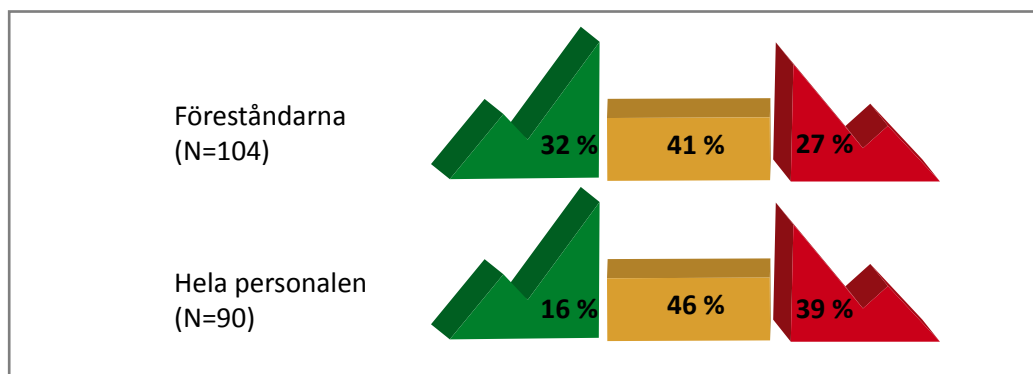
Inom barnomsorgsverket strävar man efter att påverka kvaliteten och verkningsfullheten i regel med hjälp av enhetsspecifika planer för småbarnsfostran och metoder för ledning av personalens kompetens. Verket har infört interna auditeringar år 2013. De auditeringar som hittills har gjorts upp behandlar inte kommunal daghemsvård till andra delar än till den del som gäller processen för att stödja ett barn.

Den enda numeriska kvalitetsindikatorn är en enkät som har gjorts kring hur nöjda brukarna är med verksamheten. Brukarna, d.v.s. barnens föräldrar, bedömer dagvården på ett rätt så positivt sätt när de får ge ett allmänt betyg för barnets dagvård/förskoleundervisning/klubb. Det allmänna betyget har med undantag av år 2011 rört sig mellan gott eller mycket gott. År 2014 gav brukarna dagvården ett medeltal på 4,45. När en fråga om motsvarande betyg ställdes till personalen blev det allmänna betyget för gruppen i sin helhet 4,18, det var således ett betydligt sämre betyg än föräldrarnas. Personalens resultat varierade beroende på utbildningsnivå, d.v.s. barnträdgårdslärarnas bedömning uppgick i genomsnitt till 4 jämnt medan barnskötarnas bedömning uppgick till 4,36.

Trots att föräldrarna i genomsnitt var mycket nöjda så fanns det skillnader mellan de olika enheterna. Betyget varierade allt från 2,50 till 4,67. Enligt ledningen behandlas resultaten av enkäterna om hur nöjda brukarna är tillsammans med arbetsgemenskaperna precis på samma sätt som övrig erhållen respons och avsikten är att förbättra verksamheten. Cheferna för områdena för småbarnsfostran är chefer för daghemsföreståndarna och till deras uppgifter hör således att i samband med utvecklingssamtal och övriga diskussioner ingripa mot kvalitetsavvikelserna.

I ljuset av resultaten av enkäten om hur nöjda brukarna är med servicen ligger kvaliteten på småbarnsfostran på en god nivå. Det går emellertid inte att direkt sätta likhetstecken mellan de bedömningar som föräldrarna har gjort och kvaliteten. Föräldrarna har inte nödvändigtvis den sakkunskap som krävs för att identifiera högklassig småbarnsfostran. Å andra sidan riktas till föräldrarna inte heller frågor som är relaterade till storleken på barngrupperna och inte heller till förekomsten av tillräckligt med personal. När samma frågor ställdes i en undersökning som Helsingfors stad själv gjorde om stadens tjänster och i de rikstäckande enkäter som har gjorts så har stora barngrupper, personalomsättning och ringa personal stigit fram som problem.

Vid den enkät som gjordes med tanke på utvärderingen blev både personalen och daghemsföreståndarna tillfrågade om de ansåg att kvaliteten på dagvården i Helsingfors hade förbättrats, hållits oförändrad eller försämrats under de senaste fem åren. Av figur 12 framgår att den vanligaste bedömningen som gavs i båda gruppernas svar var att kvaliteten har hållits oförändrad. Det finns emellertid skillnader mellan föreståndarnas och personalens sätt att bedöma förändringarna i kvaliteten. Av föreståndarna ansåg 32 procent att kvaliteten hade förbättrats medan endast 16 procent av personalen var av den åsikten. På motsvarande sätt ansåg 39 procent av personalen att kvaliteten hade försämrats medan endast 27 procent av föreståndarna var av den åsikten.



Figur 12. Förändring av kvaliteten på dagvården under de senaste fem åren enligt bedömningar gjorda av daghemsföreståndare och personal (svarsalternativet "vet inte" har strukits)

I enkäten ställdes följande öppna fråga till såväl personalen som daghemsföreståndarna: "Kvaliteten på daghemmen förbättras mest genom att ...". Personalen gav 39 verbala svar varav 21 svar var "förminska gruppstorlekarna" eller ett annat svar med samma betydelse. Ett annat tema som upprepades i personalens öppna svar var brådska och oro för personalens möjligheter att orka med sitt arbete eftersom det inte var en självklarhet att det anställdes vikarier på grund av sparkrav och mål för användningsgraden.

Daghemsföreståndarnas öppna svar (sammanlagt 67) som gällde kvaliteten på småbarnsfostran gällde oftast betydelsen av utbildad personal och målen för användningsgraden. Om det i grupperna fanns ett maximumantal barn per vuxen i enlighet med förordningen och om barn och vuxna inte var frånvarande så skulle användningsgraden uppgå till hundra. Ledningen för barnomsorgsverket har ansett att en nivå på 92,5 är ett bra mål på års- och stadsnivå. I praktiken har användningsgraden de senaste åren legat på eller nära den nivån.

En del av daghemsföreståndarna upplevde att ledningen för verket i för stor utsträckning betonar ekonomin och eftersom det inte finns kvalitativa indikatorer så läggs för mycket vikt vid de indikatorer som beskriver effektiviteten. I praktiken stannar användningsgraden lätt på en för låg nivå om alla arbetstagare är på plats. På motsvarande sätt får man en bättre användningsgrad om det under de tidsperioder som personalen är frånvarande inte anställs vikarier. På grund av långvarig frånvaro anställs det emellertid alltid en vikarie men i fall det är fråga om kortvarig frånvaro så bedömer man läget till att börja med på daghemsnivå därför att för att nå det relationstal som det föreskrivs om i förordningen räcker det med att det på daghemsnivå finns ett tillräckligt antal vuxna i förhållande till antalet barn.

SLUTSATSER

Det resultat som den småbarnsfostran som ges på daghemmen leder till har enligt de kvantitativa indikatorer som står till buds i regel förbättrats under de senaste åren. Det finns emellertid inte uppgifter om verkningsfullheten och dess utveckling. Framför allt har produktiviteten när den mäts med hjälp av en mångsidig produktivitetsmatris utvecklats positivt och lönsamheten har när den mäts med utvecklingen av barnspecifika utgifter förbättrats. På de delområden som avser personalens prestationsförmåga har det skett såväl en förbättring som en försämring. Som en indikator som beskriver kvaliteten använder sig barnomsorgsverket av resultaten av en enkät om nöjdheten vilken riktade sig till barnens föräldrar. Resultaten av enkäten om nöjdheten har inte försämrats i takt med att lönsamheten och produktiviteten har förbättrats utan det allmänna betyg som föräldrarna ger har förbättrats. Till föräldrarna ställs emellertid inte någon fråga om huruvida de är nöjda med exempelvis gruppstorleken.

Den enkät som användes för utvärderingen gav motsägelsefull information om kvalitetsutvecklingen: fler chefer än anställda bedömde att kvaliteten hade förbättrats medan de anställda var mer benägna att bedöma att den hade försämrats. I båda grupperna ansåg dock de flesta som besvarade frågorna att kvaliteten har hållits oförändrad. På basis av enkäten var personalen i fråga om kvalitetsfaktorerna missnöjd med daghemslokalerna, framför allt med det sätt på vilket lokalerna stödjer ordnandet av verksamheten. Trånga lokaler, brist på lokaler för smågrupper och olämpliga lokaler för smågruppsverksamhet upplevdes som problem.

Personalen och daghemsföreståndarna upplevde i synnerhet att grupperna för barn i åldern 3–5 år åtminstone tidvis var för stora. Barnomsorgsverket har gett anvisningar om att bilda grupper med högst tre fostrare. Enligt barnomsorgsverket har avsikten varit att dra nytta av smågruppsverksamheten så att de grupper som finns i samma lokaler inte är för stora funktionellt sett. På en del daghem har anvisningen tolkats så att grupper med fyra fostrare till synes bör indelas i grupper med två fostrare. Genom utvärderingen lyftes det fram att barnomsorgsverket antingen har misslyckats med att kommunicera ut sin anvisning eller så har man på vissa daghem trots anvisningen fortsatt att följa de gamla verksamhetsmodellerna. Utifrån enkäten är det dock vanligt med smågruppsverksamhet.

Att mäta verkningsfullheten hos småbarnsfostran är en utmaning på riksnivå. Barnomsorgsverket litar i fråga om kvaliteten på den bedömning som föräldrarna har gjort och använder sig i egentlig mening inte av övriga kvalitetsindikatorer. I genomsnitt upplevs kvaliteten vara god i brukarenkäterna men det finns också undantag. På grund av bristfälligheten hos indikatorerna för kvaliteten och verkningsfullheten förefaller det som om man vid ledningen betonar de indikatorer som beskriver lönsamheten, såsom användningsgrad. En uppföljning av användningsgraden bör inte leda till att man låter bli att anställa vikarier under den tid som anställda är frånvarande.

Resultaten av småbarnsfostran har i regel förbättrats men uppgifter om verkningsfullheten saknas och uppgifterna om kvalitetsutvecklingen är motsägelsefulla.

Lönsamhet och produktivitet är viktiga mål som stämmer överens med stadens strategiprogram men de utgör endast en del av resultaten. Strategiprogrammet innehåller också ett flertal mål i anslutning till verkningsfullheten i verksamheten, såsom att på stadsnivå minska differentieringen. För att kunna följa unga personers välfärd har man med bistånd av faktacentralen utvecklat en välfärdsberättelse för unga personer i åldern 15–29 år. I fråga om barns välfärd finns det ingen motsvarande berättelse utan uppgifterna har framställts som en del av rapporten Helsingfors tillstånd och utveckling.

REVISIONSNÄMNDEN KONSTATERAR ATT

- barnomsorgsverket bör se till att det med tanke på kvaliteten på småbarnsfostran utvecklas indikatorer som är mångsidigare än de som för närvarande används.
- barnomsorgsverket bör i samarbete med faktacentralen sträva efter att utveckla indikatorer som beskriver barns välfärd i anslutning till exempelvis en uppföljning av målet att minska differentieringen.
- barnomsorgsverket bör försäkra sig om att cheferna för områdena för småbarnsfostran ingriper mot de kvalitetsavvikelser som observerats utifrån enkäterna om hur nöjda brukarna är och övervakar att storleken på grupperna och smågruppsverksamheten motsvarar det som anges i anvisningen.
- framför allt på de daghem där normerna som gäller lokalerna skärps bör barnomsorgsverket försäkra sig om att lokalerna är lämpliga för smågruppsverksamhet.

4.6 UTVÄRDERINGAR SOM RÖR BILDNINGSVÄSENDET

4.6.1 ORDNADET AV ALLMÄNT, INTENSIFIERAT OCH SÄRSKILT STÖD I GRUNDSKOLORNA I HELSINGFORS OCH DESS TILLRÄCKLIGHET

Lagen om grundläggande utbildning (628/1998) ändrades vid ingången av 2011 i fråga om de paragrafer som gäller stöd för elever. Det stöd som ska ges elever ändrades och ges på tre nivåer, d.v.s. som allmänt, intensifierat och särskilt stöd. Stödet ges på ett intensivare sätt än tidigare och en elev kan få flera olika stödformer under samma tid i samband med överflyttning till följande stödnivå. Enligt motiveringen till propositionen ska

Har ändringen av lagen om grundläggande utbildning förbättrat det stöd en elev får?

man observera de behov av stöd som en elev har och ge stöd redan på ett tidigt stadium innan svårigheterna fördjupas. Barnens och de ungas inlärning ska utvärderas planmässigt.

Ändringen av lagen om grundläggande utbildning (642/2010) förutsätter att det tas fram en plan för lärande för en elev

som omfattas av intensifierat stöd och vid behov för en elev som omfattas av allmänt stöd. En sådan plan ska tas fram i samarbete med eleven och vårdnadshavaren samt vid behov med elevens övriga lagliga företrädare. För verkställigheten av ett beslut om särskilt stöd ska en individuell plan (IUP) tas fram för anordnande av undervisning. Nya dokument i övergångsfaserna för stödformerna är pedagogisk bedömning och pedagogisk utredning. En pedagogisk bedömning görs när en elev överförs till att omfattas av det intensifierade stödet och en pedagogisk utredning görs när en elev överförs till att omfattas av det särskilda stödet.

Enligt stadens strategiprogram 2013–2016 bör barn och unga personer få stöd för inlärning och ett särskilt stöd ska ges dem som är i behov av det. Målet med det särskilda stödet är att bistå elevens inlärning och att integrera elever i samhället samt att minska risken för diskriminering av unga personer.

Huvudfrågan för utvärderingen var på vilket sätt det stöd som en elev får har förändrats och huruvida det har förbättrats tack vare ändringen av lagen om grundläggande undervisning?

Följande delfrågor ställdes i syfte att precisera frågeställningen:

- Har de som har ansökt om särskilt stöd fått ett positivt beslut?
- Är tillgången till lärarresurser och behöriga speciallärare tillräcklig?

Revisionsnämnden sökte svar på frågorna genom att skicka en elektronisk enkät till rektorerna på grundskolorna. Av 119 rektorer besvarade 85 frågorna. Svarsprocenten uppgick till 71. I samband med utvärderingen intervjuades en undervisningschef för den grundläggande utbildningen på undervisningsverket och en planerare för specialundervisningen. Statistiska uppgifter som hade framställts av Statistikcentralen och undervisningsverket och övrigt skriftligt material i anslutning till temat ingick som ett led i utvärderingsmaterialet.

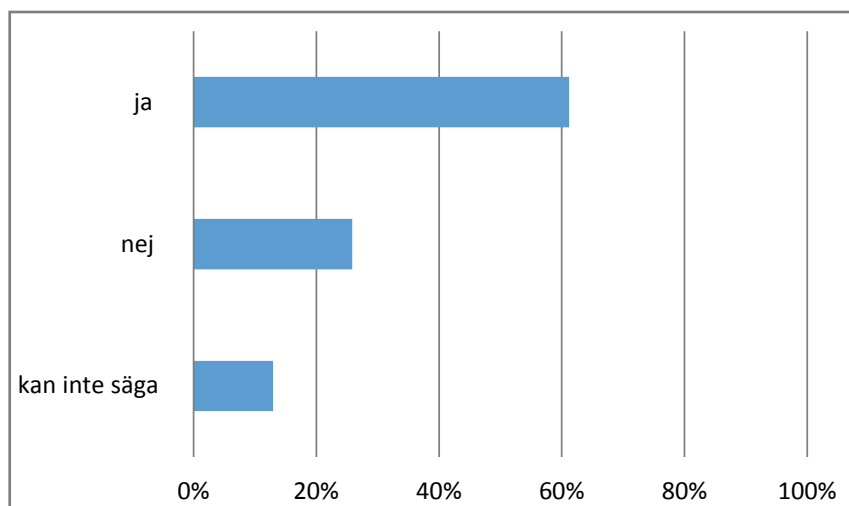
Det stöd som eleverna får har förbättrats

Enligt Statistikcentralen fick 6 445 elever intensifierat och särskilt stöd i grundskolorna i Helsingfors år 2013. Eleverna uppgick till ca 14 procent av alla grundskoleeleverna. Antalet elever som har fått särskilt stöd har i stort sett hållits kvar på samma nivå under åren 2009–2013. Under år 2013 fick 4,4 procent av eleverna intensifierat stöd och 9,4 procent av eleverna särskilt stöd.

Till följd av ändringen av lagen om grundläggande utbildning har ett barn eller en ung person rätt att få stöd för sitt lärande inom ramen för allmänt stöd om behovet är tillfälligt eller kortvarigt. Som exempel på det allmänna stödet kan nämnas stödundervisning, handledartjänster och olika slags undervisningsarrangemang. Om det allmänna stödet inte är tillräckligt och om eleven är i behov av regelbundet stöd och ett flertal stöd-

former samtidigt ges stödet inom ramen för det intensifierade stödet. Som exempel på det intensifierade stödet kan nämnas specialundervisning på deltid och flexibla undervisnings- och provarrangemang. Innan en elev överförs till det intensifierade stödet görs en pedagogisk bedömning av eleven. Om ett barn eller en ung person är i behov av exempelvis specialundervisning på heltid eller individuella undervisningsarrangemang har eleven rätt till särskilt stöd. För en elev som ska omfattas av det särskilda stödet fattas det ett beslut om det. Innan ett beslut om det särskilda stödet fattas görs en pedagogisk utredning i fråga om eleven.

Enligt enkäten bland grundskolerektorerna har stödet som en elev får förbättrats tack vare ändringen av lagen om grundläggande utbildning (figur 13). Av dem som besvarade frågorna var 61 procent av den här åsikten. I öppna svar lyfte rektorerna fram att stödet ges på ett mer systematiskt sätt numera tack vare reformen. Det systematiska sättet har å sin sida ökat elevernas jämlikhet och medverkat till att stödet är av en likvärdig kvalitet. Gemensamma anvisningar och spelregler bidrar till att kvaliteten på stöd ligger på samma nivå i olika skolor. De pedagogiska dokumenten har ökat insynen i och dokumentationen av ärenden, vilket har lett till starkare rättsskydd för eleverna och lärarna. Dokumentationen förbättrar det stöd som eleven får vid sina fortsatta studier. Informationen förs vidare på ett bättre sätt i skriftlig form när en elev t.ex. byter skola. Elevens och föräldrarnas upplevelse av att bli hörda har förbättrats därför att parternas åsikter dokumenteras synligt i ett dokument. Nuförtiden är det stöd som ges mer målinriktat och parternas bundenhet till det stöd som ska ges har stärkts.



Figur 13. Funktionsdugligheten hos modellen för stöd som ges på tre nivåer: Anser du att stödet till specialelever (allmänt, intensifierat, särskilt stöd) har förbättrats genom ändringen av lagen om grundläggande utbildning?

Tidigt ingripande realiserar inte

Till målen för revideringen av lagen om grundläggande utbildning hörde ett ingripande på ett tidigt stadium. Med hjälp av tidigt ingripande förebygger man långvariga problem och hinder för inläringen. Enligt den intervju som gjordes bör man ingripa vid svårigheter i inläring och skolgång redan i nybörjarundervisningen i de första årskurserna eller i förskoleundervisningen. Stödet bör ges i ett tidigare skede än för närvarande. Enligt enkäten och de statistiska uppgifterna är så ofta inte fallet. I grundskolan var det eleverna i första årskursen som i ytterst ringa utsträckning fick det intensifierade och det särskilda stödet under åren 2011–2013. Det särskilda stödet gavs främst till elever i de sista årskurserna under åren 2011–2013.

Samarbetet i övergångsfaserna är med tanke på stödet ytterst viktigt till exempel för dem som övergår från förskola till grundskola. Samarbetet i övergångsfasen är viktigt därför att man genast ska kunna ordna samma slags stöd som barnet har haft redan på daghemmet eller i förskoleundervisningen. Enligt vissa av rektorerna

bör man på ett frimodigare sätt reagera på ett barns behov av stöd. Från förskoleundervisningen kan det till skolan överföras barn som inte har fått stöd trots att de hade varit i behov av det. Det är ofta så att behovet av stöd inte kartläggs förrän under de första skolåren och det är för sent för många. Behovet av stöd bör utredas redan i daghemmet, inom förskoleundervisningen eller på rådgivningsbyrån. Stödåtgärderna bör vidtas redan inom småbarnsfostran.

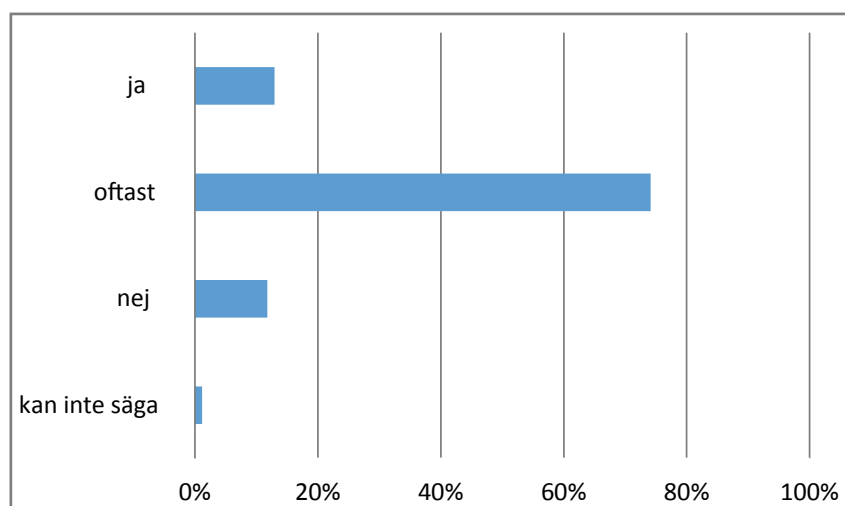
Lärarnas behörighet har förbättrats men det är brist på resurser på grund av att arbetsmängden ökar

Behörigheten hos dem som arbetar inom specialundervisningen är god enligt de statistiska uppgifterna. Andelen behöriga lärare inom specialundervisningen uppgår till 81 procent. Enligt de statistiska uppgifterna har behörigheten hos dem som arbetar inom specialundervisningen förbättrats under de senaste åren. Undervisningsverket uppger att det har understött och utbildat personer som har skaffat sig behörighet som specialklasslärare och situationen vad gäller behörigheten är nu bättre än tidigare.

Av enkätsvaren framgick det att majoriteten (47 procent) ansåg att tillgången till lärarresurser och behöriga speciallärare inte var tillräcklig. I de öppna svaren lyfte ett flertal av dem som anförde svaren fram de knappa resurserna. Enligt dem som hade svarat har ändringen av lagstiftningen ökat lärarnas och rektorernas arbetsmängd. Det tar mycket tid i anspråk att fylla i dokumenten och det har inte anvisats resurser för det. Tillgången till skolgångsbiträden och övriga stödresurser bör vara tillräcklig. Med de nuvarande resurserna går det inte att garantera en trygg och resultatbringande inlärningsmiljö trots att lagen har skapat goda strukturer.

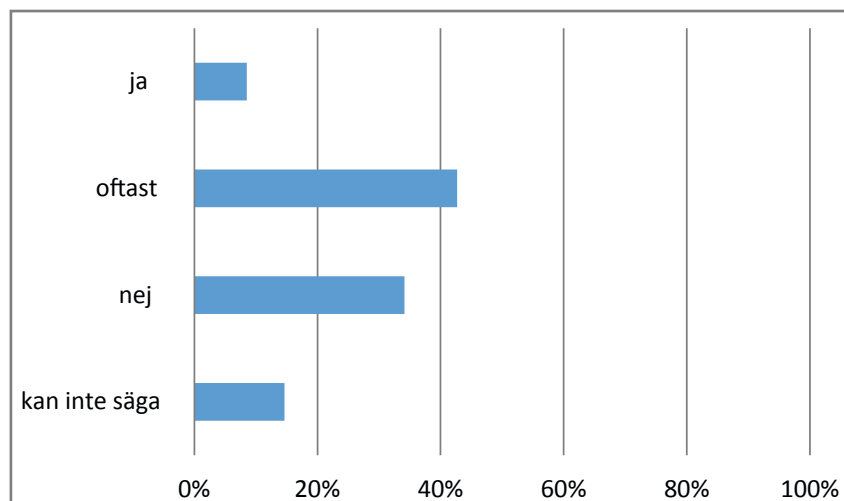
Särskilt stöd har beviljats rätt så bra på grundval av ansökningarna

Enligt dem som hade besvarat enkäten så får de som har ansökt om särskilt stöd i de flesta fall vid behov ett positivt beslut (figur 14). Enligt uppgifter från undervisningsverket så uppgick antalet beslut om särskilt stöd vilka fattades av undervisningsverket till 2 351 stycken år 2013. Antalet negativa beslut om särskilt stöd uppgick till 200 stycken år 2013. Av dem gällde tolv ändringar av särskilt stöd. År 2013 minskade antalet negativa beslut som gällde det särskilda stödet från år 2012.



Figur 14. Beslut om särskilt stöd: Anser du att de som har ansökt om särskilt stöd vid behov får ett positivt beslut?

De som hade besvarat frågorna ansåg att de negativa besluten oftast är fattade på goda grunder (figur 15). Av dem som besvarade frågorna var 42 procent av den här åsikten. Av de anförda svaren var 34 procent nekande och 9 procent jakande.



Figur 15. Anser du att de negativa beslut som gäller särskilt stöd är fattade på goda grunder?

SLUTSATSER

Huvudfrågan för utvärderingen var på vilket sätt det stöd som en elev får har förändrats och huruvida det har förbättrats tack vare ändringen av lagen om grundläggande undervisning. På grundval av utvärderingen kan man konstatera att det stöd som eleverna får har förbättrats tack vare reformen. Reformen har ökat arbetsmängden men resurserna har inte ökat i samma takt.

Det stöd som eleverna får för närvarande är mer systematiskt och målinriktat jämfört med tidigare. Samförstånd och engagemang i fråga om stödet har vad gäller alla parter stärkts tack vare dokumentationen. Elevernas och lärarnas rättsskydd har ökat tack vare de dokument som upprättas. Jämlikheten mellan eleverna vilar på en stadigare grund därför att skolorna har enhetliga anvisningar och spelregler.

Stödet till eleverna har förbättrats men ges inte på ett tidigt stadium så som eftersträvas i lagen om grundläggande utbildning.

Till målen för reformen hörde att flytta stödet som ges till eleven till ett tidigare stadium. På grundval av utvärderingen har det stöd som ges eleverna inte flyttats till att ges i de första årskurserna. Det särskilda stödet ges främst i de sista årskurserna inom den grundläggande utbildningen. På grundval av utvärderingen bör stödåtgärder initieras på ett så tidigt stadium som möjligt, gärna redan inom småbarnsfostran. Behovet av stöd är ofta synligt redan i förskolan eller i dagvården. Information om att ett behov av stöd hos ett barn har identifierats bör förmedlas vidare till den grundläggande utbildningen och det förutsätter att samarbetet mellan småbarnsfostran och den grundläggande utbildningen intensifieras och att informationsgången säkerställs. Inom nybörjarundervisningen bör man även framöver lägga vikt vid lärarnas kompetens och vid identifieringen av barnets behov av stöd.

Den andra frågan som ställdes var om de som ansökt om särskilt stöd fått ett positivt beslut. På grundval av utvärderingen kan det sägas att de som har ansökt om särskilt stöd nästan alla gånger har fått ett positivt beslut. De negativa beslut som har fattats om det särskilda stödet är i allmänhet fattade på goda grunder.

Den tredje frågan som ställdes gällde huruvida tillgången till lärarresurser och behöriga speciallärare var tillräcklig. Behörigheten hos de lärare som arbetade inom specialundervisningen på undervisningsverket har ökat under de senaste åren. Läget i fråga om behörigheten hos speciallärarna var gott. Det fanns dock brister i fråga om tillgången till ett tillräckligt antal speciallärare och assistenter. Resursbristen försvagar möjligheterna att ge stöd. Reformen har lett till att arbetsmängden på skolorna har ökat men resurserna har inte ökat.

REVISIONSNÄMNDEN KONSTATERAR ATT

- samarbetet och informationsgången mellan barnomsorgsverket och undervisningsverket bör intensifierats i fråga om de barn som är i behov av stöd för att säkerställa ingripande på ett tidigt stadium.
- lärarnas färdigheter att inom nybörjarundervisningen observera problem med lärandet och behov av stöd på ett tidigt stadium bör ytterligare förbättras.
- undervisningsverket bör se till att speciallärraresurserna och de övriga assistentresurserna är tillräckliga för det allmänna, intensifierade och särskilda stödet till de elever som konstateras ha ett behov av stöd.

4.7 UTVÄRDERINGAR SOM RÖR STADSPLANERINGS- OCH FASTIGHETSVÄSENDET**4.7.1 FRÄMJANDE AV BOSTADSPRODUKTION TILL ETT RIMLIGT PRIS**

Som mål har i Helsingfors stads strategiprogram 2013–2016 satts att olika slags hushåll erbjuds bostäder som är av hög klass, betingar ett rimligt pris och är lämpliga i livssituationen i fråga. För att nå målet har som åtgärder bl.a. framlagts att produktionen av bostäder till ett rimligt pris i olika delar av Helsingfors betyder att det i alla faser av stadsplaneringen och bostadsbyggandet måste ses till att genomförandesättet är sådant att boendekostnaderna blir rimliga. Mål och åtgärder som på olika sätt främjar rimliga boendekostnader har förutom i strategiprogrammet också framlagts i ett genomförandeprogram för boende och boenderelaterad markanvändning, i ett beslut om att verkställa genomförandeprogrammet, i en slutrapport från en arbetsgrupp som stadsdirektören hade tillsatt för att göra processen för att producera bostäder smidigare samt i Helsingfors parkeringspolitik.

Har genomslagskraftiga åtgärder vidtagits för att främja bostadsproduktion till ett rimligt pris?

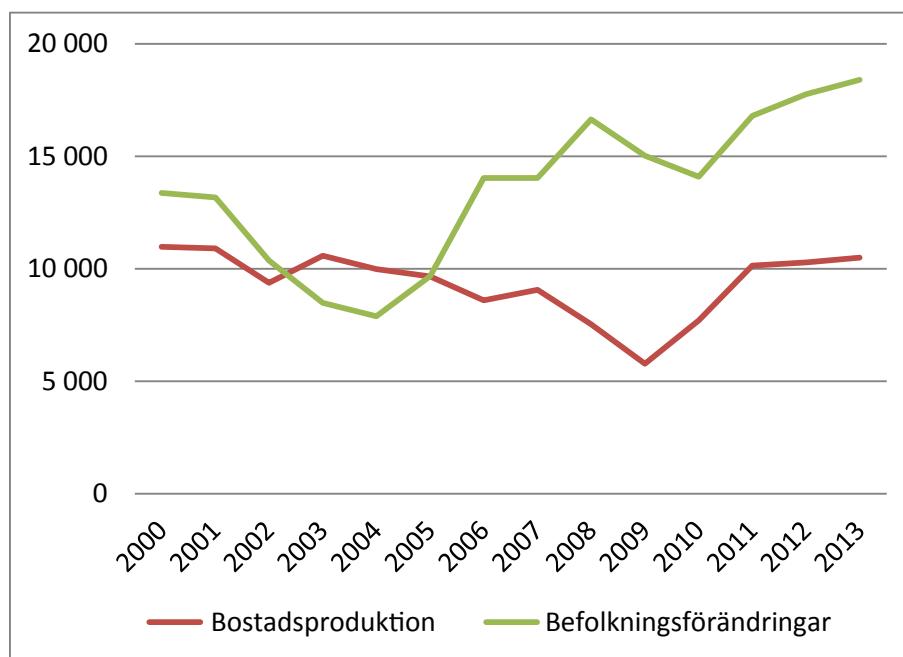
Syftet var att utvärdera om stadens förvaltningsgrenar har agerat för att främja bostadsproduktion till ett rimligt pris genom att uppfylla de mål och vidta de åtgärder som fullmäktige och stadens ledning har fastställt. Dessutom granskades vilka möjligheter staden har att genom egna åtgärder påverka prisnivån på boendet.

Till det huvudsakliga utvärderingsmaterialet hörde svaren på en enkät som skickades per e-post till bostadsproduktionsbyrån, Helsingfors stads bostäder Ab, stadskansliet och stadsplaneringskontoret. I enkäten tillfrågades förvaltningsgrenarna om de hade vidtagit de åtgärder som förutsatts i strategiprogrammet för att främja boende till ett rimligt pris och vilka åtgärder de har för avsikt att vidta samt om åtgärderna har haft iakttagbara verkningar. På grundval av svaren har vidtagandet av åtgärder och deras effekter utvärderats.

Dyr parkeringslösning höjer också bostadspriserna

Till de bakomliggande orsakerna till problemen på bostadsmarknaden i Helsingforsregionen hör att efterfrågan på bostäder ökar kontinuerligt och att bostadsproduktionen ständigt från år till år är för liten i förhållande till efterfrågan. Man kan anta att efterfrågan på bostäder kommer att vara stor även i framtiden (figur 16). Om bostadsproduktionen är för liten i förhållande till efterfrågan avspeglar det sig i bostadspriserna och bostadshyrorna på grund av överefterfrågan på bostäder. Överefterfrågans inverkan på bostadspriserna förstärks av den höga inkomstnivån i Helsingforsregionen. Trots att bostadspriserna stigit även på annat håll i Finland har de stigit kraftigast i Helsingfors och framför allt i innerstaden.

Staden kan indirekt påverka priset på boendet genom att erbjuda rikligt med detaljplanerade tomter. Enligt undersökningar kan man genom ett stort utbud åtminstone fördröja prisuppgången på bostäder. På så vis kan också alla åtgärder för att effektivisera tomtöverlåtelse och detaljplanläggning indirekt öka bostadsutbudet och stävja prisstegringen.



Figur 16. Bostadsproduktion och befolkningsförändring i Helsingforsregionen 2000–2013.

De främsta faktorerna som höjer kostnaderna för ett byggprojekt är parkeringslösning och dålig markbeskaffenheter. Kostnaderna för de här kan uppgå till hundratals euro per bostadskvadratmeter. Övriga faktorer som höjer priset på byggandet är bland annat normer för befolkningsskyddsrum och framkomlighet, hustyp, lågt våningstal, ringa stomdjup, dyrt fasadmateriäl och liten genomsnittlig våningsyta per bostad. Av de här är markbeskaffenheten den enda faktor som man inte kan inverka på med hjälp av beslut som fattas av antingen staden eller staten. Det bör naturligtvis uppmärksammas att i fråga om enskilda byggprojekt så varierar kostnadsförhållandet utifrån de aktuella förhållandena och målen.

Staden kan direkt inverka på kostnaderna för byggandet bland annat genom detaljplanebestämmelser som gäller exempelvis parkering, gemensamma lokaler, byggnadsmassans utformning och fasad. Vissa av normerna som orsakar kostnader såsom kraven på framkomlighet och skyldigheten att bygga befolkningsskyddsrum är däremot lagstadgade och på dem kan staden inverka endast indirekt via staten.

Åtgärder som på ett betydande sätt inverkar på priset har vidtagits på ett varierande sätt

I Helsingfors parkeringspolitik ingår som en strategisk riktlinje att parkeringen bör stödja boende till ett rimligt pris och målet är att priset på en bostad och priset på en parkeringsplats ska hållas isär. Bostadsproduktionsbyrån har på Busholmen byggt två bostadsaktiebolag där investeringskostnaderna för bilplatserna direkt har inriktats endast på de bostäder som har en bilplats. Priset på en parkeringsplats vid husen på Busholmen utformades till 45 000–61 000 euro. I sina svar anförde förvaltningsgrenarna inga konkreta åtgärder eller planer för åtgärder med hjälp av vilka priset på bostäderna och parkeringsplatserna hålls isär på det sätt som det förutsätts i den parkeringspolitik som stadsstyrelsen har godkänt. Ärendet har således inte avancerat efter det att pilotobjekten färdigställdes. Allt som allt har åtgärder för att försöka hålla priset på bostäder och parkeringsplatser isär utretts i olika arbetsgrupper redan i cirka tjugo års tid.

Enligt Helsingfors parkeringspolitik och den av stadsstyrelsen godkända slutrapporten som en arbetsgrupp som hade tillsatts för en smidigare bostadsproduktion har lämnat bör parkeringsnormen vara flexibel i samband med kompletterings- och tilläggsbyggande för att byggandet tekniskt och ekonomiskt sett ska vara

möjligt. Enligt stadsplaneringskontoret färdigställdes i samarbete med stadskansliet en rapport "Esikaupunkialueiden lisä- ja täydennysrakentamisen pysäköintiratkaisut" ("Parkeringslösningar för tillägg- och kompletteringsbyggande i förstadsområden") år 2014. I rapporten föreslås bland annat att man i förstadsområden övergår till att centralisera parkeringen i samband med kompletterande byggande och att parkeringsnormen luckras upp i närheten av stamförbindelserna till kollektivtrafiken samt att man i vissa fall kan överväga att totalt slopa normen. Avsikten är att en ändring av kalkylanvisningen lämnas till stadsplaneringsnämnden i början av 2015. Dessutom har ledningsgruppen för stadsplaneringskontoret beslutat att staden i fråga om kompletterande byggprojekt med en våningsyta som är mindre än 1 200 kvadratmeter inte förutsätter att det anläggs bilplatser i enlighet med det som anges i kalkylanvisningen. De verkningar som ändringen av kalkylanvisningen leder till kommer att kunna ses under de närmaste åren.

Målet med det genomförandeprogram som har tagits fram för boende och boenderelaterad markanvändning är att staden vidtar åtgärder för att påverka staten så att den söker lösningar som är bättre än de nuvarande på de faktorer som har en höjande effekt på kostnaderna för byggandet. Enligt förvaltningsgrenarnas svar deltar de i en dialog med staten i fråga om exempelvis ett s.k. normtalko. Enligt svaren kommer staden även framöver att fortsätta att samarbeta med staten och staden strävar efter att påverka att bestämmelser av det slag som gäller befolkningsskyddsrum slopas och att kraven på framkomlighet i studentbostäder görs skäligare. Den lagstiftning som inverkar på bostadsbyggandet har emellertid hittills inte ändrats på det önskvärda sättet.

Målet med genomförandeprogrammet för boende och boenderelaterad markanvändning år 2012 är att detaljplanereserven hålls på en sådan nivå som möjliggör en bostadsproduktion åtminstone för fem år. Enligt stadsplaneringskontoret tillmötesgår man målet genom att göra upp en ny generalplan som ska gälla för hela staden och en enhetlig generalplan för Östersundom. Avsikten är att de här planerna ska lämnas till fullmäktige för godkännande år 2016. Genom att realisera dem möjliggör man förutsättningar för att hålla detaljplanereserven på den nivå som det förutsätts i genomförandeprogrammet för boende och boenderelaterad markanvändning på lång sikt från och med i slutet av innevarande årtionde. Den stora detaljplanereserv som generalplanerna möjliggör kommer att i riklig utsträckning möjliggöra ett tillägg byggande som åtminstone leder till ett stävande av de stigande priserna på bostäderna. Förutom den kommande generalplanen så har stadsplaneringskontoret också gjort upp ett rikligt antal detaljplaner. Det mål som hade satts för omfattningen av detaljplanerad våningsyta (kvadratmeter) för bostäder nåddes under de två föregående åren (år 2013 och 2014). Omfattningen av detaljplanerad våningsyta för bostäder är således för närvarande rätt så god.

Enligt genomförandeprogrammet för boende och boenderelaterad markanvändning bör en tillräcklig tomtreserv säkerställas. Stadens tomtreserveringsbestånd motsvarar för närvarande kalkylmässigt nästan det mål som staden har satt för bostadsproduktionen för fem år (3 600 bostäder/år). Räknat som bostäder av det reserverade beståndet i sin helhet är ca 23 procent reserverat för av staten subventionerad hyresbostadsproduktion, ca 36 procent för s.k. mellanformsproduktion och ca 42 procent för oreglerad bostadsproduktion. Stadens tomtreservbestånd tillmötesgår för närvarande förtjänstfullt de finansierings- och besittningsmål som har satts. Trots att utbudet på tomter i princip är gott har det bindande målet för fastighetskontoret i fråga om överlåtelse av byggnadsrätt för bostäder inte nåtts under åren 2013 och 2014 bland annat på grund av det svaga marknadsläget. Tabell 20 visar på ett överskådligt sätt hur de olika åtgärderna har vidtagits.

Tabell 20. Åtgärder som har vidtagits, åtgärdernas effekt, effektens styrka och verkningssätt

Åtgärd	Effektens styrka och verkningssätt	Har åtgärder vidtagits, vilka?	Har åtgärderna effekt
Priset på bostäder och bilplatser hålls isär	Ytterst betydande, direkt effekt	Bara delvis, en pilot har genomförts tidigare, inga övriga planer	I pilotobjektet var effekten på bostadens pris betydande
Flexibel parkeringsnorm vid kompletteringsbyggnad	Ytterst betydande, direkt effekt	Delvis, 2015 förslag till revidering av normen för förstäderna	Effekterna kan ses inom de närmaste åren
Detaljplanreserven hålls på tillräcklig nivå	Betydande, indirekt effekt	Ja, upprättande av en generalplan och en rad detaljplaner	Kan ses i framtiden
Tomtreserven hålls på en tillräcklig nivå	Betydande, indirekt effekt	Delvis, ett rikligt antal tomter bjuds ut för reservering. Målen för överlåtelse har inte nåtts.	Kan ses inom de närmaste åren, konjunkturerna inverkar
Genomförande av förvaltnings- och finansieringsformsindelningen enligt MB-programmet	Betydande, indirekt effekt	Ja, planläggning och tomtöverlåtelse har möjliggjort en mångsidig indelning	Den i MB-programmet fastställda indelningen har utfallit rätt så bra
Påverkan gentemot staten för att ändra normer som höjer kostnaderna	Betydande, (stadens åtgärder) indirekt effekt	Ja, förvaltningarna deltar i statliga arbetsgrupper	Hittills inga effekter
Detaljplanemässiga och teknisk-ekonomiska förutsättningar för bostadsproduktionen beaktas	Måttfull, direkt effekt	Ja, stadsplaneringskontoret deltar i beredningen av förslagen till tomtöverlåtelser	Indelningen som definieras i MB-programmet har realiserats rätt så bra
I samband med att planen görs upp bedöms kostnadseffekterna av genomförandet	Måttfull, indirekt effekt	Delvis, i samband med betydelsefulla planer bedöms den totala lönsamheten	Effekterna kunde inte bedömas
Detaljplanebestämmelserna sätts i proportion till områdets läge och prisnivå	Måttfull, direkt effekt	Ja, planberedarnas kostnadsmedvetenhet ökar med hjälp av utbildning och samarbete	Effekterna kunde inte bedömas
Utvecklingen av kompanjonsplanläggning	Måttfull, direkt effekt	Ja, en processbeskrivning har gjorts upp över erfarenheterna hittills	Effekterna kan ses när de första objekten har färdigställts
Tillägs- och kompletteringsbyggande på stadens egna hyreshustomter	Måttfull, indirekt effekt	Ja, en utredning om kompletteringsbyggande har gjorts och den kompletteras kontinuerligt. För totalrenoveringsprojekt utreds byggpotentialen.	Ett flertal objekt är i bygg-, planerings- eller planfasen
Utveckling av sätten att överlåta tomter och pristävlingar	Måttfull, indirekt effekt	Ja, staden har övergått till kontinuerlig tomtansökan, delegeringsreglerna har utvecklats, nya tävlingsformer har utvecklats och nya bereds	Antalet sökande har ökat, förfarandet har påskyndats

SLUTSATSER

Stadens verk har till en del börjat främja åtgärder som inverkar på rimligheten vad gäller boendepiserna. Åtgärder som direkt inverkar anmärkningsvärt på kostnaderna för bostäder har vidtagits exempelvis i fråga om en revidering av bilplatsnormen. Ett förslag som underlättar parkeringslösningar i samband med kompletterings- och tilläggsbyggande lämnas till stadsplaneringsnämnden under 2015. Verkningarna kan synas under de närmaste åren. Å andra sidan tar staden enligt förslaget inte itu med parkeringsnormen i innerstaden där de högsta kostnaderna finns.

Åtgärder som främjar rimliga boendepiserna har vidtagits men det behövs effektivare åtgärder.

Åtgärder för att hålla priset på bostäder och parkeringsplatser isär har inte vidtagits med undantag av de pilotobjekt som det hade fattats beslut om redan innan den nuvarande parkeringspolitiken som stadsstyrelsen har godkänt inleddes. Åtgärder för att hålla priserna isär har utretts i olika arbetsgrupper redan i ca 20 års tid. Om priserna hölls isär så skulle det komma att ha en påtaglig inverkan på priset på en enskild bostad.

Stadens myndigheter deltar i ett flertal statliga arbetsgrupper som bland annat dryftar den inverkan som normerna för befolkningsskyddsrum och framkomlighet har på priset för byggandet av bostäder. För närvarande finns emellertid inga ändringar av de lagar och förordningar som gäller bostadsbyggandet i sikte.

Stadsplaneringskontoret och fastighetskontoret har under den senaste tiden producerat ett stort antal detaljplaner och tomter som möjliggör ett ökat bostadsutbud och som således dämpar stegringen av bostadpriserna. Det planeras också en ny generalplan för Helsingfors och den ska möjliggöra produktionen av nya detaljplaner långt in i framtiden. Stadsplaneringskontoret och fastighetskontoret bör dock se till att det även i framtiden finns ett rikligt utbud av detaljplanerad tomtmark.

REVISIONSNÄMNDEN KONSTATERAR ATT

- stadsplaneringskontoret och fastighetskontoret bör främja att priserna på en bostad och en parkeringsplats hålls isär och att övriga parkeringspolitiska åtgärder som främjar ett boende till ett rimligt pris vidtas.
- stadsstyrelsen bör fortsätta med att påverka staten så att de lagar och förordningar som höjer kostnaderna på byggandet ändras.
- stadsplaneringskontoret och fastighetskontoret bör se till att detaljplaneproduktionen och tomtutbudet hålls på en hög nivå varje år.

4.7.2 GRUNDER FÖR BEVILJANDE OCH ÖVERVAKNING AV STADENS HYRESBOSTÄDER

Enligt Helsingfors stads strategiprogram 2013–2016 bör olika slags hushåll erbjudas bostäder som är av hög klass, betingar ett rimligt pris och är lämpliga i livssituationen i fråga. Helsingfors stad är Finlands största hyresvärd och äger ca 56 500 hyresbostäder. Av bostäderna är ca 45 000 statsbelånade ARA-hyresbostäder.

Huvudfrågan för utvärderingen var huruvida stadens beviljande av ARA-hyresbostäder baserar sig på de regler som Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet ARA har ställt upp. Som delfråga ställdes hur många de val av hyresgäster vilka görs på avvikande grunder är och om de här valen av hyresgäster följer bestämmelserna. Dessutom utreds på vilket sätt staden har hand om övervakningen av grunderna för beviljandet av hyresbostäder i fråga om övriga sammanslutningar som hyr ut ARA-bostäder i stadens område.

Som utvärderingsmaterial har använts lagar och förordningar som gäller ARA-hyresproduktionen och bo-

endet i ARA-hyresbostäder och ARAs anvisningar vilka jämfördes med de beslut om valet av hyresgäster vilka bostadsnämnden har fattat. Dessutom skickade bostadsavdelningen statistiska och övriga uppgifter i anslutning till boende till revisionsnämnden. Med tanke på utvärderingen intervjuades personal på bostadsavdelningen på fastighetskontoret och utvärderingsnämndens första sektion företog ett utvärderingsbesök på avdelningen.

Målet en jämlik invånarstruktur

Bostadsavdelningen på fastighetskontoret marknadsför och förmedlar stadens hyresbostäder. År 2014 förmedlades 2 520 bostäder och antalet inkomna ansökningar uppgick till sammanlagt 55 515. Antalet aktiva ansökningar som fortfarande var i kraft uppgick till 24 600 den 31 december 2014.

Valet av hyresgäster ska grunda sig på den sociala ändamålsenligheten och det ekonomiska behovet, som utvärderas utgående från den sökandes behov av bostad, förmögenhet och inkomster. Det har satts en gräns för förmögenheten. Det finns däremot ingen inkomstgräns men inkomsterna beaktas som en faktor som jäm-

Överensstämmer beviljandet av stadens ARA-hyresbostäder med ARAs bestämmelser?

ställs med behovet av bostad och förmögenhet i samband med att de sökande ställs i företrädesordning.

Enligt bestämmelserna som gäller valet av hyresgäster ska företräde ges åt bostadslösa och övriga sökandehushåll som

är i ett akut behov av bostad, är minst bemedlade och låginkomsttagare. På samma gång ska en mångsidig invånarstruktur och ett socialt sett balanserat val av hyresgäster beaktas. Dessutom har staden satt som mål för förmedlingen av hyresbostäder en balanserad invånarstruktur mellan olika stadsdelar och välfungerande boendegemenskaper. Målet som gäller en mångsidig invånarstruktur står enligt bostadsavdelningen i konflikt med det att man bör välja de som har de lägsta inkomsterna och är minst bemedlade.

Till utvecklingsförslagen i miljöministeriets rapport 4/2015, Asumisen tuki- ja verojärjestelmien vaikuttavuus, (Stöd- och skattesystem för boende och deras verkningsfullhet) hör att effektivisera inriktningen av bostadsbeståndet på hushåll som har låga inkomster och är mindre bemedlade med undvikande av eventuella negativa konsekvenser. Dessutom bör man enligt rapporten utreda förutsättningarna för att bredda valet av hyresgäster till att även gälla flyttningar som sker inom bostadsbeståndet därför att då kan man på nytt bedöma det bostadsbehov, de inkomster och den förmögenhet som respektive hushåll har. Finansministeriet reserverade sig mot rapporten och ansåg att man bör återföra inkomstgränserna för att inrikta stödet på ett tydligare sätt till dem som har de lägsta inkomsterna och är minst bemedlade. Dessutom bör kontrollerna av inkomst- och förmögenhetsgränserna också gälla de nuvarande hyresgästerna.

Att stadsdelar differentieras exempelvis med tanke på invånarunderlag eller bostadsbestånd är normalt i fråga om utvecklingen i storstäderna. Utvecklingen kan vara positiv men den kan också ha negativa konsekvenser. Fattigdom, arbetslöshet och sociala problem av olika slag kan hopa sig områdesvis och fenomenet kallas då segregation. I samband med att bostadssekreterarna väljer hyresgäster i sitt område har de möjlighet att i fråga om varje enskilt hus och varje enskild våning begrunda utformningen av invånarstrukturen. I fråga om indikatorer som beskriver invånarstrukturen följer staden för närvarande endast språk. Under den senaste tiden har man dock dryftat också övriga potentiella indikatorer, såsom utbildningsnivå, arbetslöshetsgrad och inkomstnivå.

Sökande tackar ofta nej till ett bostadserbjudande

Valet av hyresgäster sker i praktiken utifrån det sätt på vilket de sökande har definierat sitt bostadsönskemål. När bostäder blir lediga fungerar de sökandes sökkriterier som hjälp vid avgränsningen av den grupp som bostadssekreterarna sedan ska gå igenom och bland vilken de ska välja hyresgäster.

De sökande som på basis av ett val erbjuds en bostad tackar ofta nej till den och enligt bostadsavdelningens statistiska uppgifter var de nekande svaren 33,5–39,5 procent under åren 2010–2014. Den sökande bör ha en

giltig orsak till sitt avböjande. År 2013 var drygt en tredjedel av dem som räknades ha avböjt bostaden sådana som inte alls tog kontakt efter det att ha erbjudits en bostad. Ansökan upphör då att vara i kraft. Företeelsen kan till en del eventuellt förklaras av att den sökande bara har tre dygn på sig att besvara erbjudandet.

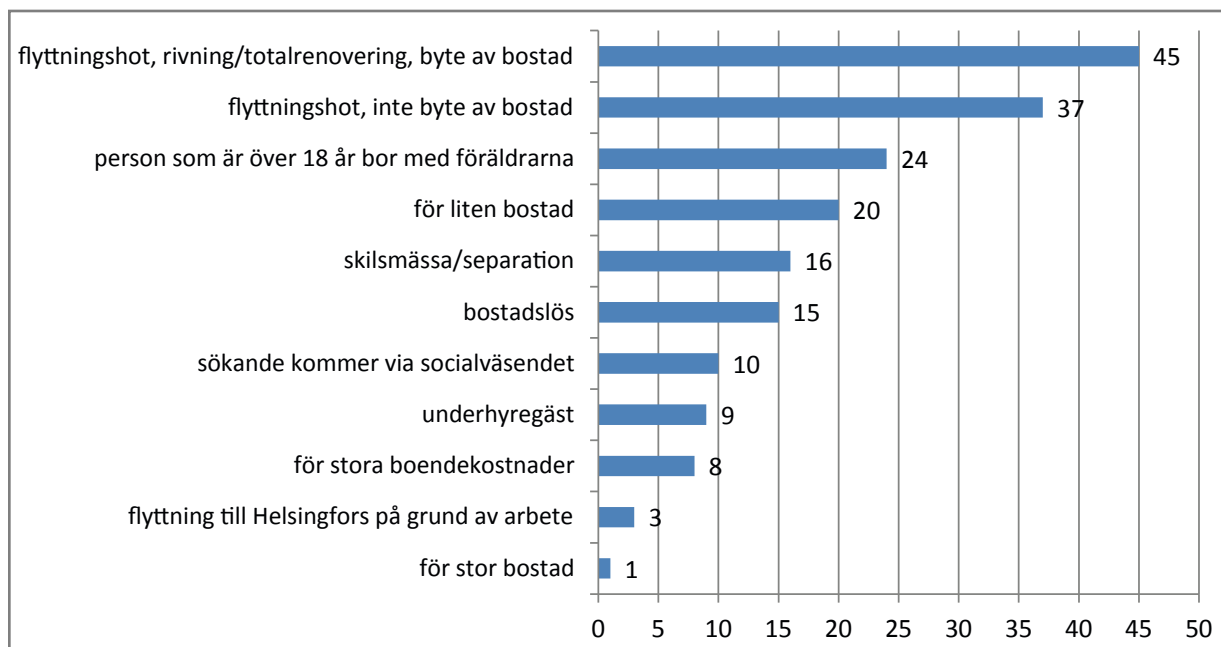
Bostadsnämndens formella roll vid valet av hyresgäster

Efter det att bostadsavdelningen har gjort sina val av hyresgäster så lämnas besluten till bostadsnämnden som enligt instruktionen för fastighetskontoret med sitt beslut bekräftar valet av hyresgäster. Om nämnden fattade beslut i förväg så skulle det här enligt bostadsavdelningen leda till dröjsmål i fråga om tiden mellan det att en bostad blir ledig och bjuds ut. Enligt nuvarande praxis har ett beslut om uthyrning fattats och ett hyresavtal med hyresgästen ingåtts redan innan nämnden fattar beslut om det val som har gjorts.

Nämnden kan enligt de uppgifter som har erhållits av bostadsavdelningen besluta att låta bli att bekräfta ett enskilt val eller alla val som har föreslagits. I en situation där nämnden inte bekräftar valet av hyresgäster bör staden i tingsrätten väcka talan om hävning av hyresavtalet. Med tanke på det starka skydd som hyreslagen ger hyresgästen är det ytterst osannolikt att domstolsprocessen skulle leda till att ett ingått hyresavtal hävs. Bostadsnämnden har diskuterat ett slopande av godkännandet som görs i efterhand men tills vidare fortsätter det nuvarande förfaringssättet att gälla.

Vid valet av hyresgäster iakttas bestämmelserna

Att förmedlingen av hyresbostäderna grundar sig på social ändamålsenlighet och ekonomiskt behov testades i fråga om de val av hyresgäster som fastställdes vid bostadsnämndens sammanträde 12.12.2014. Nämnden gick igenom alla 188 förmedlade bostäder i bostadsavdelningens förteckning från 4.12.2014 över valet av hyresgäster och bedömde bostadsmottagarnas rätt till bostad på basis av uppgifterna i förteckningen. I det val av hyresgäster vilket bostadsnämnden fastställt klassades alla bostadsmottagares behov som brådskande eller mycket brådskande. Figur 17 visar valet av hyresgäster indelade på basis av rätten till bostad.



Figur 17. Bostadsnämndens beslut av den 12 december 2014 om att bekräfta valet av hyresgäster enligt grunderna för valet (antal)

Vid valet av hyresgäster var 48 (25,5 procent) sådana som bytte bostad, och för 45 av dem förelåg flyttningshot på grund av rivning eller totalrenovering av den nuvarande bostaden. Flyttningshot på grund av uppsägning från den nuvarande bostaden var den vanligaste orsaken också bland de övriga som sökte bostad.

Inkomsterna och uppgifterna om förmögenhet hos de hushåll som sökte bostad stämde överens med ARA-bestämmelserna. De största bruttoinkomsterna per månad per person uppgick till 3 500–4 000 euro. Antalet sökande av detta slag uppgick till sammanlagt fyra varav en bodde hos föräldrarna, en hotades av flyttning på grund av uppsägning från den nuvarande bostaden och två var bostadslösa.

Enligt den uppfattning som bildades i samband med utvärderingarna hade valet av hyresgäster i fråga om alla de 188 bostäder som hade förmedlats gjorts i enlighet med ARA-bestämmelserna.

I statsrådets förordning om val av hyresgäster till arava- och räntestödshyresbostäder finns paragrafer enligt vilka man kan avvika från de normala grunderna för val av hyresgäster i vissa situationer. Undantagsbeslut i förhållande till ARA-lagstiftningen fattas bland annat i fråga om personalbostäder för gårdskarlar och servicemän. Dessutom fattades de på grund av totalrenovering och rivning i fråga om dem som bytte bostad på grund av flyttningshot. Deras andel av de undantagsbeslut som fattades 2014 var ansevärd. Enligt den uppfattning som bildades i samband med utvärderingarna hade de val av hyresgäster vilka grundade sig på undantagsbeslut gjorts i enlighet med statsrådets förordning och ARAs anvisningar.

Tillsynsresurserna ett bekymmer

I Helsingfors finns ca 23 000 ARA-hyresbostäder som inte ägs av staden. De ägs närmast av allmännyttiga sammanslutningar varav de största är VVO och Sato. Enligt lagen hör valet av hyresgäster till de här ARA-hyresbostäderna till Helsingfors stad.

I fråga om ARA-hyresbostäder finns det i Helsingfors, Esbo och Vanda ett gemensamt tillsynssystem och sedan 1998 använder man gemensamma tillsynsanvisningar. Kommunen kan utföra tillsynen i förväg eller i efterhand. I Helsingfors utövas tillsynen i regel i efterhand på basis av elektroniska månadsanmälningar och eventuella uppgifter som kompletterar dem. En del av tillsynen utförs i förväg och valet av hyresgäster ska då skickas till kommunen för godkännande. Ett förfarande av detta slag tillämpas när det är fråga om en av ARA utsedd ny allmännyttig sammanslutning och eventuellt när det är fråga om att förrätta det första valet av hyresgäster till nya hyresbostäder. De uppgifter som har anmälts granskas på bostadsavdelningen som bedömer om valet av hyresgäster har gjorts i enlighet med de regler och anvisningar som har upprättats.

Tillsynen över valet av hyresgäster görs i fråga om cirka tusen sökande som får bostad per år. Enligt bostadsavdelningen har tillsynen över valet av hyresgäster efter sommaren 2014 i praktiken utförts av endast en person och på avdelningen är man oroad över hur resurserna ska räcka till för att sköta den uppgift som det föreskrivs om i lagen. År 2015 har man för avsikt att omvärdera behovet av resurser.

De tillsynsinspektioner som har utförts under de senaste åren har inte lett till sanktioner och man kan därför anta att de val av hyresgäster vilka har gjorts av utomstående har stämt överens med ARAs bestämmelser.

Valet av hyresgäster till ARA-hyresbostäder baserar sig på ARAs bestämmelser.

SLUTSATSER

Enligt den uppfattning som bildades i samband med utvärderingarna baserar sig valet av hyresgäster till stadens ARA-hyresbostäder på de bestämmelser som har utfärdats av Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet ARA.

Valet av hyresgäster grundar sig på den sociala ändamålsenligheten och det ekonomiska behovet. Enligt bestämmelserna som gäller valet av hyresgäster ska de hushåll som behöver en hyresbostad mest ges före-

träde. Det går dock att avvika från företrädesordningen om avsikten är en mångsidig invånarstruktur. Det här ger upphov till praktiska problemsituationer i samband med tolkningen av ARAs regler. Bostadsavdelningen följer för närvarande den mångsidiga invånarstrukturen endast på basis av invånarnas hemspråk. Bostadsavdelningen har också utrett möjligheten att använda sig av nya indikatorer.

Undantag från ARA-lagstiftningen görs relativt sällan i fråga om valet av hyresgäster till stadens hyresbostäder med undantag av de val av hyresgäster som görs därför att det föreligger ett flyttningshot på grund av totalrenovering eller rivning. Valen baserar sig på statsrådets förordning och ARAs anvisningar.

Till Helsingfors stads uppgifter hör att övervaka att grunderna för valet av hyresgäster följs i fråga om övriga ARA-hyresvärdar som är verksamma i kommunens område. Enligt de uppgifter som erhållits vid utvärderingarna stämmer valet av hyresgäster överens med ARAs bestämmelser. Från och med sommaren 2014 är det på bostadsavdelningen endast en person som har haft hand om övervakningen. År 2015 har man för avsikt att omvärdera behovet av resurser.

REVISIONSNÄMNDEN KONSTATERAR ATT

- fastighetskontorets bostadsavdelning bör utveckla uppföljningsdata som på ett mångsidigare sätt än för närvarande beskriver invånarstrukturen.
- fastighetskontorets bostadsavdelning bör se till att tillräckliga resurser anvisas för stadens lagstadgade uppgift att övervaka de val av hyresgäster vilket utförs av för staden utomstående ARA-hyresvärdar.

4.7.3 INNELUFTSREPARATIONER I SKOLOR OCH DAGHEM

Revisionsnämnden utvärderade år 2012 fuktskador i skollokalerna. Utvärderingens slutsats var att det finns brister i uppföljningen av de sanitära förhållandena på skolorna och att staden inte alltid har kapacitet att reagera tillräckligt snabbt på de problem som uppstår. Vid de utvärderingar som då gjordes granskade man inte hur resultatrika reparationerna hade varit.

Huvudfrågan för den här utvärderingen var huruvida stadens förfaringssätt är tillräckliga för att säkerställa resultatrika inneluftsreparationer. Följande delfrågor ställdes:

1. Gör man en ingående konditionsundersökning och en symtomenkät bland dem som brukar lokalerna innan reparationerna inleds?
2. Sätter man mål för reparationerna och följer hur de nås?
3. Följer man hur resultatrika reparationerna är med avseende på användarnas, d.v.s. personalens och barnens hälsa?

Är stadens förfaringssätt tillräckliga för att säkerställa resultatrika inneluftsreparationer?

Delfrågorna besvarades såväl sett ur synvinkeln för den process som lokalcentralen ansvarar för som på basis av ett antal granskade fall. På lokalcentralen gjordes två intervjuer. Till föremål för en närmare granskning utsågs tre skolor och tre daghem vars reparationer hade slutförts under åren

2011–2013. Till personalen och rektorerna samt daghemsföreståndarna vid objekten skickades en enkät om hur resultatrika reparationerna hade varit. Revisionsnämnden erhöll också uppgifter av företagshälsovården, skolhälsovården och inneluftsarbetsgrupperna vid undervisningsverket och barnomsorgsverket.

Vid de här utvärderingarna avsågs med förfaringssätt lokalcentralens processer. En betydande fråga på stads-

nivå är anvisningen av tillräckliga resurser och budgetering för underhåll av husbeståndet. Enligt motive-
ringen till stadens strategiprogram 2013–2016 i fråga om lokaler är målet att staden har förutsättningar att
ombesörja att bruksvärdet på det byggnads- och lokalbestånd som den äger bevaras. På grundval av den
senast gjorda utredningen om renoveringsskuld uppgår stadens renoveringsskuld för fastighetsbeståndet till
ca 1,4 miljarder euro. Renoveringsskulden beskriver i pengar skillnaden mellan det skick som byggnaderna för
närvarande är i och det skick som eftersträvas.

Ett stort antal konditionsundersökningar görs

Uppgifter om inneluftsproblem kan komma till lokalcentralens kännedom exempelvis på basis av att en en-
skild anställd eller ett flertal anställda misstänker att det finns ett problem och genom att en chef underrättar
den tekniska disponenten på lokalcentralen om problemet. Den tekniska disponenten utreder den totala
situationen och beställer och samordnar fortsatta undersökningar och reparationer.

Innan inneluftsundersökningar beställs så inspekterar disponenten och inneluftsexperten på lokalcentralen
objektet och på basis av inspektionen görs det upp en preliminär undersökningsplan. På lokalcentralen finns
det i egentlig mening endast en inneluftsexpert. Dessutom kan lokalcentralen beställa inneluftsundersök-
ningar av HSB-Byggherres inneluftsexperter. Experterna utför undersökningar både själva och genom att be-
ställa dem av konsulter.

Enligt fastighetschefen på lokalcentralen så utförs det i regel en grundlig konditionsundersökning innan en re-
novering inleds. Det är inte nödvändigt att göra en konditionsundersökning om det i en byggnad exempelvis
har inträffat en vattenolycka eller om det finns en synlig fuktskada vars orsak är uppenbar. På basis av de fall
som revisionsnämnden har granskat så har staden vid genomförandet av konditionsundersökningarna gått
tillväga på det sätt som beskrivs ovan.

Kostnaderna för fukttekniska konditionsundersökningar uppgår till i genomsnitt 30 000 euro per byggnad.
Under åren 2012–2014 har det gjorts undersökningar i anslutning till inneluften i över 200 fastigheter och på
årsnivå har det för undersökningar av inneluftsproblem använts mer än en miljon euro.

Lokalcentralen har avstått från att låta göra sedvanliga konditionsundersökningar därför att den anser att de
inte är nyttiga med tanke på förebyggandet av inneluftsproblem. Däremot genomfördes en pilot i området
Nordsjö år 2014 som innebar att det på alla skolor gjordes sådana konditionsbedömningar som framför allt
beaktade innelufts- och fuktskaderisker och byggnadsfysikaliska problem i byggnaderna. Erfarenheten av
verksamheten var goda.

En utvidgning av åtgärdsmodellen till att omfatta hela byggnadsbeståndet begränsas av det att en konditions-
bedömning som utförs i form av ett konsultarbete kostar ca 3 000 euro per objekt. Om lokalcentralen hade
möjlighet att själv anställa motsvarande experter så skulle priset på genomgången ligga kring tusen euro
per objekt. Hittills har stadens förfarande vad gäller vakanser och tillstånd att besätta dem och den interna
prioriteringen av resursbehov på lokalcentralen inte möjliggjort någon betydande ökning av inneluftsexpert-
resurserna. Stadens centralförvaltning har som svar på begäran om resurser anfört att lokalcentralen i större
utsträckning bör bruka konsulter. Vid tidpunkten för utvärderingen hade lokalcentralen berett ett förslag till
ändring av yrkesbeteckningen för en vakans i syfte att kunna anställa ytterligare en inneluftsexpert.

Efter det att ett inneluftsproblem har undersökts så beslutar ett råd på lokalcentralen om att anvisa anslag.
Om reparationer som utförs i samband med totalrenoveringar beslutar en prioriteringsgrupp som lyder un-
der stadens inneluftsgrupp. Under de senaste åren har reparationer av skolor prioriterats på grundval av in-
neluftsproblemen. Vid prioriteringsarbetet bistår inneluftsarbetsgruppen vid undervisningsverket och i fråga
om barndaghem inneluftsarbetsgruppen vid barnomsorgsverket.

Symtomenkäter görs endast sällan

Bland dem som använder lokalerna görs i allmänhet ingen symtomenkätundersökning. En tolkning av en symtomenkät eller resultat av en så kallad ineluftsenkät förutsätter medicinsk kompetens. Initiativ till att göra en enkät har i allmänhet tagits av HSB-Byggherres ineluftsexperter och ett beslut om att genomföra en enkätundersökning har fattats av ineluftsarbetsgruppen på respektive ämbetsverk. Enkätundersökningen har genomförts av arbetshälsocentralen. Arbetshälsocentralen har enligt lokalcentralen med tanke på resurserna inte möjlighet att genomföra så värst många symtomenkätundersökningar.

Under åren 2012–2014 har arbetshälsocentralen genomfört en symtomenkätundersökning på sammanlagt fjorton ställen varav sju var skolor eller barndaghem. Enligt arbetshälsocentralen lönar det sig inte att göra en enkätundersökning om det är så att orsaken till symtomen är uppenbar och om objektet väntar på att reparationsåtgärder ska vidtas. En ineluftsenkätundersökning har använts vid de objekt där man i annat fall har saknat uppgifter om förekomsten av symtom och de sannolika byggnadstekniska problemen eller där uppgifterna har varit motsägelsefulla. Användningen av en enkätundersökning begränsas också av det att enkätundersökningen lämpar sig för enheter med minst 30 personer.

I allmänhet följer man således inte hur resultatrika reparationerna har varit med hjälp av en symtomenkät. Ineluftsgrupperna vid undervisningsverket och barnomsorgsverket följer emellertid de symtom som förekommer vid de olika objekten. Även företagshälsovården är företräd i ineluftsgrupperna.

Dokumentationen och uppföljningen av målen är inte systematisk

I enlighet med den andra delfrågan utvärderade man huruvida det sätts mål för reparationerna och huruvida man följer hur målen nås. I fråga om större projekt som det görs upp en projektplan för dokumenteras målen. Enligt lokalcentralen har man vid fastställandet av målen emellertid lagt märke till sådant som bör förbättras och avsikten är att sätta mål som är lättare att verifiera.

För utvärderingen av måluppfyllelsen har det inte skapats någon process, staden följer med andra ord inte separat hur väl målen nås. Om man i fortsättningen klarar av att fastställa målen på ett entydigare sätt så går det också bättre att följa hur de nås. Vid tidpunkten för utvärderingen dryftade personalen på lokalcentralen hurdan modell den ska börja använda för att följa och dokumentera hur resultatrika reparationerna är. Lokalcentralen har valt att låta en studerande vid Aalto-universitetet göra ett diplomarbete avseende frågan.

Man följer dock hur resultatrika reparationerna är men inte regelmässigt i fråga om alla reparationer. På basis av de fall som har granskats framkom det att man på vissa objekt har gjort ett stort antal säkerhetsmätningar och på basis av dem fortsatta undersökningar. En regelmässig uppföljning försvåras på grund av det att man inte har klarat av att utveckla sådana metoder för att identifiera ineluftsproblem och för att försäkra sig om att problemen har undanröjts med hjälp av vilka det alltid går att upptäcka problemen. Det går enklast att följa upp de reparationer av ventilation och tätningar vilka går att mäta.

I fråga om mindre projekt dokumenteras inte målen nödvändigtvis separat utan målet är att undanröja de problem som har upptäckts vid en undersökning i enlighet med en renoveringsplan och orsaken till problemet. På basis av de granskade fallen hittade man inte alla gånger dokumenterade uppgifter om mindre reparationer och man har inte heller alltid försäkrat sig om att de har lett till goda resultat. Å andra sidan har det skett en förbättring efter det att man tog i bruk en dokumentationsblankett för mindre reparationer.

I fastigheter där det finns ineluftsproblem korrigeras ineluften utifrån de fall som har granskats ofta inte med en gång utan för att reparationerna ska leda till ett gott resultat kan det krävas fortsatta undersökningar och tillägsreparationer. Då är det särskilt viktigt att allt det som har dokumenterats hittas på ett samlat sätt i programmet Pakki som är avsett för fastighetsservicen. Hittills har uppgifterna i Pakki inte varit heltäckande.

Vid de granskningar som gjordes av ett antal fall kom det också fram att personalen ofta var missnöjd med

informationen om reparationerna och om hur resultatrika reparationerna har varit. Personalen önskade framför allt att man verifierar att reparationerna har lett till ett gott resultat genom att göra mätningar. Om personalen inte informeras om huruvida en renovering har lett till ett gott resultat så vet den inte om problemet har undanröjts eller inte. Vid den enkätundersökning som gjordes i samband med utvärderingen visade det sig att personalen var mer kritiskt inställd till att reparationerna hade lett till goda resultat än cheferna, lokalcentralen och kontorets innekraftsarbetsgrupp.

Förfaringssätten för att försäkra sig om att innekraftsreparationerna har lett till goda resultat är inte tillräckliga.

Vid de intervjuer som gjordes på lokalcentralen betraktades informationsgivningen som en angelägenhet som den under de senaste åren hade satsat på därför att man hade lagt märke till att den är av stor betydelse för dem som använder lokalerna och framför allt för småbarnsföräldrar på barndaghemmen och skolorna. Lokalcentralen skickade sammanlagt 164 meddelanden om innekraftsreparationer och innekraftsundersökningar år 2013 och sammanlagt 173 meddelanden år 2014. De fall som granskades hade i huvudsak renoverats under åren 2011–2013. Lokalcentralens information var omfattande i ett fall, rätt så omfattande i ett fall och knapphändig i ett fall. Lokalcentralen skickade inga meddelanden alls om tre fall.

SLUTSATSER

På grundval av utvärderingen bör dokumentationen av reparationerna förbättras. Även sättandet av mål för reparationerna och uppföljningen av målen är ett delområde som bör utföras på ett mer systematiskt sätt. Framför allt i fråga om mindre reparationer bör dokumentationen förbättras för att uppgifter ska stå till buds vid kommande reparationer och för att de ska vara tillgängliga för alla instanser som deltar i arbetet med att lösa innekraftsproblemen.

Uppföljningen av hur resultatrika reparationerna har varit försvåras av det att det på riksnivå inte existerar godkända allmängiltiga metoder för att identifiera innekraftsproblem. Med beaktande av denna detalj och de resurser som finns att tillgå är stadens förfaringssätt i regel tillräckliga men det finns fortfarande variationer i fråga om det praktiska genomförandet. Med hänsyn till eurobeloppet för reparationerna, de verkningar som reparationerna har med tanke på hälsa och stadens strategiska mål om att bruksvärdet på det byggnads- och lokalbestånd som den äger ska bevaras så bör man på ett bättre sätt än för närvarande kunna försäkra sig om att reparationerna leder till goda resultat.

På grundval av utvärderingen bör dokumentationen av reparationerna förbättras. Även sättandet av mål för reparationerna och uppföljningen av målen är ett delområde som bör utföras på ett mer systematiskt sätt. Framför allt i fråga om mindre reparationer bör dokumentationen förbättras för att uppgifter ska stå till buds vid kommande reparationer och för att de ska vara tillgängliga för alla instanser som deltar i arbetet med att lösa innekraftsproblemen.

Förutom åtgärderna för att försäkra sig om att reparationerna hade lett till goda resultat så varierade också nivån på den information som gavs i fråga om de granskade fallen. Det är möjligt att informationsgivningen har förbättrats under de senaste åren men man bör fortfarande i större utsträckning lägga vikt vid den.

På basis av den information som utvärderingarna gav vid handen är lokalcentralen medveten om de utmaningar som är relaterade till renoveringen av innekraftsproblem och till uppföljningen av hur resultatrika reparationerna är och lokalcentralen har under de senaste åren strävat efter att förbättra förfaringssätten. På lokalcentralen finns emellertid endast en innekraftsexpert i egentlig mening och det innebär att främjandet av innekraftsärendena är en utmaning. Staden anlitar konsulter exempelvis för att göra förebyggande konditionsbedömningar sett ur ett innekraftsperspektiv. Om lokalcentralen kunde göra konditionsbedömningar av detta slag som egen verksamhet så skulle priset på en bedömning uppgå till cirka tusen euro medan priset på en bedömning som utförs som konsultarbete uppgår till ca 3 000 euro per objekt.

En fråga som är mer omfattande än personalresurserna på lokalcentralen är om investeringsanslagen på



stadsnivå är tillräckliga för underhållet av fastighetsbeståndet. Den rekommendation som revisionsnämnden gav 2013 är fortfarande aktuell: "stadskansliet bör i samarbete med fastighetskontoret bereda ett lokalprogram på stadsnivå och förelägga det för stadsstyrelsen. I programmet bör formuleras åtgärder för att bevara lokalbeståndets bruksvärde och minska reparationsskulden, som vuxit sig stor".

REVISIONSNÄMNDEN KONSTATERAR ATT

- fastighetskontoret bör vid behov med hjälp av interna omorganiseringar av vakanserna säkerställa att det på lokalcentralen anställs tillräckligt med personer som är kunniga i inneluftsproblem.
- lokalcentralen bör se till att det för inneluftsreparationer fastställs mål som kan följas och att uppföljningen av måluppfyllelsen systematiseras.
- lokalcentralen bör säkerställa att det i programmet Pakki som är avsett för fastighetsservicen lagras uppgifter om utförandet av mindre reparationer.
- lokalcentralen bör fortfarande uppmärksamma att det bör ges tillräckligt med information om inneluftsreparationerna och om de resultat som de har lett till.

BILAGOR

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

REVISIONSNÄMNDEN 2013–2016



Bakre raden: Pentti Arajärvi (vice ordf.), Patrik Gayer, Mari Holopainen, Nuutti Hyttinen och Mia Haglund
Främre raden: Sari Mäkimattila, Terhi Koulumies (ordf.), Jaana Lamminperä och Tuomas Viskari

SEKTIONERNAS SAMMANSÄTTNING

	1:a sektionen	2:a sektionen
Ordförande	Terhi Koulumies	Pentti Arajärvi
Vice ordförande	Mia Haglund	Mari Holopainen
Ledamot	Tuomas Viskari	Sari Mäkimattila
Ledamot	Nuutti Hyttinen	Jaana Lamminperä
Ledamot	Patrik Gayer	



REVISIONSKONTORETS ANSVARSPERSONER SOM BITRÄTT SEKTIONERNA 2014

1:a sektionen	
Ahlqvist Arto	koncernrevisor
Bosisio-Hillberg Katja	stadsrevisor
Hynninen Harri	stadsrevisor
Jäske Petri	stadsrevisor
Kähkönen Liisa	stadsrevisor
Palomäki Tarja	stadsrevisor
Ritari Jari	stadsrevisor
Roine Kari	stadsrevisor
Terävä Timo	utvärderingschef
Tiili Minna	stadsrevisor
2:a sektionen	
Hynninen Harri	stadsrevisor
Kähkönen Liisa	stadsrevisor
Palomäki Tarja	stadsrevisor
Ritari Jari	stadsrevisor
Roine Kari	stadsrevisor
Terävä Timo	utvärderingschef
Tiili Minna	stadsrevisor



BILAGA 2. REVISIONSNÄMNDENS ARBETSFÖRDELNING

1:a sektionen	2:a sektionen
Stadsstyrelsen Direktörskollegiet Stadskansliet Dir för affärsverket Helsingfors stads ekonomiförvaltningstjänst Affärsverket Ekonomiförvaltningstjänsten Dir för affärsverket Helsingfors Energi Helsingfors Energi Dir för affärsverket Helsingfors Hamn Helsingfors Hamn Bostadsnämnden Bostadsproduktionskommittén Bostadsproduktionsbyrån Stadsplaneringsnämnden Stadsplaneringskontoret Fastighetsnämnden Fastighetskontoret Byggnadsnämnden Byggnadstillsynsverket Dir för affärsverket Helsingfors stads trafikverk Affärsverket Helsingfors stads trafikverk Dir för affärsverket Palmia Affärsverket Palmia Räddningsnämnden Räddningsverket Nämnden för tekniska tjänster Anskaffningscentralen Byggtjänsten (Stara) Partitorget Nämnden för allmänna arbeten Byggnadskontoret Miljönämnden Miljöcentralen Samarbetsärenden i huvudstadsregionen Koncernledning och koncern tillsyn	Social- och hälsovårdsnämnden Social- och hälsovårdsverket Barnomsorgsnämnden Barnomsorgsverket Dir för djurgården Högholmens djurgård Dir för affärsverket Helsingfors stads personalutvecklings-tjänster Affärsverket Personalutvecklingstjänster (Oiva Akatemia) Dir för stadsmuseet Stadsmuseet Dir för stadsorkestrern Stadsorkestrern Kultur- och biblioteksnämnden Stadsbiblioteket Kulturcentralen Idrottsnämnden Idrottsverket Ungdomsnämnden Ungdomscentralen Utbildningsnämnden Utbildningsverket Dir för svenska arbetarinstitutet Svenska arbetarinstitutet Dir för finska arbetarinstitutet Finska arbetarinstitutet Dir för stadens konstmuseum Konstmuseet Faktacentralen Företagshälsovårdscentralen
<i>Helsingfors stads koncernsammanslutningar och stiftelser som ingår i sektionernas ansvarsområden (nedan de viktigaste):</i>	
Stadsdirektörsroteln: Forum Virium Helsinki Oy Helsingin Matkailu Oy Helsinki Abroad Ltd Oy Helsinki Region Marketing Oy Oy Mankala Ab Mitox Oy Helen Elnät Ab Finlands Energi-Entreprenad Ab Seure Henkilöstöpalvelut Oy Stadsplanerings- och fastighetsväsendet: Helsingin Asumisoikeus Oy Helsingin kaupungin asunnot Oy (Heka) Finlandia-huset Ab Fab Helsingfors Elhus Helsingin Asuntohankinta Oy Ab Bostadsaktiebolag och fastighetsbolag Byggnads- och miljöväsendet: Gardenia-Helsinki Oy Ab	Bildningsväsendet: Stiftelsen Musikhuset i Helsingfors Stiftelsen för Helsingforsnejdens sommaruniversitet Helsingfors teaterstiftelse Helsinki Stadion Oy Stiftelsen Helsingfors-veckan Isbanestiftelsen Mäkelärinteen Uintikeskus Oy Stadion-stiftelsen UMO-stiftelsen Urheiluhallit Oy Vuosaaren Urheilutalo Oy Social-, hälsovårds- och barnomsorgsväsendet: Helsingin Seniorisäätiö Stiftelsen Uddhemmet Oulunkylän sairaskotisäätiö PosiVire Oy



BILAGA 3. FÖRTECKNING ÖVER UTVÄRDERINGSPROMEMORIOR SOM UTARBETATS FÖR REVISIONSNÄMNDEN

1:a sektionen
Utvärdering av effekterna av revisionsnämndens rekommendationer 2012
Måluppfyllelsen för utbyggda elektroniska tjänster samt de ekonomiska effekterna
Utfallet i fråga om åtgärder för att främja affärsverksamhet
Måluppfyllelsen för den regionala ägarstyrningen i HRT och HRM
Måluppfyllelsen för tjänsteprocesser som överskrider gränser mellan verksamhetsområden enligt strategiprogrammen 2009–2012 och 2013–2016
Upphandlings- och konkurrensutsättningspraxis vid byggnadskontoret
Stadens möjligheter att påverka priserna på ny bostadsproduktion i sitt område
Stadens grunder för beviljande och övervakning av hyresbostäder
Inneluftsreparationer i skolor och daghem
Sambandet mellan de bindande verksamhetsmålen i budgeten och strategiprogrammet (Revisionsnämndens separata rapport 2014)
2:a sektionen
Invånarnas deltagande i utvecklingen av tjänsteproduktionen inom kultur-, ungdoms- och idrottsväsendet samt vid barnomsorgsverket
Tidigt ingripande på daghem och barnrådgivningar
Tillgången till vård för personer med missbruksproblem, personer med psykiska problem och personer med vuxendiabetes samt tillgången till hemvård för äldre
Småbarnsfostran på daghemmen och dess resultat
Ordnandet av allmänt, intensifierat och särskilt stöd i grundskolorna i Helsingfors och dess tillräcklighet
Upprepade anslagsöverskridningar och deras orsaker

BILAGA 4. ANVÄNDA FÖRKORTNINGAR

MB-programmet	Genomförandeprogrammet för markanvändning och boende
ARA	Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet
Arska	Byggnadstillsynsverkets arkivs elektroniska ärendetjänst
asiointi.hel.fi	Helsingfors stads elektroniska ärendeplattform
HST	Affärsverket Helsingfors stads trafikverk
HSB	Helsingfors stads byggnadskontor
IUP	Individuell undervisningsplan
HRT	Samkommunen Helsingforsregionens trafik
HRM	Samkommunen Helsingforsregionens miljötjänster
HNS	Samkommunen Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt
HUSTRA-arbetsgruppen	Samarbetsgrupp som behandlar HNS samkommuners och HNS ekonomi- och finansieringsfrågor
Hyve4	Verksamhetsmodell som består av dels en diskussion om småbarnsfostran som förs inom dagvården när barnet är 4 år och dels en omfattande hälsoundersökning vid rådgivningen
ICT-servicecentralen	Stadens gemensamma servicecentral för grundläggande IT-tjänster
OFR	Revisor inom den offentliga förvaltningen och ekonomin
Dir	Direktion
CGR	Av Centralhandelskammaren godkänd revisor
Laske	Kalkyleringssystem som Helsingfors stad tog i bruk vid ingången av 2012
Pakki	Lokalcentralens serviceboksprogram
Huvudstadsregionens samordningsgrupp	Styr- och samordningsorgan för den högsta ledningen bestående av förtroendevalda i Helsingfors, Esbo, Vanda och Grankulla stad
SAP	Verksamhetsstyrningssystem som kalkyleringssystemet Laske bygger på
Stara	Helsingfors stads byggtjänst
WDC	World Design Capital Helsinki
Wilma	Läroanstaltens administrationsprograms www-anslutning
SAD	Huvudstadsregionens samarbetsdelegation



HELSINGFORS STAD
REVISIONSNÄMNDEN

Unionsgatan 25

PB 400

00099 HELSINGFORS STAD

Telefon 09 310 36384

www.hel.fi/tav