



**Helsingfors stad
Revisionsnämnden**

**UTVÄRDERINGSBERÄTTELSE
2012**



Helsingfors stads centralförvaltnings publikationer 2013:15

Helsingfors stads revisionsnämnd: Utvärderingsberättelse 2012

Helsingfors stad
Revisionskontoret

Telefon (09) 310 1613
tarkastusvirasto@hel.fi

Internet

www.hel.fi/tav

Omslagsbild

Helsingfors stads materialbank
Östersjövågor, Seppo Laakso 2010

ISBN 978-952-272-463-2 (den tryckta publikationen)

ISBN 978-952-272-464-9 (nätpublikationen)

ISSN 2242-4505 (den tryckta publikationen)

ISSN 2323-8135 (nätpublikationen)



INNEHÅLL

1. REVISIONSNÄMDEN	1
1.1 REVISIONSNÄMNDENS SAMMANSÄTTNING	1
1.2 UTVÄRDERINGS- OCH REVISIONSVERKSAMHET	1
1.3 ÖVRIG VERKSAMHET	2
1.4 BEHANDLINGEN AV UTVÄRDERINGSBERÄTTELSEN FÖR 2011.....	2
1.5 BEDÖMNING AV EFFEKTERNA AV REVISIONSNÄMNDENS REKOMMENDATIONER	3
2. UTVÄRDERING AV DE BINDANDE MÅLEN FÖR VERKSAMHETEN OCH EKONOMIN	6
2.1 UTFALLET FÖR DE BINDANDE MÅL SOM STADSFULLMÄKTIGE SATT UPP.....	6
2.2 GRANSKNING AV VERKSAMHETSMÅLEN UTIFRÅN STRATEGIN	6
2.3 GRANSKNING AV DE EKONOMISKA MÅLEN EFTER SEKTOR	10
2.4 GRANSKNING AV VERKSAMHETSMÅLEN PER SEKTOR	12
2.5 OM UPPFÖLJNINGEN OCH DOKUMENTATIONEN AV DE BINDANDE VERKSAMHETSMÅLEN	13
2.6 SLUTSATSER OM MÅLUPPFYLLELSEN	14
3. UTVÄRDERING AV STADENS EKONOMI	15
4. UTVÄRDERING AV VERKSAMHETEN	20
4.1 UTVÄRDERINGAR PÅ STADSNIVÅ.....	20
4.1.1 SPARMÅLEN I PRODUKTIVITETS- OCH ARBETSHÄLSOPROGRAMMET	20
4.1.2 IBRUKTAGANDET AV DET NYA KALKYLERINGSSYSTEMET	23
4.1.3 UTVECKLINGEN AV TILLFREDSSTÄLLELSEN MED TJÄNSTERNA	24
4.2 UTVÄRDERING AV STADSKONCERNEN	26
4.2.1 BELÖNINGSSYSTEMEN FÖR DOTTERSAMMANSLUTNINGARNAS LEDNING	26
4.2.2 MÅLUPPFYLLELSEN I FRÅGA OM INVESTERINGAR SOM RÖR DOTTERSAMMANSLUTNINGARNA.....	29
4.3 UTVÄRDERINGAR SOM ÖVERSKRIDER SEKTORGRÄNSERNA.....	31
4.3.1 STÖD TILL FÖRÄLDRARNA INOM VÄLFÄRDEN FÖR BARN OCH UNGA	31
4.3.2 ÅTGÄRDER SOM FRÄMJAR INVANDRARES SYSSELSÄTTNING.....	36
4.3.3 TIDSBUNDNA ANSTÄLLNINGSFÖRHÅLLANDEN INOM UTBILDNINGS-, SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSVÄSENDET	39
4.4. UTVÄRDERINGAR SOM RÖR STADSDIREKTÖRSROTELN	42
4.4.1 INTEROPERABILITETEN MELLAN DATASYSTEMEN I HUVUDSTADSREGIONEN	42
4.4.2 NYA BOSTADSOMRÅDEN OCH PLANERINGEN AV INVESTERINGAR PÅ MEDELLÅNG SIKT	47
4.5 UTVÄRDERING SOM RÖR BYGGNADS- OCH MILJÖVÄSENDET	50
4.5.1 UPPHANDLING AV METRONS AUTOMATISKA STYRSYSTEM.....	50
4.5.2 ENTREPRENADER FÖR OMBYGGNAD AV BOSTADSFÄSTIGHETSBOLAG SOM BOSTADSPRODUKTIONSBYRÅN GENOMFÖRT	52
4.5.3 HELSINGFORS AVTAL OM UTOMHUSREKLAM.....	54
4.6 UTVÄRDERINGAR SOM RÖR SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSVÄSENDET	58
4.6.1 SAMARBETET MELLAN HNS OCH HELSINGFORS KRING VÅRD- OCH SERVICEKEDJORNA.....	58
4.6.2 KVALITETSKONTROLL AV KUNDTJÄNSTER SOM HÄLSOVÅRDSCENTRALEN KÖPER FRÅN PRIVATA AKTÖRER	61
4.6.3 SOCIALOMBUDSMANNENS ARBETSSITUATION OCH RESURSER	64



4.7	UTVÄRDERING SOM RÖR BILDNINGS- OCH PERSONALVÄSENDET	67
4.7.1	ANVÄNDNING AV LÄROAVTALSUTBILDNING OCH EFFEKTIVERINGSMÖJLIGHETER.....	67
4.7.2	EFTERMIDDAGSVERKSAMHET FÖR SKOLELEVER	70
4.7.3	GENOMFÖRANDE AV STADENS STRATEGIPROGRAM 2009–2012 I ARBETARINSTITUTEN	73
4.7.4	FÖRETAGSHÄLSOVÅRDENS FUNKTION	74
4.8	UTVÄRDERING SOM RÖR STADSPLANERINGS- OCH FASTIGHETSVÄSENDET	76
4.8.1	ATT FRÄMJA SMIDIGHETEN I BOSTADSPRODUKTIONEN GENOM PLANLÄGGNING OCH TOMTÖVERLÅTELSE	76
4.8.2	FUKTSKADOR I SKOLLOKALER	80
4.8.3	STADENS TOMMA LOKALER	84
	BILAGOR	87
	BILAGA 1. REVISIONSNÄMNDEN 2009–2012, SEKTIONERNAS SAMMANSÄTTNING OCH REVISIONSKONTORETS ANSVARSPERSONER SOM BITRÄTT SEKTIONERNA.....	87
	BILAGA 2. REVISIONSNÄMNDEN 2009–2012, ARBETSFÖRDELNING.....	89



SAMMANFATTNING

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

Måluppfyllelsen: Av de 101 bindande verksamhetsmålen i budgeten nåddes 77 (76 %) och av de 70 bindande målen för driftsekonomi nåddes 52 (74 %). De bindande investeringsmålen var 69, och för 50 (72 %) av dessa överskreds inte budgetanslagen.

Stadens ekonomi och produktivitet: Som helhet nåddes inte målet för strategiperioden 2009–2012 att omkostnaderna ökar mindre än kostnadsnivån stiger, även om staden lyckades bromsa ökningen av utgifterna per invånare åren 2011–2012. Staden bör fortsätta att förbättra produktiviteten och börja omvärdera servicen och investeringarna på ett sådant sätt att den interna finansieringen på lång sikt räcker till för att finansiera dem. Nämnderna och direktionerna bör binda sig till budgetramen sålunda att de anvisar nödvändiga utgiftsbesparingar inom ramen, om de beslutar om utgiftsökningar.

Det nya kalkyleringssystemet: Stadens kalkyleringssystem Laske togs i bruk innan det var färdigt, vilket medförde problem för kunderna, extra arbete för ekonomiförvaltningspersonalen och extra kostnader för staden. Laskesystemet bör snabbt fås i ordning.

Koncernens dottersammanslutningar: Vid grundandet av dottersammanslutningar bör en realistisk plan göras upp för projektet och för investeringarna bör klara operativa och ekonomiska mål formuleras och måluppfyllelsen följas. Belöningen av dottersammanslutningarnas ledning bör utvecklas så att den i praktiken har en resultatstyrande effekt.

Tidsbundna anställningar: Personalcentralen bör precisera anvisningen på stadsnivå i fråga om verksamhet som inte är etablerad och arbete av projekt-natur samt osäker finansiering i samband härmed.

Interoperabilitet mellan datasystem: Staden bör dra upp riktlinjer för behovet av samarbete på huvudstadsregionnivå i frågor som rör den övergripande arkitekturen och investeringar i datasystem samt inleda detta samarbete, för att bristen på samarbete inte ska leda till onödiga överlappande kostnader.

Planeringen av investeringar i nya bostadsområden: Målen för försäljning av fast egendom ska vara realistiska. På grund av konjunkturrisken bör man se till att byggkostnaderna för områdena i första hand täcks med inkomsterna från markförsäljning.

Smidigare bostadsproduktion: Det bör göras en framställning till stadsstyrelsen om vad som kan göras för att förenkla remissförfarandet i samband med planeprocesser, hur processerna kring bostadsproduktionen i fortsättningen ska samordnas och hur konkurrensen inom byggandet kan ökas och planbestämmelserna luckras upp i områden där marknadspriserna är lägre. En uppluckring av delegeringsbestämmelserna i samband med tomtöverlåtelse bör övervägas.

Fuktskador i skollokaler: Stadsstyrelsen bör utarbeta en utredning för fullmäktige om fukt- och mögelskadornas omfattning i stadens service- och verksamhetslokaler och om kostnaderna för reparation av dem. Kontrollerna av arbetsförhållandena i skolorna bör ordnas på det sätt som förutsätts i lag.

Anskaffningen av ett automatstyrningssystem för metron: Trafikverket bör förbättra planerings- och genomförandeprocesserna för sina långsiktiga investeringar och kostnadsberäkningen för projekten.

Avtalet om utomhusreklam: Byggnadskontoret bör omedelbart ompröva innehållet i förlikningsavtalet om uthyrning av platser för utomhusreklam med tanke på stadens intressen och vidta nödvändiga åtgärder, eftersom avtalet sannolikt kommer att medföra betydande ekonomiska förluster för staden.

Samarbetet mellan HNS och staden kring vård- och servicekedjorna: Staden måste tillsammans med HNS finna sätt att lösa de centrala problempunkterna i vårdkedjan. Staden måste utreda hur äldre persons servicebehov skulle kunna bedömas mer ingående än i dag och av ett multiprofessionellt team för att undvika framtida, eventuellt dyra servicebehov.

Socialombudsmannens arbetsituation: Socialombudsmannens arbetsbörda skulle kunna underlättas genom att utveckla processerna för utkomststöd och barnskydd, som de flesta kontakterna gäller.

Läroavtalsutbildning: Staden bör forma en gemensam syn på användningen av läroavtalsutbildning som en sluss till arbetslivet och erbjuda 15–17-åringar läroavtalsutbildning vid stadens egna arbetsplatser.

Barn och unga: Social- och hälsovårdsverket bör utöka familjerådslagen inom barnskyddet, eftersom man med hjälp av rådslag har lyckats undvika dyra omhändertaganden och därigenom nått kostnadsbesparingar. Strävan bör vara att även i fortsättningen ordna platser inom eftermiddagsverksamhet för skolelever efter behov samt genomföra ett elektroniskt ansökningsförfarande.



Använda förkortningar

Apotti	Helsingfors, Grankullas, Kervos, Kyrksläpps, Vandas samt Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikts gemensamma kund- och patientdatasystem
ATJ	Helsingfors stads socialverks kunddatasystem
EU	Europeiska unionen
Heta	Rapporteringstjänsten för Helsingfors stads ekonomi och verksamhet
HST	Affärsverket Helsingfors stads trafikverk
HSB	Helsingfors stads byggnadskontor
HRT	Samkommunen Helsingforsregionens trafik
HRM	Samkommunen Helsingforsregionens miljötjänster
m ² ly	Kvadratmeter lägenhetsyta
HNS	Samkommunen Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt
HUCS	Helsingforsregionens universitetscentralsjukhus
ICT/IT	Datateknik, informations- och kommunikationsteknik samt informationsteknik
OFR	Revisor inom den offentliga förvaltningen och ekonomin
dir	Direktion
JOPO	Flexibel grundläggande utbildning
JUHTA	Delegationen för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen
JulkICT	Den offentliga förvaltningens ICT
m ² vy	Kvadratmeter våningsyta
CGR	Av Centralhandelskammaren godkänd revisor
Lasu	Välfärdsplanen för barn och unga
Laske	Kalkyleringssystem som Helsingfors stad tog i bruk vid ingången av 2012
MB-programmet	Genomförandeprogrammet för markanvändning och boende
PKS	Huvudstadsregionen (Esbo, Helsingfors, Grankulla och Vanda)
SocV	Helsingfors stads socialverk
Stara	Helsingfors stads byggtjänst
TE-byrån	Arbets- och näringsbyrån
Terke	Helsingfors stads hälsovårdscentral
THL	Institutet för hälsa och välfärd



1. REVISIONSNÄMDEN

1.1 REVISIONSNÄMNDENS SAMMANSÄTTNING

Stadsfullmäktige tillsatte 14.1.2009 en revisionsnämnd för åren 2009–2012. År 2012 hade nämnden nio ledamöter med nio personliga ersättare. Revisionsnämnden för perioden 2009–2012 indelades i tre sektioner, vars sammansättning presenteras i bilaga 1 till utvärderingsberättelsen. Sektionerna ut-

värderade stadens och stadskoncernens förvaltning och ekonomi enligt den arbetsfördelning som nämnden bestämt. Arbetsfördelningen mellan sektionerna presenteras i bilaga 2.

Tabell 1. Revisionsnämndens ledamöter och ersättare 2012

Ordinarie ledamöter	Personliga ersättare
Ordf. Hannele Luukkainen, politices licentiat	Juha Meronen, företagare
Vice ordf. Antti Vuorela, diplomingenjör	Päivi Seila, psykiatrisk sjukskötare
Salla Korhonen, jurist	Aki Hyödynmaa, kandidat i humanistiska vetenskaper
Katja Utti-Lankinen, pedagogie magister	Maarit Toveri, verkställande direktör
Sari Näre, docent i sociologi	Kimmo Pentikäinen, utvecklingsdirektör
Jaakko Ojala, politices magister	Tuomo Markelin, ekonomie magister
Nils Torvalds, redaktör	Mia Montonen, politices magister
Olli Viding, verksamhetsledare	Marikaisa Niskanen, studerande
Tuulikki Vuorinen, magister i hälsovårdsvetenskaper	Valter Vesikko, jurist

1.2 UTVÄRDERINGS- OCH REVISIONSVERKSAMHET

Revisionsnämnden

Revisionsnämnden sammanträdde 14 gånger i samband med utvärderings- och revisionsarbetet för 2012. Nämndens tre sektioner sammanträdde sammanlagt 37 gånger i samband med utvärderingen för 2012, av vilka sju var utvärderingsbesök vid objekt inom stadens förvaltning och två vid sammanslutningar inom stadskoncernen.

Våren 2013 antecknade revisionsnämnden direktörskollegiets redogörelser för uppfyllelsen av målen för verksamheten och ekonomin för 2012. Andra aktuella teman var stadens förberedelser för en bolagisering av affärsverken och framtidsutsikterna för stadskoncernen. Hösten 2012 antecknade nämnden

redogörelser för konkurrensutsättning av revisionen, ibruktagandet av kalkyleringssystemet Laske, en specialrevision vid byggnadskontoret, sammanslagningen av social- och hälsovårdsväsendet, uppföljningen av utfallet för strategiprogrammet 2009–2012 och utarbetandet av ett nytt strategiprogram samt Helsingfors stads bostäder Ab:s verksamhet.

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

Nämnden hade en verksamhetsplan som omfattar



hela mandatperioden 2009–2012. Därtill gör nämnden upp en utvärderingsplan för varje år, i vilken de väsentligaste och mest aktuella utvärderingsteman tas med. År 2012 utvärderades en rad teman från olika förvaltningar.

Under verksamhetsåret genomförde revisionsväsendena i städerna i huvudstadsregionen (Esbo, Helsingfors och Vanda) sin femte gemensamma utvärdering, den här gången var temat datasystemens funktion i huvudstadsregionen. Helsingfors stads externa revision ledde utvärderingen.

Revisionskontoret

Revisionskontoret biträdde revisionsnämnden och dess tre sektioner vid utvärderingsarbetet. Arbetet utfördes i enlighet med den granskningsplan för 2012

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.

Revisionskontoret tog i bruk en utvärderingshandbok som innehåller alla beskrivningar, instruktioner och blanketter som rör utvärderingen.

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

1.3 ÖVRIG VERKSAMHET

För revisionsnämnderna i huvudstadsregionen ordnades en gemensam utbildningsdag i Esbo 13.11.2012. Där behandlades bland annat den offentliga förvaltningens ICT-samarbete, en lägesöversikt över metropolområdesutredningen, beredningen av den nya kommunallagen ur revisionsnämndens synvinkel och riksdagens revisionsutskotts roll och uppgifter.

I november 2012 förnyade revisionsnämnden sin framställning till fullmäktige i slutet av 2010 om ändring av revisionsstadgan för Helsingfors stads förvaltning och ekonomi, där nämnden hade beaktat de ändringar angående revisorns mandatperiod och stadens förvaltningsstadga som trädde i kraft i kommunallagen 1.7.2012. Den viktigaste ändringpunkten gällde revisionsnämndens möjlighet att komma med

separata rapporter.

Vid sitt möte 15.4.2013 behandlade stadsstyrelsen ändringsförslaget som avvek från revisionsnämndens ståndpunkt och beslutade återremittera ärendet till ny beredning sålunda, att revisionsnämnden efter noggrant övervägande även kan utarbeta separata rapporter för fullmäktige utöver utvärderingsberättelsen. Stadsstyrelsens och de berörda organens utlåtanden om rapporterna inhämtas innan rapporten överlämnas till fullmäktige för behandling.

Förslaget till ändring av revisionsstadgan hade inte hunnit behandlas i fullmäktige före 17.4.2013 då utvärderingsberättelsen godkändes.

1.4 BEHANDLINGEN AV UTVÄRDERINGSBERÄTTELSEN FÖR 2011

Stadsfullmäktige antecknade utvärderingsberättelsen för 2011 och de utlåtanden som inbegärts om den till protokollet 13.6.2012. Stadsstyrelsen bad förvaltningarna utreda vilka åtgärder de har vidtagit med anledning av utvärderingsberättelsen. Stadsfull-


mäktige antecknade denna utredning till protokollet 12.12.2012. Frågor som tagits upp i utvärderingsberättelsen för 2011 presenterades för medierna vid revisionsnämndens informationsmöte 3.5.2012.


1.5 BEDÖMNING AV EFFEKTERNA AV REVISIONSNÄMNDENS REKOMMENDATIONER


I nämndens utvärderingsberättelser för 2009–2011 behandlades 88 utvärderingsteman och i anslutning till dem framfördes 261 rekommendationer/konstanteranden.


Huvudfrågan i utvärderingen var vilka effekter revisionsnämndens rekommendationer har haft. Man bedömde effekterna genom att utreda vilka åtgärder centralförvaltningen och förvaltningarna har vidtagit enligt de rekommendationer som framförts i utvärderingsberättelserna åren 2009–2011, vilka effekter de vidtagna åtgärderna har haft och om åtgärderna har vidtagits med anledning av rekommendationerna i utvärderingsberättelsen.

Delfrågorna bildade kriterierna för utvärderingen och utfallet bedömdes på en tredelad skala:

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




































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

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

 Denna symbol beskriver en situation där det utifrån det tillgängliga materialet inte går att avgöra om kriteriet uppfyllts.

De frågor som utvärderades valdes så att de bildade sju teman enligt tabellen nedan. Vid utvärderingen studerade man revisionsnämndens utvärderingsberättelser för åren 2009–2011 och riktade en förfrågan till de förvaltningar som ansågs vara ansvariga för genomförandet av de åtgärder som framförts i revisionsnämndens rekommendationer.

Tabell 2. Sammandrag av uppfyllelsen av kriterierna per utvärderingstema

Tema och utvärderingsfråga	Antal rekommendationer	Åtgärder	Effekter	Revisionsnämndens inverkan
Tema 1: strategiprogrammet och de bindande målen i budgeten				
Granskning av målen utifrån de gemensamma strategierna	1			
Utvärdering av stadens strategiprogram 2009-2012	1			
Utvärdering av dokumentationen av uppföljningssystemen för de bindande verksamhetsmålen	1			
Bindande årsmål för de stora städerna	3	 / 		
RESULTAT	6			
Tema 2: bostadsproduktion				
Granskning av målen utifrån de gemensamma strategierna	1			
Genomförandet av strategiprogrammet 2009-2012 och näringslivsstrategin 2007	1			
Utvärdering av uppföljningssystemen för de bindande verksamhetsmålen	1			
Slutsatser om sättandet av bindande mål	1			
Utnyttjandet av resultaten av Helsingfors-Vanda-utredningen vid förvaltningarna	1			
RESULTAT	5			 / 

Tema 3: bams och unga personers välfärd				
Omhändertaganden	2	😊	😊	😊
Förebyggande av ensamhet och utslagning hos barn och unga	1	😊	😊	😊
Skolavhoppare och utbildningsplatsernas tillräcklighet på andra stadiet	2	😊	😊	😊
Psykiatriska tjänster för barn och unga (följderna av koncentrationen till HUCS)	1	😊	😊	😊
Förebyggande av våldsamt beteende hos unga samt elevvård	1	😊	😊	😊
RESULTAT	7	😊	😊/😊	😊
Tema 4: koncernstyrning				
Koncernsektionens ställning och jämförelse av de stora städernas koncernanvisningar	2	😊/😊	😊	😊
Stadskoncernens miljöledning	2	😊	😊	😊
Stadskoncernens ägarpolitik	2	😊	😊	😊
RESULTAT	6	😊	😊/😊	😊/😊
Tema 5: förvaltning och sektoröverskridande processer				
Förvaltningens struktur, kostnader och funktion	2	😊	😊	😊
Användningen av externa experttjänster inom stadsplanerings- och fastighetsväsendet	2	😊	😊	😊
Beställar-utförarmodellen inom stadens byggherreverksamhet	1	😊	😊	😊
Idrottsväsendets byggande av idrottsplatser	1	😊	😞	⊖
Idrottsverkets ekonomistyrning	2	😊	😊	😊
RESULTAT	8	😊	😊	😊/😊
Tema 6: lokalförvaltning				
Städernas administration av lokaler och effektiviteten i utnyttjandet av lokaler	5	😊	😊	😊
Kulturcentralens användning av lokaler 2009	2	😊	😊	😞
Interna hyror	3	😊	😊	😊
RESULTAT	10	😊	😊	😊/😞
Tema 7: personalen				
Arbetshälsa	3	😊	😊	😊
Åldersmedvetet ledarskap	4	😊	😊/😊	😞
RESULTAT	7	😊/😊	😊/😊	😞/😊
RESULTATSAMMANLAGT	49	😊/😊	😊/😊	😊



Åtgärder enligt revisionsnämndens rekommendationer

På basis av utvärderingen kan det konstateras att de flesta rekommenderade åtgärderna har vidtagits eller förbereds. Revisionsnämnden har alltså uppmärksammat väsentliga frågor i sina utvärderingsberättelser och förvaltningarna har försökt åtgärda de observerade missförhållandena och bristerna genom att skrida till åtgärder. De teman där åtgärder har vidtagits i störst omfattning är strategiprogrammet och de bindande målen i budgeten, bostadsproduktionen, barns och unga personers välfärd samt koncernstyrningen. Däremot är utrymmet för förbättring störst i fråga om lokalförvaltningen samt processer som överskrider förvaltnings- och sektorgränserna.

Vid utvärderingen framgick det att ett utvärderingstema kan ha innehållit flera rekommendationer, medan förvaltningens åtgärder bara har inriktats på en del av dem. Av de utredningar som användes som utvärderingsmaterial framgick inte varför inte alla rekommenderade åtgärder har vidtagits.

Åtgärdernas effekter

I fråga om åtgärdernas effekter är situationen mer problematisk än i fråga om vidtagandet av åtgärder. Det konstaterades att effekterna varit positiva för åtta temans del, negativa för ett temas del och för de övrigas del är effekterna åtminstone inte ännu observerbara. Det är förståeligt att de teman som varit positiva i fråga om vidtagandet av åtgärder även var positiva i fråga om åtgärdernas effekter. På basis av materialet har åtgärdernas effekter varit bäst observerbara för temana barns och unga personers välfärd, koncernstyrningen och personalen. För de övriga temana är effekterna antingen inte ännu synliga

eller också saknas de.

Vilket år revisionsnämnden framfört sina rekommendationer tycks inte ha haft någon betydelse för effekterna. Temahelhetens omfattning är viktigare. Till exempel i fråga om det omfattande arbetet med att utveckla bostadsproduktionen och de vidtagna åtgärderna blir effekterna synliga först på längre sikt.

Hur revisionsnämndens observation och rekommendation påverkat vidtagandet av åtgärder

Enligt utredningarna har revisionsnämndens rekommendationer haft mycket varierande inverkan på vidtagandet av åtgärder och för detta kriterium var utfallet allra sämst.

Bara för fem utvärderingsteman har det konstaterats att revisionsnämndens observationer och rekommendationer inte har haft någon som helst inverkan på vidtagandet av åtgärder. I förvaltningarnas utredningar konstaterades det ganska allmänt att nämndens rekommendationer har försnabbat och bidragit till vidtagandet av åtgärder eller accentuerat behovet av att utveckla verksamheten, även om åtgärder skulle ha vidtagits av andra orsaker. Nämndens rekommendationer har alltså haft betydelse. För staden och kommuninvånarna är huvudsaken att man har tagit itu med missförhållandena och vidtagit åtgärder.

Slutsatser

På basis av utvärderingen kan det konstateras att de flesta rekommenderade åtgärderna har genomförts eller förbereds, men att det är svårt att åstadkomma effekter. Rekommendationerna i revisionsnämndens utvärderingsberättelser har gått i rätt riktning och varit betydelsefulla. Visserligen kan det hända att åtgärder i vissa fall skulle ha vidtagits oberoende av rekommendationerna.

Revisionsnämnden konstaterar att

- stadsstyrelsen bör försäkra sig om att förvaltningarna vidtar åtgärder enligt rekommendationerna för att rätta till alla missförhållanden som tas upp i utvärderingsberättelsen.



2. UTVÄRDERING AV DE BINDANDE MÅLEN FÖR VERKSAMHETEN OCH EKONOMIN

I detta kapitel granskas per strategi och sektor hur de bindande målen i budgeten uppfyllts. För varje förvaltning och affärsverk har dessutom en separat målutvärdering gjorts. Observationer från de här promemoriorna har använts vid slutsatserna och rekommendationerna i detta kapitel. Granskningen

fokuserar på verksamhetsmålen i budgeten och målen i driftsekonomidelen. Dessutom utvärderades uppföljningssystemen för förvaltningarnas bindande verksamhetsmål och dokumentationens tillförlitlighet.

2.1 UTFALLET FÖR DE BINDANDE MÅL SOM STADSFULLMÄKTIGE SATT UPP

Budgeten för 2012 innehöll sammanlagt 101 bindande verksamhetsmål som godkänkts av stadsfullmäktige. Av dem nåddes 77 (76 procent). Fullmäktige hade satt upp 70 bindande mål för driftsekonomin, varav 52 (74 procent) nåddes.

Ett ekonomiskt mål har nåtts om anslaget i budgeten inte har överskridits eller om verksamhetsbidraget har nåtts. År 2012 anhölls om och utnyttjades överskridningsrätt för 18 mål inom driftsekonomin (26 procent; år 2011 var siffran 19 procent). För tolv ekonomiska mål som inte nåtts behandlades överskridningsrätten i stadsfullmäktige år 2013 (30.1 och 13.3.2013). Då hade fullmäktige inget annat val än att godkänna den överskridning som skett.

De bindande målen som gällde investeringsanslag var 69 och för 50 av dem (72 procent) överskreds inte budgetanslaget. För investeringsutgifter utan affärsverken fanns sammanlagt 589,4 miljoner euro

till förfogande när budgetändringarna och överskridningsrätterna medräknas, varav 482,7 miljoner euro användes. Utfallet var cirka 82 procent.

Stadsfullmäktige godkände 13.3.2013 avvikelser från totalt 24 bindande verksamhetsmål. För ett av räddningsverkets mål har uppgifterna om utfallet preciserats senare och i granskningarna i detta kapitel har målet betraktats som nått.

För ett av de bindande verksamhetsmålen har avvikelserna inte förelagts fullmäktige. Det gäller underskridningen av målet för avkastning på Helsingfors Energis investerade kapital, där Helsingfors Energi har ansett att underskridningen beror på extra intäktsföring. Eftersom det emellertid är fråga om avvikelse från ett mål som fullmäktige satt upp bör det godkännas i fullmäktige oberoende av vilken orsaken är.

2.2 GRANSKNING AV VERKSAMHETSMÅLEN UTIFRÅN STRATEGIN

De bindande verksamhetsmålen bör härledas ur strategiprogrammet. De bindande verksamhetsmål som härletts ur stadens strategiprogram i enlighet med anvisningarna för budgetarbetet för 2012 beskriver mål för och mätare av stadens verksamhet och tjänsters verkningsfullhet, kvalitet eller servicenivå. Enligt anvisningen ska det vid formulerandet av verksamhetsmål ägnas särskild uppmärksamhet

åt att målet styr verksamheten i den riktning som strategiprogrammet anger.

I sin utvärderingsberättelse för 2009 rekommenderade revisionsnämnden att förvaltningarna bör sätta upp mål som överskrider förvaltningsgränserna. Enligt anvisningarna för efterlevnad av budgeten bör en del av målen styra verksamheten på ett sådant sätt

att utmaningarna som överskrider sektorgränserna mellan förvaltningarna och affärsverken löses. Tillsvarende har de enda förvaltningsgemensamma målen varit bekämpning av gatudamm samt utförande av grävningssarbeten inom den tid som anges i tillståndsvillkoren och minskning av längden på grävningssarbeten.

Av de bindande verksamhetsmålen i budgeten för 2012 hänförde sig¹ 46 till strategiområdet välfärd och tjänster (46 procent), 22 stadsstruktur och boende (22 procent), 22 ledarskap (22 procent) och 10 konkurrenskraft (10 procent).

Granskat utifrån strategin var målen år 2012 ett färre än granskat per sektor, eftersom Helsingfors Energi och HST hade ett gemensamt mål som gällde stadsstruktur och boende och var ett bindande mål för båda affärsverken.

Tabell 3 visar att måluppfyllelsen år 2012 var bäst för verksamhetsmål inom välfärd och tjänster, där den var 85 procent. För mål som gällde ledarskap var måluppfyllelsen 77 procent och för konkurrenskraft 70 procent. Sämst var måluppfyllelsen för målen inom stadsstruktur och boende, 59 procent.

Tabell 3. Måluppfyllelse efter strategiområde 2010–2012

Strategiområde	Antal mål			Måluppfyllelse, %		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012
Välfärd och tjänster	49	43	46	78 %	84 %	85 %
Konkurrenskraft	10	10	10	80 %	70 %	70 %
Stadsstruktur och boende	19	23	22	42 %	65 %	59 %
Ledarskap	20	24	22	90 %	83 %	77 %
Sammanlagt	98	100	100	73 %	78 %	76 %

Sedan budgetuppföljningen 2010 har man tillämpat en uppbyggnad enligt strategiprogrammet 2009–2012. Av granskningen för åren 2010–2012 kan man utläsa att antalet mål inom de olika delområdena har varit stabilt bara inom delområdet konkurrenskraft. Antalet mål inom välfärd och tjänster har minskat en aning medan antalet mål inom stadsstruktur och boende liksom även inom ledarskap har ökat en aning sedan 2010.

Måluppfyllelsen inom olika delområden har varierat åren 2010–2012. Inom stadsstruktur och boende har måluppfyllelsen hela tiden varit sämst, även om den förbättrats sedan 2010. Inom delområdet ledarskap har måluppfyllelsen försämrats mest. I fråga om konkurrenskraft har trenden varit nedåtgående och inom välfärd och tjänster uppåtgående. Som helhet

försämrades måluppfyllelsen en aning jämfört med 2011, men var bättre 2012 än 2010.

I det följande granskas måluppfyllelsen för verksamhetsmålen närmare, indelat enligt kritiska framgångsfaktorer (37 st.) i strategin och strategiska mål (11 st.). Tabellerna visar att de bindande verksamhetsmålen inte täcker alla strategiska mål och kritiska framgångsfaktorer i stadens strategiprogram.

Välfärd och tjänster

Sju av målen för strategierna inom välfärd och tjänster nåddes inte. Av de bindande målen som gällde det första strategiska målet, användarcentrerade tjänster, nåddes samtliga. Visserligen gällde omkring hälften av målen stadens interna tjänster.

¹ I anvisningarna för efterlevnad av budgeten har ekonomi- och planeringscentralen definierat vilken kritisk framgångsfaktor de uppsatta målen hänför sig till.

Tabell 4. Måluppfyllelsen inom strategiområdet välfärd och tjänster

Välfärd och tjänster	Antal mål i budgeten	Uppnådda	Utfall %
1 Användarcentrerade tjänster med större delaktighet och eget ansvar för invånaren	7	7	100
1.1 En ny servicekultur skapas	2	2	100
1.2 Fler alternativ ges genom en servicestrategi	2	2	100
1.3 Invånarnas behov tillgodoses genom ett servicenät i stadsrummet och på webben	2	2	100
1.4 Pluralism och invandrare	-	-	-
1.5 Större jämställdhet och likabehandling	-	-	-
1.6 De elektroniska tjänsterna, interaktionen och delaktigheten stärks	1	1	100
2 Skillnaderna i hälsa och välbefinnande mellan invånarna minskas	23	18	78
2.1 Hälsöfrämjandet effektiviseras	11	9	82
2.2 Välbefinnandet hos barn och ungdomar förbättras	3	2	67
2.3 Staden arbetar för att de äldre invånarna ska bevara sin funktionsförmåga	3	1	33
2.4 Utslagning förebyggs	6	6	100
3 Välbefinnandet och sysselsättningen ökas genom lärande och kunnskap	16	14	88
3.1 Bildningen och kulturen stärks som grund för välbefinnande och konkurrenskraft	15	14	93
3.2 Utbildningstjänsterna anpassas efter behoven hos invånarna och inom arbets- och näringslivet	1	0	0
Mål sammanlagt	46	39	85

Konkurrenskraft

Av målen som gällde konkurrenskraft nåddes inte tre mål som hänförde sig till den kritiska framgångsfaktorn "en lockande, fungerande och rolig stad". Ett av

dessa mål gällde utplantering av fiskyngel medan de två andra var räddningsväsendets mål och gällde säkerheten. De två målen som gällde förutsättningar för ett ökande antal jobb – kundtillfredsställelsen vid Helsingfors Hamn och Partitorget – nåddes.

Tabell 5. Måluppfyllelsen inom strategiområdet konkurrenskraft

Konkurrenskraft	Antal mål i budgeten	Uppnådda	Utfall %
4 Ett mångfasetterat och tryggt Helsingfors med internationell konkurrenskraft	8	5	63
4.1 En lockande, fungerande och rolig stad	8	5	63
4.2 Staden satsar på skydd av Östersjön	-	-	-

4.3 Staden är en föregångare i fråga om användarcentrerade innovationer	-	-	-
4.4 Ett internationaliserat Helsingfors	-	-	-
5 Ett Helsingfors med mångsidig näringslivsstruktur och nya arbetstillfällen	2	2	100
5.1 Förutsättningar skapas för ett ökande antal jobb	2	2	100
5.2 Arbetskraftstillgången förbättras	-	-	-
5.3 Förutsättningar skapas för tillväxt i tjänstebranscher, kompetenskluster och företag	-	-	-
Mål sammanlagt	10	7	70

Stadsstruktur och boende

Nio av de bindande verksamhetsmålen som gällde stadsstruktur och boende nåddes inte. Måluppfyllel-

sen var bäst för målen som gällde bostadsbyggande (73 procent) och sämst för målen som gällde trafiksystemet (33 procent).

Tabell 6. Måluppfyllelsen inom strategiområdet stadsstruktur och boende

Stadsstruktur och boende	Antal mål i budgeten	Uppnådda	Utfall %
6 Bostadsvolymen, boendekvaliteten och en stadsmiljö präglad av mångsidighet tryggas	11	8	73
6.1 Staden ser till att bostadsproduktionen får den planerade volymen och beskaffenheten	7	5	71
6.2 Intressanta, vackra och fungerande urbana bostadsområden och miljöer byggs ut	4	3	75
6.3 Livskraften i Helsingfors centrum stärks	-	-	-
7 Stadsstrukturen kompletteras för att staden ska kunna möta klimatförändringen	5	3	60
7.1 Stadsstrukturen kompletteras med fokus på spårtrafiknätet	1	0	0
7.2 Stadsstrukturen utvecklas så att energi sparas	3	2	67
7.3 Kompletteringsbyggande främjas	1	1	100
8 Trafiksystemet utvecklas så att hållbara trafikformer främjas	6	2	33
8.1 Trafiksystemet utvecklas huvudsakligen med fokus på spårtrafiken. Servicenivån i kollektivtrafiken höjs och möjligheterna till gång- och cykeltrafik ökas	4	1	25
8.2 Staden ser till att helsingforsarnas intressen och de regionala intressena sammanjämkas	2	1	50
Mål sammanlagt	22	13	59

Ledarskap

Sex av målen inom temaområdet ledarskap nåddes inte. För ledning av dottersammanslutningarna hade inga bindande mål satts upp över huvud taget.

Tabell 7. Måluppfyllelsen inom strategiområdet ledarskap

Ledarskap	Antal mål i budgeten	Uppnådda	Utfall %
9 Förändringsbenägenheten ökas genom att ledarskapet och personalkompetensen utvecklas	10	6	60
9.1 Gemensamma mål blir lättare att nå och verksamheten utvecklas genom ett gott ledarskap, bättre personalkompetens och större påverkansmöjligheter för personalen	5	4	80
9.2 Personaltillgången, kompetensen, belöningsystemet och arbetshälsan stärks	5	3	60
10 Vikt fästs vid den ekonomiska balansen, och tjänsteproduktionen blir mer verkningsfull	12	10	83
10.1 Omkostnaderna anpassas efter de disponibla inkomsterna	7	5	71
10.2 Tjänsterna blir mer verkningsfulla	3	3	100
10.3 Organisationen utvecklas så att tjänsterna blir bättre	-	-	-
10.4 Verksamhetslokalerna används effektivt	2	2	100
11 Dottersammanslutningarna leds med fokus på det allmänna bästa och tjänster för invånarna	-	-	-
11.1 Hela stadskoncernens bästa tryggas	-	-	-
11.2 Koncernstyrningen effektiviseras och blir klarare	-	-	-
11.3 Ägarpolicy blir klarare	-	-	-
Mål sammanlagt	22	17	77

2.3 GRANSKNING AV DE EKONOMISKA MÅLEN EFTER SEKTOR

När måluppfyllelsen för de bindande ekonomiska målen granskas visar det sig att alla sex målen för stadsplanerings- och fastighetsväsendet nåddes. Av

social- och hälsovårdsväsendets sex mål nåddes bara hälften. För de övriga sektorerna var måluppfyllelsen 66–86 procent.

Tabell 8. Måluppfyllelse för de bindande ekonomiska målen per sektor

Bindande ekonomiska mål	Antal mål i budgeten	Uppnådda	Utfall %
Stadsdirektörsroteln	21	18	86 %
Byggnads- och miljöväsendet	8	6	75 %
Social- och hälsovårdsväsendet	6	3	50 %
Bildnings- och personalväsendet	29	19	66 %
Stadsplanerings- och fastighetsväsendet	6	6	100 %
Sammanlagt	70	52	74 %

Tabellen omfattar de bindande målen i drifts-ekonomidelen. 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. För Oiva Akatemia har avkastningen på grundkapitalet betalats ur affärsverkets eget kapital, eftersom räkenskapsperiodens resultat visade underskott.

Följande bindande ekonomiska mål nåddes inte:

Stadsdirektörsroteln

1. Utgifterna för stadens historia, till faktacentralens disposition överskreds med cirka 2 000 euro.
2. Utgifterna för understöd till sammanslutningar, till stadsstyrelsens disposition överskreds med cirka 14 000 euro.
3. Utgifterna för medlemsavgifter, till ekonomi- och planeringscentralens disposition överskreds med cirka 82 000 euro.

Byggnads- och miljöväsendet

4. Utgifterna för underhåll av gator och grönområden samt allmän förvaltning överskreds med cirka 6,9 miljoner euro.
5. Räddningsväsendets utgifter överskreds med cirka 600 000 euro.

Social- och hälsovårdsväsendet

6. Socialverkets utgifter överskreds med cirka 6,4 miljoner euro.

7. Utgifterna för utkomststöd överskreds med cirka 22,7 miljoner euro.
8. Hälsovårdscentralens anslag för samkommunen Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt överskreds med cirka 9,6 miljoner euro.

Bildnings- och personalväsendet

9. Svenska arbetarinstitutets utgifter överskreds med cirka 47 000 euro.
10. Stadsbibliotekets utgifter överskreds med cirka 2,4 miljoner euro.
11. Kulturcentralens utgifter överskreds med cirka 190 000 euro.
12. Understöden till professionella teatrar som inte omfattas av teaterlagen överskreds med cirka 15 000 euro.
13. Anslaget för understöd till Stiftelsen Finlands Nationalopera, till stadsstyrelsens disposition överskreds med cirka 56 000 euro.
14. Stadsmuseets utgifter överskreds med cirka 260 000 euro.
15. Högholmens djurgårds mål för verksamhetsbidraget överskreds med cirka 382 000 euro.
16. Ungdomsväsendets utgifter överskreds med cirka 268 000 euro.
17. Personalcentralen: Anslaget för pensioner överskreds med cirka 342 000 euro.
18. Personalcentralen: Utgifterna för personalbiljetten överskreds med cirka 151 000 euro.

2.4 GRANSKNING AV VERKSAMHETSMÅLEN PER SEKTOR

Granskat per sektor nåddes verksamhetsmålen bäst inom stadsdirektörsroteln och bildnings- och personalväsendet, där måluppfyllelsen var 85 procent.

Sämst var måluppfyllelsen för målen inom byggnads- och miljöväsendet, 64 procent.

Tabell 9. Måluppfyllelse för de bindande verksamhetsmålen per sektor

Bindande verksamhetsmål	Antal mål i budgeten	Uppnådda	Utfall %
Stadsdirektörsroteln	13	11	85 %
Byggnads- och miljöväsendet	25	16	64 %
Social- och hälsovårdsväsendet	16	11	69 %
Bildnings- och personalväsendet	33	28	85 %
Stadsplanerings- och fastighetsväsendet	14	10	71 %
Sammanlagt	101	76	75 %

Följande bindande verksamhetsmål nåddes inte:

Stadsdirektörsroteln

1. Helsingfors Energi: Avkastningen på investerat kapital är minst 16 procent, utfallet var 15 procent.
2. Helsingfors Hamn: Omsättning/person \geq 487 000 euro. Utfallet var 482 000 euro.

Byggnads- och miljöväsendet

3. Anskaffningscentralen: Anskaffningscentralen utarbetar med varje förvaltning en upphandlingsplan på årlig nivå där arbetsfördelningen för upphandlingar bestäms. En upphandlingsplan utarbetades med 19 förvaltningar.
4. Byggnadskontoret: De viktigaste huvudgatorna och gång- och cykelbanorna som betjänar arbetsresor och hör till den första underhållsklassen plogas och halkan bekämpas före kl. 7.00 på morgonen.
5. Byggnadskontoret: Längden på byggnadskontorets, Helsingfors Energis och affärsverket HST:s grävningsarbeten minskas under byggnadskontorets samordning med 5 procent från föregående års nivå. Längden ökade med 40 procent.

6. Byggtjänsten: Den totala energiförbrukningen (elektricitet, fjärrvärme, bränsle) minskar med 2 procent. Den totala förbrukningen ökade med 13,4 procent.

7. Räddningsverket: För att olyckor ska förebyggas utförs det årligen säkerhetsgranskningar och åtgärder som gäller invånarna. För granskningarna och åtgärderna räknas säkerhetspoäng. År 2012 samlas minst 6 200 säkerhetspoäng. Måluppfyllelsen var cirka 86 procent.

8. Räddningsverket: Beredskapstiden 6 min. i riskområde I uppnås i 60 procent av uppdragen. Utfallet var 56 procent.

9. HST: Kundtillfredsställelsen inom spårvägs- och metrotrafiken minst på 2010 års nivå. Målet nåddes inom spårvägstrafiken men inte inom metrotrafiken.

10. HST: När det gäller tillförlitlighet kommer spårvägstrafiken upp till 99,85 procent och metrotrafiken till 99,96 procent. Målet nåddes inom spårvägstrafiken men inte riktigt inom metrotrafiken, där tillförlitligheten var 99,94 procent.

Social- och hälsovårdsväsendet

11. Socialverket: Förutsättningarna för närståen-



devård bättras så att antalet personer som får stöd för närståendevård ökar med 200 år 2012. Ökningen var 88 personer.

12. Hälsovårdscentralen: Väntetid i genomsnitt HNS – hälsovårdscentralen (stadssjukhuset) är 2,0 d/patient. Utfallet var 4,0 d/patient.
13. Hälsovårdscentralen: Väntetid hälsovårdscentralen (psykiatri) – socialverket: Antalet som köat över 6 månader är 0. Utfallet var 27.
14. Hälsovårdscentralen: Andelen hemvårdsklienter av de invånare som fyllt 75 år är minst 13 procent. Utfallet var 12 procent.
15. Hälsovårdscentralen: Vikarie- och poolkostnaderna minskar med 2 % från 2010. Utfallet var +6 procent.

Bildnings- och personalväsendet

16. Utbildningsverket: Andelarna studerande som avlägger examen inom utbildningen på andra stadiet ligger på minst samma nivå som år 2011. Av de tre mätarna för målet nåddes den första (gymnasieutbildning), den tredje nåddes delvis (läroavtalsutbildning) medan den andra – slutförandegraden i yrkesläroanstalterna – inte nåddes.
17. Konstmuseet: Mål för antalet besökare 140 000. Besökarna var över 35 000 färre än man satt som mål.
18. Ungdomsväsendet: Antal medlemskort 11 000. Medlemskortet var 743 färre än man satt som mål.
19. Idrottsverket: 100 000–200 000 sikyngel och 50 000 havsöringsyngel planteras ut inom ramen

för fiskerihushållningsavgiften. Utfallet var 81 588 sikar och 36 933 havsöringar.

20. Personalcentralen: Målet är att främja förändringen i personalstrukturen genom att andelen anställda med annat modersmål än finska eller svenska bland alla stadens anställda stiger med 1 procentenhet från år 2011. Andelen steg med 0,7 procentenheter (0,9 procentenheter när även personer anställda med sysselsättningsanslag beaktas).

Stadsplanerings- och fastighetsväsendet

21. Stadsplaneringskontoret: Ett förslag till delgeneralplan gemensam för kommunerna utarbetas för Östersundom. Målet nåddes inte inom tidsplanen.
22. Stadsplaneringskontoret: Detaljplaner utarbetas i enlighet med programmet för markanvändning och boende så att det blir möjligt att bygga 5 000 bostäder främst inom områden med spårtrafik (m.a.o. planläggs cirka 450 000 m² vy). Utfallet var 14 procent mindre än målet: cirka 387 000 m² vy eller detaljplaner så att det blir möjligt att bygga cirka 4 300 bostäder.
23. Stadsplaneringskontoret: Kollektivtrafikens andel i tvärtrafiken är 21 procent. Utfallet var 18,87 procent.
24. Bostadsproduktionsbyrån: Bostadsproduktionsbyrån förbinder sig att vara byggherre för stadens egen bostadsproduktion på de för bostadsproduktionskommittén reserverade byggbara tomterna, i enlighet med programmet för markanvändning och boende. År 2012 produceras 921 bostäder. Utfallet var 779 bostäder, 15 procent mindre än man satt som mål.

2.5 OM UPPFÖLJNINGEN OCH DOKUMENTATIONEN AV DE BINDANDE VERKSAMHETSMÅLEN

Enligt anvisningen om dokumentation av uppgifter om utfallet för verksamhetsmålen ska varje förvaltning och affärsverk lämna en beskrivning av dokumentationen av utfallet för de bindande verksamhetsmålen som en del av bokslutsmaterialet. På basis av bedömningen av dokumentationen i systemen för

uppföljning av de bindande verksamhetsmålen hade dokumentationen och uppföljningen ordnats på ett tillräckligt tillförlitligt sätt. De siffror för måluppfyllelsen som angetts i stadens bokslut har varit riktiga.



De bindande verksamhetsmålen i budgeten är huvudsakligen konkreta och mätbara mål. Det underlättar också uppföljningen och dokumentationen av dem.

En nackdel med att målen är konkreta är att en del av

målen gäller prestationer eller tidsfrister i samband med servicen, och dessa mål kan t.o.m. vara relativt enkla och rutinmässiga att nå. En positiv observation år 2012 var att hälsovårdscentralen hade ersatt sina lagstadgade mål som gällde att få tillgång till vård med mål som gällde vårdkedjorna.

2.6 SLUTSATSER OM MÅLUPPFYLLELSEN

Omkring en fjärdedel av de bindande ekonomiska målen och verksamhetsmålen i budgeten nåddes inte. Avvikelserna från verksamhetsmålen förelades fullmäktige för godkännande på ett undantag när Stadsfullmäktige har beviljat rätt att överskrida de ekonomiska målen, men huvudsakligen först under år 2013 när anslagen redan hade överskridits.

Det är problematiskt att vissa mål gång på gång förblir ouppnådda. Bland de ekonomiska målen är utkomststödet och HNS-utgifterna exempel på detta. Bostadsproduktionsbyråns bindande kvantitativa mål om byggherreverksamhet i stadens egen regi nåddes inte heller åren 2010 och 2011.

De bindande verksamhetsmålen i budgeten täcker fortfarande inte alla strategiska mål och kritiska framgångsfaktorer i stadens strategiprogram. Under den kommande strategiperioden är det befogat att fästa uppmärksamhet vid att målen är heltäckande.

Förvaltningarnas och affärsverkens gemensamma bindande mål har varit få. De strategiska målen är ofta till sin natur sådana att de kräver gemensamma ansträngningar av förvaltningarna, och därför finns det skäl att även i fortsättningen eftersträva ett större antal gemensamma mål.

Revisionsnämnden konstaterar att

- en avvikelse från ett mål som fullmäktige satt upp bör godkännas i fullmäktige oberoende av vilken orsaken är.
- de bindande verksamhetsmålen bör i högre grad än tidigare täcka målen i stadens strategiprogram, så som revisionsnämnden rekommenderat redan 2010.
- förvaltningarna bör i högre grad än tidigare sätta upp gemensamma bindande verksamhetsmål som överskrider förvaltningsgränserna, så som revisionsnämnden rekommenderat redan 2009.

3. UTVÄRDERING AV STADENS EKONOMI

Allmänt

Kommunernas ekonomi har försämrats under de senaste åren. I kommuner med över 100 000 invånare har enligt kommunförbundet både årsbidragen, deras tillräcklighet för avskrivningar och de likvida medlen per invånare försämrats från 2011 till 2012 medan lånebeståndet per invånare har ökat. Situationen är likartad även i Helsingfors. I fråga om skatteinkomstökningen och lånebeståndet per invånare låg Helsingfors år 2012 på medelnivå bland de elva stora städerna.

Inkomst- och utgiftsutveckling

I kommunalskatt inflöt 2 306,4 miljoner euro, 16,4 miljoner euro mer än budgeterat. Ökningen från föregående år var 4 procent. Intäkterna från samfundsskatten var 263,4 miljoner euro, vilket var hela 21,3 procent mindre än föregående år. Statsandelarna uppgick till 297,3 miljoner euro. I statsandelar inflöt 49,3 miljoner euro mer än budgeterat; ökningen från

föregående år var 14 procent.

Helsingfors omkostnader var 4 564,0 miljoner euro. Omkostnaderna ökade med hela 5 procent år 2012. Utan affärsverken och fonderna och vissa interna serviceproducenter (byggtjänsten och lokalcentralen) ökade omkostnaderna som är jämförbara med tidigare år med 4,8 procent mot 2,5 procent året innan.

I stadens strategiprogram var målet att stadens omkostnader per invånare inte ökar mer än kostnadsnivån stiger. Det här målet nåddes inte under strategiperioden: förvaltningarnas omkostnader per invånare ökade med 11,9 procent under de fyra åren, vilket är 0,4 procentenheter mer än kostnadsnivån stigit enligt prisindex för basservicen. Resultatet för hela strategiperioden påverkas dock kraftigt av utgiftsökningen år 2009, medan det åren 2011–2012 lyckades att hålla omkostnadsökningen per invånare lägre än ökningen av kostnadsnivån.

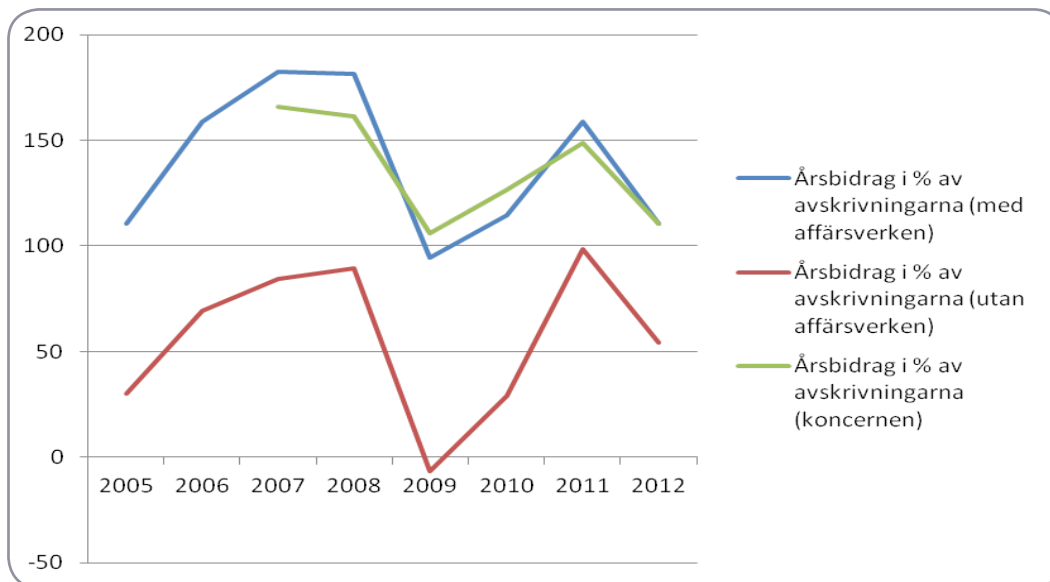
Tabell 10. Ökning av omkostnaderna per invånare jämfört med ökningen av kostnadsnivån, 2008–2012, utan affärsverken

År	2008	2009	2010	2011	2012	Förändring 2008–2012
Förvaltningarnas omkostnader per invånare, årsförändring	5,6 %	4,7 %	2,9 %	1,3 %	2,6 %	11,9 %
Prisindex för basservicen, årsförändring	5,2 %	2,0 %	2,6 %	3,3 %	3,1 %	11,5 %
Ökning av kostnadsnivån – faktisk omkostnadsökning	-0,4 %	-2,7 %	-0,3 %	2,0 %	0,5 %	-0,4 %

Finansiering

År 2012 var årsbidraget 439,1 miljoner euro med affärsverken och 153,8 miljoner euro utan dem. Årsbi-

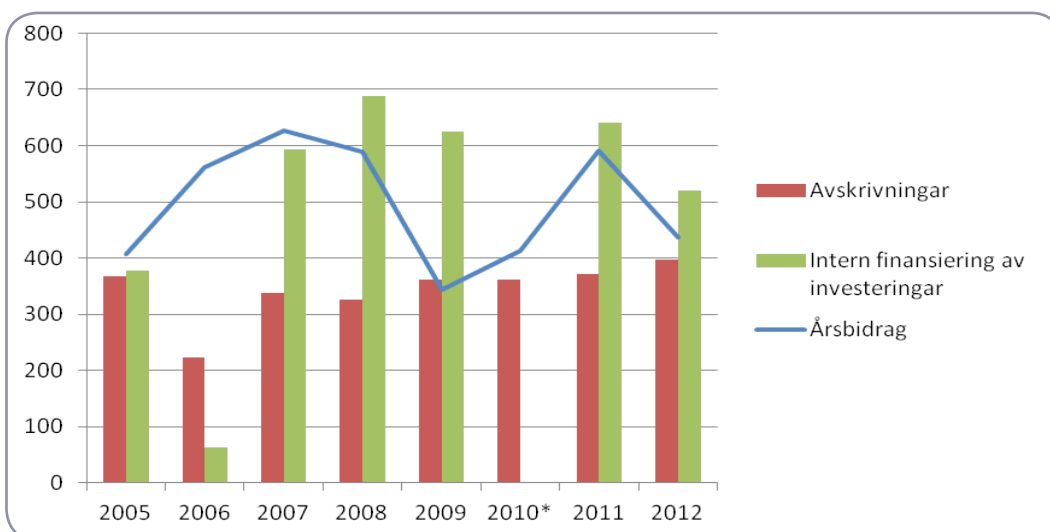
draget förbättrades år 2011 på grund av en höjning av skattesatsen, men försämrades igen klart år 2012.



Figur 1. Årsbidrag i procent av avskrivningarna, utveckling åren 2005–2012

Årsbidraget täckte 110,7 procent av avskrivningarna (110,3 procent på koncernnivå) och 68,1 procent av nettoinvesteringarna (59,2 procent på koncernnivå). Investeringsnivån har stigit klart under de senaste

åren till följd av byggandet av nya bostadsområden och ökade investeringar i ombyggnad. År 2012 uppgick investeringarna utan affärsverken till 483 miljoner euro, vilket var nästan lika mycket som 2011.

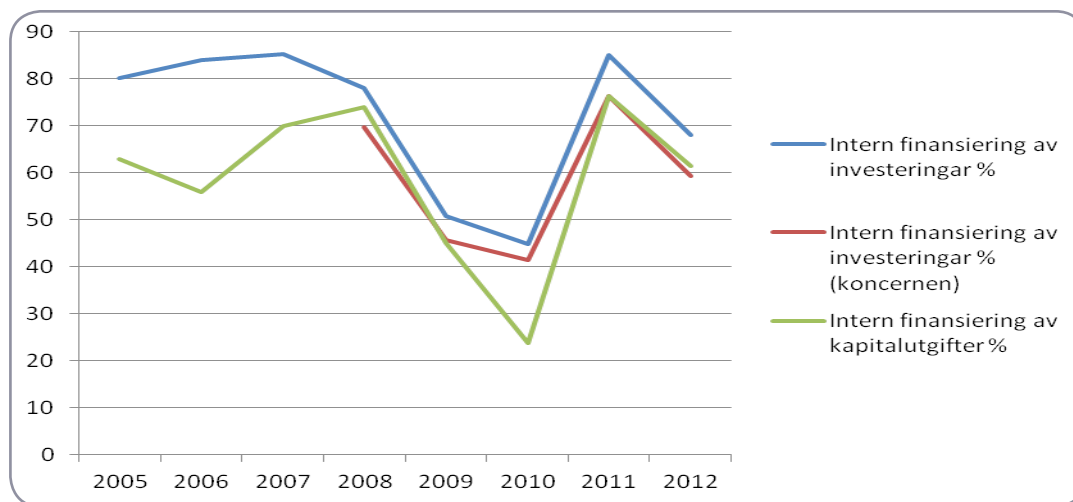


*2010 var den interna finansieringen av investeringar positiv till följd av inkomster från försäljning av vattenverket.

Figur 2. Årsbidragets (inkl. affärsverken) tillräcklighet för avskrivningar enligt plan och intern finansiering av investeringar 2005–2012 (till fasta priser, 2012=100)

Den interna finansieringen av investeringar och övriga kapitalutgifter (bland annat amorteringar, utlåning) var svag under början av fullmäktigeperioden

2009–2010, men förbättrades 2011 och försämrades igen en aning 2012.



Figur 3. Intern finansiering av investeringar och kapitalutgifter 2005–2012, procent

De övriga nyckeltalen för finansiering har varit fortsatt goda, även om de försämrats från föregående år:

Tabell 11. Låneskötselbidrag och likviditet, kassadagar

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Låneskötselbidrag	4,4	5,8	4,5	5,9	4,3	4,7	4,2	3,4
Likviditet, kassadagar	57	63	67	55	53	45	58	46

Staden har lämnat en utredning om överensstämelsen mellan avskrivningar och investeringar 2011–2015 i enlighet med Bokföringsnämndens kommunsektions anvisning. Enligt utredningen kommer bl.a. trafikverkets grundinvesteringar i metrotrafik och Helsingfors Energis kraftverksinvesteringar att bidra till avvikelser mellan investerings- och avskrivningsnivån.

Vid sitt möte 25.3.2013 beslutade Helsingfors stadsstyrelse föreslå för stadsfullmäktige att 150 miljoner euro av de ackumulerade vinstmedlen i Helsingfors Energis balansräkning läggs till eget kapital i Helsingfors stads balansräkning.

Tabell 12. Helsingfors Energis extra intäktsföringar till staden 2003–2012, miljoner euro (gångse priser)

Helsingfors Ener- gis intäktsföringar till staden	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Sam- man- lagt
Avkastning på grundkapitalet	47,4	47,4	47,4	47,4	47,4	47,4	47,4	47,4	47,4	47,4	474
Ränta på grund- läggningslånet	25,8	24,9	24,1	23,2	22,4	21,6	20,7	19,9	19	19	220,6
Amortering på grundläggnings lånet	8,4	8,4	8,4	8,4	8,4	8,4	8,4	8,4	8,4	8,4	84
Extra intäkts föringar	50	110	100	100	150	200	250	200	200	200	1 560
Sammanlagt	131,6	190,7	179,9	179	228,2	277,4	326,5	275,7	274,8	274,8	2 338,6

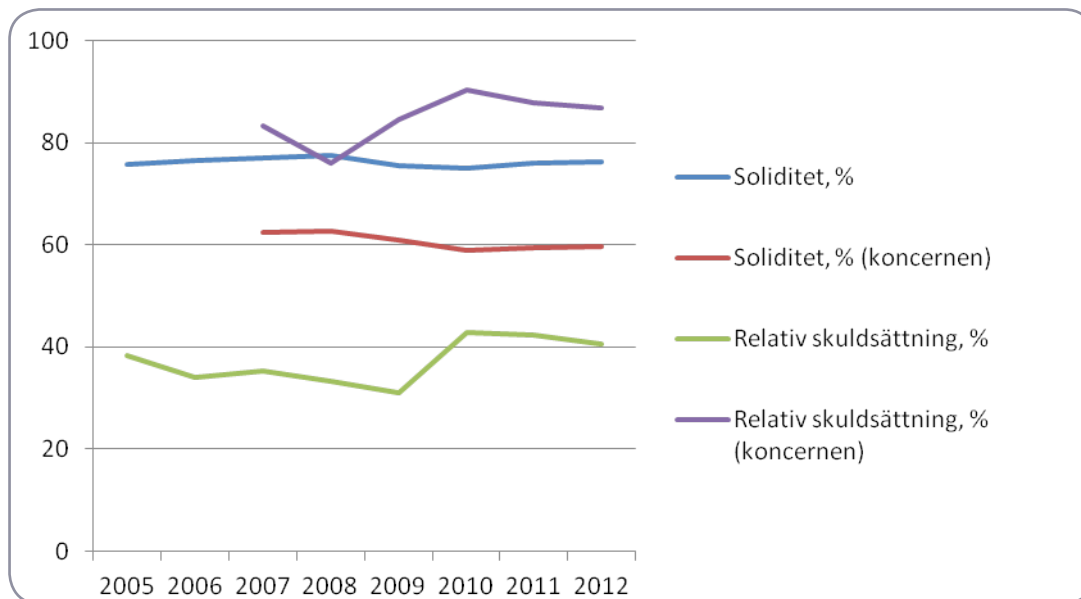
Källa: Ekonomi- och planeringscentralen

Uppgifterna i balansräkningen

Skuldsättningen har slutat öka. Lånebeståndet minskade en aning 2012. Inga förändringar har skett i soliditeten (figur 4).

Tabell 13. Utvecklingen av vissa nyckeltal i balansräkningen 2005–2012

Nyckeltal	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Lånebestånd 31.12, mn euro	739	680	718	659	890	1 171	1 286	1 201
Lån, euro/invånare	1 318	1 205	1 263	1 150	1 527	1 989	2 157	1 986
Lånefordringar 31.12, mn euro	754	976	1 021	999	980	1 648	1 633	1 571
Koncernens lånebestånd 31.12, mn euro	-	-	2 881	2 941	3 366	4 072	4 200	4 177
Koncernens lånebestånd, euro/invånare	-	-	5 069	5 132	5 772	6 917	7 046	6 905
Koncernens lånefordringar, mn euro	-	-	804	775	739	676	623	526



Figur 4. Solvitetens och den relativa skuldsättningens utveckling 2005–2012

Slutsatser

Under strategiperioden 2009–2012 försämrades Helsingfors stads ekonomi först genom lågkonjunkturen 2008 och finansieringsunderskottet gjorde att skuldbördan nästan fördubblades fram till 2011. Skattesatsen höjdes 2011 och det lyckades att förbättra den

interna finansieringen, men årsbidraget försämrades igen 2012 när omkostnaderna ökade mer än skattefinansieringen. Det mål om ekonomisk balans som satts upp i strategin nåddes inte under strategiperioden, trots att staden åren 2011–2012 lyckades hålla omkostnadsökningen per invånare på en lägre nivå än ökningen av kostnadsnivån.

Revisionsnämnden konstaterar att

- staden bör fortsätta att förbättra produktiviteten och börja omvärdera servicen och investeringarna på ett sådant sätt att den interna finansieringen på lång sikt räcker till för att finansiera dem.
- omvärderingen av servicen ska göras på politisk nivå genom omvärdering av serviceproduktionens volym, innehåll, struktur och produktionssätt, så som revisionsnämnden rekommenderade redan 2011.

4. UTVÄRDERING AV VERKSAMHETEN

4.1 UTVÄRDERINGAR PÅ STADSNIVÅ

4.1.1 SPARMÅLEN I PRODUKTIVITETS- OCH ARBETSHÄLSOPROGRAMMET

År 2011 inledde Helsingfors ett produktivets- och arbetshälsoprogram som hade till syfte att "tjänsterna år 2012 produceras på ett förmånligare sätt än nu beräknat per invånare". Motsvarande mål att utgifterna ska öka mindre än kostnadsnivån ingick även i stadens strategiprogram 2009–2012. Förvaltningarna skulle i budgeten för 2012 presentera förslag till åtgärder som förbättrar produktiviteten. I praktiken innebär målet förbättring av produktiviteten.

Syftet med utvärderingen var att utreda om produktivets- och arbetshälsoprogrammets mål att utgifterna per invånare ska öka mindre än kostnadsnivån uppfylldes år 2012. Eftersom fullmäktige inte satte något mål för utvecklingen av arbetshälsan granskades den som bakgrundsinformation vid utvärderingen.

Utöver granskningen på stadsnivå inriktades utvärderingen på de två stora förvaltningar som hade de största sparmålen, nämligen socialverket och utbildningsverket. För dem utvärderades om produktivetsåtgärderna har fortskridit och om besparingar har nåtts som planerat under 2012 samt om de nådde målet att producera de centrala tjänsterna billigare per målgrupp eller studerande jämfört med 2011.

Utvärderingsmaterialet bestod av intervjuer, e-postförfrågningar samt bland dokumenten särskilt stadens strategi, budget, bokslut och förslagen som gäller arbetshälsoprogrammet samt uppföljningsinformationen om dem.

Framlagda produktivetsmål och faktorer som försämrar produktiviteten

Storleksordningen på de produktivetsåtgärder som förvaltningarna och affärsverken lagt fram var totalt 24 miljoner euro, de enskilda åtgärderna varierade mellan 18 000 euro (stadsplaneringskontoret) och

9,5 miljoner euro (socialverket). I förhållande till utgiftsnivån i stadens budget motsvarar 24 miljoner omkring en halv procent.

Med tanke på målet för produktivetsprogrammet var det problematiskt att man stod inför åtgärder som försämrade produktiviteten till ett värde av 28 miljoner, vilket var mer än värdet av åtgärderna som förbättrade produktiviteten. Åtgärderna som försämrade produktiviteten var oftast tilläggsanslag som allokerats genom politiska beslut eller förändringar i de nationella bestämmelserna i syfte att förbättra tjänsternas kvalitet. Av dessa hänförde sig hela 25,2 miljoner euro till socialverket och 3 miljoner euro till utbildningsverket.

Produktiviteten försämrar dock inte automatiskt av utgiftsökningar, och förbättras inte heller automatiskt av utgiftsbesparingar. Produktivetsutvecklingen påverkas även av hur outputn utvecklas.

Socialverkets besparingar, produktivitet och kostnadsutveckling

År 2011 räknade socialverket med att spara 9,5 miljoner euro genom produktivetsåtgärder under 2012. Med de tilltänkta åtgärderna lyckades man bara spara cirka 1,36 miljoner euro (14 procent) år 2012, vilket huvudsakligen berodde på att ändringen av servicestrukturen inte medförde besparingar ännu år 2012 eller att man inte fick politiskt stöd för de föreslagna förändringarna.

I budgeten för 2012 hade socialverket som bindande mål att "den sammanlagda produktiviteten vid socialverket som uträknas med matris stiger". Målet nåddes, eftersom den sammanlagda produktiviteten steg med 1,8 procent från föregående år. Den traditionella produktivetsmätaren ger en sämre bild av produktivetsutvecklingen vid hela verket än

produktiviteten som uträknas med matris, eftersom produktiviteten enligt den är oförändrad. Matrismodellen beaktar också förändringar i mätarna som gäller verksamhetens kvalitet.

Inom socialväsendet förändrades kostnadsnivån från 2011 till 2012 med 3,1 procent enligt prisindex för offentliga utgifter. I Helsingfors har kostnadsutvecklingen varit lägre än kostnadsnivån inom målgrupperna barndagvård (2,3 procent), tjänster för barnfamiljer (0,8 procent) och tjänster för äldre (0,3 procent). Inom tjänster för vuxna steg kostnaderna per målgrupp mer än kostnadsnivån (7,8 procent, vilket även innefattar utgifterna för utkomststöd). Därmed producerades socialväsendets centrala tjänster billigare per målgrupp år 2012 jämfört med 2011 med undantag för tjänster för vuxna.

Utbildningsverkets besparingar, produktivitet och kostnadsutveckling

Utbildningsverket bedömde att deras produktivitetsåtgärders inverkan var 6,26 miljoner euro år 2012. Av de besparingar på 6,26 miljoner euro som man kalkylerade med år 2011 har cirka 4,36 miljoner euro (70 procent) nåtts, vilket är 1,9 miljoner euro mindre. Huvudorsaken är att slutförändegraden i yrkesläroanstalterna inte förbättrades.

Utbildningsverkets produktivitet förbättrades 2012 inom den finska och svenska förskolan och grundläggande utbildningen samt i den finska gymnasieutbildningen och försämrades i den svenska gymnasieutbildningen och yrkesläroanstalterna.

När utbildningsväsendets kostnadsnivå i medeltal har stigit med tre procent enligt prisindex för offentliga utgifter, sjönk nettokostnaderna per elev och studerande i Helsingfors reellt sett från år 2011 till 2012 inom alla andra utbildningsformer än yrkesutbildningen, där kostnaderna steg mer än kostnadsnivån (4,6 procent). Därmed producerades utbildningsväsendets centrala tjänster billigare per elev år 2012 jämfört med 2011.

Måluppfyllelsen på stadsnivå

I jämförelsen mellan åren 2011 och 2012 (tabell 14) kan man se att produktivitetsprogrammets mål har nåtts, eftersom omkostnaderna per invånare ökade 0,5 procentenheter mindre än kostnadsnivån steg år 2012. En delorsak till att målet nåddes är att befolkningen ökade snabbare än man räknat med i budgeten. När man jämför utvecklingen från 2010 till 2012 ser man att målet nåddes även i detta fall, eftersom omkostnaderna per invånare ökade med 2,6 procentenheter mindre än kostnadsnivån steg.

Tabell 14. Ökningen av omkostnaderna per invånare jämfört med ökningen av kostnadsnivån, 2010–2012 (utan affärsverken)

	2010	2011	2012	Kostnadsnivåns ökning 2010–2012
Förvaltningarnas omkostnader per invånare, årsförändring	2,9 %	1,3 %	2,6 %	+ 3,9 %
Prisindex för basservicen	2,6 %	3,3 %	3,1 %	+ 6,5 %
Kostnadsnivåns ökning – faktisk tillväxt	-0,3 %	2,0 %	0,5 %	+ 2,6 %

Enligt intervjuerna kom initiativet till att inleda ett produktivitetsprogram och formulera mål för det från de förtroendevalda. I förtroendeorganen har man dock inte stramat åt utgifterna lika hårt som

tjänstemannaföredragandena har föreslagit (se tabell 15). Stadsstyrelsen ökade i ramskedet utgifterna med 27 miljoner euro, och i den slutliga budgeten som godkändes av stadsfullmäktige hade utgifterna

ökat med 94 miljoner euro jämfört med den ram som stadsstyrelsen fastställt (2,2 procent).

Tabell 15. Utvecklingen av omkostnaderna i budgeten från tjänstemannaförslag till slutlig budget, miljoner euro

Skede	Mn euro	Förändring från föregående skede mn euro	Förändring i förhållande till Stns ram (%)
Taskes förslag till ram 13.3.2011	4 270	-	-
Stadsstyrelsens ram 28.3.2011	4 297	+ 27	-
Stadsdirektörens förslag 24.10.2011	4 372	+ 75	+ 1,7 %
Stadsfullmäktige BDG 2012 16.11.2011	4 391	+ 19	+ 2,2 %

Slutsatser

Huvudfrågan i utvärderingen kan besvaras med att målet för produktivitets- och arbetshälsoprogrammet nåddes, nämligen billigare tjänsteproduktion per invånare jämfört med föregående år. Enligt bokslutsinformationen lyckades stadens förvaltningar producera tjänsterna billigare per invånare 2012 jämfört med 2011 eller 2010. En delorsak till att målet nåddes var att befolkningen ökade snabbare än man räknat med i budgeten.

Till en början såg utgångsläget dystert ut för målfyllnelse då de identifierade faktorerna som försämrar produktiviteten, närmast tilläggsanslag genom politiska beslut eller förändringar i de nationella bestämmelserna, övervägde jämfört med faktorerna som förbättrar produktiviteten räknat i euro. Dessutom ökades utgifterna med 2,2 procent jämfört med ramen i olika skeden av det politiska beslutsfattandet om budgeten.

Utbildningsverket nådde cirka 70 procent av sina sparmål på drygt 6 miljoner euro och socialverket cirka 14 procent av sina sparmål på 9,5 miljoner euro. En del av målen i produktivitetsprogrammet handlar om att förändra servicestrukturen eller sättet att ord-

na tjänster på ett sådant sätt att genomförandet går långsamt eller kräver politiskt godkännande. Även om åtgärder skulle ha vidtagits nås besparingarna inte alltid inom ett år.

Både inom socialväsendet och utbildningsväsendet var tjänsteproduktionen per målgrupp billigare 2012 än 2011 med undantag för socialväsendets tjänster för vuxna och utbildningsväsendets yrkesläroanstalter. I tjänster för vuxna ingick å andra sidan även utgifterna för utkomststöd, som är konjunkturberoende och som socialverket inte nämnvärt kan påverka.

För undervisningen var produktivitetsutvecklingen god 2012 med undantag för yrkesläroanstalterna och den svenska gymnasieutbildningen. Uträknad med den traditionella input/output-mätaren var socialverkets produktivitet oförändrad från 2011 till 2012, men uträknad med matris förbättrades den.

I produktivitets- och arbetshälsoprogrammet som var föremål för denna utvärdering följdes arbetshälsan separat trots programmets namn. Som helhet har arbetshälsan i staden förbättrats en aning från 2011 till 2012. Arbetshälsan förbättrades också en aning vid socialverket och utbildningsverket som var föremål för utvärderingen.

Revisionsnämnden konstaterar att

- nämnderna och direktionerna bör binda sig till budgetramen genom att anvisa nödvändiga utgiftsbesparingar inom ramen, om de beslutar om utgiftsökningar.
- produktivitetsmål bör sättas upp för flera år på ett sådant sätt att förvaltningarna har realistiska möjligheter att nå dem och det är tillräckligt krävande att genomföra dem.

4.1.2 IBRUKTAGANDET AV DET NYA KALKYLERINGSSYSTEMET

Stadens nya kalkyleringssystem Laske togs i bruk vid ingången av 2012. Laske används av alla förvaltningar och affärsverk utom Helsingfors Energi, Helsingfors Hamn, HST, byggnadskontoret och Stara. Genom Laskeprojektet ersattes det tidigare kalkyleringssystemet AdeEko med ett system som baserar sig på ett färdigt SAP-program. Laskeprojektets genomförandefas började i september 2010.

Laske var inte färdigt när det togs i bruk. Systemet var redan i bruk när man fortfarande testade t.ex. förvaltningarnas faktureringsystems gränssnitt mot Laske. De första kundfakturorna kunde skickas ut i slutet av februari, och först i juni hade faktureringen hunnit ifatt. Dröjsmålen i faktureringen ledde till problem för förvaltningarnas kunder och betalningssvårigheter. Kundreskontran hade hunnit ifatt på hösten. Under 2012 kunde man inte alls börja med indrivning, eftersom genomförandet och testningen av betalningspåminnelser drog ut på tiden. Det förekom också problem med överföringen av kassa- och kontoutdragstransaktioner till bokföringen. Eftersom sammanställningsfunktionen (konsolideringsmodulen) och särskilt rapporteringen från den inte fungerade, blev det nödvändigt att göra de centrala delarna av bokslutet för 2012 manuellt.

När staden beslutade ta i bruk systemet gjorde man bedömningen att en senareläggning av ibruktagandet inte skulle ha förändrat situationen nämnvärt, eftersom brister kommer fram först när systemet används. En senareläggning av ibruktagandet med ett år skulle för sin del ha ökat kostnaderna betydligt eftersom det skulle ha krävt omplanering av projekt-helheten. Att de halvfärdiga delarna var så många var

dock en överraskning för staden, eftersom systemet enligt systemleverantören skulle vara färdigt i januari 2012. Ur stadens synvinkel har systemleverantörens experter inte stått till stadens förfogande i tillräcklig utsträckning och inte heller i rätt tid.

Målet för Laskeprojektet var att få högklassigare, aktuellare och bredare ekonomisk rapportering på stadsnivå. Målet nåddes inte under 2012. Det blev nödvändigt att göra bokslutskalkylerna och kalkylerna över budgetutfallet manuellt med ett kalkylprogram. Först i slutet av 2012 började Laskesystemets rapportering för enskilda verk vara någorlunda uppdaterat, och därför medförde bland annat utarbetandet av budgetutfallsprognoser extra arbete under räkenskapsperioden.

Även i det stadsgemensamma rapporteringsprogrammet Heta (Helsingin kaupungin talouden ja toiminnan raportointipalvelu) som riktar sig till stadens och förvaltningarnas ledning, chefer och experter fördröjdes genomförandet av ekonomisk rapportering. Trots målet att förbättra rapporteringen ingick genomförandet av Heta-rapporteringen inte i Laskeprojektet utan genomfördes som en separat utvecklingshelhet. Integrationen av informationen i Laske och genomförandet av informationsöverföringen inleddes hösten 2011. De första rapporterna var tillgängliga först i februari 2013. Genomförandet av stadsgemensamma ekonomiska rapporter i Heta-rapporteringen blev klart i mars 2013.

Fram till utgången av 2012 har Laskeprojektet kostat 4,3 miljoner euro. Kostnaderna för de sista delarna, uppskattningsvis 0,3 miljoner euro, realiserar i år.

Därtill kommer cirka 0,3 miljoner euro i kostnader för genomförandet av Heta-rapporteringen. Under ibruktagningsåret 2012 använde ekonomiförvaltningstjänsten sammanlagt 8,4 årsverken för Laske-projektet, vilket är 2,2 procent av Talpas totala arbetsinsats under verksamhetsåret. Övertidsarbetet vid Talpa ökade med 168 procent.

Slutsatser

Genomförandet och ibruktagnandet av Laske har inte lyckats som planerat och målet om bättre rapportering har inte nåtts. Systemet som inte var färdigt när det togs i bruk har medfört extra arbete för ekonomiförvaltningspersonalen och därmed extra kostnader för staden.

Revisionsnämnden konstaterar att

- ekonomi- och planeringscentralen snabbt bör få ordning på Laskesystemet.
- bokslutskalkyler för staden och kalkyler över budgetutfallet bör gå att producera med hjälp av systemets konsolideringsmodul.
- utnyttjandet av Laske bör bli kostnadseffektivare och utvecklas till en helhet som ännu bättre betjänar stadens ekonomiförvaltning, bokslut och rapportering, så att stadens alla förvaltningar och affärsverk börjar använda det.

4.1.3 UTVECKLINGEN AV TILLFREDSSTÄLLELSEN MED TJÄNSTERNA

Ett av målen i strategin Välfärd och tjänster i Helsingfors strategiprogram 2009–2012 var att invånarna blir nöjdare med stadens tjänster. Huvudfrågan i denna utvärdering var att utreda om så har skett.

Som utvärderingsmaterial användes resultaten av den undersökning om stadens service som görs varje fullmäktigeperiod samt kundenkäter för enskilda tjänster. Uppgifter om kundtillfredsställelsen samlades in för förvaltningarnas och affärsverkens alla betydande tjänster där stadsborna är kunder. De interna tjänsterna lämnades utanför utvärderingen, likaså vissa specialtjänster och tjänster med liten volym.

I fråga om kundenkäterna för enskilda tjänster jämfördes förändringen under strategiperioden huvudsakligen mellan åren 2008 och 2011. Eftersom tillfredsställelsen inte mäts regelbundet för alla tjänster har det också varit nödvändigt att använda åren 2007, 2009 eller 2010 som jämförelseår, i två fall även år 2006.

Enligt undersökningen om stadens service har tillfredsställelsen varit oförändrad under strategiperioden

Det centrala resultatet av undersökningen om stadens service 2012 var att tillfredsställelsen förändrats klart mindre under perioden 2008–2012 än i den föregående undersökningen (mellan 2005 och 2008) när resultatet granskas per enskild tjänst. Som helhet har tillfredsställelsen med tjänsterna legat kring 3,4 och 3,5: 2005 års index 3,43 förbättrades till 3,49 för år 2008 och var nästan oförändrat för år 2012 (3,48).

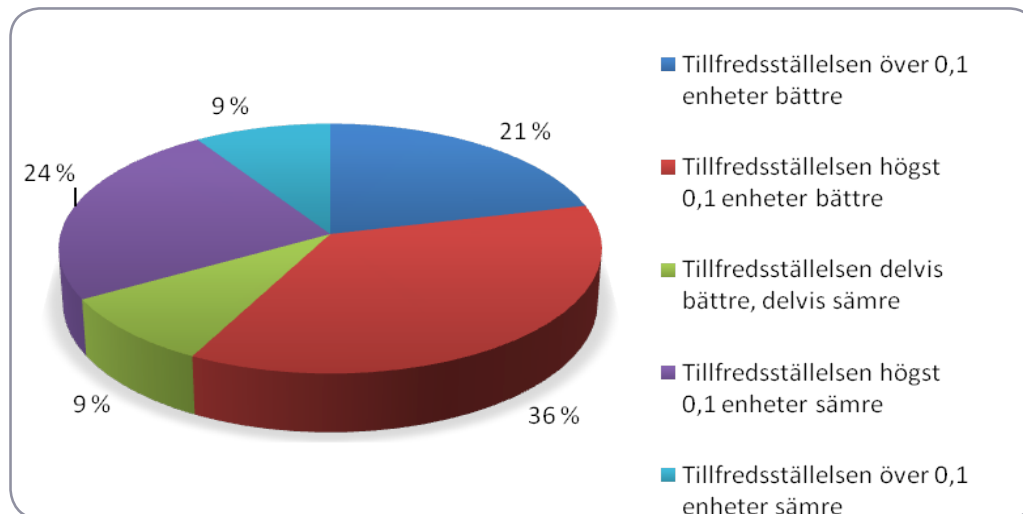
Helsingforsborna har i stor utsträckning varit nöjda med samma saker under hela 2000-talet. År 2012 var de nöjda med dricksvattnets kvalitet (96 procent nöjda), bibliotekstjänsterna (92 procent), kulturtjänsterna (89 procent), tryggheten i bostadsområdet (87 procent) och kollektivtrafiken (87 procent). År 2012 var de missnöjdast med tillgången till hyresbostäder, kommunens tandläkartjänster, skötseln av vägar och gator och kommuninvånarnas möjligheter att på-

verka. En allmän iakttagelse i undersökningarna om stadens service har varit att kommuninvånarna är nöjdare med tjänsterna om de själva anlitar dem.

Enligt kundenkäterna har tillfredsställelsen förbättrats oftare än försämrats

Enligt förvaltningarnas kundenkäter har tillfredsställelsen varit oförändrad eller förändrats ytterst lite för över hälften (61 procent) av tjänsterna. För en femtedel (21 procent) av tjänsterna har tillfredsställelsen

blivit klart bättre. Exempel på dessa var munhälsovård, grundläggande utbildning, yrkesutbildning, biblioteket, trafikplanering, hyresboendetjänster och bostadsbyggande. Bara för tre tjänster (9 procent) har tillfredsställelsen blivit klart sämre, nämligen socialstationer, stadsmuseet och underhåll av trafikområden. Om även små förändringar beaktas har tillfredsställelsen förbättrats för 58 procent och försämrats för en tredjedel av tjänsterna.



Figur 5. Sammandrag av kundtillfredsställelsen med stadens tjänster de senaste åren (figuren visar 33 tjänster)

I tre fall (9 procent) har utvecklingen varierat så att resultaten både förbättrats och försämrats under strategiperioden eller så att resultaten för olika delområden inom tjänsten utvecklas åt olika håll. T.ex. är kunderna mycket nöjda med Helsingfors Energi som elproducent jämfört med andra producenter, men tillfredsställelsen har varierat under olika år. Inom planläggningen har anmärkningarna blivit färre sedan 2009 medan besvären blivit fler. Inom ungdomsväsendet har resultaten försämrats för två delområden och förbättrats för ett.

Slutsatser

Som helhetsomdöme kan konstateras att målet i stadens strategiprogram att "invånarna blir nöjdare med stadens tjänster" har uppfyllts rätt väl. De tjänster

där kunderna har blivit nöjdare berör en stor del av kommuninvånarna. På basis av utvärderingsmaterialet är det dock inte möjligt att avgöra om staden har lyckats med tjänsteproduktionen som helhet – bland annat med avseende på verkningsfullheten.

Utvärderingen visade att det är arbetskrävande att sammanställa resultaten av kundresponsen, eftersom informationen är splittrad inom förvaltningarna. Dessutom publiceras resultaten av kundenkäter bara sällan på förvaltningens webbplats. För närvarande är undersökningen om stadens service den enda sammanställningen av kundtillfredsställelsen. En fördel med kundenkäter för enskilda tjänster är att svarspersonerna alltid har personlig erfarenhet av den aktuella tjänsten. För närvarande används dock inte detaljerade kundenkäter för olika tjänster inom

strategiuppföljningen.

Vid utvärderingen konstaterades det att insamlingen av kundrespons vid en del förvaltningar är splittrad, så att en tidsmässig jämförelse av hur kundtillfredsställelsen utvecklats inte är möjlig för att enkäten görs så sällan eller för att enkätens innehåll ändras. Inte ens för alla centrala tjänster har insamlingen av kundrespons varit av det slaget att tillförlitliga och generaliserbara slutsatser skulle kunna dras av den.

T.ex. för socialverkets del var det problematiskt att det var möjligt att utvärdera utvecklingen för bara fem tjänster i det stora tjänsteutbudet. Vid idrottsverket görs många enskilda kundenkäter, men för de centrala tjänsternas del har man stött sig på undersökningen om stadens service. Vid stadsplaneringsverket har mätningen av kundernas tillfredsställelse med planläggningen varit sporadisk på förvaltningsnivå och centraliserad information finns inte tillgå.

Revisionsnämnden konstaterar att

- förvaltningarna bör koncentrera sig på att regelbundet mäta kundtillfredsställelsen med de viktigaste tjänsterna. Ekonomi- och planeringscentralen bör skapa ett elektroniskt uppföljningsunderlag för kundtillfredsställelsen på intranätet Helmi, där förvaltningarna är skyldiga att regelbundet uppdatera värdena på sina viktigaste mätare av kundtillfredsställelsen.
- informationen om kundtillfredsställelsen med enskilda tjänster bör utnyttjas vid uppföljningen och ledningen av strategin på stadsnivå.

4.2 UTVÄRDERING AV STADSKONCERNEN

Stadskoncernen består av moderstaden (35 förvaltningar och affärsverk och fem självständiga fonder) och 101 direktägda dottersammanslutningar (11 stiftelser och 90 bolag) samt dotterbolag till dottersammanslutningarna (30 bolag).

För ägarstyrningen ansvarar stadsstyrelsen i enlighet med instruktionen för stadsstyrelsen. Stadsstyrelsen har en koncernsektion vars uppgift är att

komma med förslag till ägarpolitiska riktlinjer och koncernstyrningsprinciper samt principer för dottersammanslutningarna och stiftelserna. Ägar- och koncernstyrningen som enligt instruktionen ankommer på stadsdirektören och biträdande stadsdirektörerna har delats upp mellan stadsdirektören och biträdande stadsdirektörerna i enlighet med arbetsfördelningen mellan dessa. Totalansvaret för koncernstyrningen vilar på stadsdirektören.

4.2.1 BELÖNINGSSYSTEMEN FÖR DOTTERSAMMANSLUTNINGARNAS LEDNING

Föremål för utvärderingen var Helsingfors stads dottersammanslutningar och stiftelser. I slutet av 2012 var de drygt hundra till antalet.²

I åtgärderna som hänför sig till delfaktorer inom ledarskap i strategiprogrammet 2009-2012 ingår bland annat konkurrenskraftig och motiverande belöning samt ett resultatpremiesystem.

² I sammanslutningarna ingår även 21 regionala bolag som hör till Helsingfors stads bostäder Ab.

Enligt strategiprogrammet effektiveras koncernstyrningen av dottersammanslutningarna och blir klara-

re. Dessutom bör dottersammanslutningarna följa de grundläggande riktlinjerna i den godkända koncernstrategin.

Syftet med utvärderingen var att utreda vilka belöningsystem för ledningen dottersammanslutningarna i stadskoncernen tillämpar och om de överensstämmer med stadens anvisningar. Man försökte också utreda tillfredsställelsen med belöningssystemen.

Belöningsprinciperna i Helsingfors stadskoncern

Helsingfors stads belöningsystem består av materiella och immateriella delar. Den materiella delen består av lön och personalförmåner. Premier betalas på basis av goda arbetsresultat och är oftast av engångsnatur, t.ex. resultatpremie, snabba premier av olika slag och motivationstillägg. Den immateriella delen består av sådant som rör arbetslivets kvalitet.

Enligt stadens personalcentrals anvisning om förvaltningarnas resultatpremieprinciper kan högst fem procent av resultatpremieenhetens faktiska årliga lönesumma för regelbunden arbetstid användas till resultatpremier. Dessutom kan den personliga resultatpremien vara högst lika stor som en månads ordinarie lön. För timanställda beräknas den ordinarie månadslönen på basis av den ordinarie timlönen enligt kollektivavtalet för timanställda arbetstagare vid tidpunkten för betalningen.

Enligt 2012 års anvisning om resultatpremiesystemet för förvaltningarnas och affärsverkens chefer omfattas förvaltningarnas och affärsverkens chefer (förvaltningscheferna) av systemet, när hela förvaltningens eller affärsverkets personal omfattas av det. Den fulla premien är högst lika stor som den totala lönen för betalningsmånaden. Förvaltningscheferna kan dock inte ha högre resultatpremieprocent än förvaltningens eller affärsverkets personal i genomsnitt.

Koncernsammanslutningarna styrs med stadens lönepolitiska riktlinjer och anvisningar. Personalcentralen samlar inte in uppgifter om hur noga koncernsammanslutningarna följer stadens anvisningar t.ex. i sina resultatpremiesystem.

Enligt de centrala principerna för ledarskap och

förvaltning ska dottersammanslutningen i förväg inhämta koncernledningens samtycke till viktiga personalpolitiska beslut, val och avlöning av verkställande direktör eller motsvarande samt införande av resultatpremiesystem och ändringar av det (även definierat i koncernanvisningen). Vid inhämtande av samtycke i förväg är utgångspunkten att det kan inhämtas i fri form t.ex. per telefon, e-post eller vid ett personligt möte.

Belöningsprinciperna för dottersammanslutningarnas ledning i andra stora städer

För jämförelsens skull studerades belöningsprinciperna för dottersammanslutningarnas ledning i koncernanvisningarna eller motsvarande för Esbo, Vanda, Tammerfors och Åbo.

De nämnda städernas koncernanvisningar om belöningsprinciperna för dottersammanslutningarnas ledning är rätt likartade och baserar sig precis som Helsingfors anvisningar i stor utsträckning på Kommunförbundets rekommendation om god förvaltning och styrning i kommunkoncerner.

Alla har i sina anvisningar uttryckt att koncernledningens eller den övriga stadsledningens samtycke ska inhämtas för avlöning eller belöning av verkställande direktörer. Alla har också tagit med punkten om ett VD-avtal i sina anvisningar. Därmed förekommer i praktiken inga skillnader mellan Helsingfors och de nämnda städerna i fråga om belöningsprinciperna för städernas dottersammanslutningars ledning (verkställande direktören).

Förfrågan om belöningsystemen för dottersammanslutningarnas ledning

Förfrågan till stadskoncernens dottersammanslutningar riktades till 104 verkställande direktörer eller motsvarande. Från 61 sammanslutningar kom svar inom utsatt tid. Därmed var svarsprocenten cirka 59.

Enkäten bestod av 14 flervälsfrågor och möjlighet till fria kommentarer. Enkätresultaten presenteras i slutsatserna.

Slutsatser

Enligt Helsingfors stads strategiprogram 2009-2012

leds dottersammanslutningarna med fokus på det allmänna bästa och tjänster för invånarna. Metoden är bland annat att koncernstyrningen effektiviseras och blir klarare. Enligt strategin beaktas de karakteristiska drag och omvärldskrav hos dottersammanslutningarna som har att göra med verksamhetsområdet i fråga i målen för koncernstyrningen och i styrnings-sätten.

Dottersammanslutningarna i stadskoncernen styrs i praktiken med samma belöningsanvisningar som stadens förvaltningar. Koncernsammanslutningarnas varierande omvärld och verksamhetsprinciper är en krävande utgångspunkt för tillämpning och utveckling av enhetliga belöningsprinciper i hela stadskoncernen. När belöningsprinciperna för respektive företag eller stiftelse diskuteras skulle det vara bra att beakta för vilket ändamål sammanslutningen finns till och hur den själv kan påverka t.ex. uppnåendet av målen som hänger samman med resultatpremiesystemet.

Resultatpremierna baserar sig ofta på företagets vinst. Vissa sammanslutningar i stadskoncernen är icke-vinstdrivande till sin natur eller har andra verksamhetsprinciper som gör det svårt eller omöjligt att åstadkomma resultat för betalning av eventuella premier.

Grunderna för belöningsprinciperna för dottersammanslutningarnas ledning är lika i koncernanvisningarna för Helsingfors, Esbo, Vanda, Tammerfors och Åbo. Varje stads koncernanvisning grundar sig på Kommunförbundets rekommendation om utarbetande av koncernanvisningar.

Syftet med enkäten om belöningsystemen för dottersammanslutningarnas ledning var att utreda vilka system för belöning av ledningen dottersammanslutningarna inom stadskoncernen tillämpar och hur nöjda de är med dem samt om systemen överensstämmer med stadens anvisningar. På basis av enkäten kan följande slutsatser dras:

- utöver grundlönen är beskattningsbara förmåner vanliga i koncernsammanslutningarna,
- skattefria förmåner är vanliga och förekommer i nästan alla koncernsammanslutningar,

- omkring hälften av dottersammanslutningarna tillämpar något system för belöning av ledningen, oftast resultatpremie,
- omkring hälften av svarspersonernas organisationer har ett gemensamt resultatpremiesystem för hela personalen,
- enligt svarspersonerna är de belopp som koncernsammanslutningarna använder för belöningsystemen huvudsakligen i linje med stadens personalcentrals anvisningar om principerna för resultatpremier,
- största delen av de premier som betalas ut på basis av belöningsystemen baserar sig på uppfyllelse av kvalitativa krav och bara omkring en fjärdedel på räkenskapsperiodens resultat,
- i belöningsystemen har ett årligt maximibelopp oftast satts upp för premierna, detta maximibelopp överensstämmer dock inte alltid med stadens anvisningar,
- de belöningsystem som tillämpas för dottersammanslutningarnas ledning motiverar eller binder inte nämnvärt ledningen till sin organisation,
- grundlönesystemet och anställningsförhållandets varaktighet upplevs viktigare än t.ex. resultatpremier eller förmåner,
- det förefaller som om man åtminstone i viss mån är nöjd med den totala lönen och grunderna för belöningen samt systemets konsekvens, men själva penninglönen bör höjas och belöningsystemet utvecklas och
- de flesta svarspersonerna har inte deltagit i utbildning som staden ordnat eller varit i kontakt med stadsorganisationen i frågor som rör belöning av ledningen.

I de fria kommentarerna i enkäten nämndes även ett projekt som personalcentralen startat för att utveckla totallönesystemet för verkställande direktörerna och definitionen av uppgifternas kravnivå, men man upplever att informationen om hur projektet fortskridit eller om det slutförts har varit otillräcklig.

Det kan ifrågasättas om dottersammanslutningarnas belöningsystem är fungerande och effektiva, eftersom systemen enligt enkätsvaren inte upplevs som särskilt sporrande. Grundlönenivån visade sig vara ett viktigare incitament än belöning.



Revisionsnämnden konstaterar att

- belöningen av dottersammanslutningarnas ledning bör utvecklas så att den i praktiken har en resultatstyrande effekt.
- efterlevnaden av anvisningarna om belöning bör övervakas effektivare.

4.2.2 MÅLUPPFYLLELSEN I FRÅGA OM INVESTERINGAR SOM RÖR DOTTERSAMMANSLUTNINGARNA

Helsingfors stadskoncern består av moderstaden och dottersammanslutningar som hör till koncernen. Investeringarna hänför sig inte bara till stadens egen tjänsteproduktion utan även i olika former till koncernsammanslutningarna. Enligt stadens strategi-program 2009–2012 leds dottersammanslutningarna med fokus på det allmänna bästa och tjänster för invånarna, vilket bland annat betyder att dottersammanslutningarnas syfte är att komplettera stadens tjänsteutbud. Detsamma betonas även i koncernanvisningen för Helsingfors stad som godkänts av fullmäktige.

Vid grundande eller förvärv av dottersammanslutningar handlar det om en investering för vilken mål ska formuleras. Av målformuleringen bör det t.ex. framgå vad som eftersträvas genom dottersammanslutningens verksamhet, vilka intäkter investeringen förväntas ge, hur långsiktig investering det är fråga om och hur måluppfyllelsen för de uppsatta målen följs.

Syftet med utvärderingen var att utreda om den ekonomiska planeringen av investeringsprojekten i samband med stadens fastigheter har varit realistisk och om målen och förväntningarna kring användningen av fastigheterna har uppfyllts som planerat. Som exempelfall vid utvärderingen togs Oy Gardenia-Helsinki Ab och Fastighets Ab Kabelhuset.

Projektet Helsinki-Gardenia

Projektets vision var att Helsinki-Gardenia är ett mångsidigt verksamhetscentrum inom grön- och miljösektorn som betjänar såväl invånarna i huvudstadsregionen som inhemska och utländska turister. Gardeniaprojektet genomfördes genom att man

grundade ett fastighetsbolag som förvaltar byggnaderna och Oy Gardenia-Helsinki Ab som ansvarar för verksamhetscentret.

Oy Gardenia-Helsinki Ab är ett bolag som grundades 1999 och ägs av Helsingfors stad (90 procent) och Helsingfors universitet (10 procent) och är verksamhet i stadens lokaler. Bolaget förverkligar visionen genom att driva ett grön- och miljöinformationscentrum och en naturskola och fungerar dessutom som utställnings-, demonstrations- och försäljningscentrum för grönsektorn.

Ursprungligen var tanken att Oy Gardenia-Helsinki Ab hyr både vinterträdgården och affärslokaler och sedan hyr ut affärslokaler vidare till företag inom grönsektorn. I detta avseende har det dock visat sig att visionen inte fungerar och stadsstyrelsen beslutade överföra uthyrningen av lokalerna till fastighetskontoret räknat från oktober 2003.

Oy Gardenia-Helsinki Ab:s omkostnader har varit cirka en miljon euro per år. Bolagets inkomster har genererats av försäljning av tjänster (cirka 400 000 euro/år) och av stadens understöd (cirka 600 000 euro/år).

Åren 2000–2012 har understödet från staden varit i medeltal 567 000 euro per år och sammanlagt 7 368 308 euro. Utan understödet skulle verksamheten gå med förlust.

Oy Gardenia-Helsinki Ab:s vision har inte förverkligats på önskat sätt, eftersom man inte har lyckats hitta företagare inom grön- och miljösektorn som hyresgäster till verksamhetscentret så som planerat. Det förefaller som om de mål som sattes upp vid grundandet av bolaget var överoptimistiska och sak-

nade realistiska möjligheter att uppfyllas.

Bolagets verksamhet och ekonomiska läge har följts kvartalsvis i stadens dottersammanslutningsrapporter. Uppföljningen kan anses tillräcklig med beaktande av bolagets ekonomiska läge.

Fastighets Ab Kabelhuset

Fastighets Ab Kabelhuset som grundades 1991 och i sin helhet ägs av staden erbjuder arbets- och verksamhetslokaler för konst, kultur, hantverk och affärsverksamhet som stöder dessa. I samband med grundandet bestämde man att byggnadens användningssyfte är en kombination av allmänna och kommersiella funktioner som förenar tjänster för invånare, produktionsinriktat kulturarbete och affärsverksamhet som stöder detta. Det kan konstateras att detta syfte fortfarande fylls.

Bolagets verksamhet baserar sig på att (sedan 2008) äga fastigheterna Kabelfabriken och Södervik och hyra ut lokaler till aktörer inom kultursektorn. År 2012 var uthyrningsgraden i Kabelfabriken 99 procent. Bolagets lokaler är väl lämpade för kultursektorns behov och kan anpassas flexibelt.

I samband med grundandet av bolaget fattades ett principbeslut, enligt vilket fastighetsbolagets delägare eller hyresgäster till fullo svarar för kostnaderna för de lokaler de får till sitt förfogande. Bolagets verksamhet har varit ekonomiskt lönsam och investeringarna i samband med ombyggnad av lokalerna har huvudsakligen finansierats genom intern finansiering. År 2012 var omsättningen 5,1 miljoner euro och investeringarna omkring en miljon euro.

Bolaget har inte fått något egentligt understöd från staden. Däremot betalar bolaget för närvarande ned-satt hyra för Söderviksområdet, eftersom området först nu iståndsätts och bolaget därmed inte kan hyra ut det i full skala till kulturaktörer.

Bolagets verksamhet och ekonomiska läge har följts halvårsvis i stadens dottersammanslutningsrapporter. Uppföljningen kan anses tillräcklig med beaktande av bolagets ekonomiska läge.

Slutsatser

På basis av utvärderingen kan det konstateras att Oy Gardenia-Helsinki Ab inte har nått de mål som sattes upp vid grundandet. Bolagets investeringar och driftskostnader är inte i balans i förhållande till inkomsterna. Dessutom har bolagets kundvolymer varit mindre än man räknat med. Till följd av detta är bolaget ekonomiskt beroende av ett årligt understöd från staden.

Fastighets Ab Kabelhuset har nått de mål som sattes upp vid grundandet. Beläggningsgraden är hög och verksamheten är ekonomiskt lönsam. Reparationsinvesteringarna har huvudsakligen kunnat täckas med intern finansiering.

Vid planeringen av ett projekt är det skäl att dels definiera vad man eftersträvar med projektet och dels utreda om det finns realistiska möjligheter att nå dessa mål. Genom en marknadsundersökning eller någon annan metod kan man bedöma om projektgenomförandet, kostnaderna, läget och servicen i omgivningen är sådana som gör det möjligt att genomföra projektet enligt de uppsatta målen.

Revisionsnämnden konstaterar att

- en realistisk plan för genomförandet av projektet bör göras upp när staden grundar dottersammanslutningar.
- klara mål för verksamheten och ekonomin bör formuleras och måloppfyllelsen följas.

4.3 UTVÄRDERINGAR SOM ÖVERSKRIDER SEKTORGRÄNSERNA

4.3.1 STÖD TILL FÖRÄLDRARNA INOM VÄLFÄRDEN FÖR BARN OCH UNGA

Den förnyade barnskyddslagen (417/2007, 12 §) föreskriver att kommunerna ska göra upp en välfärdsplan för barn och unga personer (Lasu). Lasu var en del av Helsingfors strategiprogram för åren 2009–2012. Ett av målen för Lasu var att öka välfärden för barn och unga personer i Helsingfors samt stärka föräldraskapet.

Föremål för utvärderingen var två delområden som ingick i målet att stärka föräldraskapet; utbildningsmodellen Kvartti och familjerådslag. Man utredde vilka mål som satts upp för dessa och bedömde måluppfyllelsen. Måluppfyllelsen bedömdes genom studier av anvisningar, lagstiftning och annat skriftligt material samt intervjuer.

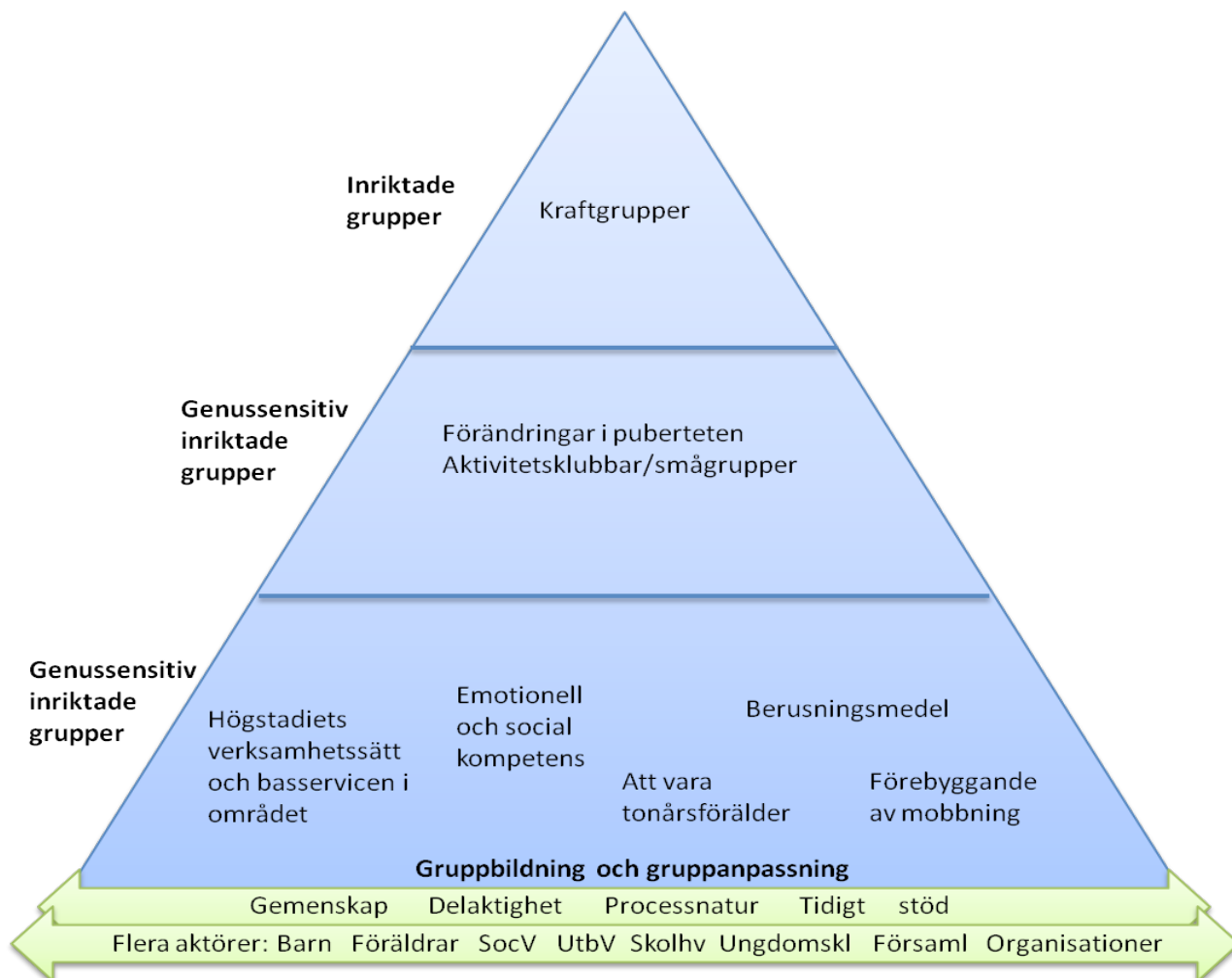
Spetsprojektet är indelat i två underpunkter:

- Utbildningsmodellen Kvartti skapas med syfte att erbjuda föräldrarna både stödinformation och möjligheter till stöd från andra föräldrar. Verksamheten genomförs som ett yrkesövergripande samarbete i anslutning till skolorna.
- Familjerådslag blir en etablerad arbetsform.

Utbildningsmodellen Kvartti

Utbildningsmodellen Kvartti har utvecklats som en del av utvecklingsprogrammet Barnets röst i Södra Finland och projektet Tukevasti alkuun (Stadig start). Projektet Tukevasti alkuun har genomförts i två etapper, den första åren 2009–2011 och den andra 2011–2012. Syftet med den första etappen var att skapa en verksamhetsmodell som kan användas för att stödja en positiv utveckling hos ungdomar vid övergången från låg- till högstadiet.

Den verksamhetsmodell som utvecklats i projektets första etapp beskrivs i figur 6. Syftet var att ta fram barn- och familjeorienterade metoder med flera aktörer för tidigt stöd i barns och ungas egen utvecklingsmiljö. I Helsingfors inriktades utvecklingen på barn som är på väg att övergå från låg- till högstadiet och på deras föräldrar. Metoden som utvecklades inom projektet kallades till en början verksamhetsmodellen Tukevasti och i etapp två av projektet började modellen kallas Kvartti-föräldrakväll. Inom välfärdsplanen för barn och unga kallades den Kvartti-utbildningsmodellen.



Figur 6. Beskrivning av verksamhetsmodellen Tukevasti alkuun (Alanne Marinoora, 2011)

Syftet med andra etappen i projektet Tukevasti alkuun var att stödja införandet av Kvartti-modellen i olika skolor i Helsingfors. Under projektets gång testades modellen först i pilotskolor och i den andra etappen i ännu större omfattning. Efter att projektet avslutats har utbildningsverket beslutat att införa Kvartti eller motsvarande föräldrakvällsmodell i alla skolor i Helsingfors. Verksamheten utnyttjar befintliga föräldrakvällar, men ökar också de olika förvalt-

ningarnas arbetsmängd.

Kvartti-modellen är planerad för att kunna tillämpas på och placeras in i skolans befintliga föräldrakvällar eller -träffar. Syftet med varje avdelning är att uppmuntra föräldrarna till dialog både med sina barn och med andra föräldrar. Modellen har tagits fram i samråd med studerande, föräldrar och andra aktörer genom beaktande av befintliga strukturer.

Från oktober 2011 till utgången av 2012 jobbade två av Helsingfors stads anställda på heltid med projektet. Totalkostnaderna för projektet var 132 716 euro, varav Helsingfors andelen efter statsunderstödet var 29 procent eller cirka 38 500 euro. Dessutom har ett stort antal anställda vid olika förvaltningar jobbat med att utveckla nätverken och Kvartti-modellen, och deras arbetsinsats är svår att mäta eftersom den skett som personernas normala arbete.

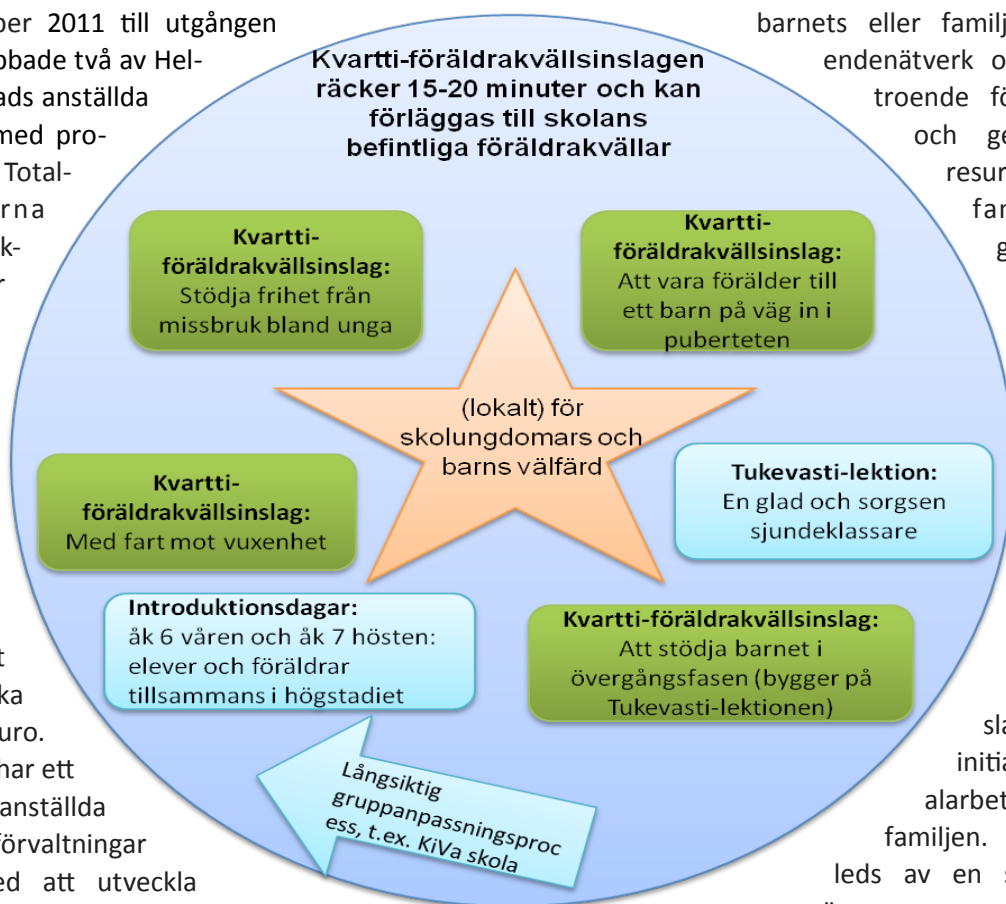
Familjerådslag

I den förnyade barnskyddslagen förutsätts att tyngdpunkten inom barnskyddet förskjuts till förebyggande, tidigt stöd och öppen vård. Detta förutsätter att man skapar ett nytt slags samarbete. Genom familjerådslag försöker man svara på de här kraven.

Barnskyddslagen förutsätter inte uttryckligen familjerådslag, men de anhörigas roll betonas på olika håll i lagen. Exempel på detta är utredning av behovet av barnskydd, en klientplan, diskussion i klientens ärende och kartläggning av barnets närstående nätverk. Familjerådslag lämpar sig också för hörandet av barn, vilket förutsätts i lagen.

Familjerådslag i teorin

Syftet med familjerådslag är att förena och förstärka



Figur 7. Modell för Kvartti-familjekvällar (Projektet Tukevasti alkuun, vahvasti kasvuun, Helsingfors, 2012)

barnets eller familjens närståendenätverk och öka förtroende för de egna och gemensamma resurserna. Vid familjerådslaget upplever familjerna i allmänhet känslor av egenmakt, att de blir hörda och får uppskattning.

Familjerådslag inleds på initiativ av socialarbetaren eller familjen. Processen leds av en samordnare, som är en person som står utanför familjens situation. I förberedelsefasen kartlägger samordnaren tillsammans med klientfamiljen vilka familjens viktiga närstående är och vilka myndigheter som är väsentliga i fallet och bjuder in dem till mötet.

Mötet består av tre separata faser: 1) information, 2) rådslag inom närståendenätverket (utan myndigheterna), 3) framläggande av en plan och beslut om att godkänna den. Till processen hör ett eller flera uppföljande möten. Vid de uppföljande mötena bedöms familjens situation och hur planen utfallit.

I familjerådslaget deltar utöver den så kallade kärnfamiljen även släktingar och vänner till familjen samt myndigheter. Från myndigheternas sida kan t.ex. en läkare, psykolog eller missbruksexpert närvara. Psykologen kan t.ex. ha till uppgift att berätta för släktingarna vad vårdnadshavarens depression innebär och hur släktingarna kan hjälpa familjen i den här situationen.

Enligt teorin är det centrala i familjerådslagsmetoden

att klienten får möjlighet att lösa den problematiska situationen tillsammans med sina närstående med utgångspunkt i sina egna behov och resurser, men ändå med rätt till det stöd som behövs från myndighetsnätverket. Med hjälp av familjerådslag försöker man minska det motsättningsförhållande som lätt uppstår mellan myndigheterna och klientfamiljen inom barnskyddet och stödja utvecklingen av nya partnerskapsstrukturer. Syftet är att bygga upp förtroende och göra barnskyddsarbetet synligare, öppnare och mera interaktivt.

Vid familjerådslag letar man inom barnets närstående- och myndighetsnätverk efter sådana vuxenrelationer som i kombination kan ge barnet tillräckligt mycket föräldraskap i vardagen. Till barnet utses alltid en stödperson som samordnaren förbereder för rådslaget. Samordnaren sköter kontakterna och förbereder alla anhöriga och myndigheter som inbjuds till rådslaget. Vårdnadshavarna, barnen och barnens medhjälpare har möjlighet att bekanta sig med myndigheternas sammandrag före rådslaget. Planen för familjerådslaget görs alltid upp skriftligt och skickas till alla som deltagit i rådslaget.

Det praktiska genomförandet av familjerådslaget har börjat inom barnskyddet och i allmänhet i situationer där man diskuterat behovet av att placera barnet utom hemmet. På senare tid har trenden varit att familjerådslag bör erbjudas redan i ett tidigare skede av klientskapet och inte begränsas till situationer då ett omhändertagande aktualiseras. Enligt de goda resultaten och expertisen skulle familjerådslag även kunna införas inom andra sektorer än barnskyddet. Familjerådslag lämpar sig också väl för skolmiljö och inom tjänster för äldre, missbrukartjänster och mentalvårdstjänster.

Familjerådslag i praktiken

Helsingfors har för närvarande två ordinarie anställda som jobbar med familjerådslag inom barnskyddet. Familjerådslag som verksamhetsform inleddes i Helsingfors 1998. Familjerådslag permanentades i Helsingfors 2010.

Efter permanentandet fördubblades familjerådslagsuppgiften och är cirka 30 per år. Verksamheten kan inte marknadsföras till klienterna, eftersom resurser-

na är begränsade och familjerådslag inte kan ordnas för alla. I praktiken innebär det att kommuninvånarna kan bli ojämnt behandlade, eftersom samma tjänster inte kan erbjudas i alla områden. Socialväsandets knappa resurser, skillnader i verksamhetskulturer samt chefernas attityder är orsakerna till detta och ett hinder för tidigt ingripande.

I allmänhet är det en socialarbetare som föreslår att familjerådslag ordnas. Ibland kan även klienten föreslå rådslag. Det händer ibland att klienten efteråt undrar varför rådslaget inte har ordnats i ett tidigare skede av klientskapet. Ofta ordnas familjerådslag först när situationen redan har blivit krisartad. Allt fler socialarbetare bör därför ha utbildning i familjerådslagsmetoder och beredskap att ordna familjerådslag redan i ett tidigt skede.

Vid social- och hälsovårdsverket bör man överväga att införa skyldighet för socialarbetaren att alltid kartlägga behovet av familjerådslag redan i ett tidigt skede, t.ex. i samband med utredning av behovet av barnskydd, i samband med brådskande placering av barn utom hemmet eller i samband med placering av barn utom hemmet som stödåtgärd till öppen vård, innan familjerehabilitering avslutas, vid kartläggning av närstående nätverk (BsL 32 §) samt vid förberedelser när barn eller unga ska återvända till hemmet. Denna skyldighet bör skrivas in i social- och hälsovårdsverkets olika permanenta anvisningar för klientskap inom barnskyddet. Detta främjar en permanentning av tjänsten vid fler verksamhetsställen i enlighet med målet för Lasu och förbättrar kommuninvånarnas jämlikhet.

Kostnaderna för familjerådslag

Familjerådslag kan spara kostnader. I Helsingfors har omhändertaganden under årens lopp avslutats tack vare familjerådslag. Detta är en ekonomiskt och mänskligt betydande sak.

Att placera barn utom hemmet är ett kostnadsmerande mycket dyrt alternativ. Att placera ett barn i fosterfamilj kostar cirka 22 000 euro per år, på professionellt familjehem cirka 60 000 euro per år och på institution över 90 000 euro per år. Enligt THL:s utredning kostar familjerådslag i medeltal 1500 euro/träff.

Slutsatser

Målen för projektet Tukevasti alkuun nåddes. Under projektets gång utvecklades en utbildningsmodell och utbildningsverket har intagit en aktiv roll vid förankringen av modellen i skolorna i Helsingfors. Redan tidigare har föräldrakvällsmodeller som skapar delaktighet varit i bruk i skolorna i Helsingfors. Med den modell som utvecklats skulle verksamhetsätten kunna förenhetligas och utvärderingen av verksamhetens resultat förbättras.

På basis av projektresultaten är det inte ännu möjligt att ta ställning till hur det mera omfattande målet i välfärdsplanen för barn och unga – att öka barns och ungas välfärd och stärka föräldraskapet – har uppfyllts, eftersom det inte har gått att mäta hur Kvartti-modellen för föräldrakvällar påverkat barnens och deras föräldrars välfärd. Den modell som nu utvecklats ger skolorna ett verktyg till för att nå målet.

Målet som gäller familjerådslag har nåtts under planperioden. Familjerådslag har spritts till nya verksamhetsställen. Familjerådslagsprocesserna har blivit längre och fler än en person är samordnare för familjerådslag.

Enligt undersökningarna är erfarenheterna av famil-

jerådslag i huvudsak goda. Klienterna och arbetarna har varit nöjdare än vid andra metoder inom barnskyddet. De allmänna principerna för familjerådslag har upplevts vara riktiga och viktiga. Trots det används familjerådslag inte i särskilt stor utsträckning. De största hindren för ibruktage av metoden har varit att socialväsendet har alltför små resurser och att det förekommer skillnader i kulturen vid olika verksamhetsställen.

Familjerådslag som metod bör förstärkas. Socialarbetarna bör erbjudas information och utbildning om familjerådslagens metoder för att attityderna ska bli positiva.

Familjerådslag kan gärna spridas till andra sektorer, t.ex. missbruks- och mentalvårdstjänster. Familjerådslag är en ekonomiskt fördelaktig metod för samhället, eftersom myndigheterna bara sköter en del av stödåtgärderna medan anhöriga tar över en del.

Omhändertagande av barn är en grov hjälpåtgärd. Samhället bör erbjuda familjer lättare stödinsatser av typen familjerådslag för att kunna ingripa i problematiska situationer. Socialarbetarna bör ha skyldighet att alltid utreda behovet av familjerådslag redan i ett tidigt skede.

Revisionsnämnden konstaterar att

- utbildningsverket bör fortsätta att tillämpa Kvartti-utbildningsmodellen i stadens skolor och utvärdera modellens inverkan på barnens och deras föräldrars välfärd.
- social- och hälsovårdsverket bör utöka familjerådslagen inom barnskyddet, eftersom man med deras hjälp har lyckats undvika dyra omhändertaganden och därigenom nått kostnadsbesparingar.
- social- och hälsovårdsverket och utbildningsverket bör utreda möjligheterna att sprida familjerådslag även till övriga tjänster, t.ex. missbruks- och mentalvårdstjänster samt till utbildningsväsendet.
- social- och hälsovårdsverket bör uppdatera de permanenta anvisningarna om klientskap inom barnskyddet sålunda att socialarbetarna är skyldiga att utreda möjligheten att tillämpa familjerådslag i alla olika skeden av barnskyddsprocessen.

4.3.2 ÅTGÄRDER SOM FRÄMJAR INVANDRARES SYSSELSÄTTNING

Huvudfrågan vid utvärderingen var om staden har utvecklat servicevägar och språkundervisning som främjar invandrades sysselsättning i enlighet med strategiprogrammet.

I stadens strategi 2009–2012 var åtgärden att invandrarnas ställning på arbetsmarknaden förbättras genom att ett övergripande system skapas för att styra invandrare till utbildning och ut på arbetsmarknaden i samarbete med städerna i huvudstadsregionen och arbetskraftsförvaltningen. Syftet var att utveckla och ta i bruk en klientorienterad serviceväg och stödja invandrarnas etablering på arbetsmarknaden och i samhället i övrigt genom att utöka och utveckla undervisningen i finska för vuxna.

Riktlinjerna i strategiprogrammet anknyter till genomförandet av intentionsavtalet mellan staten och städerna i huvudstadsregionen åren 2010–2012. Intentionsavtalet om att påskynda och effektivisera integrationen av invandrare och deras sysselsättning innehöll huvudsakligen uppgifter som låg på arbets- och näringsbyråernas ansvar, men en del av innehållet i avtalet gäller även staden.

Under strategiperioden 2009–2012 ökade andelen invånare med annat modersmål än finska eller svenska i Helsingfors med cirka 24 procent, likaså antalet utländska medborgare. Andelen invånare med annat modersmål var 11,5 procent år 2012 och förutspås stiga till 21,2 procent år 2030.

Utvärderingen inriktades på åtgärder som ankommer på personalcentralens personalresursavdelning och invandraravdelning, socialverkets invandrenhet samt för språkundervisningens del utbildningsverket och arbetarinstituten. Som utvärderingsmaterial har särskilt använts stadens verksamhetsberättelser om sysselsättningen samt intentionsavtalets uppföljningsrapporter, som kompletterats med statistisk information och tilläggsinformation som begärts per e-post.

Stadens sysselsättningsåtgärder

Invandrenheten vid stadens social- och hälso-

vårdsverk betjänar huvudsakligen invandrare med flyktingbakgrund, men vid enheten görs inledande kartläggningar enligt lagen om främjande av integration även för andra målgrupper som inte är klienter inom arbets- och näringsstjänster. År 2012 gjordes en inledande kartläggning för 52 klienter medan 228 integrationsplaner utarbetades.

I praktiken utarbetas integrationsplaner huvudsakligen av arbets- och näringsbyrån, eftersom Helsingfors arbets- och näringsbyrå utarbetade 2 455 integrationsplaner 2011. I intentionsavtalet 2010–2012 mellan staten och kommunerna i huvudstadsregionen kom man överens om att avtalsparterna reserverar tilläggsanslag för genomförandet av åtgärder enligt avtalet. Helsingfors har årligen reserverat cirka 1,5 miljoner euro, vilket är mer än överenskommet, och år 2010 reserverades 1,95 miljoner euro, varav visserligen bara cirka 1,5 miljoner euro användes. Varje år har utfallet varit något mindre än planerat huvudsakligen beroende på att man inte lyckats anställa personer till alla lönesubventionerade jobb som anmälts till arbets- och näringsbyrån.

I och med samarbetsavtalet mellan staten och städerna i huvudstadsregionen gjorde respektive stad upp en processbeskrivning av hur de främjar invandrades sysselsättning. I Helsingfors utvecklades processen under 2010. Processbeskrivningen preciserar arbetsfördelningen mellan staten och staden och innehåller för stadens del en s.k. 6+6 månaders modell, som bestod av en sex månaders praktikperiod och en sex månaders lönesubventionerad arbetsperiod vid någon av stadens förvaltningar eller affärsverk, samt Duuris yrkesövergripande tjänster eller andra tjänster som social- och hälsovårdsverket tillhandahåller.

Under intentionsavtalsperioden 2010–2012 gjorde staden som en ny sysselsättningsåtgärd ett pilotförsök med en 6+6 månaders modell, där intensiv språkundervisning var en väsentlig del utöver praktikperioden och den lönesubventionerade perioden. Från augusti 2011 fick de som deltog i modellen även tillgång till en personlig karriärcoach. De flesta jobb som staden erbjudit har varit på daghem och inom

äldreomsorgen, och därför har 6+6 månaders modellen huvudsakligen varit en sysselsättningsform för kvinnor.

6+6 månaders modellen togs i bruk i juni 2010. År 2010 började 60 invandrare inom modellen och åren 2011 och 2012 cirka 100 personer vartdera året. Av invandrarna som började inom modellen 2010 avslutade sammanlagt 39 den årslånga perioden under 2011. Av dessa hittade 41 procent antingen jobb eller en utbildningsväg. År 2012 var motsvarande procent 33 procent enligt personalcentralens enkät.

Hösten 2012 har personalcentralen utrett en fortsättning på modellen. Invandrarna som deltagit i modellen har fått arbetslivserfarenhet och förbättrat sina språkkunskaper, men ur personalcentralens synvinkel har modellen varit mycket tungrodd. Då antalet deltagare inte kan anses tillräckligt med tanke på främjande av invandrades sysselsättning, har personalcentralen också kommit till att god praxis inom modellen måste kunna spridas till andra tjänster. Vid tidpunkten för utvärderingen hade förberedelserna för verksamheten år 2013 enligt det nya intentionsavtalet nyss börjat.

Utöver den ovan beskrivna 6+6 månaders modellen och den därtill hörande karriärcoachningen har Helsingfors under intentionsavtalsperioden 2009–2012 styrt tilläggsresurser till rådgivning och handledning av invandrarklienter i form av rådgivningspunkten VirkaInfo samt nättjänsten Infobanken och språkundervisning till föräldrar som är hemma med sina barn.

Invandrare erbjuds även stadens normala sysselsättningsåtgärder, t.ex. subventionerat lönearbete, arbetspraktik och arbetslivsträning, läroavtalsutbildning och rekryteringsutbildning. Staden har även ordnat företagartutbildning och företagarrådgivning och upprätthållit en företagskuvös. År 2012 var 35 procent av företagsrådgivningens kunder invandrare.

³ 15–29-åringar med annat modersmål än finska eller svenska: män 25,5 procent, kvinnor 20,4 procent. 15–29-åringar med finska eller svenska som modersmål: män 5,7 procent, kvinnor 3,0 procent. (Myrskylä, P. Maa-hanmuutto ja nuorten syrjäytymisriskit pääkaupunki-seudulla. Kvartti 2/2012)

Dessutom har förberedande utbildning (Kava) ordnats för unga 17–24-åriga personer med invandrarbakgrund. Personalcentralen och ungdomscentralen ansvarar för denna utbildning. Betydelsen av åtgärder som riktas till unga accentueras av att 15–29-åringar med annat modersmål än finska eller svenska löper mångdubbel risk för utslagning jämfört med den inrikes födda befolkningen. Risken för utslagning är störst bland unga män med annat modersmål än finska eller svenska.³

Personalcentralen har utrett sysselsättningsåtgärdernas effekter med hjälp av en enkät. Som sammanfattning av resultaten kan konstateras att år 2012 kunde läroavtalsutbildning och rekryteringsutbildning samt verkstäder för unga och framtidsdisken bättre hjälpa invandrarna att hitta arbete och en utbildningsväg bättre jämfört med sysselsättningsklienterna i medeltal.

Verkstäderna och framtidsdisken har dock haft få klienter med annat modersmål. De sysselsättningsåtgärder där antalet personer med annat modersmål är störst, dvs. arbetspraktik/arbetslivsträning samt lönesubventionerat arbete, har inte i någon större omfattning lett till sysselsättning eller utbildning som leder till ett yrke. De olika åtgärderna är dock inte parallella utan har olika målgrupper och olika förutsättningar för resultat. Läroavtalsutbildning och rekryteringsutbildning har de bästa förutsättningarna då man beaktar att de förenar avläggande av examen och lärande i arbetet.

Språkundervisning

Statens arbetskraftsförvaltning har huvudansvaret för språkundervisningen för arbetslösa invandrare som söker sig ut på arbetsmarknaden. Staden ansvarar huvudsakligen för övriga grupper, dvs. sysselsatta och personer utanför arbetskraften.

Antalet undervisningstimmar i finska som staden tillhandahöll ökade med 10 procent mellan 2009 och 2011. Exakta uppgifter om hur efterfrågan och utbud möts fanns inte att tillgå. För att få klarhet i kösituationen på olika nivåer försökte man bygga upp ett enhetligt anmälningssystem för S2-undervisningen (finska som andra språk vid arbetarinstituten, vuxengymnasierna och som köpt tjänst) som staden be-

kostar. Detta lyckades dock inte på grund av problem med samordningen av datasystemen.

Enligt uppföljningsrapporten om invandrarnas levnadsförhållanden och tjänsterna för dem ordnar arbetarinstitutionen och andra aktörer för lite undervisning i finska som andra språk, och kurserna är ofta fullsatta. För vuxengymnasieundervisningens del är utbildningsverkets bedömning att cirka 100–150 personer som ansökt om plats blir utan på hösten och några tiotal på våren.

En delorsak till att stadens kurser varit fullsatta har varit att den arbetskraftspolitiska språkundervisningen inte är på tillräckligt hög nivå. Helsingfors har tillsammans med de övriga städerna i huvudstadsregionen försökt påverka den arbetskraftspolitiska språkundervisningens omfattning. När arbetskraftsförvaltningen har ökat utbudet av språkundervisning har staden bättre kunnat profilera språkundervisningen till sysselsatta och personer utanför arbetskraften. Vuxengymnasiet och arbetarinstitutionen har också tydligare än förut koncentrerat sig på språkundervisning enligt sin grundläggande uppgift.

Som en ny språkundervisningsform inledde staden våren 2011 språk- och integrationskurser för invandrare i lekparkerna och familjegårdarna. Tanken var att ta hand om barnen och ordna gruppaktiviteter för dem medan föräldrarna studerar. I de första kurserna deltog 86–88 studerande, och hösten 2012 utökades utbudet till 100 studerande. Hösten 2013 utökades utbudet med två nya kurser, men trots det är utbudet fortfarande mindre än efterfrågan.

Slutsatser

Huvudfrågan vid utvärderingen var om staden har utvecklat servicevägar och språkutbildning som främjar invandrades sysselsättning i enlighet med strategiprogrammet. Huvudfrågan kan delvis besvaras jakande.

Genom intentionsavtalet mellan staten och städerna i huvudstadsregionen har Helsingfors gjort upp en processbeskrivning för främjande av invandrarnas sysselsättning. Därmed har det helhetssystem som nämns i strategiprogrammet och en användarcentrerad servicestig i samband därmed tagits i bruk i form av en processbeskrivning.

Under strategiperioden har språkundervisningen utvecklats och utökats, men fortfarande är efterfrågan större än utbudet. Staden har försökt påverka jämvikten mellan efterfrågan och utbud på språkundervisning även genom att tydligare profilera språkundervisningen till olika grupper och förtydliga arbetsfördelningen med arbetskraftsförvaltningen.

I och med strategiprogrammet och intentionsavtalet är pilotförsöket med 6+6 månaders modellen åren 2010–2012 den viktigaste förändringen i stadens åtgärder. Modellen fortsätter inte som sådan, utan stadens personalcentral försöker sprida god praxis från modellen. Hur det ska ske i praktiken var fortfarande öppet vid tidpunkten för utvärderingen. Som sysselsättningsåtgärd har modellen haft medelmåttig effekt: en dryg tredjedel har fått jobb eller utbildningsplats. I fråga om stadens övriga sysselsättningsåtgärder observerades att särskilt läroavtalsutbildningen och rekryteringsutbildningen har fungerat bra för invandrarnas del.

Den splittrade uppföljande informationen om invandrarna gör det svårt att bilda en helhetsuppfattning. Uppföljningen skulle kunna förbättras genom införande av några mätare som följs årligen och ger information t.ex. om hur invandrabefolkningens ställning på arbetsmarknaden utvecklats i förhållande till den inrikes födda befolkningen. I sin mest utvecklade form skulle dessa mätare beakta hur länge personen vistats i landet och personalcentralen har också betonat vikten av att beakta denna aspekt i statistiken.

Revisionsnämnden konstaterar att

- personalcentralen bör utreda om läroavtalsutbildningen och rekryteringsutbildningen för personer med annat modersmål än finska eller svenska kan marknadsföras till arbetsgivare och invandrare i större omfattning. Unga män som löper risk för utslagning bör särskilt beaktas.
- personalcentralen, utbildningsverket och arbetarinstituten bör försäkra sig om att undervisningen i finska för invandrare är tillräcklig i fråga om stadens eget ansvar för ordnandet av undervisning och dessutom även i fortsättningen verka för att staten ordnar tillräckligt mycket arbetskraftspolitisk integrationsutbildning.
- personalcentralens invandraravdelning bör förbättra uppföljningen av invandrarbefolkningens samsättning och utkomst genom att bestämma mätare som följs årligen.

4.3.3 TIDSBUNDNA ANSTÄLLNINGSFÖRHÅLLANDEN INOM UTBILDNINGS-, SOCIAL- OCH HÄLSO- VÅRD SVÄSENDET

Huvudfrågan vid utvärderingen var om socialverket, hälsovårdscentralen och utbildningsverket använder tidsbundna anställningsförhållanden ändamålsenligt, med andra ord om det finns fullgoda grunder för de tidsbundna anställningsförhållandena. Väsentliga lagrum med tanke på utvärderingen är Lagen om kommunala tjänsteinnehavare (304/2003), 3 § och Arbetsavtalslagen (55/2001), 3 § i första kapitlet.

Helsingfors stads anvisning om permanenta och tidsbundna anställningsförhållanden baserar sig på lagstiftning, och som godkända grunder för tidsbunden anställning ansågs vid utvärderingen därför de förutsättningar som nämns i stadens anvisning, nämligen:

- vikariat
- handhavande av en ledig befattning
- arbete av projektnatur
- säsongbetonat arbete
- avsaknad av behörighet
- verksamhet som inte är etablerad
- praktik
- någon annan grundad orsak, t.ex. arbetstagarens egen begäran

Vid tolkningen av lagrummen och de ovan uppräknade förutsättningarna utnyttjades guider och rättspraxis.

Utvärderingsmaterialet bestod av uppgifterna i personaldatasystemet per 31.12.2011, ett slumpmässigt urval av utvalda beteckningar, telefonförfrågningar till huvudförtroendemännen och en skriftlig förfrågan till respektive förvaltning samt en intervju vid respektive förvaltning med två personer som ansvarar för personalförvaltningen. Efter informationen som erhöles vid intervjuerna preciserades vissa uppgifter hos de berörda enheterna samt hos ekonomi- och planeringscentralen, personalcentralen och stadssekreteraren.

På basis av uppgifterna i personaldatasystemet identifierades vid respektive förvaltning de beteckningar där den relativa andelen tidsbundna anställningar var stor. Som avgränsningsgrund användes tidsbunden anställning på annan grund än vikariat, för att man skulle få fram de övriga orsakerna till tidsbundna anställningar, t.ex. vikariat för familjeledighet.

Som föremål för det slumpmässiga urvalet valdes följande beteckningar: vid socialverket vårdare (hoitaja), vid hälsovårdscentralen hälsovårdare och vid utbildningsverket timlärare i huvudsyssla (allmänbildande utbildning) samt timlärare (yrkesutbildning). För varje beteckning granskades anställningshistoriken för 10 slumpmässigt valda personer. Trots att vikariat hade avgränsats från materialet per 31.12.2011 kunde det i de visstidsanställdas anställningshistorik förekom-

ma både vikariat och andra grunder för tidsbunden anställning. I dessa fall aktualiserades även frågan om det är förenligt med lagens anda att samma person upprepade gånger har en tidsbunden anställning som vikarie, även om det i sig finns en laglig grund för varje enskilt vikariat.

Riskkänsliga grunder för tidsbunden anställning

På basis av det rätt snäva samplet förekom inte lagstridiga sammanlänkningsgrunder av tidsbundna anställningar. Enligt det övriga tillgängliga materialet och rättspraxis förekom det dock vid respektive förvaltning grunder för tidsbunden anställning som är tolkningsmässigt besvärliga och kan vara juridiskt riskkänsliga.

Vid utvärderingen aktualiserades för socialverkets del det beslut om inrättande av tjänster vid mottagningscentralen som stadsstyrelsen fattade 18.6.2012. I strid med socialnämndens framställning, ekonomi- och planeringscentralens utlåtande och den föredragande biträdande stadsdirektörens förslag beslutade stadsstyrelsen att tjänsterna inrättas för viss tid. Grunden var att verksamheten inte var etablerad, vilket är en av de mest svårtolkade grunderna för tidsbunden anställning. På basis av utvärderingen innehåller det aktuella beslutet en risk för att verksamheten vid en eventuell rättslig behandling skulle anses vara etablerad räknat från 1.7.2012.

Socialverket ansåg att verksamheten blev etablerad 1.7.2012, då de personer som varit i arbetsavtalsförhållande fick fast anställning till den del arbetskraftsbehovet ansågs fortsätta när antalet mottagningscentraler minskade 1.7.2012. Socialverket kunde dock inte fastanställa personerna som skötte tjänsterna, eftersom det är stadsstyrelsen som beslutar om inrättande av tjänster.

Vid utvärderingen framkom för hälsocentralens del ett problematiskt specialfall, nämligen hälsovårdare som anställdes med separata anslag enligt välfärdsplanen för barn och unga (Lasu). Eftersom de här visstidsanställda hälsovårdarna utför normalt hälsovårdarbete enligt stadsrådets förordning vid rådgivningar och inom skol- och studerandehälsovården, har man vid utvärderingen ansett att det inte finns någon behörig grund för att dessa hälsovårdare har ett tids-

bundet anställningsförhållande. Utan denna extra arbetskraft skulle omfattande hälsoundersökningar enligt förordningen inte kunna utföras vid rådgivningarna och inom skol- och studerandehälsovården.

Vid rådgivningarna kan anställningsförhållandet bara för de två hälsovårdare som jobbar med att utveckla Hyve4v-verksamhetsmodellen vid rådgivningarna anses ha en fullgod grund för tidsbundenheten i enlighet med lagens anda, dvs. arbete av projektnatur. Dessutom har det åtminstone delvis funnits en laglig grund för tidsbundna anställningar vid rådgivningarna i övergångsskedet, dvs. behovet av tillfällig extra arbetskraft i en situation där två åldersgrupper undersöktes under 2011.

För utbildningsverkets del påverkades tolkningen av om grunderna för tidsbunden anställning är fullgoda av Tavastehus förvaltningsdomstols beslut 7.9.2012. På basis av beslutet har utbildningsverket skäl att granska vissa verksamhetsätt noggrannare än förut. I Helsingfors liksom i många andra städer ledigförklaras lärartjänster och timlärarbefattningar där lärarbehovet är permanent, en gång om året. Enligt Tavastehus förvaltningsdomstols rättsliga bedömning kan en ledig tjänst tillsättas på viss tid för den tid det ordinarie tjänstetillsättningsförfarandet pågår, vilket vanligen är några månader. Därmed kan i det ovan nämnda fallet tidsbundna tjänstetillsättningar som räcker hela läsåret tolkas som lagstridiga, om den som valts till tjänsteförhållandet är behörig för jobbet.

Ett annat av utbildningsverkets verksamhetsätt som vid en eventuell rättslig behandling skulle kunna visa sig vara en olaglig grund för tidsbunden anställning är att timlärare ses som en flexibilitetsresurs. I synnerhet om en timlärare i huvudsyssla som uppfyller behörighetskraven upprepade gånger väljs för viss tid med motiveringen att tim- och elevantalets varaktighet är osäker, måste staden som arbetsgivare kunna verifiera osäkerheten.

Dessutom observerades att utbildningsverket redan i fyra års tid har haft tillgång till statsbidrag från undervisnings- och kulturministeriet för minskning av gruppstorlekarna. För de här resurslärarna är det besvärligt att finansieringens öde är öppet en gång om året. Ur utbildningsverkets synvinkel är dessa lä-

rare ändå överlops i det hänseendet att det enligt nuvarande lagstiftning inte är nödvändigt att ge dem fast anställning, eftersom lagstiftningen inte reglerar gruppernas storlek. I praktiken jämsställs det separata anslaget i detta fall med arbete av projektnatur.

Under utvärderingen observerades också att det finns skäl att till vissa delar precisera stadens anvisning om godtagbara grunder för tidsbunden anställning. Att verksamheten inte är etablerad är en av de mest svårtolkade grunderna för tidsbunden anställning och därför bör förutsättningarna för detta beskrivas noggrannare. Dessutom lämnar stadens anvisning för mycket utrymme för tolkning av under vilka förutsättningar tidsbunden anställning kan motiveras med osäker finansiering. Av anvisningen framgår det indirekt att det till osäker finansiering måste höra att arbetet är av projektnatur eller att behovet av arbetskraft upphör när finansieringen upphör, men formuleringen i anvisningen bör korrigeras i fråga om detta, för att det inte ska uppstå en bild av att osäker finansiering i sig kan ge rätt att använda tidsbundna arbetsavtal.

Slutsatser

Vid var och en av de tre förvaltningarna framkom minst ett svårtolkat fall där det förelåg risk för att staden vid en eventuell rättslig behandling konstateras ha agerat i strid med lagens anda när den anställt personer för viss tid.

I övrigt kan det med stöd av de omständigheter som framkommit vid utvärderingen som helhetsomdöme konstateras att socialverket, hälsovårdscentralen och utbildningsverket använder sig av tidsbundna anställningar på ett sakligt sätt. Denna bedömning utesluter dock inte att enstaka osakliga grunder kan förekom-

ma.

Helhetsbedömningen att tidsbundna anställningar används på ett sakligt sätt stöder sig på följande:

- det råder brist på arbetskraft i branschen och då är det rationellt att trygga behovet av fasta anställningsförhållanden (socialverket, hälsovårdscentralen, utbildningsverket)
- användningen av inhopparsystem (socialverket, hälsovårdscentralen)
- användningen av Seure Henkilöstöpalvelut för korta vikariat (socialverket och hälsovårdscentralen, vid utbildningsverket som förmedlingstjänst)
- en telefonförfrågan till huvudförtroendemännen
- samplen visade att långa sammanlänknings av tidsbundna anställningar inte förekom vid förvaltningarna och att grunden för tidsbunden anställning entydigt var saklig
- anvisningarna och tillsynen på förvaltningsnivå (socialverket och hälsovårdscentralen)
- utbildningsverkets tjänstesökningsprocess sker koordinerat och då kan tidsbundna anställningar övervakas

Förvaltningarna har dock skäl att fortlöpande ägna uppmärksamhet åt att se till att samma personer inte får vikariat efter vikariat, om det inte är fråga om personens egen önskan eller om personen inte har den behörighet som krävs för befattningen och därför inte kan få fast anställning. Dessutom bör utbildningsverket ägna uppmärksamhet åt att grunderna för tidsbunden anställning är lagliga i de situationer där timplärare ses som en flexibilitetsresurs.

Revisionsnämnden konstaterar att

- social- och hälsovårdsverket bör beakta att arbete av projektnatur inte är en laglig grund för tidsbunden anställning i sedvanliga arbetsuppgifter som är lagstadgade.
- utbildningsverket bör se till att grunderna för tidsbundna tjänster är lagliga enligt senaste rättspraxis.
- social- och hälsovårdsverket bör i sin anställningsanvisning ta med en punkt om att man vid bedömningen av om ett vikariat är en laglig grund för tidsbunden anställning ska beakta inte bara det enskilda vikariatet utan även situationen som helhet, det vill säga om behovet av arbetskraft är permanent.
- personalcentralen bör i anvisningen på stadsnivå precisera punkten om verksamhet som inte är etablerad samt precisera anvisningen till den del det handlar om osäker finansiering som grund för tidsbunden anställning.

4.4. UTVÄRDERINGAR SOM RÖR STADSDIREKTÖRSROTELN

4.4.1 INTEROPERABILITETEN MELLAN DATASYSTEMEN I HUVUDSTADSREGIONEN

Utvärderingen var den femte gemensamma utvärderingen för städerna i huvudstadsregionen. I utvärderingen deltog Helsingfors, Esbo och Vanda. Syftet var att utreda hur de här städernas egna och gemensamma mål stöder sam användning av tjänster och interoperabilitet mellan datasystemen enligt principerna i informationsförvaltningslagen samt hur interoperabiliteten har utvecklats de senaste åren.

Interoperabilitet betyder i korthet att olika parter processer, information och eventuella datasystem fungerar tillsammans. Vid interoperabilitet mellan processer och datasystem handlar det både om tillgången till tjänster och om deras effektivitet. Som exempel kan nämnas att uppskattningsvis 5–25 procent av hälso- och sjukvårdspersonalens arbetstid beroende på verksamhetsställe går förlorad på grund av trögt fungerande systemlösningar. Detta motsvarar uppskattningsvis över 200 specialistläkares arbetsinsats på HNS nivå.⁴ På Helsingfors nivå motsvarar specialistläkarnas förlorade arbetsinsats grovt räknat 5–6 miljoner euro på årsnivå.⁵

Utvärderingsmaterialet bestod av dokument, intervjuer och e-postförfrågningar till olika sektorer. Dessutom granskades respektive stads största inves-

teringar i datasystem.

Riksomfattande mål

Den tvingande styrningen för att främja interoperabilitet mellan datasystem intensifierades genom informationsförvaltningslagen och hälsovårdslagen 2011. Dessutom förutsätter lagen och förordningen om en infrastruktur för geografisk information (421/2009) som baserar sig på EU:s INSPIRE-direktiv att det upprättas en sammanhängande infrastruktur för geografisk information och att dess tjänster görs allmänt tillgängliga.

Enligt lagen om styrning av informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen som trädde i kraft den 1 september 2011 ska myndigheterna inom

⁴ Faktapromemoria för upphandlingen av en kund- och patientdatasystemtjänst för kommunerna i HUICS sjukvårdsområde och HNS 6.2.2012

⁵ Siffran har uträknats med hjälp av Statistikcentralens lönestatistik om specialistläkares totalinkomster 2011, Helsingfors HNS-utgifter och deras andel av HNS omkostnader 2011

den offentliga förvaltningen planera och beskriva sin övergripande arkitektur samt iakttäta den utarbetade och uppdaterade övergripande arkitekturen och de beskrivningar samt definitioner av interoperabiliteten som den övergripande arkitekturen förutsätter samt beskrivningar och definitioner av interoperabiliteten mellan informationssystemen enligt ansvarsområde. Lagens syfte är att olika förvaltningsområdens och hela den offentliga förvaltningens datasystem stegvis görs interoperabla för att effektivisera den offentliga förvaltningens verksamhet och förbättra de offentliga tjänsternas kvalitet och tillgången till tjänster.

Inom datatekniken är arkitektur ett allmänbegrepp som används för att beskriva systemets uppbyggnad. Den övergripande arkitekturen beskriver hur organisationens verksamhetsprocesser, information, datasystem och teknik fungerar som helhet. Det väsentliga är att utvecklingen är verksamhetsorienterad, vilket i praktiken innebär att informationsförvaltningen, datasystemen och de tekniska lösningarna bör utvecklas med utgångspunkt i organisationens strategiska mål och en förbättring av tjänsteprocesserna.

Ett centralt krav som rör kommunerna och gäller interoperabilitet mellan datasystem kommer från hälsovårdslagen (1326/2010), enligt vilken kundens fria rörlighet förutsätter att hälso- och sjukvården på primär- och specialnivå har interoperabla datasystem i hela sjukvårdsdistriktet (patientdataregister). Hösten 2011 började planeringen av upphandlingen av ett gemensamt kund- och patientdatasystem för kommunerna i HUCS-området och HNS. Projektet fick namnet Apotti, och Helsingfors som är värdstad ansvarar för upphandlingen.

Huvudstadsregionens egna samarbetsmål

Vid utvärderingen observerades att interoperabilitet mellan datasystemen i huvudstadsregionen redan 2004 och 2006 var ett mål i de strategidokument som delegationen för huvudstadsregionen godkänt och i samarbetsavtalet för huvudstadsregionen, men inte längre åren 2008–2009. Inga nyare strategidokument på huvudstadsregionnivå har upprättats.

Utvecklingen var likartad i städernas egna mål för informationsförvaltningen. I Helsingfors IT-strategi 2007–2010 var samarbete mellan kommunerna i

huvudstadsregionen ett synligt tema, medan IT-programmet 2012–2014 betonade interoperabilitet inom staden. Helsingfors strategiprogram 2009–2012 innehöll på allmän nivå ett mål om utveckling av samarbetet mellan huvudstadsregionen och Helsingforsregionen.

Hur samarbetet kring datasystemen utvecklats

Delegationen för huvudstadsregionen godkände i februari 2006 dokumentet "Pääkaupunkiseudun linjaukset kunta- ja palvelurakennemuutoksessa" (Huvudstadsregionens riktlinjer inför kommun- och servicestrukturreformen) och tillsatte 14 arbetsgrupper med syfte att intensifiera och utvidga samarbetet mellan städerna. En av arbetsgrupperna var en informationsförvaltningsgrupp som lade fram förslag till åtgärder som förbättrar interoperabiliteten mellan datasystemen i enskilda sektorer. Gruppen utarbetade en plan för utvecklingen av informationsförvaltningen i huvudstadsregionen 18.9.2007.

Enligt utvärderingen har de mål om datasystemsamarbete som lades fram 2007 uppfyllts bara i fråga om enskilda tjänster och bara ett fåtal gemensamma system har anskaffats utöver dem som redan tidigare användes. Det strategiska informationsförvaltnings-samarbetet mellan städerna har också minskat.

Interoperabiliteten mellan datasystemen har avancerat långsamt delvis därför att sam användningen av tjänster inte har genomförts i planerad omfattning. En delorsak har varit att städerna inte har nått samförstånd om det administrativa ansvaret eller att städernas egna avtal med systemleverantörerna har ställt hinder i vägen för en utvidgad användning.

Det gemensamma kundunderlaget inom sjukvården och planeringen av det gemensamma boendet, markanvändningen och trafiken skapar ett behov av ett bredare regionalt samarbete. Dessa uppgifter sköts också huvudsakligen av organ i samkommunsform (HNS, HRT, HRM), som har en viktig roll i främjandet av datateknisk interoperabilitet i samband med tjänsterna. De stora städerna har också samarbetat kring en övergång till elektroniska servicesedelsprocesser.

Den gemensamma portalen www.helsinginseutu.fi och den färskare gemensamma tjänsten Huvud-

stadsregionens servicekarta med ett register över verksamhetsställen har varit centrala verktyg för att på regionnivå ge invånarna tillgång till information, nyheter, samarbetsorganens dokument och tjänster. Det har också uppstått ett nytt slags samarbete i huvudstadsregionen. Helsinki Region Infoshare som siktar på ökad användning av öppen data och gränssnitt är även internationellt ett unikt projekt som väckt intresse på riks nivå.

Vid utvärderingen utredde man också vilka städernas

största investeringar i datasystem har varit de senaste åren. Resultatet var att de närmast gäller städernas egna centraliserade datasystem medan bara en del av projekten siktar på interoperabilitet på riks- eller regionnivå.

Gemensamma eller interoperabla datasystem

Huvudstadsregionen har bland annat gemensamma datasystem enligt tabell 16.

Tabell 16. Gemensamma datasystem för städerna i huvudstadsregionen, läget i januari 2013

Markanvändning, boende och trafik
- Datasystem för bostadsrättsbostäder - Reseplaneraren - eCity/ARSKA försäljningstjänst för elektroniska dokument
Kommunregister och geografisk information
- HRM:s regionala grundregister SePe
Social- och hälsovårdsväsendet
- HNS områdesdatasystem med applikationer
Utbildnings-, bildnings-, kultur- och fritidstjänster
- Bibliotekssystemet Helmet - Arbetarinstitutens kurshanteringssystem (kommer 2013) och anmälan till kurserna (i bruk) - Cykel- och friluftskarttjänsten
Interna tjänster
- Löneräkningssystemet Hijat - Rekryteringssystemet - Seures rekryteringstjänst
Sektoroberoende gemensamma system och sidor
- Servicekarta - Vetuma identifierings- och betalningstjänst (numera riksomfattande) - På sidan Helsinginseutu.fi som öppnades 2006 framgår de tjänster som är gemensamma för städerna och oberoende av kommungränserna. Den fungerar också som städernas gemensamma "sajt" på internet. - Från och med 2010 har man utvecklat tjänsten Helsinki Region Infoshare, som erbjuder en tjänst för distribution av öppen data och en publiceringsplattform för nya tillämpningar.
Pågående samarbete
- Det gemensamma kund- och patientdatasystemet Apotti (HNS, Helsingfors, Vanda, Grankulla, Kyrkslätt och Kervo – Esbo drog sig ur 2013) - Systemet för hantering av servicesedlar och köptjänster (Esbo, Tammerfors, Åbo, Uleåborg och Kouvola; Vanda och Helsingfors har möjlighet att vara med via KL-kuntahankinnat).



Inom vissa tjänster har man kommit långt med interoperabiliteten (bl.a. regionala register, biblioteket, arbetarinstituten, servicekartan). Det finns emellertid tjänster t.ex. inom utbildnings- och idrottsväsendet där städerna använder samma datasystem men olika versioner. Den här situationen gagnar närmast systemleverantörerna.

Förberedelser för ändringar som föranleds av informationsförvaltningslagen

IT-världen och IT-miljön har förändrats kraftigt de senaste åren. En rad utvecklingsplaner och förslag till kundorienterad utveckling av informationsförvaltningen och utvidgad användning av gemensamma datasystem har gjorts upp både nationellt, regionalt och över kommungränserna. Mål för enhetliga datasystem har satts upp i bl.a. följande arbetsgrupper på riksnivå: JUHTA, KommunIT och ValtioIT – senare JulkICT. År 2012 utarbetades en nationell ICT-strategi, och Helsingfors IT-chef har suttit med i gruppen som styr beredningen.

Finansministeriet och sektorministerierna har börjat arbeta på en övergripande arkitektur för den offentliga förvaltningen. De stora städerna är med i arbetet på en övergripande arkitektur för den kommunala sektorn som samordnas av Kommunförbundet. Städerna i huvudstadsregionen överväger att inrätta en arbetsgrupp för en övergripande arkitektur på regi-

onnivå.

I Esbo samordnas informationstekniken av två och i Vanda av en arbetsgrupp. I Helsingfors styrs informationstekniken av hela tre arbetsgrupper, en samordningsgrupp för IT-programmet som leds av stadsdirektören, en projektledningsarbetsgrupp för informationsförvaltningen som leds av finansdirektören och ledningsgruppen för informationsförvaltningstjänster. IT-samordningsgruppen har till uppgift att formulera mål för utnyttjandet av informationsteknik och enhetligheten, projektgruppen har till uppgift att samordna utvecklingsprojekt inom utnyttjande av informationsteknik medan ledningsgruppen i praktiken bestämmer vilka tjänster som är stadsgemensamma och slår fast verksamhetsrutinerna.

Helsingfors gällande IT-program 2012–2014 betonar interoperabilitet mellan stadens interna datasystem. För närvarande försöker man i Helsingfors genomföra metoden med en övergripande arkitektur med hjälp av projekthantering inom datasystemen. Vid IT-enheten har man utsett en person som ansvarar för den övergripande arkitekturen.

Slutsatser

Utvärderingsresultaten kan sammanfattas som i figur 8:

Styrande faktorer

Informationsförvaltningslagen

- Utveckling av en övergripande arkitektur
- Utveckling av en arkitektur för enskilda sektorer

Den offentliga förvaltningens ICT-strategi

Sektorlagstiftning, särskilt hälsovårdslagen



interoperabilitet mellan datasystem-
behov i huvudstadsregionens
kommuner



Städernas egna, huvudstadsregionens
gemensamma, Helsingforsregionens och
sjukvårdsdistriktsnivåns mål för
samarbetet och den gemensamma
tjänstproduktionen

Utvecklingsfas

• Informationsförvaltningsförfordningar
inte utfärdade (standarder)

• Det övergripande och sektorvisa arbetet
med en arkitektur har nyss börjat

• Helsingfors med i arbetet på strateginivå och
alla städer i huvudstadsregionen med i
arbetet på operationell nivå

• Samarbetet på datasystemnivå har fortskridit inom enskilda
tjänster

• De nya samkommunerna (HRT, HRM) har börjat svara
för samarbetet kring datasystem

• Kund- och patientdatasystemet på sjukvårdsdistriktsnivå
har startat

• Det regionala samarbetet syns inte i städernas
IT-program eller -strategier

• Städernas interna interoperabilitet accentueras

• Styrmekanismer som stöder interoperabilitet har
utvecklats för IT-investeringar

Figur 8. Faktorer som styr den datatekniska interoperabiliteten i städerna i huvudstadsregionen och interoperabilitetens utvecklingsfas

Målet om interoperabilitet mellan datasystemen återspeglar sig i städerna i huvudstadsregionen både via normstyrning på högre nivå och via städernas inbördes riktlinjer och samarbetsavtal. Den tvingande styrningen har intensifierats genom informationsförvaltningslagen och hälsovårdslagen som trädde i kraft 2011.

Riktlinjerna för städernas inbördes samarbete har blivit lösare och samarbetet har avtagit efter 2007. Huvudstadsregionen har för tillfället ingen målbild för informationsförvaltnings-samarbetet i huvudstadsregionen och inte heller för interoperabilitet mellan datasystemen på huvudstadsregionnivå. Inom sektorerna förekommer samarbete i varierande utsträckning.

Interoperabilitet handlar i första hand om interoperabilitet mellan processer och information och först därefter blir det aktuellt att lösa frågor som gäller datasystemen och tekniken. Syftet med en övergripande arkitektur är att sammanlänka de här fyra delområdena. Tillsvidare förefaller det som om utvecklingen av övergripande arkitekturer är alltför IT-fokuserad för att kunna leda till en genuin förbättring av interoperabiliteten mellan processer och den vägen i sista hand mellan datasystem.

En utveckling av interoperabiliteten på huvudstadsregionnivå/regionnivå förutsätter en gemensam strategisk målbild, som städerna i huvudstadsregionen för tillfället saknar. På basis av utvärderingen förefaller det dock finnas ett behov av en sådan inom

flera tjänster. Även för undvikande av överlappande kostnader skulle det vara ändamålsenligt med ett samarbete inom huvudstadsregionen eller inom den kommunala sektorn i vidare bemärkelse, för att in-

vesteringsanslagen ska utnyttjas effektivt och för att interoperabiliteten mellan datasystemen i framtiden ska tryggas även i större utsträckning.

Revisionsnämnden konstaterar att

- stadens informationsförvaltning för närvarande styrs i tre olika arbetsgrupper. Det bör utredas hur fungerande denna styrningsmodell är.
- en av styrgrupperna för informationsförvaltningen bör ta ansvar för det strategiska samarbetet kring datasystemen på regionnivå, för att bristen på samarbete inte ska leda till onödiga överlappande kostnader.
- staden bör dra upp riktlinjer för vilket slags samarbete som behövs på huvudstadsregionnivå och regionnivå i frågor som rör den övergripande arkitekturen och investeringarna i datasystem samt inleda detta samarbete.

4.4.2 NYA BOSTADSOMRÅDEN OCH PLANERINGEN AV INVESTERINGAR PÅ MEDELLÅNG SIKT

Utvecklingsavdelningen vid ekonomi- och planeringscentralen förverkligar nya bostadsområden som områdesbyggnadsprojekt. Planeringen av de här investeringarna utvärderades med Busholmen och Fiskehamnen som exempel.

För att få en uppfattning om förhållandet input/output utredde man vid utvärderingen inkomsterna från markförsäljning åren 2007–2012 samt utgifterna för grundberedning i nya områden såsom marksanering, byggbarhetsåtgärder samt byggande av gator och parker.

De nya bostadsområdena på Busholmen och i Fiskehamnen

Enligt en utredning som lämnats till stadsstyrelsen hade 35 miljoner euro använts för grundberedning på Busholmen fram till utgången av 2011. Dessutom användes 12,9 miljoner euro för grundberedning i

Västra hamnen 2012. För marksanering och grundberedning i Fiskehamnen hade 35 miljoner euro använts fram till utgången av 2011. År 2012 användes 16,7 miljoner euro för grundberedning och marksanering. Båda områdesbyggnadsområdena administreras av en logistikoperatör för att byggandet i områdena ska gå smidigare. Byggandet av Fiskehamnens centrum sköts av ett företag som stadsfullmäktige utsett.

För gator på Busholmen användes 18,3 miljoner euro åren 2011 och 2012. För gator och strandkonstruktioner i Fiskehamnen användes sammanlagt 23,2 miljoner euro åren 2010–2012.

Stadens inkomster från markförsäljning

De senaste åren har staden fått inkomster från försäljning av fast egendom (Y) och från försäljning av tomter i Kampen-Tölöviken (KT) enligt följande:

Tabell 17. Inkomster från markförsäljning åren 2007–2012, miljoner euro (gångse priser)

År	Budgeterat	Utfall	Differens
2007 Y	49,0	65,1	+16,1
2007 KT	28,5	47,0	+18,5
2008 Y	53,0	46,3	-6,7
2008 KT	20,0	0,0	-20,0
2009 Y	103,0	40,8	-62,2
2010 Y	61,0	34,9	-26,1
2010 KT	14,0	18,0	+4,0
2011 Y	85,0	34,6	-50,4
2011 KT	12,0	0,0	-12,0
2012 Y	85,0	54,0	-31,0
2012 KT	0,0	25,9	+25,9
Sammanlagt	510,5	366,6	-143,9

Åren 2007–2012 var inkomsterna från försäljning av fast egendom cirka 144 miljoner mindre än man räknat med i budgeten för de olika åren. Utfallet var cirka 72 procent jämfört med budgeten. År 2012 var utfallet tillfredsställande efter flera dåliga år. Det fattades bara fem miljoner euro för att målet skulle ha nåtts, i och med att icke budgeterade försäljningsinkomster inflöt från Alkärr.

Att målen inte nåtts beror till största delen på yttre faktorer, t.ex. lågkonjunktur i byggbranschen och

inom ekonomin. Man kan ställa frågan om målen för försäljningen alltid har varit realistiska i olika konjunkturer. Besvär över planerna har för sin del fördröjt byggstarten i Kronbergsstranden och Fiskehamnens centrum.

Markförvärv, fyllnadsarbeten, byggbarhetsåtgärder och marksanering rapporteras årligen till stadsfullmäktige. Åren 2007–2011 var investeringarna följande:

Tabell 18. Utgifter för markförvärv och fyllnadsarbeten o.d. åren 2007–2011, miljoner euro (gångse priser)

År	Fyllnadsarbeten o.d.	Markförvärv
2007	48,6	30,3
2008	8,6	8,1
2009	22,1	14,6
2010	16,7	10,9
2011	58,5	7,9
Sammanlagt	154,5	71,8

När dessa totalt 226,3 miljoner euro beaktas som utgifter, blev nettointäkten av markförsäljningsinkomsterna åren 2007–2011 bara cirka 60 miljoner euro. I kalkylerna har byggandet av gator och parker inte beaktats.

När man från de 60 miljonerna ovan drar av 49,2 miljoner euro som utgör utnyttjande av stadsstyrelsens diverse grundberedningsavdrag 2012 och lägger till 78 miljoner euro i markförsäljningsinkomster, blir nettointäkten cirka 89 miljoner euro. När man från



detta ytterligare drar av 68,3 miljoner euro i markansaffningsutgifter 2012 blir nettointäkten cirka 20,8 miljoner euro. Detta ger en genomsnittlig årsintäkt på bara cirka 3,5 miljoner euro under de senaste sex åren.

Därmed är inkomsterna från markförsäljning ingen stor inkomstkälla för staden, eftersom inkomsterna huvudsakligen går till markförvärv och diverse grundberedningsutgifter. Man köper mark i nya områden och utför i sinom tid grundberedningsarbeten där. Utgifterna för detta täcks först efter en lång tid.

Eftersom man i budgeten och ekonomiplanen har räknat med betydande markförsäljningsinkomster för de kommande åren måste stadens förvaltningar, särskilt stadsplaneringskontoret, fastighetskontoret och byggnadskontoret, agera på ett sådant sätt att det uppsatta målet för markförsäljning nås. Att sälja planlagda byggbara tomter ger bättre avkastning än att sälja råmark.

Staden arrenderar fortfarande ut en stor del av bostadshustomterna i enlighet med den markförsäljningspolitik som stadsfullmäktige godkände 1997.

De ekonomiska kalkylerna för projektområdena

År 2002 gjordes en utredning av de ekonomiska effekterna av förverkligandet av Arabiastrandens bostadsområde. Enligt den tar det hela 48 år från byggstarten tills inkomsterna från den nya stadsdelen blir större än utgifterna för investeringar och driftsutgifterna. Utgifterna beräknades till 605 miljoner euro och inkomsterna till 639 miljoner euro. Av inkomsterna beräknades största delen eller 65 procent genereras av skatter. Av skatteinkomsterna beräknades nästan 80 procent eller 336 miljoner euro genereras av kommunalskatt. Utgifterna utgörs till största delen av social- och hälsovårdens samt utbildningsväsendets kostnader.

Planeringen av nya bostadsområden och investeringarna i dem sker vid ekonomi- och planeringscentralen som även gör totalekonomiska granskningar. Det kan vara svårt att uppskatta utgifterna och inkomsterna, när de exakta kostnaderna för t.ex. markberedning inte alltid är kända. Förorenad mark kan också bjuda på negativa överraskningar.

Bedömningen av en investerings lönsamhet försvåras av den långa uppföljningstiden, så som kalkylen för Arabiastranden visar. På basis av utvärderingen kan det konstateras att man i beräkningstabellerna för exempelområdena på ett mångsidigt sätt hade beaktat olika utgifter och inkomster som påverkar byggandet av nya bostadsområden. Ekonomi- och planeringscentralen bör ytterligare utveckla och genomföra utvärderingen och uppföljningen av inkomsterna och utgifterna för nya områdesbyggnadsområden samt uppdatera tabellerna med information om utfallet för t.ex. grundberedningskostnaderna samt försäljningen och utarrenderingen av tomter.

Att förverkliga flera dyra och omfattande projektområden samtidigt innebär stora utmaningar för stadens åtstramad ekonomi, där det t.ex. blir nödvändigt att öka låntagningen. Därför måste projekten prioriteras.

Vid planläggningen av områden är planens pris central, det vill säga vad byggandet kostar staden per kvadratmeter våningsyta. Om kostnaderna blir för stora kan försäljningen av tomterna i området inte täcka investeringarna. Staden bör inte höja byggkostnaderna genom att tillämpa egna föreskrifter som är strängare än lagstiftningen, så som revisionsnämnden redan tidigare har konstaterat.

Stadsplaneringskontoret producerar för sin del teknisk-ekonomiska och miljötekniska utredningar för detalj- och delgeneralplaneringen. I de planekonomiska kalkylerna uppskattas kostnaderna för byggandet av områden och de samhällsekonomiska konsekvenserna för staden. Kalkylerna bör göras upp på ett sådant sätt att de ger beslutsfattandet och förvaltningarna så tillförlitlig information som möjligt med tanke på beräkningen av kostnaderna för grundberedning i områdena och budgeteringen för detta.

Slutsatser

Planeringen och uppföljningen av byggkostnaderna och intäkterna för nya bostadsområden sker med tillräcklig noggrannhet. Det kan ta årtionden innan intäkterna blir större än byggkostnaderna, vilket exempelvis Arabiastranden visade. De planekonomiska kalkylerna bör vara så tillförlitliga som möjligt. Planerna bör inte få bli för dyra att förverkliga.



Staden sålde fast egendom för cirka 367 miljoner euro åren 2007–2012 och använde samtidigt cirka 344 miljoner euro för grundberedning och markförvärv. Under samma period underskreds målen för

försäljningen med 144 miljoner euro jämfört med budgeten för de olika åren. Efter en rad dåliga år nådde man år 2012 nästan försäljningsmålet på 85 miljoner euro.

Revisionsnämnden konstaterar att

- de mål som sätts i budgeten för försäljning av fast egendom måste vara sådana att de kan nås.
- stadsplaneringskontoret ytterligare bör utveckla och förbättra de planekonomiska kalkylerna i stadens åtstramade ekonomiska situation.
- man på grund av konjunkturrisken bör se till att byggkostnaderna för områdena i första hand täcks redan med inkomsterna från markförsäljning.
- balansen mellan försäljning och utarrendering av mark bör omprövas framför allt i sådana nya områden som staden förvärvar genom köp.

4.5 UTVÄRDERING SOM RÖR BYGGNADS- OCH MILJÖVÄSENDET

4.5.1 UPPHANDLING AV METRONS AUTOMATISKA STYRSYSTEM

Vid utvärderingen utreddes beslutsfattandet och avtal som rör Helsingforsmetrons automatiska styrsystem. Utvärderingskriterier var hur bestämmelserna iakttogs och hur de uppställda målen uppfyllts.

Till utvärderingen av metrons automatisering hör också direkt eller indirekt flera andra upphandlingar som Hertonäs kontrollrumsbyggnad, utvidgningen och automatiseringen av metrodepån samt anskaffning av nya metrotåg. I utvärderingen tangerades också Västmetrons kortare perronger och tåg samt hur metrons kapacitet kommer att räcka till i framtiden.

Revisionsnämndens 3:e sektion gjorde ett besök hos trafikverket i samband med utvärderingen. Vid utvärderingen hade man tillgång till en omfattande dokumentation och förvaltningens beslut jämte bilagor.

Projektplan, tidtabell och avtalet om hur projektet ska framskrida

Helsingfors stadsfullmäktige fattade i maj 2006 beslut om ett projekt för automatisering av metron. Det reviderade kostnadsförslaget för projektet var 70 miljoner euro (moms 0 procent). Kostnadsförslaget för förnyandet av passerkontrolltekniken måste revideras i juni 2008 till hela 115 miljoner euro (moms 0 procent) på grund av olika kostnadsstegringar och tillägg av funktioner som förbättrar säkerheten. Avsikten var då att förarlös trafik inleds senast 2013. Enligt tillgängliga uppgifter inleds automatiserad metrotrafik först senhösten 2016, dvs. nästan fyra år senare.

Upphandlingsavtalet om automatiseringen av metron, vilken är unik i sitt slag i världen, var nära att brytas våren 2012 till följd av meningsskiljaktigheter mellan leverantören och upphandlaren. Meningskiljaktigheterna gällde speciellt leveranstiden och priset.

Trafikverkets direktion godkände efter många olika skeden av förhandlingar i juni 2012 ett avtal om hur



projektet ska framskrida som ingått av trafikverket och det konsortium som Siemens bildat. Genom avtalet avsåg man att säkerställa att Västmetron kan inleda trafiken enligt planerad tidtabell. Parterna kom överens om att tvisten om kostnader på cirka 20 miljoner euro avgörs i en skiljedomstol i slutet av 2015.

Kostnader och kontrollen av dem

Kostnaderna för metrons automatisering uppgick sammanlagt till något över 17,3 miljoner euro exklusive moms från 2007 till slutet av december 2012. Från projektets kostnader har redan avdragits en dröjsmålsavgift på 10 procent till fullt belopp på grund av att leveranstiden för automatiseringen har förskjutits.

Priset för den automatiserade metrons projektplan steg med över 60 procent år 2008 jämfört med år 2006 på grund av olika kostnadsökningar och tillägg av funktioner.

Under de senaste åren har speciellt de av trafikverkets projekt som rör metron överskridit de ursprungliga kostnadsförslagen (automatiseringen, metrodepån). Därför är det nödvändigt att på nytt utvärdera trafikverkets hela planeringssystem för att säkerställa att kostnadsförslagen för investeringsprojekten håller.

För närvarande finns det inga exakta uppgifter om hur kostnadsförslaget för projektet kommer att utfalla, eftersom de slutliga kostnaderna blir klara först 2016. Skiljedomstolens beslut om fördelningen av kostnaderna kommer också att påverka dessa. Den ekonomiska lönsamhetskalkylen för projektet baserade sig på automatiseringen och de kostnadsbesparingar som den ger i fråga om personalen, nedskärning av markbaserad trafik och kortare restider för passagerarna. Först då den automatiserade trafiken enligt planerna inleds 2016 kan man realistiskt utvärdera kostnadsbesparingarna som påverkar lönsamhetskalkylen för metrons automatiseringsprojekt.

Utvärdering av stadens verksamhet

Marknadsdomstolen godkände i sitt beslut om upphandlingsfrågorna (MAO:514/10) de tillvägagångssätt enligt vilka Siemens totalekonomiskt sett fördelakti-

gaste anbud valdes. Utvärderingen fokuserade endast på denna upphandling och till exempel tidigare upphandlingar om konsultering utvärderades inte.

Konkurrensutsättningen av projektet var en stor utmaning, eftersom det tekniskt sett krävande projektet föranledde exceptionellt många brev med begäran om ytterligare utredningar (13 stycken), med vilka bland annat anbudsfrågan preciserades. Förhandlingarna om tilläggsupphandlingen av metrotåg föranledde för sin del över 20 preciserande brev.

Trafikverket har i synnerhet sedan hösten 2011 ägnat tid åt dröjsmålet med automatiseringen och har ofta stått i kontakt med leverantören och regelbundet informerat sin direktion.

Med stöd från biträdande direktören för byggnads- och miljöväsendet och stadsstyrelsen undvek trafikverket att man skulle ha varit tvungen att avstå från automatiseringen. Det är nödvändigt att metron automatiseras med tanke på genomförandet av Västmetron.

Utifrån dokumenten har trafikverket handlat i enlighet med stadens intresse, men det har visat sig vara svårt att hålla kostnaderna i styr.

Den regelbundna rapportering om automatiseringsprojektet som trafikverkets direktion, och också stadsstyrelsen, förutsatt gör det lättare för de förtroendevalda att i framtiden följa hur projektet framskrider. Stadsstyrelsen bör redan tidigare ha ingripit i automatiseringsprojektet och trafikverkets agerande samt ha krävt en mer ingående rapportering om hur projektet framskrider.

Kapacitetsutredning samt kortare perronger och tåg

Tidigare hade beslut fattats om att Västmetron av kostnadsskäl byggs med kortare perronger och att tätare avgångar blir möjliga tack vare automatiseringen. Det har gjorts utredningar om kortare perronger och tåg och den transportkapacitet som i väsentlig grad hör ihop med dessa för en tid på över 30 år framåt. Utredningarna visar att kapaciteten räcker till i framtiden om den automatiserade metrons turta-
tätthet fungerar som planerat.

Slutsatser

Metrons automatisering är ett unikt projekt och konkurrensutsättningen av det var krävande. Uppgörandet av upphandlingsavtalet tog också lång tid. Automatiseringsprojektet är redan nu flera år försenat. År

2008 var nämligen målsättningen att inleda förarlös trafik 2013. De slutliga kostnaderna och riktigheten i lönsamhetskalkylen för investeringarna blir klara först efter att den automatiserade metron tagits i bruk. Västmetron inleder troligen trafiken 2016.

Revisionsnämnden konstaterar att

- stadsstyrelsen i ett tidigt skede bör ingripa när stora investeringsprojekt försenas.
- trafikverket bör förbättra sina planerings- och genomförandeprocesser för långsiktiga investeringar och framför allt sitt upphandlingskunnande såsom beräkningen av projektens kostnadskalkyler.
- trafikverkets direktion och stadsstyrelsen i fortsättningen noggrant måste följa hur metrons automatiseringsprojekt genomförs, vilket redan fattade beslut förutsätter.
- när den automatiserade metron inlett trafiken bör trafikverket och stadsstyrelsen följa upp om den lönsamhetskalkyl för investeringarna som presenterades för stadsfullmäktige 2008 uppfylls.

4.5.2 ENTREPRENADER FÖR OMBYGGNAD AV BOSTADSFÄSTIGHETS BOLAG SOM BOSTADSPRODUKTIONSBYRÅN GENOMFÖRT

Revisionsnämnden konstaterade i sin utvärderingsberättelse för år 2011 att i kostnadsförslagen för ombyggnadsprojekt bör man bättre beakta att det eventuellt finns bristfälliga uppgifter om ritningar och reparationer, eftersom de kan medföra betydande kostnader för extra arbeten och ändringsarbeten.

Bostadsproduktionsbyråns verksamhet i ombyggnadsprocessen utvärderades genom att utreda hur ändamålsenlig den är samt konkurrensutsättningen, anvisningarna och genomförandet gällande projektet. Sakkunniga vid bostadsproduktionsbyrån intervjuaades för utvärderingen.

Ombyggnadsprocessens funktion och orsakerna till extra arbeten och ändringsarbeten

Bostadsproduktionsbyrån har följt både stadens och byggbranschens olika bestämmelser. Byrån har uppfyllt de bindande mål för verksamheten som uppställt för den gällande ombyggnader åren 2011 och 2012. Efter 2010 har målet visserligen ändrats från ett kvantitativt mål till ett mer allmänt mål. År 2012

inleddes ombyggnaden av 420 bostäder.

I vissa reparationer av bostadsfastigheter har det under de senaste åren gjorts rikligt med extra arbeten och ändringsarbeten. Orsaken till detta är bland annat att de basuppgifter som behövs vid fastighetsreparationerna, och som byrån fått eller skaffat själv, delvis har varit bristfälliga. Mängden extra arbeten och ändringsarbeten har också berott på att beställaren velat ha tillägg och ändringar i planerna, speciellt efter att projektplanen godkänts.

Enligt en utredning som bostadsproduktionsbyrån gjort har den mest betydande delen av extra arbeten och tilläggsarbeten under åren 2005–2008 gällt värme-, vatten- och avloppsarbeten. De utgjorde både till antalet och räknat i euro något över en fjärdedel. Också elarbeten har orsakat extra kostnader. Beställningarna av extra arbeten och ändringsarbeten följs upp genom att indela orsakerna till dem i sex olika kategorier.

Bostadsproduktionsbyrån hade vidtagit tillräckliga



förbättringsåtgärder utifrån de observationer som framförts i utvärderingsberättelsen för 2011. År 2012 hade man utarbetat och börjat använda en ny anvisning för förfarandet vid ombyggnader. Anvisningen innehåller processscheman samt en kartläggningsanvisning för basuppgifterna för ombyggnadsprojekten och en projektplaneringsanvisning.

Utifrån utvärderingen kan man konstatera att bostadsproduktionsbyråns ombyggnadsprocess och insamlandet av basuppgifter har förbättrats och att den fungerar på ett ändamålsenligt sätt. Resultaten av förbättringsåtgärderna kan fastställas först under kommande år, ifall den procentuellt sett stora andelen extra arbeten och ändringsarbeten minskar vid ombyggnadsprojekt.

Ett exempel på omfattande extra arbeten och ändringsarbeten

Som ett exempel på omfattande extra arbeten och ändringsarbeten utreddes ombyggnadsentreprenaden för fastigheten Rastbölevägen 5 i Nordsjö. Fastigheten hade blivit färdig 1974. Reparationsprojektet planerades 2009. Entreprenadavtalet om ombyggnaden av 143 bostäder ingicks 2010. De sista beställda extra arbetena och ändringsarbetena, vilka totalt var 91, betalades till entreprenören i mars 2012.

De förnyade och preciserade anvisningarna för förfaringsätt och basuppgifter hade ännu inte kunnat påverka genomförandet av denna ombyggnadsentreprenad. I fastigheten upptäcktes bland annat ojämnheter i skalelementen och även yttertakens konstruktioner avvek från det antagna. Reparationerna av de här bristerna blev dyra. För extra arbeten

och ändringsarbeten i denna ombyggnad användes totalt 0,9 miljoner euro (inkl. moms), vilket var nästan 22 procent av den totala entreprenadsumman.

Antalet entreprenadanbud och prisvariationer

Utredningen visar att priset på inlämnade entreprenadanbud för ombyggnadsentreprenader varierade rätt mycket 2012. År 2012 konkurrensutsattes fem ombyggnadsprojekt, av vilka fyra genomförs som totalentreprenader. Lösningarna för att förbättra energieffektiviteten visar stora variationer mellan projekten både procentuellt sett och mätt i euro. Reparationsgraden varierar också i hög grad framför allt beroende på fastighetens byggnadsår och tidigare reparationer.

Bostadsproduktionsbyrån har vanligen fått flera anbud på ombyggnader av bostadsfastigheter än på nybyggen. År 2012 fick man i medeltal 4,8 anbud per konkurrensutsättning för ombyggnader och i medeltal 3,1 anbud per konkurrensutsättning för nybyggen. Skillnaden minskade något jämfört med åren innan när intresset för anbudsgivning ökade för nybyggen.

Slutsatser

Bostadsproduktionsbyrån har i samarbete med bland annat Helsingfors stads bostäder Ab utvecklat ombyggnadsprocessen för stadens bostadsfastigheter samt förbättrat basuppgifterna för de fastigheter som ska repareras för man ska kunna undvika omfattande extra arbeten och ändringsarbeten i framtiden. De ombyggnadsentreprenader som konkurrensutsattes 2012 genomförs huvudsakligen som totalentreprenader och ett tillräckligt antal anbud inlämnades.

Revisionsnämnden konstaterar att

- Helsingfors stads bostäder Ab i samarbete med bostadsproduktionsbyrån eller någon annan byggherrekonsult bör utveckla och förbättra riktigheten i basuppgifterna för ombyggnadsprojekt för att undvika stora och oförutsedda kostnader för extra arbeten och ändringsarbeten vid projekt för ombyggnad av stadens bostadsfastigheter.

4.5.3 HELSINGFORS AVTAL OM UTMOMHUSREKLAM

Syftet med utvärderingen var att utreda varför staden inte fått överenskomna hyresintäkter för utomhusreklamanläggningar, på vilket sätt situationen bör korrigeras och hur motsvarande situationer kan undvikas i framtiden. Dessutom avsåg man att utreda om grunderna för förlikningsavtalet är riktiga och korrekta.

Helsingfors stad inledde 2007 ett anbudsförfarande om uthyrning av utomhusreklamanläggningar. Fastighetsnämnden godkände Clear Channel Finland Ab:s (nedan Clear Channel eller bolaget) anbud 15.4.2008. I avtalet som ingicks avtalades om att reklamplatser hyrs ut till Clear Channel för en årlig hyra om cirka 5,2 miljoner euro. Bolaget har ännu inte en enda gång betalat full ersättning enligt avtalet. En stor del av de reklamanläggningar som avtalades om i avtalet har fortfarande inte satts upp. Clear Channel och staden har förhandlat om situationen. Ansvar för uthyrningen av platser för utomhusreklamanläggningar har senare överförs från fastighetskontoret till byggnadskontoret. Nämnden för allmänna arbeten beviljade 13.11.2012 byggnadskontoret rätt att underteckna ett förlikningsavtal med Clear Channel. Förlikningsavtalet undertecknades 14.12.2012.

I förlikningsavtalet är antalet reklamanläggningar 656 färre än i det ursprungliga avtalet. Totalt går staden jämfört med det ursprungliga avtalet miste om hyresintäkter för cirka 140 000 euro per månad, cirka 1,7 miljoner euro i året och cirka 25,5 miljoner euro under hela avtalsperioden. I dessa siffror har man inte beaktat ogjorda hyresjusteringar. Staden går således miste om betydande inkomster.

Anbudsörförfarandet och avtalets innehåll

Stadsstyrelsen uppmanade 14.8.2005 den dåvarande utomhusreklamarbetsgruppen att börja förbereda en konkurrensutsättning. Fastighetsnämnden beslutade 6.11.2007 om ett anbudsörförfarande gällande utomhusreklamanläggningsplatser. Vid placeringen av anläggningarna skulle leverantörerna följa principerna i utomhusreklamarbetsgruppens slutrapport och andra anvisningar om utomhusreklamanläggningar. I anbudsörförfrågan uppgavs därtill maximiantalet an-

läggningar och zonbegränsningarna.

Sju bolag lämnade in anbud inom utsatt tid. Clear Channels anbud segrade då klart i en jämförelse av anbuderna. När anbuderna jämfördes med varandra gick man tydligen inte i något skede igenom utomhusreklamplatserna i anbuderna med tanke på om de följer anvisningarna för utomhusreklam eller annars kan genomföras, utan man litade på att bolagen erbjuder platser som kan genomföras.

Fastighetsnämnden beslutade 15.4.2008 godkänna Clear Channels anbud och hyra ut 1 910 platser för utomhusreklamanläggningar till bolaget enligt hyror i anbudet för tiden 1.8.2008–31.7.2023. En förteckning över placeringen av utomhusreklamplatserna ingick som bilaga till avtalet. Denna förteckning har ansetts vara en affärshemlighet och till exempel i byggnadstillsynsverket har man inte sett den.

Enligt intervjuade sakkunniga genomfördes konkurrensutsättningsprocessen utan insyn och alltför centraliserat i fastighetskontoret. Materialet visades inte i något skede för andra förvaltningar och ingen annan hade till exempel någon uppfattning om antalet reklamplatser i anbuderna.

Enligt avtalet skaffar och monterar hyrestagaren reklamanläggningarna och svarar för alla kostnader av verksamheten. Hyrestagaren ansvarar också för att skaffa byggnadstillsynsverkets tillstånd vilket behövs för användningen av reklamplatsen. Skyldigheten att betala hyra för utomhusreklamplatserna börjar enligt avtalet från början av den månad då bygglov för uppställandet av reklamanläggningstypen har beviljats. Tillståndsansökningarna för varje plats ska lämnas in två månader efter att avtalet undertecknats.

Om de hyror som enligt kontraktet ska erläggas staden fördröjs med en månad eller om bolaget gör sig skyldigt till något annat för staden betydande avtalsbrott eller till något annat förfarande som är ägnat att skada staden, har fastighetsnämnden rätt att omedelbart häva avtalet. Avtalsparterna är skyldiga att ersätta varandra för skada som kan orsakas av eventuella avtalsbrott eller till följd av att avtalet

upphör på ovan beskrivet sätt.

I avtalet nämns också att utomhusreklamanläggningarna placeras på de platser som anvisats i anbudsfrågan. I anbudsfrågan preciseras emellertid inte platserna utan där konstateras att de fastställs senare i avtalet och att placeringsplatserna bör överensstämma med utomhusreklamarbetsgruppens slutrapport. Uppenbarligen har slutrapporten och anvisningarna dikterat villkoren för den placeringsplan som bolaget presenterar i anbudet.

Byggnadskontorets representanter beskrev avtalet som bristfälligt på många sätt. Bland annat finns det oklarheter om skyldigheterna; har bolaget uppfyllt sina skyldigheter redan genom att det ansöker om tillstånd för en utomhusreklamplats, trots att tillståndet inte beviljas. Följderna av att tillstånd inte söks behandlas inte heller i avtalet.

Meningskiljaktigheter gällande avtalet

Rätt snabbt efter att avtalet trätt i kraft framkom att bolaget inte förmått uppfylla sina avtalsenliga skyldigheter inom överenskommen tidtabell. Hösten efter att avtalet undertecknats hade bolaget sökt tillstånd för 662 reklamplatser när ansökningar bör ha sökts för 1 910 platser. Också åren därpå söktes i förhållande till avtalet alltså för få tillstånd för reklamplanläggningar hos byggnadstillsynsverket.

Clear Channel har ställt krav på staden eftersom det inte varit möjligt att få åtgärdstillstånd för avtalsenligt antal anläggningar. Bolaget har krävt ersättning för kostnader orsakade av detta och av den arbetskrävande tillståndsprocessen. Bolaget anser att det har gjort onödiga investeringar genom att skaffa det antal reklamplanläggningar som överenskommit i avtalet, när byggnadstillsynsmyndighetens typgodkännande hade beviljats. Enligt byggnadskontoret har bolaget upprepade gånger hotat staden med rättsliga åtgärder. Enligt byggnadstillsynsverket uppgav bolaget i början av avtalsperioden att de felaktiga investeringar bolaget gjort beror på stadens dröjsmål med beviljandet av tillstånd.

Nämnden för allmänna arbeten beviljade 13.11.2012 byggnadskontoret rätt att underteckna ett förlikningsavtal med Clear Channel. I förlikningsavtalet

minskades antalet utomhusreklamplatser till 1 254 från ursprungliga 1 910 platser. Hyrorna för reklamplanläggningsplatserna ska följa det ursprungliga avtalet. Också antalet reklamtytor som staden använder ändrades. Förlikningsavtalet motiverades med att det inte är möjligt att få åtgärdstillstånd för det avtalsenliga antalet anläggningar bland annat på grund av orsaker som beror på stadsbilden och trafiken.

En konkurrent till Clear Channel har lämnat in ett rättelseyrkande angående beslutet av nämnden för allmänna arbeten att ingå ett förlikningsavtal med bolaget. I sitt utlåtande om rättelseyrkandet säger Clear Channel att av orsaker som beror på staden har åtgärdstillstånd för utomhusreklamanläggningar inte kunnat sökas och beviljas enligt den ursprungliga tidtabellen. Enligt bolagets mening har avtalsenligt antal reklamplanläggningar inte kunnat byggas eftersom byggnadstillsynsmyndigheten inte har beviljat tillstånd för platser som överenskommit i hyresavtalet. Clear Channel menar att orsaken till förlikningsavtalet är att staden inte har kunnat hyra ut reklamplatser enligt det ursprungliga avtalet till bolaget och detta har orsakat skada som ska ersättas Clear Channel.

Byggnadskontorets och byggnadstillsynsverkets synpunkter

Enligt byggnadskontorets mening är antalet anläggningar i det ursprungliga avtalet överdimensionerat, utomhusreklamplatserna har presenterats inexakt och avtalets innehåll var delvis oklart. Bolaget har sänt byggnadskontoret förteckningar över för vilka platser tillstånd för reklamplanläggningar har sökts och om ansökan har beviljats eller avslagits.

I förlikningsavtalet minskades antalet anläggningar eftersom en utredning visar att alla utomhusreklamanläggningar inte ryms på de ursprungligt planerade platserna. Byggnadskontoret framhåller att en sådan utredning bör ha gjorts redan innan utomhusreklamplatserna konkurrensutsattes.

Efter utredningen fick man en uppfattning om hur många och hurdana anläggningar för utomhusreklam kan ställas upp i Helsingfors och på vilket sätt. Vid utredningen framkom att det inte på allmänna områden finns platser som lämpar sig för det avtalsenliga

antalet reklamanläggningar. WSP Finland Ab användes som konsult vid utredningen. Samma bolag har också verkat som konsult för Clear Channel och haft huvudansvaret vid tillståndsansökningarna. Enligt ett utlåtande från byggnadskontoret har det inte någon betydelse för beredningen av ärendet att samma konsult har använts.

Clear Channel har meddelat byggnadskontoret att bolaget har gett ett dyrt anbud och att priserna är de högsta i Norden. Avtalet ingicks under en konjunkturtopp och det är inte alls säkert att anbuden i dagens läge skulle vara lika höga som i början av 2008.

Enligt byggnadstillsynsverkets uppgift har Clear Channel sökt tillstånd för 1 123 konstruktioner fram till 15.1.2013 och av dessa har 1 094 beviljats tillstånd. Ansökningarna om 29 konstruktioner har återsänts för ny beredning. Avsikten med återsändandet är att komma överens om hur den ansökta konstruktionen kan genomföras. Ingen av bolagets tillståndsansökningar har avslagits, i motsats till vad bolaget har sagt. Bolaget har ansökt om tillstånd för utomhusreklamanläggningar sedan år 2008 enligt följande:

Tabell 19. Ansökta tillstånd 2008–2012

År	Tillstånd	Konstruktioner
2008	58	461
2009	107	563
2010	14	55
2011	5	5
2012	15	39
Sammanlagt	199	1 123

Inte heller Clear Channels påstående om att tillståndsprocesserna har varit långsamma stämmer enligt byggnadstillsynens uppgifter. På basis av den tabell som fåtts av byggnadstillsynsverket har behandlingstiden för bolagets tillståndsansökningar under perioden 1.8.2008–24.1.2012 i medeltal varit 14 dagar.

I synnerhet i början var man besviken på tillståndsansökningarnas kvalitet. Flera ansökningar var bristfälliga och ansökaren har ombetts att komplettera dem. Vissa ansökningar har inte överensstämt med anvisningarna och en del har ersatts med en ny ansökan. Med ett undantag var Clear Channels anläggningar ännu inte vid tidpunkten för undertecknandet av avtalet typgodkända. Bolaget har ändå beskyllt staden för att deras anläggningar inte har fyllt måttet och att det har gjort onödiga investeringar.

Enligt byggnadstillsynsverkets uppfattning hade Clear Channel inte nödvändigtvis en realistisk uppfattning om tillståndsprocessen. Även tidtabellen var alltför

stram. Avtalsperioden inleddes redan 1.8.2008 då avtalet hade undertecknats i juni 2008. Antalet anläggningar i avtalet kan ha blivit för stort, om bolaget inte vid tiden för anbudsgivningen i tillräcklig omfattning bekantat sig med villkoren.

Den problematiska situationen har enligt byggnadstillsynsverket uppstått till följd av att andra verk inte i tillräcklig grad hördes under processen för konkurrensutsättningen, bolaget inte hade möjlighet att förbereda sig ordentligt för tillståndsprocessen och de platser som presenteras i dess anbud kan ha varit dåligt valda.

Slutsatser

Utifrån observationerna verkar det som om det vid uthyrningen av platser för utomhusreklamanläggningar begicks fel redan vid konkurrensutsättningen. Fastighetskontoret beredde konkurrensutsättningen ensamt utan att i tillräcklig omfattning höra övriga förvaltningar. Hur realistiska de inkomna anbuden



var kunde inte uppskattas på ett ändamålsenligt sätt och avtalet var delvis bristfälligt.

När Clear Channel lämnade sitt anbud var det uppenbarligen också oklart för bolaget vad det förband sig till, eftersom ansökningarna om tillstånd för utomhusreklamanläggningarna till en början var bristfälliga och ansökningarna lämnades in i långsam takt i förhållande till avtalets skyldigheter. Det är också möjligt att reklamplatserna i bolagets anbud stred mot anvisningarna eller inte var lockande, eftersom de för en betydande del av dem inte har sökts tillstånd hos byggnadstillsynsverket.

I anbudsförfrågan uppgav staden endast möjligt maximiantal reklamanläggningar som skulle ingå i anbudet. De bolag som deltog i anbudstävlingen skulle ansvara för att de erbjuder det antal reklamplatser som de anser vara lämpligt och också ansvara för att dessa platser följer anvisningarna. Clear Channel har senare uppgett att antalet reklamplatser i avtalet skulle ha varit för stort av orsaker som beror på staden. Det är fullt möjligt att reklamanläggningar inte kan uppföras på en del av platserna. Men alla platser

i det ursprungliga avtalet är ovillkorliga i bolagets anbud och de bör ha fyllt bestämmelserna i anvisningarna för utomhusreklamanläggningar.

Tidtabellen på två månader som ställdes upp i det ursprungliga avtalet var sannolikt för stram för att söka tillstånd för nästan tvåusen reklamanläggningar. År 2008 och 2009 lämnades tillståndsansökningar dock in i så långsam takt att staden eventuellt hade haft tillräckliga skäl att häva det ursprungliga avtalet enligt dess paragraf om hävning.

Enligt uppgifter från byggnadstillsynsverket stämmer inte Clear Channels påståenden om att bolaget inte har fått de avtalsenliga platser som det ansökt om. Fram till 15.1.2013 har bolaget ansökt om endast 1 123 utomhusreklamplatser trots att platserna i avtalet är 1 910. Utifrån observationerna verkar det som om förlikningsavtalet mellan Clear Channel och byggnadskontoret har ingåtts på basis av felaktig information. Därför bör byggnadskontoret överväga att häva avtalet och likaså överväga eventuella rättsliga åtgärder eller rentav att ordna en ny konkurrensutsättning.

Revisionsnämnden konstaterar att

- byggnadskontoret omedelbart bör ompröva innehållet i förlikningsavtalet om uthyrningen av utomhusreklamplatser med tanke på stadens intresse och vidta nödvändiga åtgärder, eftersom avtalet sannolikt orsakar staden betydande ekonomiska förluster.
- stadens förvaltningar bör bedriva ett närmare samarbete vid kommande konkurrensutsättningar av utomhusreklamplatser så att beslutsfattarna har tillgång till all information som inverkar på valet av avtalspartner.



4.6 UTVÄRDERINGAR SOM RÖR SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSVÄSENDET

4.6.1 SAMARBETET MELLAN HNS OCH HELSINGFORS KRING VÅRD- OCH SERVICEKEDJORNA

Överföringen av patienter från Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt (HNS) till fortsatt vård som ordnas av Helsingfors stad har inte förlöpt problemfritt. Om staden inte i tid kan ordna den fortsatta vården så börjar det samlas s.k. fördröjningsdagar på grund av en fördröjd flyttning som staden betalar en fördröjningsavgift för till HNS. Kostnaderna för fördröjningsdagarna har för Helsingfors stads del uppgått till sammanlagt nästan 7 miljoner euro från 2007 till 2011. Därtill uppgick avgifterna för fördröjningsdagarna till nästan 2,2 miljoner euro för 2012.

Vid de första gemensamma utvärderingarna i anslutning till den externa revisionen av HNS och Helsingfors stad försökte man få ett svar på huruvida utvecklingen av Helsingfors stads och HNS:s vård- och servicekedjor hade lett till att patienter och klienter från Helsingfors på ett smidigare sätt överfördes till rätt vårdenhet utifrån behovet av vård eller omsorg. Vid utvärderingarna klarlade man på vilket sätt vård- och servicekedjorna hade utvecklats under de senaste åren och vilka resultat som hade uppnåtts. Dessutom klarlade man på vilket sätt patientflödena hade utvecklats mellan HNS och Helsingfors och även internt i staden framför allt inom äldreomsorgen.

Som utvärderingsmaterial användes dokumentmaterial för projekt i anslutning HNS:s och Helsingfors stads vård- och servicekedjor, statistiskt material i anslutning till patienter som ska flyttas och som står i kö och intervjuer med sakkunniga på HNS och Helsingfors stad.

Fortsatt vård av patienter vid Helsingfors stad

En del av de patienter som har vårdats inom HNS är i behov av fortsatt vård på vårdenheter inom primär- och socialvården. För de här patienternas del görs det en flyttansmälan till patientens hemkommun via flyttningportalen Navitas. Helsingfors stadssjukhus tar emot alla flyttansmälningar som gäller helsingforsare. Hälsovårdscentralen har tre vårdkoordinatorer som bereder flyttningen av patienter

från den specialiserade sjukvården till fortsatt vård. I första hand strävar man efter att hänvisa en patient till hemvård eller tillbaka till den vårdplats med vård dygnet från vilken denne remitterades till den specialiserade sjukvården.

På stadssjukhuset vårdas patienterna antingen på akutenheterna eller på rehabiliteringsenheterna på Maria sjukhus, Hertonäs sjukhus, Dals sjukhus och Malmssjukhus. Klienter slussas från HNS också till Kuntokartano som drivs av socialverket. De patienter som efter utskrivningen får åka hem får stöd via hemvården. Under socialverket lyder nio bedömnings- och rehabiliteringsenheter som tillsammans med Kuntokartano har sammanlagt 293 platser.

Antalet vårdplatser inom primärvården på stadens egna sjukhus har minskat från 2009 till 2012 med sammanlagt 972 platser. År 2012 uppgick antalet platser på de egna sjukhusen inom primärvården till sammanlagt 1 032. Därtill finns det separata vårdenheter för köpta tjänster, hemsjukhustjänster och psykiatrisk vård.

Antalet platser (både egna och köpta) inom serviceboende och slutenvård har minskat från 2009 till 2011 med sammanlagt 179 platser. Antalet ålderdomshemsplatser och till en del också långvårdsplatser har aktivt minskats och på motsvarande sätt har man ökat antalet platser inom serviceboende. Antalet egna och köpta platser inom serviceboende uppgick 2011 till sammanlagt 2 679 och antalet platser inom slutenvård till 2 142.

De äldre bildar den största gruppen

Cirka 77 procent av alla patienter vars flyttning har fördröjts har fyllt 65 år. År 2012 var fördröjningarna för patienter från Helsingfors i de flesta fall relaterade till slaganfall (11,7 procent av patienterna med fördröjningsdagar) eller lårbensfraktur (7,2 procent).

På Helsingfors stads sjukhus finns en multiprofessio-

nell arbetsgrupp, den s.k. SAP-gruppen (från finskans Selvitys, Arviointi, Palveluohjaus, på svenska: utredning, värdering, servicehandledning), som på ett helhetsinriktat sätt bedömer en klients behov av vård och service. På basis av bedömningen får patienten åka hem eller så hänvisas denne till fortsatt rehabilitering eller vidare till en s.k. SAS-värdering (från finskans Selvitys, Arviointi, Sijoitus, på svenska: utredning, värdering och placering).

Under SAS-processen bedömer man om det är möjligt att genom rehabilitering förbättra klientens funktionsförmåga och om klientens hälsotillstånd har stabiliserat sig (behandling av akuta sjukdomar, tillbörliga diagnoser med hänsyn till en minnessjukdom och bedömning av effekten av en läkemedelsbehandling) samt om det är ändamålsenligt att klienten i fortsättningen får hemvård eller om klienten är i behov av vård dygnet runt. I fråga om rehabilitering fäster man uppmärksamhet vid tillräckligt långa rehabiliterings- och konvalescenstider. Vid beslutsfattandet används som hjälp olika indikatorer för vårdberoende.

Processen för att göra en bedömning av de patienter som är inlagda på rehabiliterings- och bedömningsenheterna är lång. Enligt Finne-Soveris forskning (Vanhenemiseen varautuva kaupunki, 2012) som gäller Helsingfors bör noggranna undersökningar av äldre personer utföras på ett påtagligt tidigare stadium för att de själva eller samhället ska ha nytta av dem. Genom att tidigarelägga framför allt en noggrann bedömning av den äldre personens tillstånd och behov av service kan man öka servicens verkningsfullhet och kostnadseffektivitet på lång sikt. Man klarar inte heller alltid av att göra en bedömning på jourenheterna på sjukhusen på grund av brådskan.

Läget i fråga om vård- och servicekedjorna

Både i HNS:s och Helsingfors strategier anges som mål att det för de centrala patientgrupperna görs upp gemensamma servicekedjor. Helsingfors stad hade som ett bindande mål för 2012 att antalet fördröjningsdagar för de patienter som kommer från HNS inte får bli fler än två dygn och att det inte får finnas patienter som står i kö i över sex månader för att från stadssjukhuset bli flyttade till en enhet för serviceboende. År 2010 genomfördes i Helsingfors

en överföring av långtidsvården från hälsovårdscentralen på socialverket. På samma gång drog staden in ett antal långvårdsplatser på de egna enheterna och också på de upphandlade enheterna i snabb takt och därför sjönk antalet platser på ett år med rentav 29 procent. Tillsammans med de administrativa förändringarna som verkställdes i början av 2010 bidrog det här till att akutavdelningarna belastades hårt under 2010. SAS-kötiderna blev kännbart längre och antalet patienter som stod i SAS-köerna på sjukhusen ökade påtagligt fram till början av 2012 då situationen började gå mot det bättre. Man har ökat antalet platser för fortsatt vård och framför allt serviceboende.

Det totala antalet fördröjningsdagar mellan HNS och Helsingfors stads hälsovårdscentral och socialverket ökade 3,8-faldigt från 2008 till 2011. Smidigheten i fråga om vårdkedjorna i Helsingfors stad har blivit bättre under de två senaste åren och antalet fördröjda flyttningar sjönk under 2012. Trots det har den genomsnittliga tiden innan patienterna kan flyttas förlängts och den uppgick till 4,1 dagar i slutet av 2012.

En orsak till att antalet fördröjda flyttningar av patienter från Helsingfors kontinuerligt har ökat är att SAS-vårdarna lägger mera vikt vid att tänka igenom placeringarna för att på så vis kunna undvika onödiga flyttningar. Personalen placerar brådskande fall först och det innebär således att den tidpunkt när patienten har intagits för vård inte avgör ordningsföljden.

För närvarande har Helsingfors bättre kapacitet för fortsatt vård av ortopediska patienter än av neurologiska patienter. Den viktigaste sjukdomsgruppen och den sjukdomsgrupp som ökar mest inom långtidsvården avsedd för äldre personer är emellertid neurologiska sjukdomar (framför allt minnessjukdomar).

Utvecklingen av vårdkedjorna

Under 2000-talet har man strävat efter att minska på antalet fördröjningsdagar och utveckla vårdkedjorna genom att tillsätta ett flertal olika arbetsgrupper. Som exempel på dem kan nämnas den s.k. överbelägningsarbetsgruppen, den operativa sakkunniggruppen Sutjake, de regionala arbetsgrupperna för vårdkedjor, indikatorarbetsgruppen och arbetsgruppen Tehokas. Enligt en sakkunnigintervju som gjordes med företrädare för HNS och Helsingfors stad

bör arbetsgrupperna samordnas i större utsträckning. I detta syfte har det dragits upp klara riktlinjer i delprojekt 1 i anslutning till det intentionsavtal som social- och hälsovårdsministeriet och kommunerna i huvudstadsregionen har ingått. I delprojektet framläggs en ny förvaltningsmodell för att samordna samarbetet och arbetsätten i HNS-metropolområdet.

Det finns ett stort antal vårdkedjor som har utvecklats mellan HNS och Helsingfors. Till vård- och servicekedjorna i Helsingfors relateras dessutom ett stort antal anvisningar på olika nivåer men tillämpningen av dem i praktiken följs och mäts inte. Utvecklingsarbetet har lett till halvfärdiga alster och besluten har inte verkställts i praktiken.

Det finns också problem i nivåstruktureringen av vården. På sjukhusen upplever personalen ofta att patienter från framför allt de enheter hos vilka staden upphandlar boendeservice förs till jouten i onödan. Läkarna inom hemvården ansvarar endast för en del av servicehusen och de är anträffbara endast under tjänstetid. Dessutom varierar nivån på vårdpersonalens kompetens på de olika vårdenheter. Vårdarna har fått instruktioner om att utanför tjänstetid konsultera antingen 10023 eller den sjukskötare som är skiftansvarig för sjukhusjouten innan en klient sänds till sjukhus. Att bruket av tjänsterna inte samordnas är ett problem framför allt för de patienter som kommer till jouten med ett flertal hälsoproblem. En föregripande planering saknas och slussningen leder alltjämt till att klienter bOLLAS fram och tillbaka. Man upplever att det är brist på platser för fortsatt vård och HNS och Helsingfors bör samarbeta kring rehabilitering i påtagligt större utsträckning än för närvarande.

Eftersom HNS och Helsingfors stad dock redan i tio års tid har samarbetat kring de fördröjda flyttningarna och vårdkedjorna så har kommunikationen och samförståndet förbättrats på ett uppenbart sätt. Genom samarbetet har de emellertid inte direkt klarat av att minska på antalet fördröjningsdagar. Samarbetet har dock också lett till att det finns välfungerande vårdkedjor. Som exempel på dem kan nämnas vårdkedjan för patienter med höftledsfraktur. Esbo har med tanke på den utvecklade prisbelönade modellen, d.v.s. Höftexpressen. Vårdkedjan för strokepatienter

fungerar också bra i den akuta fasen men den fortsatta vården måste ytterligare utvecklas. Dessutom finns det välfungerande vårdkedjor för enstaka symptom.

Slutsatser

På grundval av utvärderingen kom det fram att staden genom att utveckla vård- och servicekedjorna klarat av att öka smidigheten i fråga om fortsatt vård endast för enstaka diagnosgrupper eller via en prioritering av brådskande fall. Man har däremot inte klarat av att undanröja fördröjda flyttningar och inte heller att förkorta köer med det utvecklingsarbete som har utförts utan de här olägenheterna har staden kunnat påverka närmast genom att ordna med nya enheter för fortsatt vård. Men samarbetet med HNS har även lett till goda resultat och därför bör samarbetet fortsätta. Problemen som finns i anslutning till vårdkedjan måste lösas i samråd med HNS:s primärvårdsenhet.

Stadens bindande mål i anslutning till fördröjningsdagarna och köerna har inte nåtts på det planerade sättet 2012. Det ökade antalet fördröjningsdagar och de förlängda kötiderna visar att det finns i brister i stadens vård- och servicekedjor och att det inte finns tillräckligt med vårdenheter för fortsatt vård.

Att utveckla vård- och servicekedjorna på så vis att de tillmötesgår de utmaningar som den åldrande befolkningen medför innebär att staden måste ändra sina prioriteringar och prioritera förebyggande verksamhet framför behandling. Det är således nödvändigt med en multiprofessionell bedömning redan innan patienten eller klienten är på sjukhus.

Den hårda belastningen på joutenheterna på sjukhusen kan minskas genom ett samarbete mellan de olika vårdinstanserna och de anhöriga. Den kan också avhjälpas genom att socialverket, hälsovården och sjukvården har tillgång till patientuppgifter utan dröjsmål. Då går det att säkerställa att personalen på joutenheterna på sjukhusen kan göra en grundligare bedömning av en äldre patients tillstånd än för närvarande.

För att undvika att klienter i onödan belastar joutenheterna på sjukhusen bör personalen på de enheter

för serviceboende (serviceboende dygnet runt, serviceboende som inte tillhandahålls dygnet runt, seniorhus, internat) vilka staden driver eller upphandlar i sjukvårdsfrågor konsultera respektive fastslagna instans.

Man har stora förväntningar på sammanslagningen av Helsingfors stads socialverk och hälsovårdscentral. Den harmoniserar processerna för beslutsfattandet, arbetet med att förtydliga processerna, ledningen

och uppföljningen av resultaten och verkningsfullheten. Som exempel kan nämnas att processerna på stadssjukhuset och i anslutning till SAS-bedömningen måste stå i samband med varandra för att förhindra att en patients eller klients funktionsförmåga bedöms flera gånger på olika ställen i onödan. Ett nytt kompetenscenter för rehabilitering kommer att inta en viktig position med tanke på vårdkedjorna.

Revisionsnämnden konstaterar att

social- och hälsovårdsnämnden och social- och hälsovårdsverket i samarbete med HNS bör

- finna sätt att lösa de centrala problempunkterna i vårdkedjan och stärka verkställigheten av och utbildningen i anvisningarna om vårdkedjorna.
- fördjupa samarbetet kring rehabilitering, det nya kompetensenheten för rehabilitering deltar från stadens sida i samarbetet.

social- och hälsovårdsnämnden och social- och hälsovårdsverket i sin egen verksamhet bör

- utreda hur äldre personers servicebehov i enlighet med socialvårdslagen ska kunna bedömas mera ingående och på ett multiprofessionellt sätt för att undvika framtida, eventuella dyra servicebehov.
- garantera neurologiska patienter tillgång till nödvändig fortsatt vård dygnet runt.

4.6.2 KVALITETSKONTROLL AV KUNDTJÄNSTER SOM HÄLSOVÅRDSCENTRALEN KÖPER FRÅN PRIVATA AKTÖRER

År 2012 upphandlade hälsovårdscentralens tjänster från instanser som inte drevs av staten, andra kommuner och samkommuner till ett belopp på 28,83 miljoner euro. Bruket av upphandlade tjänster har

ökat inom hälsovårdstjänsterna till följd av bl.a. vårdbehovet inom mun- och tandhälsovården, läkarbristen och försöksverksamheten med servicesedel.

Tabell 20. Hälsovårdscentralens upphandlingar av tjänster från instanser som inte drevs av staten, andra kommuner och samkommuner

Tjänst	Miljoner euro
Tandläkartjänster	9,09
Läkartjänster av diverse slag och hälsorådgivning	7,02
Hälsostationsavdelningen, upphandlade HIV-tjänster	3,51
Stadssjukhuset, upphandling av akutvård	4,28
Stadssjukhuset, medicinsk rehabilitering	2,07
Hemvård	1,79



Övriga upphandlade tjänster	1,07
Sammanlagt	28,83

Källa: Social- och hälsovårdsverket, ekonomi- och strategitjänster

Målet med utvärderingen var att utreda på vilket sätt kontrollen av kvaliteten på de olika tjänsterna på hälsovårdscentralen ordnas och vilka iakttagelser som har kommit fram vid kontrollen. Till utvärderingsobjekt valdes utifrån tabellen de upphandlingar av tjänster hos privata tillhandahållare som med tanke på utgifterna var de mest betydande. Utvärderingen genomfördes i form av en enkät som riktades till de chefer som var ansvariga för tjänsterna och som utvärderingsgrund användes hälsovårdscentralens upphandlingsstrategi, anvisningarna om kvaliteten på upphandlade tjänster och den uppfattning som de som besvarade frågorna hade om funktionsdugligheten hos kvalitetskontrollen.

Revisionsnämnden utvärderade kvalitetskontrollen av de upphandlade tjänsterna inom social- och hälsovården förra gången under 2004. Man iakttog då att det inte fanns så stora brister i kvaliteten på de upphandlade tjänsterna.

Kvalitetskontrollen av hälsovårdstjänsterna

I lagen om privat hälso- och sjukvård (152/1990) föreskrivs om det tillstånd som krävs av dem som tillhandahåller tjänster. Tillhandahållarna ska söka tillstånd hos Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården Valvira. Tillsynen över tjänsterna hör till regionförvaltningsverket och den kommun där tjäns-

terna tillhandahålls.

Enligt upphandlingsstrategin för hälsovårdscentralen (av den 22 februari 2008) kan uppgifter som hör till kärnfunktionerna upphandlas hos utomstående producenter om upphandlingen inte äventyrar kvaliteten på tjänsterna eller deras kostnadseffektivitet. Kvaliteten på den tjänst som hälsovårdscentralen upphandlar ska med tanke på substans motsvara åtminstone den kvalitetsnivå som gäller för den egna produktionen.

Hälsovårdscentralen upphandlar hos privata tillhandahållare av tjänster olika specialtjänster (HIV-tjänster, hälsorådgivning och hembesök av läkare) och specialtjänster som stödjer kärnservicen (medicinsk rehabilitering, specialgrupper inom hemvården). Inhyrd arbetskraft anlitas vid arbetskraftsbrist (läkararbetskraft).

Dessutom har hälsovårdscentralen varit tvungen att inom mun- och tandhälsovården ta i bruk ett flertal sätt (upphandlade tjänster, servicesedel) att tillmötesgå behovet av service.

Kvalitetskontrollsystem för upphandlade tjänster

Kvalitetskontrollsystemet för upphandlade tjänster och den uppnådda kvaliteten enligt enkäten:

Kvalitetskontrollsystem	Uppnådd kvalitet
Kvalitetskontrollen av upphandlade tjänster inom mun- och tandhälsovården säkras genom en anbuds-tävlan (lagstadgade, stadens egna och särskilda kriterier i anslutning till anbudsfrågan) eller genom ett godkännande av tillhandahållare som servicesedelproducenter utifrån bestämda kriterier. De som är engagerade i upphandlad verksamhet och arbetet med att förkorta köerna använder tillsammans med mun- och tandhälsovården ett gemensamt patientin-formationssystem till vilket även förmedlas information som gäller kvaliteten. Dessutom samlar man in respons från klienterna.	Mun- och tandhälsovården har inte varit tvungen att häva några avtal. I början av pilotverksamheten med servicesedlar i samband med att det kom ett flertal nya aktörer under en kort tidsperiod uppkom det kvalitetsrelaterade utmaningar i någon mån.



<p>I fråga om hälsorådgivning och hembesök av läkare utreds kvalitetsnivån på tillhandahållaren i samband med de konkurrensutsättningar som görs utifrån anbudsfrågan och med hjälp av en i avtalet ingående servicebeskrivning. I fråga om hälsorådgivningstjänsterna har beställarna och serviceproducenten en gemensam styrgrupp som följer verksamheten. Klientnöjdheten följs en gång om året med hjälp av en klientnöjdhetsenkät. Dessutom följer man webbsidan www.0910023.fi och tar del av den respons som har kommit via hälsovårdscentralens responspost. De upphandlade tjänsterna jämförs inte med stadens egen verksamhet eftersom staden inte ordnar verksamhet av detta slag.</p>	<p>I fråga om rådgivningstjänsterna påträffades det stora brister i den verksamhet som en föregående serviceproducent bedrev. Alla brister reklamerades skriftligt och en begäran om korrigerande åtgärder framställdes till serviceproducenten. Dessutom fördes underhandlingar om tillämpningen av avtalet. Avtalet hävdades emellertid inte utan erfarenheter togs tillvara med tanke på framtiden. Samarbetet med den nya producenten har förlöpt väl och kvaliteten har hållits på en god nivå.</p>
<p>Vid inhyrningen av läkararbetskraft utreds anbudsgivarens kvalitetsnivå i anslutning till anbudsfrågan med hjälp av en blankett för minimikrav och en servicebeskrivning. Cheferna för enheterna svarar för uppföljningen och bedömningen av kvaliteten och rapporterar avvikelserna till den som är kontaktpersonen för inhyrd arbetskraft på jouren. Kontaktpersonen kontaktar sedan producentinstansen. Vid anbudsbegäran som gäller medicinsk rehabilitering har kvaliteten en vikt på 50 procent. Negativ klientrespons behandlas i rehabiliteringsarbetsgruppen eller ledningsgruppen, lindrigare fall behandlas av de anställda som arbetar i par. Kriterierna för att bli godkänd som servicesedelproducent av colonoskoptjänster är strikta och kan läsas av allmänheten på internet. Kriterierna har följts noggrant.</p>	<p>Somliga inhyrda läkare har ibland jobbat för långsamt. Dessutom har vissa läkare haft bristfälliga språkkunskaper. Staden har emellertid inte varit tvungen att häva avtal. Hos upphandlade tjänster i fråga om medicinsk rehabilitering har ibland påträffats smärre brister men staden har inte varit tvungen att säga upp några avtal. I hälsovårdscentralens mellanrapport (19.1.2012) om servicesedelförsöket för endoskopiska undersökningar av tjocktarmen uppgav 66 procent av dem som valde servicesedeln att de inte hade upplevt brister i de upphandlade tjänsterna och alla vara nöjda med vårdenheten eller läkaren.⁶</p>
<p>HIV-vården och tjänsterna i anslutning till avvänjning vilka tillhandahålls på hälsostationerna avviker från de övriga tjänsterna därför att för dem finns inte någon alternativ producent. En styr- och uppföljningsgrupp som har samlats sedan början av 2000-talet följer regelbundet kvaliteten på tjänsterna. Verksamheten har breddats och utvecklas kontinuerligt.</p>	<p>Det har inte påträffats några brister i kvaliteten på specialtjänsterna för HIV-positiva och avvänjning. Staden har inte varit tvungen att häva några avtal.</p>
<p>Inom hemvården säkras producentens kvalitetsnivå med de krav som i avtalet ställs på t.ex. yrkesfärdigheterna och med en sju sidor lång servicebeskrivning. Kvaliteten på de upphandlade tjänsterna följs, mäts och övervakas genom att beakta de reklamationer som har framställts av klienter och deras anhöriga och genom att ta itu med dem. Stadens hemvård gör också varje vecka ett hembesök hos en klient som tillhandahålls upphandlade tjänster eller följer i övrigt klienternas vård minst en gång i månaden. Uppföljningen dokumenteras i hälsoinformationssystemet Pegasos</p>	<p>Inom hemvården förlöper upphandlingen av tjänster i allmänhet väl. Sporadiska problem har förekommit i samband med att en producent lovade koncentrera vården av en del klienter till en egen vårdare och klienterna trots allt hade olika vårdare. På grund av svårigheter med tillgången till vårdare har staden upphört med upphandlingen av svenskspråkig hemvård kvällstid och övertagit verksamheten själv.</p>

⁶ Bristerna gällde närmast att hitta vårdenheten och få tilläggsuppgifter samt det faktum att servicesedelverksamheten fortfarande var en ny företeelse för producenten.



Inom alla tjänster med undantag av HIV-vård och avvänjning använder man sig av ett förfarande med anbudstävlan eller servicesedel som innebär att man redan i anbudsförfrågan eller i villkoren för godkännande skriver in de minimi- och kvalitetskrav som ställs på producenten. Dessutom bifogas servicebeskrivningar. Uppföljningssystemet efter att ett avtal har ingåtts avviker dock i fråga om de olika tjänsterna. Mun- och tandhälsövården har till skillnad från de övriga tjänsterna ett elektroniskt system i vilket det går att dokumentera brister i kvaliteten. I fråga om en del av tjänsterna (inhyrda läkare, upphandling av hemvård) kontrollerar en chef den verksamhet som upphandlas vid sidan om den egna verksamheten, i fråga om en del (hälsorådgivning, colonoskopi, HIV-vård) fungerar närmast en klientnöjdhetenkät eller klientrespons som informationskälla.

Slutsatser

I jämförelse med 2004 har konkurrensutsättningen och bruket av servicesedlar som en urvalsmetod för producenter blivit vanligare och tack vare det har

man inom de olika hälsovårdstjänsterna i större utsträckning blivit medvetna om de minimi- och kvalitetskrav som ställs på producenterna. Kvalitetskontrollen av de tjänster som inom hälso- och sjukvården upphandlas för klienter är i allmänhet systematisk och sträng i fråga om den yrkesutbildade personalen. Tillsynen över avtalen fungerar i allmänhet väl men kvalitetskriterierna betonas på ytterst olika sätt i anbudstävlingarna för de olika tjänsterna.

Inom hälsorådgivningen hade staden tidigare uppenbara kvalitetsproblem med en producent men den har inga problem med den nuvarande. Brister i fråga om kvaliteten på upphandlade hemvårdstjänster rapporterades ställvis. På samma sätt rapporterades det också om sporadiska brister i de inhyrda läkartjänsterna och i smärre utsträckning inom de upphandlade tjänsterna för medicinsk rehabilitering. Staden har inte behövt häva några avtal. I någon mån upplevdes det som ett problem att man inte visste i vilken utsträckning upphandlingsväsendet ska svara för tillsynen och i vilken utsträckning den som är substansansvarig ska svara för den.

Revisionsnämnden konstaterar att

- i fråga om upphandling av hälsovårdstjänster bör man på ett mera detaljerat sätt än för närvarande definiera de instanser som svarar för verkställigheten av avtal, tillsynen över producenterna och kvalitetskontrollen av tjänsterna.

4.6.3 SOCIALOMBUDSMANNENS ARBETSSITUATION OCH RESURSER

Socialombudsmannens verksamhet baserar sig på lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården (812/2000). Enligt den ska socialombudsmannen ge klienterna råd och bistå dem om de vill framställa en anmärkning om den socialservice som de har fått, följa hur klienternas rättigheter och ställning utvecklas i kommunen och årligen till kommunstyrelsen avge en redogörelse för detta.

Till socialombudsmannens uppgiftsfält hör såväl den privata som den offentliga socialvården (bl.a. barnskydd, utkomststöd, handikappomsorg, omsorg om

utvecklingsstörda, äldreomsorg, stöd för närståendevård). Ärenden som gäller en klient kan höra till ett flertal ansvarsområden. I dem förenas lagstiftningen inom respektive område, verksamhetspraxisen på ett ämbetsverk och iakttagandet av tillämpningsanvisningarna. I samma familj kan också finnas flera familjemedlemmar som personligen befinner sig i särskilda situationer.

Socialombudsmannen blir kontaktad per telefon, e-post eller brev. Det tas mest kontakt på grund av utkomststödsärenden. Därefter följer barnskydds-

ärenden. Många klienter behöver konkret hjälp för att kunna föra sina ärenden vidare.

Med tanke på den här utvärderingen intervjuades socialombudsmannen.

Problem i fråga om utkomststöd och potentiella lösningar

Den största gruppen som tar kontakt med socialombudsmannen är utkomststödklienterna. Av de beslut om utkomststöd vilka socialombudsmännen tar ställning till framgår regelbundet fel som måste rättas till. De har också påträffats fel med vittgående effekter på den ekonomiska situationen under flera månaders tid. Klienterna har inte alltid förstått vad felet beror på och inte heller på egen hand kunnat få sina ärenden korrigerade på det verksamhetsställe där beslutet har fattats. Som exempel kan nämnas att det förefaller som om bilagor till ansökningar som har inlämnats av utkomststödklienterna arkiveras på ett bristfälligt sätt. Även socialbyråerna agerar på olika sätt. Somliga byråer tolkar klienternas situation och förhållanden på ett strängare sätt medan andra beviljar utkomststöd på ett flexibla sätt.

Dessutom kan det valda sättet att göra upp serviceplaner endast för vissa klientgrupper och att utföra socialarbete endast i fråga om ett ansvarsområde trots att klienterna är i behov av service inom ett flertal ansvarsområden försvaga den handledning och rådgivning som klienterna är i behov av.

Enligt socialombudsmannen bör kartläggningen av klienternas och familjernas situation göras i form av en redogörelse som omfattar situationen i sin helhet. Alla tjänsteinnehavare som fattar beslut i anslutning till ärendet bör hela tiden ha tillgång till en sammanfattning av klientens situation och av det som är aktuellt i dagsläget. Ett beslut bör inte gå att underteckna förrän man har gått igenom sammanfattningssidan. Av utdraget på en sida måste alltid framgå klientens sjukdomar, skador och diagnoser som kan försvåra möjligheterna att uträtta ärenden eller medföra särskilda behov eller förhållanden med tanke på klienternas liv.

Utkomststödsprocessen (beslutsprocessen) bör utvärderas eftersom många saker redan från början

kunde ha gjorts på ett annat sätt så att klienterna varken hade behövt lämna in en ändringsansökan eller flera gånger ta kontakt med de anställda inom utkomststödet eller med socialombudsmannen. Även genom att utveckla den sida som ska arkiveras i klientinformationssystemet kan man bidra till att klienterna inte upprepade gånger måste ta kontakt i samma ärende eller få en begäran om tilläggsutredning hemskickad.

Det är också väsentligt att utreda utkomststödklienternas möjligheter till rehabilitering. Det är viktigt att få reda på de klienter vars arbetsförmåga går att förbättra med hjälp av tillräcklig rehabilitering och om det finns faktiska möjligheter att ordna rehabilitering för klienterna. Den gamla Pensionsutredningsenheten vid socialverket, d.v.s. den nuvarande enheten för utredning av arbetsförmåga, och dess möjligheter att tillhandahålla rehabilitering för bl.a. unga klienter och klienter i medelåldern bör utvärderas exempelvis i fråga om i vilken utsträckning socialbyråerna använder sig av de tjänster som enheten för utredning av arbetsförmåga tillhandahåller, vilka som låter bli att använda sig av tjänsterna och resursläget på enheten i förhållande till målen.

Problem inom barnskyddet och potentiella lösningar

De barnskyddsklienter som tar kontakt med socialombudsmannen hyser ofta i hög grad misstro mot barnskyddet och barnskyddspersonalen. Två träffar om året i form av stora möten för att behandla klientplanen med de föräldrar vars barn har omhändertagits räcker i alla situationer inte till. Socialombudsmännen för diskussioner med de föräldrar vars barn har omhändertagits eftersom många av de tillvägagångssätt och begrepp som tillämpas inom barnskyddet och även barnskyddets syfte i fråga om de egna barnen är främmande. Socialombudsmännen redogör för föräldrarna för innehållet i barnskyddslagstiftningen och förklarar de uttryck som barnskyddspersonalen använder och de sätt på vilka den agerar. Socialombudsmannen deltar tidvis i de möten som ordnas för att behandla ärenden som gäller barnskyddsklienter. I vissa situationer klarar socialombudsmännen av att reducera de samarbetssvårigheter som finns mellan klienterna och socialarbetarna.

Tillvägagångssätten och allokeringen av resurser bör också ändras så att personalen i större utsträckning kan stödja de föräldrar vars barn har omhändertagits och tillsammans med dem gå igenom processen för omhändertagande.

Socialombudsmannens arbetssituation och resurser

Socialombudsmannens arbetskraftsresurs har skurits ner sedan slutet av 2011 då resursen uppgick till 2,5 årsverken. År 2012 krympte resurserna tillfälligt. I samband med den omorganisering av social- och hälsovårdsverket vilken genomförs 2013 har resurserna för socialombudsmannen skurits ner permanent med en socialombudsman till 1,5 årsverken.

Den försvårade arbetssituationen kommer också till synes i det att man har varit tvungen att minska socialombudsmännens telefontider från fyra telefonjourer i veckan till tre. Socialombudsmännen tvingas ofta inleda utredningen av klientärenden med dröjsmål. En del klientärenden förutsätter att socialombudsmannen på ett ingående sätt gör sig förtrogen med ärendet och det finns inte tillräckligt med tid för detta ändamål. Alla kontakttaganden statistikförs på

en blankett för kontakttagande.

Slutsatser

Den nuvarande resursen som har anvisats för socialombudsmannen är rätt så ringa i förhållande till invånarantalet i Helsingfors. Dessutom har de ärenden som kommer till socialombudsmännen för utredning kontinuerligt blivit allt mer komplicerade och de tar mer tid i anspråk än tidigare.

Den kartläggning som görs av de klienter som brukar socialvårdstjänsterna, framför allt klienter och familjer som ansöker om utkomststöd, måste ändras så att den beskriver den totala situationen. Alla tjänsteinnehavare som fattar beslut i anslutning till ett ärende bör ha tillgång till en sammanfattning av klientens situation och av den aktuella situationen. Om en utkomststödsclients situation utreddes ingående en gång så skulle det här kunna såväl öka lönsamheten i fråga om utkomststödsarbetet som också förbättra utkomststödsclients situation. Enligt socialombudsmannen kan barnskyddsarbetets verkningfullhet å sin sida ökas genom det att klienternas föräldrar på ett bättre sätt än tidigare tas med som samarbetspartner i barnskyddsarbetet.

Revisionsnämnden konstaterar att

- det bör avfattas en kortfattad redogörelse för situationen i anslutning till varje klientrelation. Redogörelsen som ska ses över kontinuerligt ska vara tillgänglig för alla myndigheter som fattar beslut som hör till ett och samma problemkomplex i anslutning till en klient eller hans eller hennes familj. Den interna informationsöverföringen på ämbetsverket måste öka till den del som sekretessbestämmelserna inte utgör ett hinder.
- utkomststödsprocessen bör förbättras så att det till en början görs en kartläggning av klientens totala situation och att situationen vid behov kan utredas på basis av tidigare uppgifter så att antalet klienter som tar kontakt med socialombudsmannen minskar.
- barnskyddsclienterna (föräldrarna) på avdelningen för familje- och socialservice bör tas med i processen för att förbättra verksamhetens verkningfullhet från början så att de förstår innebörden i verksamheten. Som exempel på en potentiell metod kan nämnas närståenderådslag.
- för övergångsfasen efter omorganiseringen bör för socialombudsmannaverksamheten anvisas tilläggsresurser från det övriga social- och hälsovårdsväsendet.



4.7 UTVÄRDERING SOM RÖR BILDNINGS- OCH PERSONALVÄSENDET

4.7.1 ANVÄNDNING AV LÄROAVTALSUTBILDNING OCH EFFEKTIVERINGSMÖJLIGHETER

I stadens strategiprogram 2009–2012 hade man som mål att effektivisera användningen av läroavtalssystemet som en sluss till arbetslivet. Läroavtalsutbildningen har också lyfts fram som ett sätt att genomföra utbildningsgarantin i anslutning till samhällsgarantin för unga. Enligt utbildningsgarantin ska alla som slutat grundskolan garanteras en möjlighet att fortsätta i gymnasium, yrkesutbildning, läroavtalsutbildning, ungdomsverkstad, rehabilitering eller på annat sätt.

Vid utvärderingen fokuserade man på om användningen av läroavtalssystemet blivit effektivare i Helsingfors under strategiperioden 2009–2012. Utvärderingen begränsades till av staden anordnad läroavtalsutbildning, som omfattar såväl läroavtal, där staden är arbetsgivare, som läroavtal som ingåtts med bidrag från stadens läroavtalsbyrå, där stadens roll är att sköta myndighetsuppgiften och ordna teoriundervisningen.

Vid utvärderingen har man gjort tolkningen att strategiprogrammets mål att effektivisera användningen av läroavtalssystemet som en sluss till arbetslivet i praktiken hänvisar till grundexamina, eftersom tilläggsutbildning inte egentligen är en sluss till arbetslivet, utan utbildning avsedd för dem som redan har ett arbete. Användningen av läroavtal som en sluss till arbetslivet effektiviseras i praktiken i första hand så att de unga tack vare läroavtalet får bättre möjligheter till sysselsättning och utbildning.

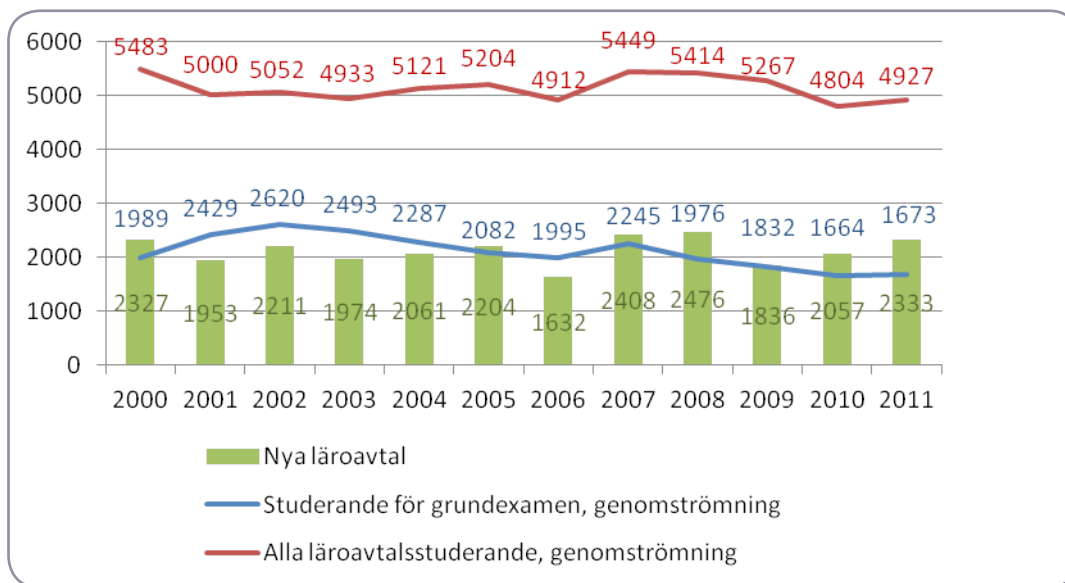
Vid utredningen utreddes i första hand om antalet

läroavtal och i synnerhet antalet unga som studerar för en grundexamen har ökat. För det andra utreddes om ungdomar i åldern 15–17 år som inte fått en läroanstaltsplats har erbjudits möjligheten att ingå läroavtal med staden, eftersom utredningen av detta nämndes i strategiprogrammet. Den tredje frågan som utreddes var om läroavtalsutbildningen har marknadsförts speciellt inom de branscher som har eller förutspås få brist på arbetskraft. För det fjärde granskades den modell för stödda läroavtal som använts i Helsingfors.

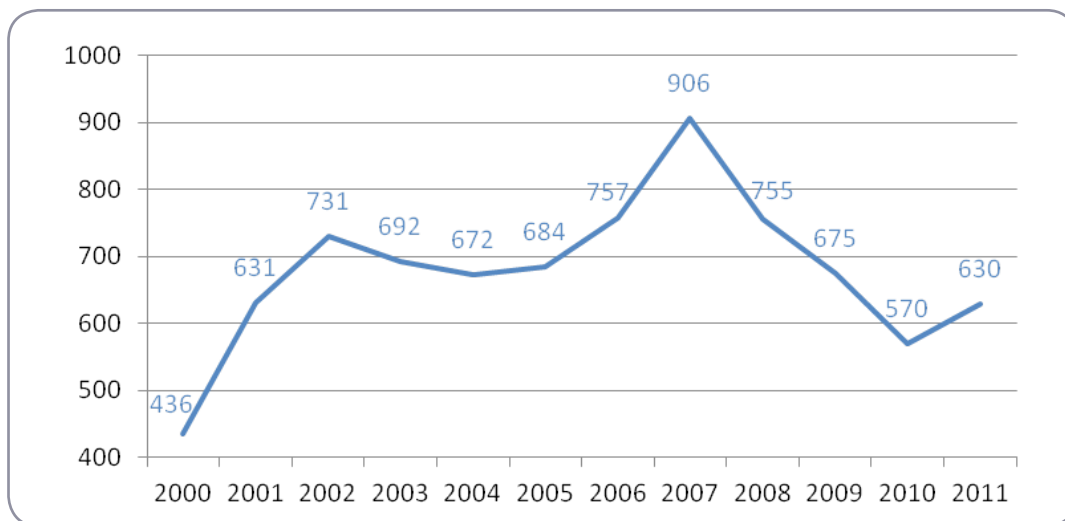
Centrala observationer

I Finland är läroavtalsutbildningen huvudsakligen en utbildningsform för vuxna. Även i Helsingfors är det till övervägande del äldre åldersklasser som deltar i läroavtalsutbildning jämfört med ungdomar som nyligen slutat grundskolan. År 2011 var läroavtalsutbildningen populärare bland 55–59-åringar än bland 15–19-åringar.

Figurerna 9 och 10 visar att det totala antalet läroavtalsstuderande liksom det totala antalet som studerade för en grundexamen samt antalet unga läroavtalsstuderande som studerade för en grundexamen under strategiperioden 2009–2012 minskade åren 2009–2011 jämfört med nivån 2008 och var lägre än i mitten av 2000-talet. Utvecklingen av antalet studerande visar att läroavtalsutbildningen inte har effektiviserats som en sluss till arbetslivet.



Figur 9. Antalet deltagare i läroavtalsutbildning per år, nya avtal och antalet läroavtalsstuderande som studerar för grundexamen 2000–2011



Figur 10. Läroavtalsstuderande under 25 år som studerar för grundexamen

Om man granskar endast de läroavtal där staden är arbetsgivare var antalet läroavtal cirka 1 300 åren 2009–2011. I genomsnitt 38 procent av stadens egna läroavtal har innefattat lönesubvention, dvs. att läroavtalet har varit en sysselsättningsåtgärd. I de läroavtal som ingåtts via Helsingfors läroavtalsbyrå, men där staden inte själv varit arbetsgivare, var andelen lönesubventionsbeslut 10–13 procent åren 2009–2011.

I enlighet med strategiprogrammet har man i Helsingfors utrett möjligheterna för 15–17-åringar som inte fått någon studieplats att ingå ett läroavtal med staden. Men längre än till en utredning har man inte kommit, eftersom staden ingår läroavtal endast med 17 år fyllda på grund av att endast personer som fyllt 17 år är lönesubventionsberättigade. Det är personalcentralen som förutsatt att personerna ska vara lönesubventionsberättigade, medan läroavtalsbyrån

som är underställd utbildningsverket anser det vara viktigt att staden skulle anställa också ungdomar under 17 år. Lönesubventionen är cirka 7 000 euro per år och läroavtalsstuderande.

Stadens motsträvighet att anställa unga syns också i statistiken. Då år 2011 i genomsnitt 26 procent av samtliga studerande inom läroavtalsutbildning som ordnats av Helsingfors läroavtalsbyrå arbetade i stadens förvaltningar och affärsverk var endast 11 procent av de läroavtalsstuderande som staden anställt mellan 15 och 19 år. Helsingfors stad visar således inte gott exempel när det gäller att sysselsätta de allra yngsta med hjälp av läroavtal.

Personalcentralen kan anses ha handlat enligt riktlinjen i strategiprogrammet på så sätt att läroavtalsutbildningen har marknadsförts inom branscher i staden vilka lider brist på arbetskraft eller som förutspås drabbas av arbetskraftsbrist. Läroavtalsbyrån har ännu inte i någon större omfattning bedrivit marknadsföring inom branscher med arbetskraftsbrist, men som ett gott exempel kan lyftas fram en marknadsföringsinsats hos privata företag inom omsorgsbranschen. Personalcentralen och läroavtalsbyrån har också stött branscher med arbetskraftsbrist till exempel genom rekrytering av närvårdare och svenskspråkiga barnskötare med hjälp av läroavtalsutbildning.

Vid utvärderingen granskades också modellen för stödda läroavtal för ungdomar. I Helsingfors pågick åren 2009–2012 ett av undervisnings- och kulturministeriet delfinansierat projekt kallat Oppari (Oma ura opparista). Där utvecklades en på läroavtal baserad utbildningsstig, som bättre än tidigare ska motsvara behoven även hos 15–19-åringar. En särskild målgrupp i projektet var elever i flexibel grundläggande utbildning (JOPO), yrkesstartstuderande, tiondeklassister och ungdomsverkstadsunga.

53 ungdomar har deltagit i projektet Oppari, av vilka 40 hade blivit färdiga eller fortsatte sina studier vid tidpunkten för utvärderingen. Avtalet med 13 studerande hade hävts av orsaker som antingen berodde på den studerande eller arbetsgivaren. Ungdomarna har i huvudsak arbetat i företag; fem unga också hos staden vid Palmia eller Stara.

Typiskt för de unga som valts ut för projektet Oppari är att de haft svårt att anpassa sig till traditionella skolmässiga studier. Risken är stor att sådana unga helt hamnar utanför skolsystemet. Fördelen med den modell som använts i Helsingfors är att ungdomarna inte blir hängande i tomma intet, utan de kan efter grundskolan direkt styras till stödda läroavtal.

Projektet Oppari avslutades 31.12.2012. År 2013 fortsätter verksamheten i ett projekt som kallas Joppari, för vilket undervisnings- och kulturministeriet beviljade 107 000 euro för år 2013. Avsikten är att Joppari-verksamheten i fortsättningen ska etableras som en del av modellen Öppet yrkesinstitut som ska grundas i samband med Stadin ammattiopisto.

Projekt som Oppari och Joppari är kostnadseffektiva sätt att stödja unga som hotas att bli utslagna från utbildning, då projektets kostnader närmast består endast av löneutgifter för en projektsamordnare. Målet för projektet Joppari är att få 50 ungdomar med i stödda läroavtal 2013. I förhållande till projektets finansiering skulle kostnaden vara 2 140 euro per ungdom. För cirka 50 unga som slutar grundskolan finns en förhöjd utbildningsersättning enligt samhällsgarantin beviljad av undervisnings- och kulturministeriet att tillgå. Den förhöjda utbildningsersättningen och de stödda läroavtalen används sannolikt för samma 50 ungdomar, så något särskilt stort antal är det fortfarande inte fråga om.

I diskussionen i Finland lyfts ofta Tyskland upp som ett mönsterland när det gäller läroavtalsutbildning. Tyskland, liksom också Österrike och Schweiz, är mönsterländer för dualutbildningen där drygt hälften av årsklassen 16–18 år inleder läroavtalsutbildning. I Tyskland har läroavtalen socialt en högt värderad ställning som en utbildningsform även för unga och både arbetsgivarna och studerandena kan lita på examinas nivå.

Slutsatser

På det hela taget har användningen av läroavtalsutbildning som en sluss till arbetslivet inte effektiviserats under strategiperioden i de läroavtal som ingåtts via Helsingfors stads läroavtalsbyrå. Som en ny verksamhetsform har staden dock med delfinansie-

ring från undervisnings- och kulturministeriet börjat stödja läroavtalsutbildning för 15–19-åringar. Genom detta så kallade Oppari-projekt har man kunnat hjälpa några tiotals unga att hitta sin plats i studie- och arbetslivet. De unga har främst fått arbete i små företag.

Enligt utvärderingen är det ändamålsenligt att utvidga Oppari-projektet, eftersom modellen med stödda läroavtal är ett kostnadseffektivt sätt att stödja unga som hotas av utslagning inom utbildningen, men som har tillräcklig beredskap och vilja att inleda läroavtalsutbildning. En fortsättning av de verksamhetsmodeller som utvecklats inom projektet och deras koppling till ungdomsverkstadsverksamhet är garanterad för år 2013 i projektet Joppari som finansieras av undervisnings- och kulturministeriet.

Dessa projekt är emellertid marginell verksamhet såtillvida att de fokuserar på särskilda målgrupper. Läroavtal för unga kan dock granskas i ett vidare perspektiv som ett alternativ för utbildning efter grundskolan. I stadens strategiprogram 2009–2012 var åtgärden att effektivisera användningen av läroavtalssystemet som en sluss till arbetslivet. Trots det uttalade målet i den av fullmäktige godkända strategin skiljer sig utbildningsverkets och personalcentralens ståndpunkter från varandra. Personalcentralens riktlinje är att staden inte anställer 15–16-åringar i läroavtalsförhållanden. Från och med början av 2013 omfattas de som slutar grundskolan av en utbildningsgaranti, så staden måste dra upp gemensamma riktlinjer för behovet av och sätten att stödja läroavtalsutbildning för unga.

Revisionsnämnden konstaterar att

- staden bör erbjuda 15–17-åringar läroavtalsutbildning vid stadens egna arbetsplatser.
- biträdande stadsdirektören med ansvar för bildnings- och personalväsendet bör i samarbete med personalcentralen, ungdomscentralen, utbildningsverket och läroavtalsbyrån dra upp riktlinjer för att främja användningen av läroavtal som en sluss för unga till arbetslivet efter den grundläggande utbildningen.
- kontinuiteten i modellen med stödda läroavtal bör vid behov tryggas med stadens egen finansiering vid sidan av extern projektfinansiering.

4.7.2 EFTERMIDDAGSVERKSAMHET FÖR SKOLELEVER

Bättre välbefinnande för barn och ungdomar är ett centralt tema i strategiprogrammet. Barn, unga och familjer bör ha jämlika möjligheter till välbefinnande oberoende av i vilket område de bor. Syftet med morgon- och eftermiddagsverksamhet för skolelever är att öka barnens välmående och förhindra utslagning. Utbildningsstyrelsen fattade 2011 beslut om enligt vilka grunder morgon- och eftermiddagsverksamhet i den grundläggande utbildningen ska ordnas.

I utvärderingen utreddes om man vid ordnandet av

eftermiddagsverksamheten i tillräcklig grad har beaktat utbildningsstyrelsens anvisningar och på vilket sätt verksamheten eventuellt kan förbättras.

Allmänt

Alla elever i årskurserna 1–2 i grundskolan och alla specialelever i samtliga årskurser kan söka till eftermiddagsverksamhet enligt lagen om grundläggande utbildning (628/1998). Ansökan görs för ett år i taget och vid urvalet följs överenskomna urvalsgrunder.

Barn har dock inte subjektiv rätt till eftermiddagsverksamhet enligt lagen om grundläggande utbildning. Kommunen är inte skyldig att erbjuda eftermiddagsverksamhet.

I budgeten för 2012 hade utbildningsverket som mål att linjen för den grundläggande utbildningen ordnar eftermiddagsverksamhet för alla elever i årskurserna 1–2 som vill ha sådan. Hösten 2012 kunde man i Helsingfors erbjuda plats i eftermiddagsverksamheten för alla barn i målgruppen. Eftermiddagsverksamheten hade betydligt flera barn, 1 094 fler, år 2012 än året innan.

Eftermiddagsverksamheten erbjuder barnen en meningsfull och trygg sysselsättning efter skoldagens slut. Tack vare eftermiddagsverksamheten kan barnens föräldrar arbeta längre på eftermiddagen. Verksamheten inleds omedelbart efter skolans slut och avslutas senast klockan 17. Eftermiddagsverksamheten leds av utbildade ledare. Behörighetsvillkoren

för ledare för eftermiddagsverksamhet har stadgats i lagen (§ 48e i lagen om grundläggande utbildning). I eftermiddagsverksamheten har barnen enligt lagen rätt till mellanmål.

En fast månadsavgift tas ut för eftermiddagsverksamheten. Nedsättning av månadsavgiften kan sökas på basis av familjens inkomster. Avgiften är 80 euro per månad för verksamhet som avslutas varje dag klockan 16. Verksamhet kan erbjudas till klockan 17 och då är avgiften 100 euro i månaden.

Eftermiddagsverksamheten i siffror

I Helsingfors ordnas eftermiddagsverksamhet av organisationer, församlingar, utbildningsväsendet och socialväsendet. Merparten av den finskspråkiga verksamheten ordnas av organisationer och församlingar. Den här verksamheten finansieras med anslag reserverade för utbildningsväsendets bidrag.

Tabell 21. Elever i den grundläggande utbildningens eftermiddagsverksamhet i Helsingfors 2006–2012

Finsk och svensk verksamhet	2006	2007	2008	2009	2010	2011	20.9.2012	Förändring från föregående år
Organisationer	1 710	2 000	2 095	2 360	2 331	2 306	3 129	823
Församlingar	450	466	565	623	675	727	788	61
Utbildningsväsendet	692	686	729	815	762	851	1 062	211
Socialväsendet	504	403	350	285	287	303	302	-1
Sammanlagt	3 356	3 555	3 739	4 083	4 055	4 187	5 281	1 094

Tabellen visar att antalet platser i verksamhet som organisationer erbjuder ökade med 823 platser jämfört med föregående år. Utbildningsväsendets platser ökade med 211 och församlingarnas med 61. Socialväsendets platsantal minskade med en plats. Ökningen från föregående år var sammanlagt 1 094 platser.

Flest barn i finsk och fsvensk eftermiddagsverksamhet fanns 20.9.2012 i östra distriktet (875 barn), i nordöstra (775) och i västra distriktet (704). Sammanlagt deltog 5 281 barn i verksamheten. De finsk-

språkigas andel var 87 procent och de svenskspråkigas 13 procent.

Den procentuella andelen elever som deltog i eftermiddagsverksamhet var 37,7 procent av målgruppen. Av de finskspråkiga barnen deltog 35,2 procent i verksamheten och av de svenskspråkiga barnen 71,9 procent. I det södra distriktet var deltagarandelen störst, dvs. 52,1 procent av målgruppen. I det mellersta distriktet deltog 45,4 procent av målgruppen. I det nordöstra distriktet var deltagarandelen lägst, dvs. 27,3 procent. I det östra distriktet deltog 28,4



procent av målgruppen.

Enkät om kundtillfredsställelse och behov att utveckla verksamheten

Utbildningsverket har utrett hur de kvalitativa målen i eftermiddagsverksamheten uppfyllts genom att mäta kundtillfredsställelsen. Resultaten är goda. Önskemål om utveckling av eftermiddagsverksamheten gällde föräldrarnas delaktighet och eftermiddagsverksamhetens vilostunder.

Många föräldrar hade i enkäten uppgett att de inte har fått möjlighet att delta i planeringen av verksamheten i sina barns eftermiddagsgrupp. Föräldrarnas åsikter bör systematiskt efterfrågas och beaktas bättre. Möjlighet att höra föräldrarna finns till exempel på hösten innan verksamhetsplanen för de olika grupperna godkänns. Enligt utbildningsverkets strategi bör vårdnadshavarnas och elevernas delaktighet stärkas.

Enligt utbildningsstyrelsen bör man vid planeringen av verksamheten sörja för barnens behov att vara för sig själv och vila i en trygg miljö efter skoldagens slut. Föräldrarna var i viss mån missnöjda med barnens möjligheter att vila och vara för sig själva.

De sakkunniga inom verksamheten framförde som ett utvecklingsobjekt att elektronisk ansökan till eftermiddagsverksamhet bör göras möjlig. Elektronisk ansökan gör ansökningsprocessen enklare och snab-

bare. En förstärkning av de elektroniska tjänsterna har skrivits in bland prioriteringarna i utbildningsverkets strategi.

Slutsatser

De mål för eftermiddagsverksamheten som ställts upp i utbildningsstyrelsens anvisningar har i huvudsak uppfyllts. Enligt enkäten om kundtillfredsställelse var föräldrarna i genomsnitt nöjda med eftermiddagsverksamheten. Hösten 2012 fanns det plats i eftermiddagsverksamheten för alla barn i målgruppen.

Barnens föräldrar ansåg att det fanns endast vissa saker att förbättra i eftermiddagsverksamheten. Man var i viss mån missnöjd med föräldrarnas möjligheter att delta i planeringen av verksamheten i eftermiddagsgrupperna. Föräldrarnas åsikter bör systematiskt efterfrågas och beaktas bättre. Möjlighet att höra föräldrarna finns till exempel på hösten innan verksamhetsplanen för de olika grupperna godkänns.

Dessutom önskade föräldrarna att barnen skulle ha möjlighet att vila, lugna ner sig och vara för sig själv. Vid planeringen av lokalerna och när eftermiddagsverksamhetens volym ökar bör man bättre än tidigare beakta barnens möjlighet att vila och vara för sig själv. Personalen ansåg att det var ett problem att man inte kan söka elektroniskt till eftermiddagsverksamheten. Elektronisk ansökan effektiviserar och underlättar ansökningsförfarandet.

Revisionsnämnden konstaterar att

- staden även framöver bör sträva efter att ordna platser i eftermiddagsverksamhet enligt behoven och införa elektronisk ansökan.
- lokalerna för eftermiddagsverksamheten bör planeras så att barnen har möjlighet att vila och lugna ner sig.
- man bör ta reda på föräldrarnas och barnens åsikter och beakta dem vid planeringen av eftermiddagsverksamheten.

4.7.3 GENOMFÖRANDE AV STADENS STRATEGIPROGRAM 2009–2012 I ARBETARINSTITUTEN

Syftet med utvärderingen var att utreda hur arbetarinstitutionen har lyckats uppfylla de mål som fullmäktige ställt upp och vilka åtgärder de har vidtagit för att nå målen.

Stadens strategi genomförs och styrs årligen med budgeten, där stadens mål för verksamheten och ekonomin godkänns. Budgetmålen utgör mätare för uppföljningen av stadens strategi.

För både det finska och det svenska arbetarinstitutionen har uppställts ett bindande mål för verksamheten i form av genomförda undervisningstimmar och ett ekonomiskt bindande mål för verksamhetsutgifternas totala belopp.

I budgeten för 2012 har dessutom ställts upp som mål att arbetarinstitutionen deltar i utvecklingen av elektronisk ärendehantering som ett samprojekt för kommunerna i huvudstadsregionen. Dessutom ska institutionen i undervisningsutbudet beakta det ökande antalet seniorer och personer med invandrarbakgrund. Möjligheterna att förnya arbetarinstitutionens organisation ska också utredas både i Helsingfors och för hela huvudstadsregionens del.

Samarbete inom huvudstadsregionen

År 2012 var målet att det finska arbetarinstitutionen ska ordna 101 000 undervisningstimmar och det svenska 22 000 undervisningstimmar. För att uppfylla målet beviljade fullmäktige förvaltningarna anslag och ett bindande utgiftsmål. Förvaltningarna uppfyllde målen för både ekonomin och verksamheten år 2012. Också under tidigare år har målen uppfyllts.

Verksamheten har finansierats förutom med anslaget som stadsfullmäktige beviljat med utbildningsstyrelsens bidrag för studiesedlar. Bidragen användes år 2012 för undervisning i finska för invandrare och för olika kurser för seniorer. Dessa var också de prioriteringar som fullmäktige fastställde i budgeten gällande undervisningens inriktning. Under de senaste åren har finansiering utanför budgeten ökat. Användningsändamålet för i synnerhet det bidrag som staten erbjuder är mycket noggrant definierat. Detta

kan minska fullmäktiges beslutanderätt om anslagen.

Samarbetet mellan arbetar- och medborgarinstitutionen i huvudstadsregionen har varit synnerligen aktivt under de senaste åren och som ett resultat av det har man skapat ett gemensamt system för kursanmälan, som togs i användning i slutet av 2009. Det har förbättrat tillgången på tjänster och därmed har man kunnat effektivisera verksamheten inom hela huvudstadsregionen. Verksamheten har planerats i en vidare skala och man har bättre kunnat använda samma lärare vid huvudstadsregionens institut, eftersom man lyckats minska överlappande undervisning. Institutionen har även ordnat gemensamma seminarier och utbildning för personalen. Samarbetet fortsätter och nästa utvecklingsprojekt är ibruktagandet av ett gemensamt kurshanteringssystem år 2013.

Arbetarinstitutionens samarbete med andra förvaltningar inom staden fungerar i huvudsak bra. Utbildningsverkets lokaler används av arbetarinstitutionen och samarbetet med förvaltningarna inom kultursektorn har ansetts fungera bra. Idrottsverket och arbetarinstitutionen kunde dock öka sitt samarbete för att ordna kurser framför allt för specialgrupper, äldre och invandrare. Arbetarinstitutionens och idrottsverkets ledda motionskurser är för närvarande synnerligen populära. Med tanke på stadens helhetsintresse kunde det utredas om det finns överlappande kurser, och genom att ändra på det kunde man få tilläggsresurser för motionskurser.

Ökad produktivitet vid utvecklingen av verksamheten

Den årliga stegringen av kostnadsnivån inverkar direkt på arbetarinstitutionens kostnadsstruktur. Lönerna och lönebikostnaderna är den största utgiftsposten i båda institutionen. Lönerna har stigit de senaste åren till följd av den allmänna förhöjningen inom kommundsektorn. För arbetarinstitutionens del höjer detta kostnaderna och ökar behovet av en kontinuerlig förbättring av verksamhetens produktivitet. Hyrorna är en annan stor kostnadspost i förvaltningarnas verksamhet. Det finska arbetarinstitutionens byggnad har

genomgått reparationsombyggnad och dennas effekt på hyresutgifterna har varit betydande. Enligt planerna ska reparationer genomföras i det svenska arbetarinstitutet 2016 och 2017. Reparationernas effekter på den hyra som betalas för institutsbyggnaden kommer att vara avsevärda. Det finska arbetarinstitutet uppgjorde 2009 en servicenätplan och tack vare den har användningen av lokalerna blivit effektivare. Det svenska arbetarinstitutets verksamhet sker i huvudsak i en enda byggnad.

Ekonomi- och planeringscentralen gjorde en utredning av arbetarinstitutets organisation 2011. I utredningen rekommenderade man ett utvidgat samarbete och att en sammanslagning av verksamheterna i huvudstadsregionen ska utredas. Det ansågs inte att man kunde få motsvarande nytta av att slå samman de finska och svenska arbetarinstituterna. I utredningen rekommenderades att det finska arbetarinstitutets organisation ändras så att stordistriktsinstituterna läggs ner och strukturen görs ämnesbaserad. Det

finska arbetarinstitutet har utvecklat sin verksamhet utifrån utredningen under år 2012 och en ny organisationsmodell införs 1.5.2013.

Arbetarinstituterna samlar som bäst in feedback från sina studerande. Det finska arbetarinstitutet gör på grundval av feedbacken sammandrag för hela förvaltningens del. Det svenska arbetarinstitutet använder responsen direkt för att utveckla enskilda kurser. Enkäterna görs i bägge instituten under vårterminen.

Slutsatser

Båda instituten genomför samma verksamhetsidé och de har samstämmiga bindande mål för verksamheten och ekonomin. I den utredning som ekonomi- och planeringscentralen gjorde ansåg man det inte vara aktuellt att slå samman instituten. Det finska arbetarinstitutets organisation har förnyats utifrån utredningen och en sammanslagning av förvaltningarna kan utredas på nytt.

Revisionsnämnden konstaterar att

- de finska och svenska arbetarinstituterna bör utreda vilka synergieffekter kan fås av samverkan i fråga om lokaler, kurser och hela verksamheten.

4.7.4 FÖRETAGSHÄLSOVÅRDENS FUNKTION

Företagshälsovårdscentralens verksamhet baserar sig på lagen om företagshälsovård (1383/2001), enligt vilken arbetsgivaren på sin bekostnad ska ordna företagshälsovård för att förebygga och bekämpa risker och olägenheter för hälsan som beror på arbetet och arbetsförhållandena samt för att skydda och främja arbetstagarnas säkerhet, arbetsförmåga och hälsa. Alla stadens anställda har med vissa begränsningar rätt att använda företagshälsovårdstjänsterna. Staden hade 40 129 anställda vid utgången av 2012.

Företagshälsovårdscentralens verksamhet stödjer de mål i strategiprogrammet som rör högre pensionsålder, hur de anställda orkar med sitt arbete, främjandet av arbetshälsan och åldersrelaterat ledarskap. Målet är att förbättra arbetslivets kvalitet

och få folk att jobba längre.

Utvärderingens syfte var att utreda om Helsingfors stads företagshälsovård fungerar ändamålsenligt. Frågan utreddes ur förvaltningarnas och de anställdas synvinkel och enligt vad det av fullmäktige godkända strategiprogrammet säger om saken. Utvärderingen baserade sig i huvudsak på ett utvärderingsbesök i företagshälsovårdscentralen och på rapporter om personalens arbetshälsa.

Företagshälsovårdscentralens verksamhet

Företagshälsovårdscentralens verksamhet är tude-lad. Å ena sidan har den till uppgift att enligt lagen om företagshälsovård sörja för stadens anställdas

arbetsförmåga och å andra sidan ska den enligt stadens beslut ordna sjukvårdstjänster för de anställda.

Under de senaste åren har tyngdpunkten i företagshälsovårdscentralens verksamhet mer än tidigare legat på det lagstadgade arbetet gällande arbetsförhållandena och till följd av detta har antalet besök hos företagshälsovården sjunkit. Det har emellertid inte inverkat på hur nöjda de anställda är med servicen, utan det totala betyget som beskriver tillfredsställelsen har stigit sedan 2010 och var 9,3 (på skalan 4–10) 2012. Tidsbeställningen hos företagshälsovården fick däremot sänkt betyg år 2012.

Antalet anställda vid företagshälsovårdscentralen har varit oförändrat under hela fullmäktigeperioden. Arbetslivet har dock förändrats, varför personalstrukturen enligt företagshälsovårdscentralen inte längre till fullo motsvarar dagens behov. Sjukfrånvaron till följd av mentala problem har ökat och det finns inte för närvarande tillräckligt med arbetspsykologer vid företagshälsovårdscentralen. Verksamhetens effektivitet kunde förbättras genom att anställa 2–3 företagshälsovårdare till, eftersom alla kunder inte behöver läkartjänster utan det räcker med ett besök hos en företagshälsovårdare.

Enligt stadens strategiprogram ska medelåldern för de av stadens anställda som går i pension höjas. Företagshälsovårdscentralen har stött detta mål genom att den försökt effektivisera uppföljningen av hälsotillståndet hos de anställda som har minst 60 sjukfrånvarodagar i året. Man har speciellt försökt få ner antalet invalidpensioner. Arbetet har burit frukt. Medelåldern för dem som går i pension har stigit och antalet invalidpensioner har minskat.

På basis av arbetsförmågeindexet har arbetsförmågan hos stadens anställda förbättrats något under fullmäktigeperioden. Beaktansvärt är att variationen är stor i hur olika åldersgrupper upplever sin arbetsförmåga. År 2012 ansåg 82 procent av alla svarande att deras arbetsförmåga var utmärkt eller god. I alla åldersgrupper fanns personer som ansåg att deras arbetsförmåga var svag. De mentala problemen relativa andel som frånvaroorsak har ökat.

En enkät om arbetshälsan visar att stadens anställda anser att deras arbetshälsa är på en god nivå och att

den inte har ändrats märkbart under de senaste åren. Utvecklingen gällande sjukfrånvaron har varit positiv, sjukfrånvaron har minskat under fullmäktigeperioden. År 2012 var sjukfrånvaroprocenten 4,8. Antalet frånvarodagar på grund av sjukdom eller olycksfall var nästan 30 000 färre än året innan, vilket betydde en kostnadsbesparing på över fyra miljoner euro för hela stadens del.

Företagshälsovårdscentralen utreder regelbundet hur nöjda de förvaltningar som är kunder hos centralen är med servicen. Kundtillfredsställelsen har varit bra och det har inte skett märkbara förändringar under de senaste åren.

Betydande kostnader för arbetsförmåga

Arbetsförmåga orsakar staden betydande kostnader. Enligt Kevas uträkningar orsakade arbetsförmåga år 2010 direkta kostnader för ungefär 93,6 miljoner euro och om de indirekta kostnaderna räknas med hela 190,7 miljoner euro. Beloppet motsvarar cirka 14 procent av hela stadens totala lönesumma år 2010. Enligt företagshälsovårdscentralens beräkningar är sjukfrånvaron bland stadens anställda i medeltal cirka 2 000 personer per dag. Uppmärksamhet bör fästas vid att få ner frånvaron, i synnerhet långvarig frånvaro.

Företagshälsovårdstjänsterna har organiserats på olika sätt i de stora städerna. En kostnadsjämförelse visar att Helsingfors stads företagshälsovårdstjänster är dyrare än i Tammerfors, Esbo och Vanda. Men det finns också skillnader i vad tjänsterna omfattar. I relation till Helsingfors personalmängd har företagshälsovårdscentralens kostnader varit i det närmaste oförändrade. Företagshälsovårdens genomsnittliga kostnad för staden kunde sänkas om den förebyggande företagshälsovårdens andel betonades mer och den ersättning som Folkpensionsanstalten betalar därmed kunde ökas. Vid en kostnadseffektiv organisering av verksamheten bör uppmärksammas att cirka 3 000 tider på företagshälsovårdens mottagningar blir oanvända på grund av att kunden uteblir eller inte avbokar en obehövlig tid. I praktiken går en företagshälsovårdsläkare och en skötares årliga arbetsinsats åt till oanbokade mottagningstider. Framöver skulle det vara motiverat att ta ut en ersättning för oanvända mottagningstider.

Slutsatser

Utvärderingen visar att stadens personal går senare i pension och har bättre arbetshälsa under den här fullmäktigeperioden. Stadens personal och de förvaltningar som är kunder hos företagshälsovårdscentralen har varit nöjda med centralens service. På basis av observationerna är företagshälsovårdscentralens verksamhet ändamålsenlig och den har stött uppfyllelsen av målen i strategiprogrammet.

Enligt företagshälsovårdscentralen har den begrän-

sade möjligheter att påverka till exempel antalet sjukfrånvarodagar och när personalen går i pension, eftersom det här är fråga om en mer omfattande helhet gällande arbetsförhållandena. Cheferna i stadens förvaltningar och affärsverk och förhållandena i arbetsgemenskapen spelar här en viktigare roll. Chefernas ansvar betonas också i lagen för företagshälsovård, enligt vilken arbetsgivaren ska anmäla arbetstagarens sjukfrånvaro till företagshälsovården senast när frånvaron har fortgått en månad.

Revisionsnämnden konstaterar att

- stadsstyrelsen bör säkerställa att förvaltningarna i samarbete med företagshälsovårdscentralen vidtar åtgärder för att ytterligare minska sjukfrånvaron hos stadens anställda.
- företagshälsovårdscentralen bör sänka företagshälsovårdens kostnader genom att mer betona förebyggande företagshälsovård.

4.8 UTVÄRDERING SOM RÖR STADSPLANERINGS- OCH FASTIGHETSVÄSENDET

4.8.1 ATT FRÄMJA SMIDIGHETEN I BOSTADSPRODUKTIONEN GENOM PLANLÄGGNING OCH TOMTÖVERLÅTELSE

Både i genomförandeprogrammet för markanvändning och boende 2008–2017 och i rapporten "Hemstad Helsingfors. Genomförandeprogram för boende och härmed sammanhängande markanvändning" som godkändes i slutet av 2012 säkerställs förutsättningarna för bostadsbyggande med hjälp av en aktiv mark- och tomtpolitik och genom att se till att detaljplanereserven för bostadsproduktionen är på en tillräckligt hög nivå.

Under föregående programperiod uppfyllde bostadsproduktionen inte målen. I det nya programmet har man för avsikt att öka antalet tomtöverlåtelser. Under årtionden har nästan alla tomter som lämpar sig för bostadsproduktion planerats för detta ändamål i Helsingfors. Enligt genomförandeprogrammet för boende och härmed sammanhängande markanvändning bör staden utveckla sin bostadsproduktionspro-

cess.

Trots ökad delegering är planlägnings- och tomtprocesserna i Helsingfors tidskrävande, resursbindande och det finns många nivåer i processerna.

Konjunkturerna, ringa konkurrens, planlägningsprocessens längd (uppgörande av planer och detaljplanebestämmelser), grundberedning (läget och kvaliteten på tomter som planläggs) och att tidtabellerna ska anpassas till kommunaltekniken och gatubyggen samt exceptionella miljöförhållanden, som framkommer först i ett sent skede av processen, fördröjer bostadsproduktionsprocessen. Dessa processer är ofta också förknippade med en hierarkisk beslutsgång.

Dessutom försvåras i synnerhet ett tätt och urbant bostadsbyggande av olika miljönormer och stadens

egna bestämmelser om bland annat bilplatser.

Syftet med utvärderingen var att utreda om det finns möjligheter för staden att planlägga mer mark, göra planläggningen och tomtöverlåtelseerna snabbare för att åstadkomma en smidigare bostadsproduktionsprocess. Utvärderingen genomfördes genom intervjuer av ansvariga personer vid ekonomi- och planeringscentralen, stadsplaneringskontoret och fastighetskontorets tomtavdelning. Därtill gjordes en förfrågan via e-post till ansvariga tjänstemän vid bostadsproduktionsbyrån och byggnadskontoret.

Ökning av mark som kan planläggas och snabbare planläggning

Dyra bostäder är typiska för framför allt Helsingfors stadskärna och dess närområden, vilket visar att det finns efterfrågan på ett urbant boende och ett läge nära Helsingfors centrum. Kompletteringsbyggande vid de motorvägslänkande infartslederna kunde vara ett sätt att märkbart öka invånarantalet i sådana områden med existerande stadsstruktur där bostadpriserna visar att efterfrågan på bostäder är stor. Men miljönormer som skyddsavstånd på grund av buller och partikelutsläpp hindrar för sin del en tätare stadsstruktur, vilket skulle vara förenligt med miljömålen i stort.

Kompletteringsbyggande vid infartslederna är möjligt endast om man kan vara flexibel i fråga om miljönormerna eller om olägenheterna av biltrafiken minskar tydligt, om man tillåter längre restider för bilisterna eller om tunnelloösningar blir ekonomiskt lönsamma. Det vore i alla fall skäl att försöka påverka miljönormerna, så att de förtroendevalda om de så vill ens har möjlighet att fatta beslut om kompletteringsbyggande vid infartslederna.

Den rigida bilplatsnormen är ett problem när man eftersträvar en tätare stadsstruktur och att bygga en urban miljö. På områden med hög byggnadseffektivitet måste bilarna placeras under jord, vilket blir synnerligen dyrt. Normen bör vara flexibel i alla fall i närheten av goda kollektivtrafikförbindelser, i prisreglerad bostadsproduktion och vid kompletteringsbyggande. Priset för bostaden och bilplatsen bör också skiljas från varandra och de som använder parkeringsplatserna bör stå för parkeringskostnaderna.

Detta kunde sänka priset på själva bostäderna och i framtiden minska behovet av parkeringsplatser.

I utlåtanden om utkastet till program för byggande och härmed sammanhängande markanvändning uppmanades stadens organ att i större utsträckning granska planlösningarnas och planbestämmelsernas kostnadseffekter. Enligt stadsplaneringskontorets tjänstemän försöker man beakta planernas kostnadseffekter och kontoret har ordnat utbildning i frågan.

De som intervjuades, både vid stadsplaneringskontoret och ekonomi- och planeringscentralen, lyfte fram partnerskapsplaneringen som ett sätt att minska meningsskiljaktigheterna om planerna och att minska kostnaderna då byggherren tas med i planläggningsprocessen i ett tidigt skede. Partnerskapsplaneringen rekommenderas även i det nya genomförandeprogrammet för markanvändning och boende då den kan göra bostadsproduktionsprocessen smidigare.

Vid stadsplaneringskontoret ansåg man också att undantagsbeslut kan vara ett förfarande värt att öka. Vid undantagsförfarande är styrningseffekten närmare planen, men processen är enklare. Vid förfarandet är det fråga om att ifall kvaliteten i den plan som ansökaren om undantag gjort motsvarar nivån i planen, är det möjligt att fatta beslut om undantag.

En orsak till att bostadsproduktionsprocessen framskrider långsamt är att förvaltningarna har getts möjlighet att uttala sig om planerna med en separat, tidskrävande utlåtanderunda. Ofta genomförs planläggningen, tomtöverlåtelsen, grundberedningen, byggandet av kommunaltekniken och gatubyggandet som på varandra följande projekt, eftersom processerna inte helt har införlivats med varandra. Planerna är detaljerade, vilket höjer det planerade områdets pris även på sådana områden som inte är centralt belägna eller eftersökta. I flera intervjuer framkom också att hela bostadsproduktionsprocessen skulle ta kortare tid om processerna kunde genomföras samtidigt.

Stadsplaneringskontoret har tillsammans med fastighetskontoret bildat en arbetsgrupp för att förbättra förutsättningarna för att genomföra bostadsproduktionsplanerna. Arbetsgruppen har lyft fram ungefär 20 åtgärder som ska skötas av ansvarspersoner. En



åtgärd är att bilda en tväradministrativ grupp kallad "kick-off-gruppen" för att samordna bostadsproduktionsplanerna. Stadsdirektören tillsatte också i november 2012 i behandling i stadsdirektörskollegiet en arbetsgrupp för att göra bostadsproduktionsprocessen smidigare. Arbetsgruppen har till uppgift att ta fram verksamhetsmodeller som snabbar upp och effektiviserar produktionsprocesserna samt att kartlägga åtgärder som kan sänka bostadsproduktionskostnaderna. Arbetsgruppen ska ha sitt arbete färdigt före utgången av 2013.

I nästan alla intervjuer som gjordes för utvärderingen lyftes också fram att det faktum att byggbranschen är koncentrerad till några få bolag och bristen på konkurrens i hög grad är till förfång för bostadsproduktionen. Stadsplaneringskontoret framförde också som en lösning på problemet att man bör uppmuntra till gruppbyggnad, vilket också har lyfts fram i det nya genomförandeprogrammet för boende och härmed sammanhängande markanvändning.

Att göra tomtöverlåtelseprocessen enklare

Tomtöverlåtelsen utgör en betydande del av bostadsproduktionsprocessen då det är frågan om mark som staden äger. Men tomtöverlåtelseprocessen överlappar också de andra processerna, så i och för sig förlänger den inte bostadsproduktionsprocessen.

Staden säljer bostadstomter, men den huvudsakliga tomtöverlåtelseformen är uthyrning. Tomterna reserveras på ansökan för stadens egen byggherre, bostadsproduktionskontoret, och för andra byggherrar.

Beslut om reservering av bostadstomter fattas i enlighet med instruktionen av stadsstyrelsen. Fastighetsnämnden har enligt stadsstyrelsens beslut rätt att besluta om ändringar i tomternas finansierings- och besittningsform. Reserveringsförslagen bereds av fastighetskontorets tomtavdelning. Efter beredningen lägger fastighetsnämnden fram förslagen om reservering av bostadstomter för stadsstyrelsen. Fullmäktige beslutar om grunderna för uthyrningen.

De finns många olika skeden i processerna för att reservera, hyra ut och sälja tomter i Helsingfors. Utöver fastighetskontorets behandling gör behandlingen av enskilda tomtöverlåtelser i stadsstyrelsen och full-

mäktige att processen förlängs med 1–2 månader. Många ärenden behandlas av nämnden eftersom beslutsfattandet sällan delegeras.

Tomtöverlåtelseprocessen kunde lättas upp ifall beslutsfattandet om uthyrningsgrunderna ändrades så att endast ramarna per stadsdel skulle föreläggas fullmäktige och nämnden skulle fatta besluten om uthyrningsgrunderna. Beslutsfattandet kunde också flyttas neråt i hierarkin så att beslut om avtal inte längre skulle behövas fattas av nämnden utan i stället på tjänstemannanivå. Detta kräver endast en instruktionsändring.

Slutsatser

På grund av den stora efterfrågan på urbant boende och de höga priserna finns det orsak att planera nya bostadsområden i form av urbana områden som en fortsättning på den nuvarande stadskärnan. De riksomfattande målen för områdesanvändningen stödjer också en tät samhällsstruktur.

Urbant kompletteringsbyggnad är utmanande framför allt på grund av de tillämpade miljönormerna, som hindrar ett effektivt byggnad vid livligt trafikerade leder, och på grund av bilplatsnormen, som gör detaljplanerna dyra på effektivt bebyggda områden. De skyddsavstånd som tillämpas på grund av buller och partikelutsläpp bör granskas flexibelt, om de hindrar kompletteringsbyggnad vid livligt trafikerade leder nära stadskärnan.

Också bilplatsnormens ändamålsenlighet bör granskas i synnerhet i samband med kompletteringsbyggnad och när man bygger tätt och urbant.

Bostadsproduktionsprocessen skulle bli smidigare om processerna för planläggningen, grundberedningen, gatuplaneringen och byggandet av kommunalteknik skulle införlivas med varandra. Den arbetsgrupp som stadsdirektören tillsatt för att göra processen smidigare och den tväradministrativa "kick off-gruppen" kan samordna bostadsproduktionsprocesserna med varandra.

I centrum och på kompletteringsbyggnadsområden är det motiverat att detaljplanerna är detaljerade. Men det finns orsak att förbättra kostnadsmedveten-



heten gällande planerna både inom stadsplaneringskontoret och tillsammans med andra aktörer genom samarbete och utbildning.

Mycket små åtgärder för att försnabba planläggningsprocessen och jämka olika synpunkter är en ökad användning av undantagsbeslut och partnerskapsplanering. Dessa nämns i det nya programmet för boende och markanvändning och det kan rekommenderas att de används även framöver. I gruppbyggandemodellen är det möjligt att delvis få ner bostadspriserna och staden bör aktivt främja gruppbyggande.

Beslutsfattandet vid tomtöverlåtelser har man velat centralisera eftersom Helsingfors stad har en exceptionell ställning. Dess förhandlingsparter vid markanskaffning, planläggning och byggande är vanligen stora och starka (statliga instanser som ministerier, Senatsfastigheter, försvarsmakten). Därför har tomtöverlåtelserna inte delegerats i någon större omfattning. Om man emellertid vill förkorta tomtöverlåtelseprocessen är den enda möjligheten att ändra delegeringsbestämmelserna.

Revisionsnämnden konstaterar att

i anslutning till en smidigare bostadsproduktion

- att om man vill ha kompletteringsbyggande vid livliga trafikleder förutsätter detta en flexiblare tolkning av normerna för buller och luftkvalitet. I anslutning till detta bör stadsstyrelsen och stadsplaneringskontoret söka nya verksamhetsmodeller i samarbete med miljöcentralen samt påverka en totalutvärdering av markanvändnings- och bygglagen.
- att ett förslag bör framläggas för stadsstyrelsen hur man kunde lätta upp verkens utlåtanderunda i samband med planläggningsprocessen, hur man framöver kan införliva processerna för planläggningen, tomtöverlåtelserna, grundberedningen, kommunaltekniken och gatubyggandet med varandra, och hur konkurrensen inom byggandet kan ökas och planläggningsbestämmelserna luckras upp för områden där marknadspriset är förmånligare.

gällande planläggningen och tomtöverlåtelserna

- att stadsplaneringskontoret utifrån utredningen om parkeringspolitiken och resultaten av bilfria objekt bör utvärdera om den anvisning för beräkningen av bilplatser som används vid planläggningen är förnuftig och motiverad.
- att man bör överväga att luckra upp bestämmelserna om delegering vid tomtöverlåtelser så att stadsfullmäktige skulle fastslå principerna för utyrningsgrunderna vid tomtöverlåtelser och avtalsbesluten i mån av möjlighet kunde fattas på tjänstemannanivå i stället för av fastighetsnämnden.

4.8.2 FUKTSKADOR I SKOLLOKALER

Den viktigaste frågan vid utvärderingen var ifall uppföljningen av om skollokalerna är sunda är ändamålsenlig och om man reagerat på observerade problem på ett ändamålsenligt sätt. Med ändamålsenlighet avsågs om inspektionerna av om skolmiljön är sund och trygg gjorts enligt lag och förordning, om hälsovårdsmyndigheternas övervakning varit tillräcklig och om stadens verksamhetsmodell för att upptäcka, undersöka och reparera fuktskadade skolor har fungerat.

Utvärderingen gällde grundskolorna och i fråga om problem med inomhusluften framför allt fuktskador, men i fråga om stadens verksamhetsmodell gäller observationerna också mer allmänt hur problemen med inomhusluft löses i stadens fastigheter.

Som bakgrundsinformation utreddes hur vanligt det är med fuktskador i stadens grundskolor och man utnyttjade uppskattningar på riksnivå om de ekonomiska följderna av fukt- och mögelskador. En forskargrupp vid arbetshälsoinstitutet uppskattade år 2012 i en utredning för riksdagens revisionsutskott att en engångssatsning på 1,5 miljarder euro på riksnivå för att reparera de byggnader som nu drabbats av betydande fukt- och mögelskador skulle betala sig tillbaka på tre år som en samhällsekonomisk nytta via hälsoeffekter. Enligt utredningen finns det tillräckligt med bevis för fukt- och mögelskadornas samband med följande sjukdomar och symtom: att astma bryter ut och förvärras, hosta, pipande andning, andtäppa, symtom i de övre luftvägarna, allergisk snuva, luftvägsinfektioner och bronkit.

Materialet för utvärderingen utgjordes förutom av dokument av intervjuer med anställda vid fastighetskontorets lokalcentral och miljöcentralen, begäran om information från skolhälsovården, e-postförfrågningar till andra instanser och en enkät bland rektorerna i de finska grundskolorna.

Skolornas reparationsbehov och omfattningen av problem med inomhusluften

Enligt en utredning som Trelum Consulting Oy gjort var reparationskostnaden för utbildningsväsendets fas-

tigheter i Helsingfors 491 miljoner euro 2011. Reparationskostnaden beskriver skillnaden mätt i pengar mellan byggnadernas nuvarande skick och det skick de bör vara i. Utbildningslokalernas nuvarande skick är i genomsnitt 60 procent av återanskaffningsvärdet, när måltillståndet vid beräkningen av reparationskostnaden fastställs till 75 procent.

Under åren 2011–2012 använde staden 62,5–64 miljoner euro per år till reparationsobjekt inom utbildningsväsendet. De här anslagen har använts till ombyggnader och till reparationer av fuktskador eller överhuvudtaget för att förbättra inomhusluften. I alla objekt som ska repareras under de närmaste åren finns det problem med inomhusluften. I augusti 2012 pågick reparationer i 52 procent av grundskolorna eller så väntade de på reparationer under åren 2013–2017. I 14 av dessa 65 grundskolor hade man inlett en akut reparation på grund av fuktskador eller inomhusluftproblem i januari–augusti 2012. Utifrån de orsaker till reparationerna som registrerats på förteckningarna över reparationsprojekt utfördes reparationerna i 15 procent av grundskolorna på grund av fuktskador. Dessa grundskolor var 19 till antalet.

I enkäten till de finska grundskolornas rektorer svarade 73 procent att det hade konstaterats problem med inomhusluften i skolan. På frågan om vilka problem med konstruktioner eller byggteknik som under de två senaste åren observerats i den skolfastighet där den av dem ledda grundskolan verkar svarade hela 80 procent av rektorerna att problemen gällt fuktskador eller vattenskador (51 skolor). Variationen mellan en vattenskada och en allvarlig fuktskada är synnerligen stor, och därför ger förekomsten av mikrobiltillväxt en bättre bild av antalet fuktskador som är skadliga för hälsan. Sådana hade enligt svarspersonerna observerats i 31 procent av grundskolorna. Det är möjligt att de rektorer i vars skolor det fanns problem med inomhusluften var överrepresenterade bland dem som svarade på enkäten, vars svarsprocent var 65.

Uppföljning av om miljön är sund

Vid utvärderingen begränsades uppföljningen av om

miljön är sund att gälla situationen för grundskoleleverna, dvs. skolhälsovårdens och hälsoskyddsmyndigheternas lagstadgade roller. Cirka 33 000 barn går i den grundläggande utbildningen i Helsingfors. Arbetarskyddets och företagshälsovårdens roll granskades endast på en allmän nivå som en del av stadens verksamhetsmodell och utbildningsverkets process för inomhusluften.

Utvärderingsfrågan som riktades till skolhälsovården gällde om inspektionen av om skolmiljön är sund och trygg har gjorts i enlighet med lag och förordning. Enligt 16 § i hälso- och sjukvårdslagen (1326/2010) hör det till skolhälsovårdstjänsterna "att främja en sund och trygg skolmiljö och att främja välbefinnandet i skolan samt att följa upp detta med tre års mellanrum" (så kallad arbetsmiljöinspektion i skolan). Lagens ordalydelse förutsätter inte nödvändigtvis att skolhälsovården själv måste ordna inspektionen. I statsrådets förordning (338/2011, 12 §) står det så här: "En undersökning av om skolan och skolmiljön är sund och trygg ska göras i samarbete med läroanstalten och dess elever eller studerande, skol- eller studerandehälsovården, hälsovårdsinspektören, personalens företagshälsovård och arbetarskyddspersonalen samt vid behov med andra sakkunniga." Undersökningen ska således göras i samarbete. I förordningen står också att "Arbetet för att avhjälpa de brister som konstaterats vid undersökningen ska följas upp årligen".

Skolhälsovården i Helsingfors gör inte själv arbetsmiljöundersökningar i skolorna, utan jämför de arbetsplatsutredningar som företagshälsovården gör med arbetsmiljöundersökningarna i skolorna. Enligt en snäv tolkning kan man tänka sig att undersökningen av hur sunda arbetstagarnas arbetsförhållanden är uppfyller kravet på undersökning av hur sund skolmiljön är för eleverna, men i bredare mening kan inte arbetsplatsutredningen uppfylla kravet på undersökningen av elevernas arbetsförhållanden, eftersom faktorer som påverkar välbefinnandet undersöks enbart ur arbetstagarnas synvinkel. Arbetsplatsutredningen uppfyller inte heller det lagstadgade kravet på undersökning av arbetsförhållandena med tre års mellanrum, eftersom arbetsplatsutredningarna görs med 4–5 års mellanrum.

Rektorernas svar visar att skolhälsovårdaren varit närvarande endast vid cirka en tredjedel av de undersökningar som gjorts i skolorna och eleverna har inte alls varit representerade. Enligt skolhälsovården har skolhälsovårdaren inte alltid kallats att delta i undersökningarna och därför kom företagshälsovården och skolhälsovården vid ett möte hösten 2012 överens om att rätta till saken. Skolhälsovården har inte centraliserat följt upp korrigeringen av de brister som observerats vid undersökningar som gjorts av andra instanser, men under utvärderingens gång har man börjat arbeta på att ta fram en blankett för uppföljning. Enligt rektorernas svar följer skolhälsovårdaren dock upp korrigeringen av bristerna i hälften av de enskilda skolorna.

En annan fråga i utvärderingen som hängde samman med övervakningen av sundheten i skolmiljön var om kommunens hälsoskyddsmyndighet i tillräcklig omfattning övervakar att det inte i skolorna uppkommer i hälsoskyddslagen avsedd sanitär olägenhet. Vid utvärderingen observerades att övervakningsfrekvensen enligt Valviras rekommendation inte har uppfyllts. Enligt miljö- och hälsoskyddets gemensamma riksomfattande tillsynsprogram är kontrollfrekvensen i skolor och läroanstalter 0,3 per år, dvs. en gång på tre år. I Helsingfors finns det cirka 200 grundskoleobjekt i miljöcentralens register och enligt Valviras rekommendation betyder det att ungefär 66 grundskoleobjekt ska kontrolleras varje år. Miljöcentralen har under åren 2010–2012 gjort 1–12 granskningar av grundskolor i enlighet med tillsynsplanen. När man räknar med granskningar som gjorts på begäran har 4–16 grundskolor granskats per år.

Att så få granskningar utförts beror dels på resursbrist och dels på att skolorna är i så dåligt skick att granskningen av dem inte kan göras som förebyggande övervakning. Det hittas nästan alltid något som måste repareras och efterhandstillsynen av reparationsuppmaningarna sysselsätter därmed.

Stadens verksamhetsmodells funktion

Den tredje frågan vid utvärderingen var om stadens verksamhetsmodell för att upptäcka, undersöka och reparera fuktskador är fungerande. Funktionen ut-

värderades på basis av enkäten bland rektorerna, intervjuer med lokalcentralens sakkunniga och utifrån vad miljöcentralen, företagshälsovården och inomhusluftgruppen vid HSB-Byggherre anser om saken.

Stadens verksamhetsmodell för att upptäcka och reparera fuktskador har i många avseenden blivit bättre. Sedan 2007 har det funnits en inomhusluftarbetsgrupp på stadsnivån och utbildningsverket inrättade en egen inomhusluftarbetsgrupp 2010. På stadsnivån har det funnits en skriftligt beskriven verksamhetsmodell för att lösa problem med inomhusluften sedan 2010, och 2012 utarbetade utbildningsverkets egen grupp en preciserande anvisning för inomhusluften för verket.

Utbildningsverkets arbetsgrupp för inomhusluften verkar aktivt och parterna har varit nöjda med dess verksamhet. Fördelen med en egen inomhusluftarbetsgrupp för verket, i synnerhet då det finns många fastigheter, har ansetts vara att i en mångprofessionell grupp kan man prioritera i vilken ordning fastigheterna undersöks och repareras.

Enligt enkäten bland rektorerna upplevde en majoritet av dem att staden inte i tillräcklig grad har utfört reparationer när problem upptäckts. Det förekom också missnöje med lokalcentralens verksamhet. Det faktum att man inte i tillräcklig omfattning börjat reparera brister och att det förekommer missnöje med lokalcentralen förklaras i huvudsak med att anslagen inte räcker till, när alla upptäckta problem inte kan repareras tillräckligt snabbt och i tillräcklig omfattning. Det förekom också missnöje med disponentarbetets kvalitet.

Missnöjet med disponentverksamheten kan bero på att det finns för få tekniska disponenter vid lokalcentralen och att de har ont om tid och inte tillräcklig sakkunskap för att ta hand om reparationerna av fuktskador. Men de synpunkter som framförts av rektorerna och sakkunniga på inomhusluftfrågor visar också på att disponentverksamhetens kvalitet varierar.

Enligt lokalcentralens egen uppfattning kan den inte för närvarande i tillräcklig omfattning styra kedjan för reparationer av fuktskador. I kedjan ingår undersöknings-, planerings- och byggskedet. För att förbättra

ledningsansvaret skulle lokalcentralen som stöd för de tekniska disponenterna behöva fler experter på reparationer av fuktskador och sådana som specialiserat sig på inomhusluftfrågor.

Förutom flera sakkunniga måste också informationen mellan HSB-Byggherres inomhusluftgrupp och lokalcentralen förbättras, så att uppdaterad information om undersökningar som beställs och utförda reparationer sprids. Det har förekommit problem i informationsgången, när en disponent kan beställa undersökningar direkt av konsulter eller via en entreprenör, varvid HSB ibland har märkt att man har gjort överlappande undersökningar. I vissa fall har disponenten kallat en entreprenör till platsen utan att vänta på undersökningar och då finns det en risk att reparationerna görs på fel ställe.

Det finns så många skolor som har problem med inomhusluften att de som använder lokalerna kan få vänta flera år på en grundlig reparation, enligt inomhusluftgruppen vid HSB-Byggherre från tre upp till tio år. Det görs många brådskande nödreparationer, men de löser inte alltid problemen med inomhusluften. En grundlig reparation av byggnaderna är dyr och lokalcentralen måste prioritera flera mindre reparationer framför en större reparation. Genomförandet av reparationerna försenas inte bara på grund av brist på anslag utan också till följd av brist på ersättande lokaler under den tid reparationer pågår.

En mer teknisk, men i det praktiska arbetet viktig olägenhet som både företagshälsovården och HSB-Byggherres inomhusluftgrupp förde fram var att det har varit svårt att få tag på information om utförda reparationer. Inom lokalcentralen är man medveten om problemet och vid tidpunkten för utvärderingen höll man på att förbättra informationssystemen så att också andra än lokalcentralen kan se när reparationer kvitterats. I praktiken framskrider det här efter att en ny version av den elektroniska serviceboken Pakki tagits i användning. De uppgifter som finns i Pakki kan ses av till exempel rektorerna, arbetarskyddet, företagshälsovården och miljöcentralen. För att serviceboken Pakki ska fungera är det viktigt att i den registreras alla underhålls- och reparationsåtgärder samt mätningresultat och undersökningar av inomhusluften liksom information om vilka förslag till reparationer som har lagts fram och hur dessa fram-

skrider.

Slutsatser

På basis av utvärderingen kan man konstatera att det finns brister i uppföljningen av hur sunda skollokaler är och att man inte alltid tillräckligt snabbt kan reagera på observerade problem med inomhusluften. Hälso- och sjukvårdslagen krävde på att en uppföljning av hur sund och trygg skolmiljön är ska göras med tre års mellanrum uppfylls inte till fullo i Helsingfors. Enligt lagen är det skolhälsovården som har ansvar för uppföljningen. I Helsingfors ordnar inte skolhälsovården själv undersökningar av skolmiljön, den sammankallar inte till undersökningar och samordnar inte heller undersökningar som utförts av andra instanser eller statistikför undersökningsfrekvensen. Därmed har skolhälsovården inte heller kännedom om undersökningar som utförts av andra instanser görs med tre års mellanrum. Skolhälsovårdarna har inte regelbundet varit närvarande vid arbetsplatsutredningar som företagshälsovården gör eller vid miljöcentralens undersökningar. Det behövs en bättre samordning mellan aktörerna och att skolhälsovården tar en aktivare roll för att de undersökningar av skolmiljön som förutsätts i hälso- och sjukvårdslagen ska göras med tre års mellanrum.

Miljöcentralen har inte i egenskap av hälsovårdsmyndighet kunnat undersöka skolorna så ofta som Valvira rekommenderar. Åren 2010–2012 undersöktes årligen 4–16 grundskolor, då antalet enligt Valvira rekommendation bör vara över 60. Miljöcentralens tillsyn bör i första hand vara förebyggande tillsyn, men i dagens läge leder skolornas dåliga skick till att nästan varje undersökning leder till uppmaningar om reparationer och sysselsätter därmed i form av efterhandstillsyn.

Stadens verksamhetsmodell för att upptäcka fuktskador, och överhuvudtaget problem med inomhusluften, och reparera dem har i många avseenden blivit bättre (en inomhusluftsarbetsgrupp på stadsnivå och i utbildningsverket samt fastställda verksamhetsmodeller). Utbildningsverkets arbetsgrupp för inomhusluften har ansetts vara en fungerande samarbetsform.

För grundskolornas del är det problematiskt att det

finns så många skolor med inomhusluftproblem att de måste vänta länge på reparationer, och rektorerna anser att reparationer inte utförs i tillräcklig omfattning. Tilläggsanslag för enbart reparationsprojekt är nödvändigtvis inte effektiva, när lokalcentralens tekniska disponerars arbetsinsats och sakkunskap inte räcker till för att leda undersökningar om fuktskador eller planeringen och genomförandet av reparationerna. Om lokalcentralen hade bättre möjligheter att leda arbetet skulle investeringsanslagen användas effektivare och sannolikheten för behovet av nya reparationer och därmed ytterligare kostnader skulle minska. I praktiken betyder det att kunnandet om fuktskador och inomhusluften bör stärkas. För närvarande behövs sakkunskap speciellt för att lösa akuta problem, men framöver bör man satsa mer på att förebygga problem och upptäcka dessa i tid, så att man kan undvika inomhusluftproblem som är skadliga för hälsan.

Utifrån uppskattningar som gjorts på nationell nivå kan man konstatera att reparationer av betydande fukt- och mögelskador i stadens fastigheter är en investering som betalar sig tillbaka när man beaktar kostnaderna för sjukfrånvaro, hälsovården och invalidpensioner samt produktionsbortfall. Detta förutsätter emellertid att reparationerna riktas rätt och att de lyckas.

Också i nya byggnader förekommer fuktproblem och problem med inomhusluften. Revisionsnämnden utvärderade i sin utvärderingsberättelse för 2011 ansvaren för byggandet och fastighetsskötseln och konstaterade att byggnadstillsynen för att förhindra problem som äventyrar hälsan bör genomföras med tillräckliga resurser och att förvaltningarna som ansvarar för byggandet och fastighetsskötseln ska utveckla sitt samarbete med lokalcentralen.

Den här utvärderingen gällde grundskolorna. Vid en granskning av reparationsbehovet och behövliga investeringsanslag är det ändamålsenligt att granska fukt- och mögelskadorna i ett bredare perspektiv och beakta de lokaler som staden använder som en helhet. I stadsstyrelsens strategiutkast som presenterats för fullmäktige skärps investeringsramen, så det blir ännu viktigare än tidigare att prioritera investeringsobjekten.



Revisionsnämnden konstaterar att

- stadsstyrelsen för fullmäktige som stöd för beslutsfattandet om inriktningen av investeringsanslagerna bör bereda en utredning om omfattningen av fukt- och mögelskador i stadens lokaler och vad de kostar att reparera skadorna.
- social- och hälsovårdsverkets skol- och studenthälsovård, miljöcentralen, företagshälsovårdscentralen och utbildningsverkets arbetarskydd i samarbete bör utarbeta en anvisning på stadsnivå för ordnandet av undersökningar om hur sund skolmiljön är så att överlappande arbete inte görs, ansvarsfördelningen är klar och att skolor och läroanstalter undersöks regelbundet med tre års mellanrum på det sätt som hälso- och sjukvårdslagen och statsrådets förordning (338/2011) förutsätter.
- lokalcentralen bör säkerställa en tillräcklig styrning av kedjan för undersökning, planering och reparationer av problem med inomhusluften.
- stadens förvaltningar och affärsverk tillsammans med stadens arbetsgrupp för inomhusluften bör uppskatta behovet av att i varje förvaltning inrätta arbetsgrupper för inomhusluften.

4.8.3 STADENS TOMMA LOKALER

Helsingfors stad innehar en betydande fastighetsförmögenhet och är bland annat Finlands största hyresvärd. Fastighetskontorets lokalcentral ansvarar för underhållet, ombyggnaden och uthyrningen av stadens fastigheter.

Helsingfors stads fastigheter hyrs ut både till stadens egna funktioner och åt privata företag och sammanlutningar. De privata kunderna utgör ungefär en femtedel av kundstocken. Staden har cirka 2,7 miljoner kvadratmeter olika lokaler att hyra ut. År 2011 fick lokalcentralen cirka 375 miljoner euro i hyresinkomster.

Enligt budgeten för 2012 ansvarar lokalcentralen för ägarförvaltningen av fastigheterna och är en sakkunnig som stödjer Helsingfors stads serviceverksamhet och en aktör i stadens frågor som gäller husbyggnad och verksamhetslokaler. Lokalcentralen har till uppgift att se till att Helsingfors stads serviceförvaltningar har lokaler i enlighet med stadens strategiska mål och att skapa förutsättningar för effektivare användning och ägande av stadens servicelokaler genom att områdesvis granska hur lokalerna används.

Fastighetskontorets bindande mål för verksamheten 2012 var att högst sju procent av lokalerna får vara

tomma.

Syftet med utvärderingen var att utreda hur många av de lokaler som Helsingfors stad äger står tomma, varför de står tomma, hurdana de tomma lokalerna vanligen är och var de finns. Dessutom utreddes hurdana planer det finns för de tomma lokalerna och hur stort inkomstbortfallet var på grund av att lokalerna inte utnyttjades till fullo.

Ungefär fyra procent av alla lokaler står tomma

Fastighetsväsendet förvaltar av staden ägda service- och verksamhetslokaler omfattande cirka 2–544 000 kvadratmeter lägenhetsyta, varav cirka 74 procent används av staden och 19 procent är uthyrda till utomstående. Ungefär sju procent (187 000 kvadratmeter lägenhetsyta) av lokalerna var tomma 28.2.2013. Cirka 88 400 kvadratmeter lägenhetsyta av dessa reparerades som bäst eller hade reserverats för försäljning eller uthyrning. Resten, 98 900 kvadratmeter, användes inte alls. Det utgjorde 3,9 procent av alla lokaler.

En betydande del av de lokaler som är uthyrda åt utomstående är ekonomiskt olönsamma och de har också ett betydande behov av reparationsinvesteringar.

De lokaler som staden äger och som står tomma har mycket olika användningsändamål. Det beror på att det för stadens omfattande serviceverksamhet har byggts specialobjekt som motsvarar olika servicekrav och det är svårt att ändra dem för andra ändamål. Det är lättare att hyra ut centralt belägna än avlägset belägna lokaler. Bland de tomma lokalerna finns bland annat kontors- och affärslokaler, garage, lager, bastur, skyddsrum samt arkiv och sjukhus.

Tomma lokaler i hamnen

Fastighetskontorets lokalcentral får överta underhållsansvaret för tomma lokaler och byggnader när förvaltningarna avstår från lokaler som de inte behöver för sin serviceproduktion. Vidare får lokalcentralen överta tomma byggnader i samband med stadens markanskaffning, vid donationer och testamenten och när utomstående hyresgäster avstår från lokaler och byggnader som de hyrt av staden. Lokalcentralen får också ansvar för stora fastighetsmassor genom förvaltningsbeslut. Under de senaste åren har lokalcentralen övertagit fastigheter bland annat i tidigare hamnområden samt skyddsrum av räddningsverket.

Lokalcentralen har tagit fram en klassificering av de byggnader och aktielokaler de ansvarar för. I klassificeringen har objekten indelats i fyra grupper. Utvecklingen av de tomma lokalerna bygger på den uppgjorda mallen. Alla lokaler har klassificerats och utvecklingen sker enligt följande plan:

1. Behåll: Objekt som staden äger och underhåller på lång sikt
2. Utveckla/behåll: Objekt som staden behåller och utvecklar i sin ägo
3. Utveckla/avstå: Objekt som utvecklas för att staden ska avstå från dem
4. Avstå: Objekt som staden avstår ifrån utan utvecklingsåtgärder

De tomma lokalerna har också klassificerats och de finns i klasserna tre och fyra. Det finns tomma lokaler omfattande cirka 100 000 kvadratmeter lägenhetsyta vilka som bäst inte repareras eller utvecklas för redan ny överenskommen användning. En stor del

av de tomma lokalerna är i så dåligt skick att de inte överhuvudtaget kan användas utan att de först repareras. I dagens ekonomiska läge har det också varit svårt för dem som varit intresserade att köpa fastigheter att få finansiering för att sätta lokalerna i skick. Objekt som inte kan hyras ut och som är behäftade med en betydande reparationsskuld försöker man i första hand sälja.

Lokaler som frigjorts från stadens egen verksamhet och som är sådana att de kan hyras ut har uthyrts tillfälligt bland annat för kulturella ändamål, till exempel på Busholmen och i Fiskehamnen. I ett stramt ekonomiskt läge måste de knappa anslagen i förhållande till reparationsskulden riktas till reparation av lokaler som används för stadens egen serviceverksamhet så att man kan säkerställa att de lokaler som behövs för produktionen av stadens service är sunda, trygga och användbara.

I markanvändnings- och bygglagen förutsätts att byggnader ska hållas i sådant skick att de hela tiden uppfyller de sanitära kraven, kraven på säkerhet och användbarhet. Lokalens ägare ansvarar i sista hand för att kraven uppfylls. Tillfällig uthyrning av lokaler så att hyresgästen svarar för kostnaderna för ändringsarbeten och reparationer har i praktiken inte visat sig fungera.

Enligt Helsingfors stads faktacentrals statistik över lokalmarknaden var kvadratmeterpriset i nya hyreskontrakt för kontorslokaler i Helsingfors i medeltal 14,80 euro/m² i månaden år 2011. Det genomsnittliga kvadratmeterpriset i nya hyreskontrakt för affärslokaler var 23,16 euro och för produktionslokaler 9,00 euro i månaden.

En eventuell hyresintäkt från lokalcentralens tomma lokaler kan inte anses vara på samma nivå som de genomsnittliga hyrorna. Det är inte möjligt att fastställa beloppet av uteblivna hyror utifrån den rådande prisnivån. Lokalcentralens sakkunniga kunde inte lägga fram en uppskattning om hur mycket man kunde få i hyra för de tomma lokalerna, eftersom lokalerna är så olika. De finns runtom i staden och de är i mycket varierande skick. Vissa lokaler kan inte hyras ut utan reparationer.



Slutsatser

Lokalcentralen uppfyllde 2012 fullmäktiges mål gällande andelen tomma lokaler. Av alla lokaler stod 7,0 procent tomma. För 2013 har lokalcentralen ändrat kalkyleringen av tomma lokaler så att de motsvarar den mall som används inom den privata sektorn och också målet har uppdaterats.

De tomma lokalerna finns runt om i staden, men det är svårare att få hyresgäster till lokaler i förorterna än i stadskärnan. De lokaler som staden äger och som står tomma har mycket olika användningsändamål.

I första hand försöker man hyra ut eller sälja tomma lokaler. Det är också möjligt att riva lokaler som man inte lyckas hyra ut eller sälja. Många tomma lokaler

utgör en del av någon större byggnad och då kommer inte rivning på fråga.

Tomma lokaler kan tillfälligt tas i användning till exempel för kulturella ändamål om de uppfyller sanitära krav, krav på säkerhet och användbarhet. Fastighetskontorets lokalcentral hyr inte ut lokaler till rabatterat pris, men förvaltningarna kan om de så vill ge bidrag till hyran.

Någon tillförlitlig uppskattning av uteblivna hyresintäkter från tomma lokaler kan inte presenteras. Lokalerna är mycket olika och i varierande skick. Vissa lokaler kan inte hyras ut utan reparationer. Om staden inte har användning för en lokal med en stor reparationsskuld försöker man sälja den.

Revisionsnämnden konstaterar att

- fastighetskontorets lokalcentral bör fortsätta att sälja lokaler med reparationsskuld som staden inte behöver för sin verksamhet.

BILAGOR

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

REVISIONSNÄMNDEN 2009–2012



Övre raden: Tuulikki Vuorinen, Jaakko Ojala, Katja Utti-Lankinen, Olli Viding och Nils Torvalds
Nedre raden: Antti Vuorela (vice ordf.), Hannele Luukkainen (ordf.), Salla Korhonen och Sari Näre

LEDAMÖTER I SEKTIONERNA

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



REVISIONSKONTORETS ANSVARSPERSONER SOM BITRÄTT SEKTIONERNA 2012

1:a sektionen	
Ahlqvist Arto	koncernrevisor
Kähkönen Liisa	stadsrevisor
Mettomäki Tuomas	stadsrevisor
Palomäki Tarja	stadsrevisor
Peltola Pertti	stadsrevisor
Ritari Jari	stadsrevisor
Roine Kari	stadsrevisor
Terävä Timo	utvärderingschef
Tiili Minna	stadsrevisor
2:a sektionen	
Hynninen Harri	ADB-planerare
Kähkönen Liisa	stadsrevisor
Mettomäki Tuomas	stadsrevisor
Palomäki Tarja	stadsrevisor
Peltola Pertti	stadsrevisor
Terävä Timo	utvärderingschef
Tiili Minna	stadsrevisor
3:e sektionen	
Hynninen Harri	ADB-planerare
Jäske Petri	stadsrevisor
Kähkönen Liisa	stadsrevisor
Mettomäki Tuomas	stadsrevisor
Palomäki Tarja	stadsrevisor
Ritari Jari	stadsrevisor
Roine Kari	stadsrevisor
Terävä Timo	utvärderingschef
Tiili Minna	stadsrevisor
Koncernfrågor	
Arto Ahlqvist	koncernrevisor



BILAGA 2. REVISIONSNÄMDEN 2009–2012, ARBETSFÖRDELNING

1:a sektionen	2:a sektionen	3:e sektionen
<p>Stadsstyrelsen Direktörskollegiet Förvaltningscentralen Ekonomi- och planeringscentralen Dir för affärsverket Helsingfors stads ekonomiförvaltningstjänst Affärsverket Ekonomiförvaltningstjänsten (Talpa) Dir för affärsverket Helsingfors Energi Affärsverket Helsingfors Energi Dir för affärsverket Helsingfors Hamn Affärsverket Helsingfors Hamn Personalcentralen Dir för affärsverket Helsingfors stads personalutvecklingstjänster Affärsverket Personalutvecklingstjänster (Oiva Akademia) Företagshälsövardscentralen Faktacentralen</p> <p>Samarbetsärenden i huvudstadsregionen</p> <p>Koncernledning och -tillsyn</p> <p>Koncernbolag och stiftelser</p>	<p>Kultur- och biblioteksnämnden Kulturcentralen Stadsbiblioteket Dir för stadens konstmuseum Konstmuseet Dir för stadsmuseet Stadsmuseet Dir för stadsorkestern Stadsorkestern Dir för djurgården Högholmens djurgård Ungdomsnämnden Ungdomscentralen Socialnämnden Socialverket Hälsövardsnämnden Hälsövardscentralen</p>	<p>Utbildningsnämnden Utbildningsverket Dir för finska arbetarinstitutet Finska arbetarinstitutet Dir för svenska arbetarinstitutet Svenska arbetarinstitutet Idrottsnämnden Idrottsverket Stadsplaneringsnämnden Stadsplaneringskontoret Fastighetsnämnden Fastighetskontoret Bostadsnämnden Bostadsproduktionskommittén Bostadsproduktionsbyrån Byggnadsnämnden Byggnadstillsynsverket Nämnden för tekniska tjänster Anskaffningscentralen Byggtjänsten (Stara) Partitorget Dir för affärsverket HST Affärsverket HST Dir för affärsverket Palmia Affärsverket Palmia Nämnden för allmänna arbeten Byggnadskontoret Räddningsnämnden Räddningsverket Miljönämnden Miljöcentralen</p>
<p>Helsingfors stads koncernföretag och stiftelser, 1:a sektionens ansvarsområde (nedan uppräknas de viktigaste):</p>		
<p>Helsingfors Koncernupphandling Ab Helsingin Matkailu Oy Helsinki Abroad Ltd Oy Helsinki Region Marketing Oy Finlandia-huset Ab Bolag med anknytning till energiproduktion: Oy Mankala Ab Mitox Ab Fab Helsingfors Elhus Helen Elnät Ab Finlands Energi-Entreprenad Ab</p> <p>Helsingfors Busstrafik Ab Ruskeasuon Varikkokiinteistö Oy Sveaborgs Trafik Ab Mäkelänrinteen Uintikeskus Oy Helsinki Stadion Oy Urheiluhallit Oy Vuosaaren Urheilutalo Oy</p>	<p>Bolag som bostadsbelånats av staten eller fått statligt räntestöd: Helsingin kaupungin asunnot Oy Helsingin Asumisoikeus Oy Helsingin korkotukiasunnot keskinäinen Koy Helsingin Palveluasunnot Koy Övriga bostadsbolag: Fab Auroraborg Oy Helsingin Asuntohankinta Ab Lokalbolag: Fab Helsingfors Tennispalats Fab Kabelhuset Glaspalatsets Mediacentrum Ab Pakkalantie 30 Koy Helsingin Tiedepuiston Yrityshautomot Oy Fab Viikin viher- ja ympäristötietokeskus Fab Verksamhetslokalerna i Helsingfors Helsingfors Lejon Ab Kaisaniemen Metrohalli Koy</p>	<p>Övriga bolag: Huvudstadsregionens Återanvändningscentral Ab Oy Gardenia-Helsinki Ab Forum Virium Helsinki Oy Helsingforsleden Ab Työmaahuolto Oy Posivire Oy Seure Henkilöstöpalvelut Oy Stiftelser: Stiftelsen Musikhuset i Helsingfors Stiftelsen för Helsingforsnejdens sommaruniversitet Helsingin Seniorisäätiö Helsingfors teaterstiftelse Stiftelsen Helsingfors stads 450-års-konstnärshus Stiftelsen Helsingforsveckan Isbanestiftelsen Oulunkylän sairaskotisäätiö Stadion-stiftelsen UMO-stiftelsen</p>



FÖRTECKNING ÖVER DE UTVÄRDERINGSPROMEMORIOR SOM FÖRBERETTS FÖR REVISIONSNÄMDEN

1:a sektionen
Bedömning av effekterna av revisionsnämndens rekommendationer i utvärderingsberättelserna åren 2009–2011
Utvecklingen av tillfredsställelsen med tjänsterna. Delbedömning av mål 1 i strategiprogrammet
Sparmålen i produktivets- och arbetshälsoprogrammet 2012
Interoperabiliteten mellan datasystemen i huvudstadsregionen
Nya bostadsområden och planeringen av investeringar på medellång sikt
Ekonomisk planering av investeringsprojekt
Företagshälsovårdstjänsternas funktion
Belöningsystemen för dottersammanslutningarnas ledning
Nio målutvärderingspromemior om förvaltningar och affärsverk samt sex målutvärderingspromemior om koncernsammanslutningar
2:a sektionen
Stöd till föräldrarna inom välfärden för barn och unga
Kvalitetskontroll av kundtjänster som hälsovårdscentralerna köpt
Bedömning av vård- och servicekedjesamarbetet mellan HNS och Helsingfors stad
Morgon- och eftermiddagsverksamhet för skolelever
Användningen av läroavtalsutbildning och möjligheterna att effektivisera den
Tidsbundna anställningsförhållanden inom utbildnings-, social- och hälsovårdsväsendet
Åtgärder som främjar invandrades sysselsättning
Nio målutvärderingspromemior om förvaltningar
3:e sektionen
Problempunkter i planläggning av bostäder
Hur tomtöverlåtelseprocessen kan underlättas i syfte att öka bostadsproduktionen
Helsingfors avtal om utomhusreklam med Clear Channel Finland Ab
Genomförandet av stadens strategiprogram 2009–2012 vid arbetarinstitutionen
Fuktskador i skollokaler och skadornas hälsoeffekter och ekonomiska effekter
Hur entreprenaderna för ombyggnad av bostadsfastighetsbolag har genomförts, prisskillnader och extra arbeten
Beslutsfattande och avtal om metrorns automatiska styrsystem
Stadens tomma lokaler
16 målutvärderingspromemior om förvaltningar och affärsverk



HELSINGFORS STAD
REVISIONSNÄMNDEN

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